

Raport Nr. 36453 - AL

**Shqipëria**  
**Ristrukturimi i Shpenzimeve Publike për të Mbështetur Rritjen**  
**Një Rishikim i Shpenzimeve Publike dhe i Kuadrit Institucional**

*Volumi II: Raporti Kryesor*

Dhjetor, 2006

Njësia e Reduktimit të Varfërisë dhe Menaxhimit Ekonomik  
Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore



**Dokument i Bankës Botërore**

## MONEDHA DHE NJESITE EKVIVALENTE

Njësia e monedhës = LEK shqiptar  
LEK 1 = 0.0106 US\$  
US\$1 = 94.14  
(Referuar kursit në 29 Dhjetor 2006)

### VITI FISKAL

1 Janar – 31 Dhjetor

### PESHAT DHE MASAT

Sistemi Metrik

### AKRONIME DHE SHKURTIME

ALK	Amerika Latine dhe Karaibet	MFP	Menaxhimi i Financave Publike
AZHN	Agjencia për Zhvillim	MP	Mjekë të Përgjithshëm
(IDA)	Ndërkombëtar	MPF	Menaxhimi Publik Financiar
BB	Banka Botërore	MPPSSH	Ministria e Punës, Përkrahjes Sociale dhe
		B	Shanseve të Barabarta
BE (EU)	Bashkimi Evropian		
	Anketim i Ambientit të Biznesit		Ministria e Punëve Publike, Transportit
	dhe Performancës së		dhe Telekomunikacionit
BEEPS	Ndërmarrjeve	MPPTT	
BEI	Banka Evropiane për Investime	MSH	Ministria e Shëndetësisë
BQE	Banka Qendre Evropiane	MSJF	Mallra dhe Shërbime Jofaktoriale
			Ministria e Transportit dhe
BSH	Banka e Shqipërisë	MTT	Telekomunikacionit
	Departamenti i Administratës		
DAP	Publike	NE	Ndihme Ekonomike
	Drejtoria e Përgjithshme e		
DPAC	Aviacionit Civil	NJQV	Njësitë e Qeverisjes Vendore
DPF	Deficit Pothuaj-Fiskal	NRW	Ujë që nuk sjell të ardhura
DPRR	Drejtori i Përgjithshëm i Rrugëve	NZDT	Ndërto, Zotëro, Drejto dhe Transfero
	Drejtoria e Përgjithshme		
DPUK	Ujësjiellës-	O&M	Operacione dhe Mirëmbajtje
		OZHBE	Organizata për Zhvillimin e
DTA	Drejtoria e Transportit Ajror	(OECD)	Bashkëpunimit Ekonomik
DZHN	Departamenti për Zhvillim		
(DFID)	Ndërkombëtar	OZHM	Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit
EAQ (ECA)	Evropa dhe Azia Qendrore	PBA	Planifikimi Buxhetor Afatmesëm
EJL (SEE)	Evropa Jug Lindore	PBB	Produkti i Brendshëm Bruto
			Programi Ndërkombëtar i Kombeve të
ERE	Enti Rregullator i Energjisë	PNUD	Bashkuara
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar	PPP	Partneritetet Publike – Private
GNI	Të Ardhurat Kombëtare Bruto	PTKSH	Plani i Transportit Kombëtar Shqiptar
HH	Familje	PVSE	Plani Veprimi për Sektorin Energjetik
HSh	Hekurudhat Shqiptare	QSH	Qeveria e Shqipërisë
		RISHP	Rishikimi i Shpenzimeve Publike dhe
INSTAT	Instituti Shqiptar i Statistikës	(PEIR)	Institucioneve në Shqipëri
ISKSH	Instituti i Sigurimeve të Kujdesit		Rishikimi i Vlerësimit të Besueshmërisë
(HII)	Shëndetësor	RVBV	për Vendin
		SFQ	
ISSH	Instituti i Sigurimeve Shoqërore	(GFS)	Statistikat e Financave të Qeverisë
	Instituti i Sigurimeve		
ISSHe	Shëndetësore	ShBA	Shtetet e Bashkuara të Amerikës

KESH	Korporata Energjetike e Shqipërisë	SKZHES	Strategjia Kombëtare për Zhvillim Social – Ekonomik
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit	SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim
LOB	Ligji Organik i Buxhetit	SPI	Sistemi i Planifikimit të Integruar
LSHC	Ligji i Shërbimit Civil	TSSH	Taksa e Sigurimeve Shoqërore
LSMS	Anketimi i Matjes së Standardeve Jetësore	TVSH	Tatimi i Vlerës së Shtuar
M&S	Të Mira dhe Shërbime	TZhB (WDI)	Treguesit e Zhvillimit Botëror
M&V	Monitorim dhe Vlerësim	USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar
MEV (CEM)	Memorandumi Ekonomik për Vendin	VNA	Vlera Neto Aktuale
MF	Ministria e Financës	VSB	Vlerësimi i Sistemit të Besueshmërisë të Vendit

Zëvendës President:	Shigeo Katsu, ECAVP
Drejtor për Vendin:	Orsalia Kalantzopoulos, ECCU4
Drejtor Sektor:	Cheryl Gray, ECSPE
Menaxher Sektor:	Bernard Funck, ECSPE
Drejtuesi i Grupit të Ekspertëve:	Alia Moubayed, ECSPE



## Përmbajtja

<b>FALENDERIME</b> .....	<b>1</b>
<b>1. KUADRI STRATEGJIK</b> .....	<b>1</b>
A. HYRJE .....	1
B. RITJA EKONOMIKE DHE REDUKTIMI I VARFËRISË.....	2
C. QEVERIA DHE RITJA AFAT GJATË.....	7
Madhësia e Qeverisë.....	8
Eficienca e Sektorit Publik.....	11
Qeverisja dhe Cilësia e Institucioneve.....	12
D. FINANCAT PUBLIKE DHE QËNDRUESHMËRIA MAKOREKONOMIKE .....	14
ANEKS 1.1. EFIÇENCA E SEKTORIT PUBLIK.....	17
<b>2. TENDENCAT FISKALE</b> .....	<b>21</b>
A. MADHESIA DHE QENDRUESHMËRIA E PERSHTATJEVE FISKALE .....	21
Madhesia e Pershtatjeve.....	21
Qendrueshmeria e Rregullimit.....	23
B. CILËSIA E RREGULLIMIT FISKAL: KONSIDERATA TË PËRGJITHSHME .....	25
C. PËRBËRJA E PERSHTATJEVE FISKALE (TË ARDHURA PERKUNDREJT SHPENZIMEVE) .....	26
D. PËRBËRJA E SHPENZIMEVE: EFIKASITETI I SHPENZIMEVE PUBLIKE.....	29
Përbërja Ekonomike e Shpenzimeve.....	29
Përbërja Funktionale e Shpenzimeve .....	36
E. BURIMET E FINANCIMIT .....	39
<b>3. MENAXHIMI FINANCIAR PUBLIK</b> .....	<b>43</b>
A. HYRJE .....	43
B. PROGRESI I KOHEVE TË FUNDIT NË ZBATIMIN E REFORMES MFP .....	44
C. SISTEMI MFP – PERFORMANCA DHE SFIDAT .....	45
Rishikimi dhe Zhvillimi i Politikave Sektoriale dhe Strategjike.....	45
Menaxhimi Makro-Fiskal .....	48
Buxhetimi Strategjik.....	49
Përgatitja e Buxhetit.....	51
Zbatimi i Buxhetit.....	54
Menaxhimi i Prokurimit.....	59
Auditimi i Brendshëm.....	59
Kontabiliteti dhe Raportimi .....	60
Auditimi i Jashtëm dhe Përgjegjshmëria .....	61
D. KONSOLIDIMI I STRUKTURES INSTITUCIONALE DHE KAPACITETEVE PËR MFP .....	61
Struktura Legjislative.....	62
Kapacitetet dhe Organizimi i Ministrisë së Financave.....	62
Funksionet e Politikave, Planifikimit dhe Buxhetimit në Ministrinë e Linjës .....	63
E. PERMBLEDHJE E KONKLIZIONEVE DHE REKOMANDIMEVE .....	63
<b>4. MENAXHIMI I INVESTIMEVE PUBLIKE</b> .....	<b>67</b>
A. HYRJE .....	67
B. STRUKTURA INSTITUCIONALE PËR MENAXHIMIN E INVESTIMEVE PUBLIKE .....	68
C. TENDENCAT E FUNDIT NË INVESTIMET PUBLIKE.....	69
Investimet Buxhetore dhe Investimet Totale Publike .....	69
Përbërja Sektoriale e Investimeve Publike.....	71
Luhatjet midis Shpërndarjes së Investimeve dhe Rezultateve .....	75
D. ÇËSHTJET E MENAXHIMIT TË INVESTIMEVE PUBLIKE .....	77
Trajtimi i Plotë dhe Strategjik i Menaxhimit të Investimeve Publike .....	77
Racionalizimi i Portofolit të Investimeve Publike .....	79
Ndjekja e Alokimeve dhe Shpenzimeve të Projekteve përmes Sistemit të Thesarit.....	80
Regjistrimi i Investimeve Publike të Financuara nga Jashtë.....	80
Procedurat për Identifikimin, Vlerësimin dhe Miratimin e Projekteve .....	81
Buxhetimi i Detyrimeve të Ardhshme për Investimet Publike .....	85
Planifikimi i Kostove Periodike.....	85

Monitorimi dhe Vlerësimi i Investimeve Publike .....	86
Departamenti i ri i Menaxhimit të Investimeve Publike në MF .....	87
E. PËRMBLEDHJE E KONKLUZIONEVE DHE REKOMANDIMEVE KRYESORE .....	88
<b>5. PUNËSIMI NË SHTET: SIGURIMI I STIMUJVE PËR PERFORMANCË DHE INTEGRITET .....</b>	<b>91</b>
A. HYRJE .....	92
B. KOSTOJA DHE MADHËSIA E PËRGJITHSHME E PUNËSIMIT BUXHETOR .....	93
C. REGJIMI I SHËRBIMIT CIVIL .....	96
D. PAGA DHE PERFORMANCA .....	100
Transparenca, Barazia e Brendshme dhe Siguria e Pagës .....	100
Njohja e Përgjegjësisë dhe Performanca .....	103
<i>Progresi Horizontal</i> .....	104
Reforma e Sistemeve të Pagave: Rruga Përpara .....	105
E. MENAXHIMI I SHËRBIMIT CIVIL .....	108
Zhvillimi i Strukturave Efektive dhe Efikase të Organizimit .....	108
Zhvillimi i Performancës së Institucioneve dhe Individëve .....	109
Planifikimi dhe Buxheti i Shpenzimeve për Paga .....	110
Menaxhimi i pagave .....	111
F. PËRFUNDIME .....	112
SHTOJCË 5.1: ANALIZË E EFEKTEVE FISKALE DHE SKENARE SHEMBUJ NGA MODELI I PAGAVE DHE PUNËSIMIT ..	113
ZËRA .....	114
<b>6. ARSIMI .....</b>	<b>125</b>
A. REZULTATET ARSIMORE .....	125
Gjendja dhe Lëvizjet .....	125
Cilësia .....	127
B. NIVELI, EFIKASITETI DHE BARAZIA E SHPENZIMEVE PUBLIKE .....	128
Nivelet e Fondeve .....	128
Efikasiteti Relativ .....	130
Implikime të Masave Efikase për rritjen e Cilësisë .....	132
C. SFIDAT E SË ARDHMES .....	135
Rishpërndarja e Burimeve .....	136
Mobilizimi i Financave Private .....	138
D. ÇËSHTJE INSTITUCIONALE .....	139
E. PËRMBLEDHJE E REKOMANDIMEVE .....	141
<b>7. SHËNDETËSIA .....</b>	<b>143</b>
A. HYRJE .....	143
B. REZULTATET SHËNDETËSORE .....	143
C. GJENDJA DHE KONTEKSTI INSTITUCIONAL .....	146
D. FINANCIMET DHE SHPENZIMET NË SEKTORIN SHËNDETËSOR .....	147
Drejtimet në Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit Publik .....	149
Burime të fondeve dhe Organet Financiare .....	149
Përdorimi i burimeve .....	152
E. EFIKASITETI DHE BARAZIA E PËRDORIMIT TË BURIMEVE .....	155
F. FORMULIMI I BUXHETIT DHE PAGESAT E OFRUESVE TË SHËRBIMIT .....	159
G. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME .....	160
Të përmirësohet mobilizimi të burimeve për financimin e shëndetësisë .....	161
Rritja e efijencës së përdorimit të burimeve .....	161
<b>8. MBROJTJA SOCIALE .....</b>	<b>163</b>
A. HYRJE .....	163
B. PENSIONET .....	167
Të Ardhura dhe Shpenzime të Fondit të Pensioneve .....	168
Çështje të Politikave Kryesore të Pensioneve .....	170
Indeksi Rastësor Zmadhon Problemin .....	172
Alternativa të Reformës së Ardhshme .....	175
C. PROGRAMET E ASISTENCËS SOCIALE TË FINANCUARA NGA TË ARDHURAT E PËRGJITHSHME .....	177
Përfitimet për Aftësi të Kufizuar .....	181

Shërbimet e Kujdesit Social.....	182
Subvensionet e Energjisë Elektrike për NE dhe Familje të tjera në nevojë .....	182
D. REKOMANDIME PËR ASISTENCËN SOCIALE.....	184
<b>9. UJI.....</b>	<b>191</b>
A. INSTITUCIONET E SEKTORIT .....	191
B. TENDENCAT NË SHPENZIME DHE FINANCIM.....	192
C. REZULTATET .....	194
Barazia .....	197
Efiçienca .....	197
Mbulimi i kostove.....	199
D. RRUGA PËRPARA: GARANTIMI I EFEKTIV I SHËRBIMEVE DHE ME CILËSI.....	202
Objektiva strategjike .....	203
Përmirësimi i efiçencës operacionale.....	205
Rritja e tarifave dhe përcaktimi i subvencioneve për të varfërit .....	206
Përmirësimi i Stimujve për një Menaxhim Efiçient.....	207
Fuqizimi i planifikimit dhe mbikëqyrjes së sektorit.....	209
E. PËRMBLEDHJE E KONKLUSIONEVE DHE REKOMANDIMEVE .....	211
1. Përmirësimi i stimujve për një menaxhim efiçient.....	212
2. Fuqizimi i planifikimit, buxhetimit dhe mbikëqyrjes së sektorit .....	212
3. Rritja e efiçencës operacionale të ndërmarrjeve.....	212
4. Rritja e tarifave familjare dhe vendosja e subvencioneve të targetuara për të varfërit:.....	213
<b>10. TRANSPORTI .....</b>	<b>217</b>
A. HYRJE .....	217
B. RRUGËT.....	219
Kudri institucional për Përdorimin e Burimeve .....	226
Masat për përmirësimin e efiçencës.....	228
C. HEKURUDHAT .....	229
D. PJESËMARRJA E SEKTORIT PRIVAT.....	231
E. KONKLuzionet Kryesore dhe Rekomandime në Fushën e Politikave .....	232
Përmirësimi i planifikimit dhe procesit buxhetor në sektorin e transportit .....	232
Rishikimi i Strukturës së Shpenzimeve të Transportit.....	233
Trajtimi i problemit në Sektorin e Hekurudhave .....	233
Rritja e kontributit të Sektorit Privat në Sektorin e Transportit .....	234
<b>11. ENERGJIA.....</b>	<b>241</b>
A. PËRSHKRIM I PËRGJITHSHËM .....	242
B. SHPENZIMET PUBLIKE .....	244
C. SFIDAT DHE NEVOJAT PËR TË ARDHMEN .....	248
Kufizimet në importimin e energjisë elektrike.....	249
Kufizimet financiare .....	250
Deformimet e mbetura në strukturën e tarifave .....	251
Arritja e përmirësimeve të qëndrueshme në ecurinë e sektorit .....	252
D. KONKLUSIONE DHE REKOMANDIME .....	253

## **Tabela**

Tabela 1.1 Shqipëria: Tregues të Përzgjedhur Ekonomik, 1996-2005 .....	4
Tabela 1.2. Varfëria në Shqipëri (përqindja e individëve).....	5
Tabela 1.3. Të Ardhurat dhe Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë për Shtete të Përzgjedhura.....	9
Tabela 2.1. Shqipëria: Analiza Ndjeshmerie për Treguesit Kryesore të Borxhit të Sektorit Publik, 2005-09.....	24
Tabela 2.2. Bilanci Primar i Nevojshëm për të Stabilizuar Borxhin Publik .....	25
Tabela 2.3. Ndryshimet Akumuluese në Zërat Kryesorë Buxhetor, 1993-2005 .....	27
Tabela 2.4. Zbërthimi i Buxhetit të Qeverisë, 1999-2005 (% PBB).....	28
Tabela 2.5. Analizë e Ngurtësisë së Buxhetit, 2000-05 .....	31
Tabela 2.6. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikimi Ekonomik, 2004 (% e PBB) .....	33
Tabela 2.7. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikimi Ekonomik (% e Totalit) .....	34
Tabela 2.8. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikim Funkcional, 2004 (% i PBB).....	37

Tabela 2.9. Tregues Krahasues të Borxhit Publik, 2003.....	40
Tabela 3.1. Programet Strategjike – një Numër i Tepruar i Angazhimeve të Mbivendosura .....	46
Tabela 3.2. Shpërndarje e Buxhetit në 2005 e Krahasuar me Tavanet e Burimeve për Ministri të Përzgjedhura .....	51
Tabela 4.1. Investimet Buxhetore, 1996-2005 (milion Lek).....	70
Tabela 4.2. Investimi Publik Total, 1999-2005 .....	71
Tabela 4.3. Investimet e Përgjithshme Publike: Shpërndarja sipas Sektorëve Kryesorë, .....	72
Tabela 4.4. Përbërja e Shpenzimeve për Investime sipas Programit: Ministria e Shëndetit dhe Ministria e Arsimit dhe Shkencës, 2001-05 .....	73
Tabela 4.5. Përbërja e Shpenzimeve për Investim me Financim të Jashtëm, 2002-05 .....	73
Tabela 4.6. Parashikueshmëria e Buxhetit të Investimeve: Investimet me Financim të Brendshëm, .....	76
Tabela 4.7. Parashikueshmëria e Buxhetit të Investimeve: 2002-04 - Investimet me Financim të Jashtëm, .....	77
Tabela 4.8. Numri dhe Madhësia e Alokimeve të Projekteve të Financuara Lokalisht, 2004-2006 .....	80
Tabela 5.1. Punësimi Publik: Një Krahasim Ndërkombëtar .....	94
Tabela 5.2. Përbërja e Punësimit në Sektorin Publik, 2005 .....	95
Tabela 5.3. Krahasimi i Kostos së Personelit të Sektorit të Qeverisë në Shqipëri dhe Vendet Krahasuese.....	96
Table 5.4. Krahasimi i normave të qarkullimit tre-mujore .....	98
Table 5.5. Përmbledhje e Karakteristikave Kryesore të Sistemeve të Pagave Ekzistuese .....	101
Tabela 5.6. Shembuj të Ndryshimeve në Pagën Mujore Totale të Profesioneve Administruese .....	104
Tabela 5.7. Paga Totale e Punonjësve të Kompanive të Sektorit Privat në të gjithë Shqipërinë .....	105
Tabela 6.1. Arrijet Arsimore të Popullatës në Moshë Pune.....	126
Tabela 6.2. Norma e pranimeve sipas grupmoshave .....	127
Tabela 6.3. Vlerësimi i Diferencave të Pagave sipas Nivelit Arsimor, Shqipëria, 2002 (%).....	128
Tabela 6.4. Përqindjet e Shpenzimeve sipas Programit Arsimor dhe Vitit.....	129
Tabela 6.5. Shpenzimet Për Njësi Sipas Nivelit Të Arsimit, Shqipëria dhe Vende të BE-15 dhe BE-8 tetëvjeçar bazë = 1.0) .....	129
Tabela 6.6. Shpërndarja Ekonomike e Shpenzimeve Publike për Arsimin (ne %).....	130
Tabela 6.7. Raportet Nxënës/Mësues .....	131
Tabela 6.8. Norma Nxënës-klasë sipas Vendbanimit, Nivelit të Arsimit dhe Vitit, 1997 dhe 2004.....	132
Tabela 6.9. Kursi i Frekuentimit Bruto dhe Diferencat sipas Kuintilit të Harxhimeve Familjare, Vendbanimit dhe Gjinisë, 2005.....	133
Tabela 6.10. Shpërndarja e Subvencioneve Publike Sipas Kuintilit Të Harxhimeve Familjare, Lloji i Arsimit .....	135
Tabela 6.11. Raporti i Pagave të Mësuesve ndaj PBB për Frymë në Shqipëri dhe Vendet Krahasuese.....	137
Tabela 6.12. Shembuj të Diferencave në Inpute dhe Rezultatet midis Qarqeve .....	140
Tabela 7.1. Treguesit Krahasues të Shëndetit, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese .....	144
Tabela 7.2. Shpërndarja Ndërajonale e Burimeve Fizike dhe Njerëzore në Sektorin Shëndetësor .....	147
Tabela 7.3. Financimi i Sektorit Shëndetësor, Shqipëria dhe Krahasimet Ndërkombëtare, 2002 .....	148
Tabela 7.4. Drejtimit në Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit, 2000-05 .....	149
Tabela 7.5. Përgjegjësitë e Financimeve në Sektorin Publik në Shëndetësi, 2000-2005 .....	150
Tabela 7.6. Shpenzime Publike për Shëndetin në bazë të Burimeve dhe Organeve Financiare 2000-2005 (Milion Lekë).....	151
Tabela 7.7. Burime të Fondit ISKSH 2001-05 .....	151
Tabela 7.8. Shpenzimet për Projektet Themelore të Shëndetit Publik dhe Parandalues, 2002-04.....	155
Tabela 7.9. Shpërndarja e spitaleve dhe përdorimi sipas numrit të shtretërve 2003 .....	156
Tabela 8.1. Shpenzime Pensioni në Vende Ku Numri i të Moshuarve është më Pak se 10 Përqind, 2002 .....	164
Tabela 8.2. Shpenzime të Konsoliduara për Mbrojtjen Sociale, 2000 dhe 2005 .....	164
Tabela 8.3. Mbrojtja dhe Shpërndarja e Programeve Sociale Qendrore, 2002 dhe 2005 .....	165
Tabela 8.4. Nivelet e Varfërisë me dhe pa Projekte të Mbrojtjes Sociale Individuale, 2005.....	166
Tabela 8.5. Mjaftueshmëria: Rëndësia e Transfertave Publike në Shpenzimet Familjare, 2005 (Vlera e Transfertës si përqindje e Konsumit Familjar) .....	166
Tabela 8.6. Burime të Fiancimeve për Pensionet, 2001-05 (milion lekë).....	169
Tabela 8.7. Prapambetjet ndaj Fondeve të Sigurimeve Shoqërore <sup>1/</sup> .....	170
Tabela 8.8. Ndihma Ekonomike: Shpërndarja, Mbulimi dhe Përkatësia, .....	179
Tabela 8.9. Paga e Faturës së Energjisë Elektrike, 2002 dhe 2005 .....	183
Tabela 9.1. Shqiptarëve që u Shërbehet nëpërmjet Rrjetit të Ujesjellësit .....	192
Tabela 9.2. Shpenzimet Totale në Furnizimin me Ujë dhe në Kanalizime sipas Llojit dhe Burimit, 1995-2005 (në milion lekë).....	193
Tabela 9.3. Kohëzgjatja e Furnizimit me Ujë, 2005 .....	195
Tabela 9.4. Struktura e Tarifave, 2004 dhe Treguesit e Kthimit të Kostos.....	200
Tabela 9.5. Ndryshimet në Eficiencën e Performancës së Ndërmarrjeve, 2005 .....	201
Tabela 9.6. Nevojat për investime për të përmbushur Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit .....	204



Tabela 9.7. Kursimet Potenciale (vjetore) nga Eliminimi i “Kostove të Fshehura” .....	204
Tabela 9.8. Përbalueshmëria e Rritjes së Propozuar të Tarifave .....	207
Tabela 10.1. Mbulimi me Infrastrukturë Rrugore (Vëzhgimet më të fundit të disponueshme mbulojnë periudhën 1997-2003) .....	220
Tabela 10.2. Shpenzimet e kërkuara për mirëmbajtje vjetore të rrjetit rrugor 2005-10 (në Milionë lekë) .....	224
Tabela 10.3. Të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara për sektorin rrugor 2006-10 (në milionë Lekë).....	226
Tabela 10.4. Fitimet dhe Humbjet e HSH, 2002-05 (Lek 000).....	230
Tabela 11.1. Mbështetja e Shtetit ndaj Sektorit Energjitik .....	245
Tabela 11.2. Madhësia dhe Shpërndarja e Deficitit Thuajse-fiskal, 2005 .....	246
Tabela 11.3. Treguesit Kryesorë (në qoftë se nuk përcaktohet ndryshe), 1989-2005.....	250
Tabela 11.4. Shpenzime dhe Financime për Investimet e Projektuara, 2006-10 .....	250
Tabela 11.5. Treguesit Kryesorë të Kërkuar për Ecurinë e Prodhimit të Energjisë Elektrike dhe Financimi i Brendshëm i Kërkuar, 2006-10.....	251

## **Figura**

Figura 1.1. Krahasime Rajonale: PBB Reale për Frymë (1990-2004, 1990=100) .....	2
Figura 1.2. Zhvillimi i Ritmeve të Rritjes Sektoriale (1990-2005) në Shqipëri.....	2
Figura 1.3. Hendeku Kursime-Investime, 1996-2005 (% e PBB) .....	3
Figura 1.4. Investimet private dhe publike, .....	3
Figura 1.5. Zbërthimi i ndryshimit në Varfëri, 2002-05 .....	5
Figura 1.6. Evoluimi dhe Shpërndarja e Varfërisë, 2002-05 .....	5
Figura 1.7. Energjia Elektrike si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005.....	6
Figura 1.8. Transporti si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, .....	6
Figura 1.9. Arsimi i Punëtorëve si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005.....	6
Figura 1.10. Niveli i Kontributeve të Sigurimeve Shoqërore, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005 .....	6
Figura 1.11. Mbulimi me Sigurime Shëndetësore, Regjistrimi në Shkollë dhe Aksesin në Shërbimin e Ujit, sipas Kuantileve të Konsumit, 2002, 2005 .....	7
Figura 1.12. Nivelet Aktuale dhe të Parashikuara të Shpenzimeve Publike, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese .....	10
Figura 1.13. Kufiri i Efikasitetit për Shpenzimet Totale Publike, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese .....	11
Figura 1.14. Kapja e Shtetit dhe Nivelet e të Ardhurave .....	12
Figura 1.15. Taksa e Miteve: Mitet si Përqindje e Shitjeve Vjetore, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese 2002, 2005 .....	13
Figura 1.16. Shpeshësia e Miteve: Përqindja e Firmave që Deklarojnë se Pagesat Jozyrtare janë të Shpeshta, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese 2002, 2005 .....	13
Figura 1.17. Të Ardhurat Tatimore dhe Nivelet e të Ardhurave, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese, 2000-2004.....	15
Figura 2.1. Deficiti fiskal i përgjithshëm dhe primar, 1993-2005 .....	21
Figura 2.2. Masa e Përgjithshme dhe Perberja e Pershtatjeve Fiskale, 1993-2005.....	22
Figura 2.3. Ecuria e Borxhit Publi të Shqipërisë, .....	23
Figura 2.4. Të Ardhurat Totale dhe Komponentët e saj, 1993-2005 (% e PBB) .....	27
Figura 2.5. Shpenzimet Kapitale, Operacionale dhe të Mirëmbajtjes, 1993-2005 (% e PBB) .....	29
Figura 2.6. Shpenzimet Kapital sipas Burimit të Financimit 1993-2005 (% e PBB).....	29
Figura 2.7. Shpenzimet Korrente, Zëra të Përzgjedhur 1993-2005 (% të PBB) .....	30
Figura 2.8. Shpërndarja Funktionale e Shpenzimeve Totale, 1993-2005.....	32
Figura 2.9. Fatura e Pagave si % e Shpenzimeve Primare dhe AKB për Frymë, 2003 .....	35
Figura 2.10. Koeficientët e Varësisë dhe Pensionet, 2004.....	35
Figura 2.11. Shpenzime Kapitale dhe Të Ardhurat për Frymë, 2003 .....	36
Figura 2.12. Shqipëria: Shkollimi të Rriturve dhe Shpenzimet Publike në Arsim .....	38
Figura 2.13. Shqipëria: Vdekshmëria Foshnjore dhe Shpenzimet e Përgjithshme në Arsim.....	39
Figura 2.14. Madhësia dhe Përbërja e Borxhit të Brendshëm Publik të Shqipërisë si 1996-2005, (% e PBB).....	41
Figura 3.1. Elementë Kryesorë të Sistemit të MFP .....	46
Figura 3.2. Shpenzimet sipas Funktionit (Aktuale), 2000-04.....	50
Figura 3.3. Devijimi në Përqindje midis Shpenzimeve të Buxhetit dhe Aktuale në Nivel Agregat 2000-04 .....	54
Figura 3.4. Shpenzimi Total Mujor 1999-2005 (000 lekë) .....	56
Figura 3.5. Shpenzimet Korrente dhe Kapitale, 2004.....	56
Figura 3.6. Përqindja e firmave që thonë se pagesat jozyrtare janë të shpeshta, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002, 2005 .....	59
Figura 4.1. Investimi Publik Buxhetor. Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005 .....	70
Figura 5.1: Punësimi në Shërbimin Civil, Pagat Reale dhe Shpenzimi për Paga, 1993-2006 .....	93

Figure 6.1. Arritjet Arsimore sipas Grup Moshës.....	126
Figura 6.2. Norma e Pranimit dhe PBB për Frymë Vlerat Aktuale dhe të Parashikuara, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese.....	126
Figura 6.3. Rezultatet e Leximit kundrejt PBB për Frymë për Vendet Pjesëmarrëse në.....	128
Figura 6.4. Përqindja e Studentëve me Rezultate nën Nivelin 3 në Testin e Leximit, PISA 2000, për Vendet Pjesëmarrëse në Tranzicion.....	128
Figura 6.5. Frekuantimi i Arsimit të Mesëm ndaj Shpenzimeve për Edukimin, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese.....	131
Figura 6.6. Rezultatet e Leximit sipas PISA ndaj Shpenzimeve për Arsim, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese.....	131
Figura 6.7. Shpërndarja e Subvencioneve Arsimore midis Përfituesve.....	134
Figura 6.8. Drejtimit në Numrin e Grupmoshave Shkollore, 2004-21.....	135
Figura 6.9. Parashikimi i Frekuentimit për Klasat 1-8 gjatë 2004-15.....	136
Figura 6.10. Parashikimi i Frekuentimit për Klasat 9-12 gjatë 2004-15.....	136
Figura 6.11. Përqindja e Klasave të Arsimit të Mesëm sipas Nivelit të Amortizimit të Godinës së Shkollës, 1997 dhe 2004.....	139
Figura 6.12. Përqindja e Klasave të arsimit Tetëvjeçar sipas nivelit të amortizimit të Godinës së Shkollës, 1997 dhe 2004.....	139
Figura 6.13. Pjesa e Shpenzimeve Publike për Frymë sipas Nivelit Arsimor, 2002-05.....	139
Figura 6.14. Përqindja e Shkollave dhe Nxënësve në Sistemin me Turne në Nivelin Tetëvjeçar dhe të Mesëm, 1997 dhe 2004.....	139
Figura 7.1. Jetëgjatësia dhe Shpenzimet për Kujdesin Shëndetësor në Europën Qendrore dhe Lindore.....	144
Figura 7.2. Shpenzimet nga xhepi për Shëndetin nga Kuintili i Shpenzimeve, 2002 dhe 2005.....	145
Figura 7.3. Impakti i Varfërisë për Shpenzimet Shëndetësore.....	146
Figura 7.4. Shpenzimet Totale (majtas) dhe ato Publike për Kujdesin Shëndetësor (djathtas) dhe të Ardhurat për Frymë.....	148
Figura 7.5. Shpërndarja e Sigurimit Shëndetësor sipas Rajonit.....	151
Figura 7.6. Evolucionit i Shpenzimeve të Sektorit Publik për Shëndetin sipas Projektit 2000-05.....	152
Figura 7.7. Shpenzimet jashtë Rroge për Kujdesin Paresor Jashtë Tiranës, 2001-05.....	153
Figura 7.8. Norma e Ekzekutimit të Buxhetit, Shpenzimet Totale të Sektorit Publik dhe Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit, 1999-2004.....	154
Figura 7.9. Numri i Vizitave për Mjek të Përgjithshëm.....	155
Figura 7.10. Ditët në Spital për Mjek dhe Infermiere.....	155
Figura 7.11. Jetëgjatësia dhe Shpenzimet Publike për Shëndetin.....	157
Figura 7.12. Shpenzimet Periodike të Sektorit Publik për Shëndetin sipas Rajonit.....	157
Figura 7.13. Luhatjet Rajonale Për Shpenzimet e Sektorit Shëndetësor (2004).....	158
Figura 7.14. Shpenzimet Periodike për Shëndetin dhe Vlerësimi i Varfërisë sipas Qarkut (2004).....	158
Figura 8.1. Normat e kontributit për Pensionet në Vendet e Zgjedhura të OECD sipas përqindjes së rrogave.....	171
Figura 8.2. Normat e kontributit për Pensionet në Vendet e Zgjedhura të Evropës Qendrore.....	171
Figura 8.3. Sistemi i Vartësisë, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese (në përqindje).....	172
Figura 8.4. Pensionet Shqiptare në Lidhje me Rrogën Mesatare sipas Skenareve të Ndryshëm të Indeksimit.....	173
Figura 8.5. Bilanci i Tanishëm i Sistemit të Pensioneve sipas Skenarëve Alternativë.....	174
Figura 8.6. Simulimi i Efekteve të Masave të Njoftuara Qeveritare.....	175
Figura 8.7. Barazia Në Shpenzimet e Asistencës Sociale.....	178
Figura 8.8. Shpenzimet dhe Vlera e NE (Miliard lekë).....	178
Figura 8.9. Humbjet në Fondet e NE.....	179
Figura 8.10. Pjesa e Përfitimeve nga Projekti i Uljes së Varfërisë, nga Kuintili më i Ulët, Vendet me të Ardhura të Ulta, (LIC) dhe Vendet me të Ardhura të Mesme (MC).....	180
Figura 8.11. Shpenzime Reale për Përfitimet nga Aftësia e Kufizuar dhe Vlera e Vërtetë e Përfitimit 2000-05.....	181
Figura 9.1. Financimi i Kostove Operacionale nëpërmjet Tarifave dhe Subvencioneve të Qeverisë Shqiptare (në milion Lekë).....	193
Figura 9.2. Aksesi në Furnizimin me Ujë dhe Kanalizime – Shqipëri dhe EAQ, 2004.....	194
Figura 9.3. Përqindja e Popullatës së cilës i Shërbehet me Ujë të Rrjedhshëm brenda Banesës.....	197
Figura 9.4. NRW: Shqipëria dhe Vendet e EAQ, %.....	198
Figura 9.5. Uji i Prodhuar përkundrejt Ujit të Shtur në 15 Ujësjellësa Urbanë.....	198
Figura 9.6. Shpenzimet për Mirëmbajtjen si % e Vlerës së Aseteve Fikse.....	199
Figura 9.7. Numri i Stafit për 1000 Lidhje.....	199
Figura 9.8. Përqindjet e Mbulimit të Kostove Operacionale.....	202
Figura 9.9. Përqindjet e Arkëtimeve, %.....	202
Figura 9.10. Investimet në Ujësjellës dhe Ujë të Rrjedhshëm brenda Banesave, Shqipëri, 2002 – 05.....	210
Figura 9.11. Investimet në Ujësjellës dhe Aksesi në Higjienën e Kanalizimeve në Shqipëri.....	210
Figura 9.12. Mesatarja e Investimeve Vjetore në Ujësjellës dhe Nivelin e Varfërisë në Shqipëri.....	210

Figura 9.13. Investimet në Ujësjellës për Bashki përkundrejt Aksesit, 2002-05 .....	210
Figura 10.1. Përberja Funktionale e Shpenzimeve në Fushën e Transportit sipas Llojit, 2000-05 .....	218
Figura 10.2. Tendencat në Shpenzimet Periodike dhe ato Kapitale sipas DPRR 2000-05 (në milionë lekë).....	221
Figura 10.3. Statusi i gjendjes së rrugëve .....	222
Figura 10.4. Përqindja e Firmave që Pranojnë se Transporti është një Problem për të Bërë Biznes, 2002 dhe 2005 .....	222
Figura 10.5. Vdekjet nga Trafiku për 10,000 mjete në (2002 nëse nuk është shprehur ndryshe).....	222
Figura 10.6. Të Ardhurat nga Taksat mbi Përdoruesit e Rrugëve 2000-05 (në milionë lekë) .....	225
Figura 10.7. Çmimet e Karburantit dhe Taksat (Nëntor 2004) .....	225
Figura 10.8. Investimet në Rrugët Lokale dhe Varfëria .....	228
Figura 10.9. Të dhëna të Përzgjedhura mbi Produktivitetin për Ballkanin Perëndimor dhe Hekurudhat Standarde (2003 deri kur të kemi të Dhëna të Tjera).....	230
Figura 11.1. Tarifat Mesatare, 2000-05 .....	243
Figura 11.2. Raporti i Arkëtimeve dhe të Ardhurave të Grumbulluara, 2000-05 .....	243
Figura 11.3. Subvencione për Energjinë Elektrike, 2000-05 .....	244
Figura 11.4. Arkëtimi sipas Llojit të Konsumatorëve (% e faturave) përfshirë Detyrimet e Prapambetura, 2000-05 .....	247
Figura 11.5. Kërkesa, Prodhimi, Importet neto dhe Rënia e Ngarkesës, 2000-05 .....	248
Figura 11.6. Energjia Elektrike: Totali i Humbjeve (në % të Ofertës Vendase).....	249
Figura 11.7. Humbjet në Shpërndarje dhe Transmetim, 2000-05.....	249

## **Kutia**

Kutia 2.1. Përberja e Shpenzimeve, Rritja dhe Rregullimi Fiskal Evidenca nga Vendet e PRGF.....	26
Kutia 3.1. Konservatizmi i PBA dhe Parashikimi i Buxhetit.....	49
Kutia 3.2. Shpërndarjet e PBA për Vitet e Fundit të Ciklit – një Baze e Besueshme për Planifikimin e Shpenzimeve.....	52
Kutia 3.3. Buxhetime sipas Programeve – Koncepti dhe Praktika.....	53
Kutia 3.4. Rialokimet – Një tregues i Buxhetimit të Dobët apo Fleksibilitetit në Menaxhimin e Buxhetit?.....	56
Kutia 3.5. Parimet e Menaxhimit të Mirë të Cash-it.....	57
Kutia 3.6. Fondet Rezerve dhe Kontingjencat – Parimi dhe Praktika.....	58
Kutia 4.1. Analiza e Tendencave të Investimeve Publike – Çfarë Përfshihet?.....	71
Kutia 4.2. Investimet Publike të Financuara nga Jashtë në 2004: Sa Regjistrohet?.....	74
Kutia 4.3. Regjistrimi i Ulet i Investimeve të Financuara nga Jashtë në Sektorin e Arsimit .....	75
Kutia 4.4. Klasifikimi i Shpenzimeve për Projektet e Financuara nga Jashtë .....	81
Kutia 4.5. Menaxhimi i Investimeve në Infrastrukturën Publike në Kore .....	82
Kutia 4.6. Procedurat e Propozuara për Identifikimin dhe Vlerësimin e Projekteve të Investimeve Publike nën SPI .....	84
Kutia 4.7. Regjistri i Projekteve të Investimeve Publike: Kërkesat Minimale të Informacionit.....	85
Kutia 4.8. Shpenzimet Operative dhe të Mirëmbajtjes në Shqipëri janë Nën Nivelin e Vendeve të Tjera të Rajonit. ....	86
Kutia 4.9. Menaxhimi i Burimeve të Jashtme.....	88
Kutia 5.1. Parimet Evropiane dhe Praktika e Mirë: Një Sistem Vlerësimi .....	102
Kutia 5.2. Modelimi i Reformës së Pagave .....	107
Kutia 7.1. Matja e efikasitetit të Shpenzimeve Publike për Shëndetin .....	157
Kutia 8.1. Kufizime në të Dhëna .....	173
Kutia 9.1. Shembulli i një Ndërmarrje të suksesshme ujësjellësi: Korçë .....	202
Kutia 9.2. Testimi i Përfundimit të Ndërmarrjeve të Ujësjellësit në Shqipëri .....	205
Kutia 9.3. Subvencionet për të Varfërit: Disa mësimet të nxjerra nga eksperiencat.....	207
Kutia 9.4. Transfertat e Qeverisë së Ekuadorit drejt, Ofruesve të Shërbimeve të Ujit mbi bazën e meritave .....	208
Kutia 9.5. Kontratat e Menaxhimit mbi bazën e Performancës në katër qytete.....	209
Kutia 9.6. Performanca e Ndërmarrjeve në Zonat Turistike në Shqipëri krahasuar me Vendet fqinje.....	211
Kutia 11.1. Struktura e re e tarifave një sfidë për sektorin e energjisë .....	252

## FALENDERIME

Ky raport është bazuar në studimet dhe misionet e drejtuara nga grupi i Bankës Botërore, i cili ka punuar në Shqipëri gjatë vitit 2005 dhe pranverës së vitit 2006 dhe mbulon zhvillimet përpara kësaj periudhe. Grupi i punës dëshiron të falënderojë Qeverinë Shqiptare për bashkëpunimin e siguar nga zyrtarët e lartë të Kryeministrit, Ministrisë së Financave (MF), Ministrisë së Shëndetësisë (MSH), Ministrisë së Arsimit dhe Shkencës (MASH), Ministrisë së Punës, Përkrahjes Sociale dhe Shanseve të Barabarta (MPPSS), Ministrisë së Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacioneve (MPPTT), Ministrisë së Brendshme, Departamentit të Administratës Publike (DAP), Institutit të Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor, Institutit të Sigurimeve Shoqërore, dhe Korporatës Elektroenergjetike Shqiptare (KESH). Falënderime të veçanta i drejtohen Bernard Funck, i cili në mënyrë të vazhdueshme dhe mbështetje, drejtim dhe këshillim teknik.

Hartuesja kryesore e këtij raporti është Alia Moubayed (Udhëheqëse e Grupit të Punës), mbështetur nga Camille Nuamah, Sanjay Kathuria, Anna Gueorgieva dhe Nand Shani, dhe bazuar në raportet mbështetëse dhe kontributet e përgatitura nga grupi i punës i përbërë nga Monika Huppi dhe Dominic Haazen (Shëndetësi), Anita Schwartz (Pensione), Loraine Blank (Ndihma Sociale), Lorena Kostallari (Shëndetësi dhe Mbrojtja Sociale), Keiko Miwa, Sue Berryman, Lindita Xhillari, dhe Ylli Cabiri (Arsim), Iftikhar Khalil dhe Richard Hamilton (Energjetikë), Richard Martin Humphreys (Transport), Michael John Webster, Arben Bakllamaja dhe Andreas Rohde me udhëheqjen dhe këshillimin e Jonathan Halpern (Uji), Artan Guxho (Infrastruktura), Jana Orac, Jolanda Trebicka, Hugh Grant, dhe Gary Reid (Shërbimi Civil), Junghun Cho dhe Olav Christensen (Menaxhimi i Financave Publike), Andrew Bird (Menaxhimi i Financave Publike, Menaxhimi i Investimeve Publike), Andrew Dabalen (Analiza e ndikimit të shpërndarjes), Juan Carlos Ginarte, Olga Vybornaia, (Analiza Makroekonomike) dhe Caroline Van Rijckeghem (Analiza e qëndrueshmërisë së borxhit). Grupi i punës punoi me Grupin e Vlerësimit të Besueshmërisë dhe të Përgjegjshmërisë të Vendit udhëhequr nga Devesh Chandra Mishra duke patur parasysh rëndësinë e çështjeve të menaxhimit të financave publike, në të dy aspektet. Përfundimet paraprake të pasqyruara në kapitullin e menaxhimit të financave publike dhe menaxhimit të investimeve publike u diskutuan dhe me Ministrinë e Financave. Përfundimet paraprake në kapitullin e Ujit u paraqiten dhe u diskutuan gjithashtu në një workshop të përbashkët me Ministrinë e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacioneve dhe donatoreve përkatës të përfshirë në sektorin e ujit.

Grupi i punës i detyrohet një mirënjohje të veçante Departamentit për Zhvillimin Ndërkombëtar për inkurajimet dhe mbështetjen financiare bujare të tij. Ky grup gjithashtu përfitoi nga një ndërveprim i ngushtë me Grupin e Konsulences për Ministrinë e Financave financuar nga DFID, FMN, USAID, PNUD, Institutit Urban dhe Ambasada e Mbretërisë së Hollandës, si dhe me anëtarët e grupit tematik të donatoreve për menaxhimin e financave publike. Grupi i Punës gjithashtu dëshiron të falënderojë dhe grupin e projektit financuar nga BE-ja që kanë punuar mbi Reformën e Pagave në mbështetje të Departamentit të Administratës Publike (DAP-it).

Komente të vlefshme u morën dhe nga Profesor Vito Tanzi (vlerësues i jashtëm), Bert Hofman (vlerësues i brendshëm), Marianne Fay, dhe grupi i FMN-së në Shqipëri kryesuar nga Istvan Szekely. Komente nga institucione të ndryshme qeveritare shqiptare u morën në muajin tetor 2006, të cilat shërbyen për të rishikuar disa pjesë të raportit.

Gjithashtu, Grupi i Punës dëshiron të falënderojë Nadir Mohammed, Monika Huppi, Piet Van Heesewijk Joao Oliveira dhe Gord Evans për udhëheqjen e tyre shumë të vlefshme, dhe Erjon Luçi për mbështetjen e tij në finalizimin e këtij raporti.

Grupi i Punës falenderon përzemësisht mbështetjen e Enkelejda Karaj, e cila organizoi punën e grupit në Shqipëri, si dhe falenderon Mismake Galatis, Ekaterina G. Stefanova dhe Armanda Carcani për ndihmesën e tyre të çmuar në përpunimin e këtij raporti.

## 1. KUADRI STRATEGJIK

*Për të ruajtur ritmet e larta të rritjes ekonomike dhe të reduktimit të varfërisë, Shqipërisë do t'i duhet të rrisë investimet private dhe të gjeje burime të reja të rritjes së produktivitetit. Megjithatë, sektori privat akoma përballlet me kufizime në rritje, duke përfshirë një forcë pune me aftësi të ulët, infrastrukture me cilësi të ulët dhe furnizime jo të përshtatshme të shërbimeve utilitare, taksat relativisht të larta për punën, të cilat i shtohen shpenzimeve dhe rrisin informalitetin, dhe një mjedis të dobët qeverisjeje që imponon transaksione me kosto të larta për firmat.*

*Politika e shpenzimeve publike është në qendër të këtyre sfidave të zhvillimit. Në veçanti, përmasa dhe financimi i shtetit janë kritike për t'i dhënë formë kuadrit të gjerë makroekonomik për investimet dhe krijimin e vendeve të punës, ndërkohe që efektiviteti i shpenzimeve publike ndikon në ritmin e akumulimit të kapitalit njerëzor dhe produktivitetin e investimeve private, ndërsa kuadri institucional i sektorit publik i jep formë ambientit për kryerjen e biznesit.*

*Në këtë raport konstatohet se madhësia e qeverisë shqiptare në nivelin 29 për qind të PBB është në masën e duhur, por aktivizimi i burimeve është i deformuar - taksat e larta mbi pagat kanë dekurajuar krijimin e sektorit formal të punësimit. Çka është më e rëndësishme, shpenzimet qeveritare në Shqipëri janë inefikase-vendi mund të arrijë rezultatet aktuale me më pak burime. Së fundi, dobësitë e institucioneve dhe e praktikave të besueshmërisë në sektorin publik vazhdojnë të rrezikojnë tërë ambientin qeverisës në përgjithësi dhe të dëmtojnë ndjeshëm efikasitetin dhe produktivitetin e shpenzimeve kapitale, një element plotësues për përmirësimin e investimeve private.*

### A. HYRJE

**1.1 Instrumentet e politikave publike në dispozicion të qeverisë ndikojnë objektivat e zhvillimit në mënyrë direkte nëpërmjet ndërhyrjeve në sektorin, si edhe nëpërmjet ndikimit të tyre në sektorin privat.<sup>1</sup>** Së pari, politika tatimore krijon burimet e nevojshme për programet publike, por specifikimet në hartimin e këtyre politikave kanë ndikime direkte në rishpërndarje dhe rritje. Së dyti, politika e shpenzimeve, nëpërmjet ndikimit të saj në nivelin dhe përbërjen e shpenzimeve, mund të përdoret për të influencuar në rezultatet e politikave. Së fundmi, kuadri i politikës rregullatore dhe institucionale vendos rregullat e lojës brenda ekonomisë dhe përcakton stimujt tek të cilët agjentët publikë dhe privatë do të bazojnë vendimet e tyre.

**1.2 Ky raport përqëndrohet në dy instrumente të politikës dhe pikërisht tek shpenzimet dhe institucionet.** Raporti vlerëson shkallën në të cilën ata kanë kontribuar në arritjet e objektivave të zhvillimit të Shqipërisë nëpërmjet Strategjisë Kombëtare për Zhvillim Ekonomik dhe Social (SKZHES) dhe sugjeron alternativa të reformës institucionale dhe të shpenzimeve të cilat duhet të ndihmojnë përgatitjen në vazhdim të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI) të Shqipërisë dhe objektivave të saj për të nxitur rritjen ekonomike dhe reduktuar më tepër varfërinë.

**1.3 Për tu informuar mbi alternativat e politikave të ardhshme të shpenzimeve do të duhen njohuri të mira të kontekstit më të gjerë të rritjes, varfërisë dhe atij institucional. Ky kapitull trajton këto njohuri themelore.** Së pari, në këtë kapitull diskutohen tendencat dhe faktorët e rritjes ekonomike dhe reduktimit të varfërisë së Shqipërisë dhe identifikohen pengesat kufizuese të rritjes dhe papunësisë. Për këtë arsye, kapitulli bazohet në studime ekonomike dhe sektoriale të kryera kohët e fundit,<sup>2</sup> që shërbejnë si mbështetje për vlerësimin e rolit të shpenzimeve publike në trajtimin dhe zgjidhjen e këtyre kufizimeve, nëpërmjet akordimit të shpenzimeve publike dhe reformave në

<sup>1</sup> Shiko Parnestro, Rajram dhe Tiongstun, 2005 për detaje në lidhje me kuadrin analitik për të analizuar shpenzimet publike.

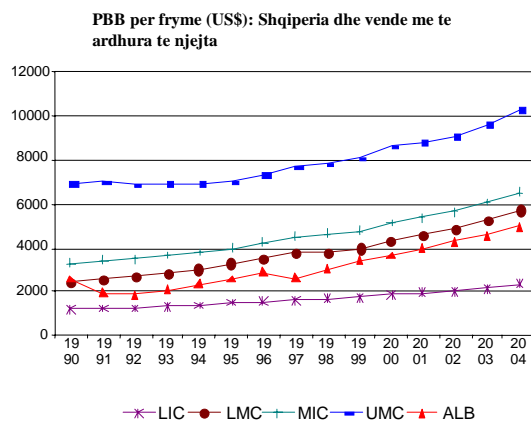
<sup>2</sup> “Shqipëria: Ruajtja e Rritjes së Qëndrueshme përtej Tranzicionit” (Banka Boterore, Memorandum Ekonomik i Vëndit, Dhjetor 2004), dhe “Shqipëri: Vlerësimi i Tregut të Punës” (Banka Boterore, Dhjetor 2005); Note

periudhën afatmesme. Së dyti, në këtë kapitull diskutohet roli i sektorit publik në përmirësimin e perspektivave të rritjes afatgjatë, edhe nëpërmjet madhësisë së tij, burimeve, dhe cilësisë së institucioneve të tij. Së fundi, në këtë kapitull diskutohen dobësitë kryesore që influencojnë qëndrueshmërinë makroekonomike.

## B. RITJA EKONOMIKE DHE REDUKTIMI I VARFËRISË

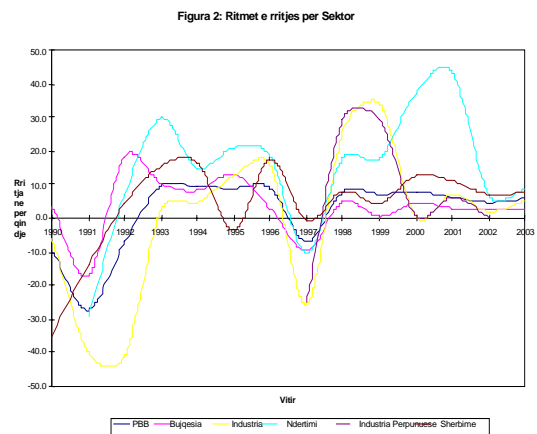
1.4 Që prej daljes nga kolapsi financiar i vitit 1997, Shqipëria arriti të ruaj mjaft mirë norma të larta të rritjes ekonomike. Aktiviteti ekonomik e rimori veten dhe normat e rritjes së Produktit të Brendshëm Bruto (PBB) real u rritën me shpejtësi deri në një normë mesatare vjetore prej 7 për qind gjatë periudhës 1999-2005, duke bërë që PBB-ja për frymë e Shqipërisë t'i afrohet niveleve të vendeve me të ardhura mesatare (shih Figurën 1.1. dhe 1.2). Kjo rritje ekonomike ka qenë më e larta midis vendeve në tranzicion. Që prej tranzicionit, rritja ekonomike e Shqipërisë ka ardhur kryesisht si pasojë e përmirësimeve në shpërndarjen e burimeve nga sektorët, firmat dhe aktivitetet me produktivitet të ulët tek ato me produktivitet të lartë.

Figura 1.1. Krahasime Rajonale: PBB Reale për Frymë (1990-2004, 1990=100)



Burimi: TZhB 2006

Figura 1.2. Zhvillimi i Ritmeve të Rritjes Sektoriale (1990-2005) në Shqipëri



Burimi: INSTAT

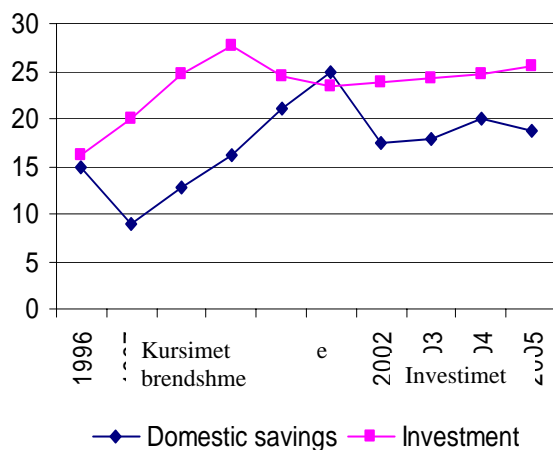
1.5 Kjo performancë ekonomike është përforcuar nga konsolidimi i qëndrueshëm fiskal dhe stabiliteti makroekonomik. Qeveria pati sukses në reduktimin e deficitit të përgjithshëm nga 13% e PBB-së në vitin 1997 në 3.4% në vitin 2005, ndërsa defiqiti primar zbriti nga 7.3 në 0.3% të PBB-së gjatë së njëjtës periudhë. Ulja e nevojave për huamarrje nga sektori publik që erdhi si rezultat i konsolidimit fiskal ruajti tendencën në ulje të normave të interesit dhe mbajti inflacionin nga njëri vit në tjetrin brenda diapazonit të planifikuar nga Banka e Shqipërisë, 2-4 për qind. Megjithatë, së fundmi janë shfaqur shenja të presionit inflacionist në rritje, të cilat kryesisht kanë ardhur prej një hopi më të madh nga ç'pritej në rritjen e kredive (Tabela 1.1). Një valë e madhe importesh në paralel me një ngadalësim të eksporteve, e kombinuar me përkeqësimin në performancën e sektorit të energjisë elektrike gjatë tremujorit të fundit të vitit 2005, dhe me një ngadalësim të sektorit të ndërtimit po dëmtojnë perspektivat e rritjes për vitin 2006: kjo e fundit është parashikuar të jetë 5 për qind në vitin 2006.

1.6 Gjatë tranzicionit, rritja ka ardhur kryesisht si pasojë e përmirësimeve në shpërndarjen e burimeve siç edhe është reflektuar në norma të larta të rritjes së produktivitetit total të faktorëve. Burimet janë rishpërndarë nga sektorët, firmat dhe aktivitetet me produktivitet të ulët (për shembull, bujqësia si mjet jetese) në ato me produktivitet të lartë (p.sh. eksport i produkteve të përpunuara). Si rezultat, rritja e produktivitetit total të faktorëve (PTF) shpjegon pothuajse të gjithë rritjen në periudhën 1993-2003, 6.1% të mesatares vjetore të rritjes së PBB me 6.3%.

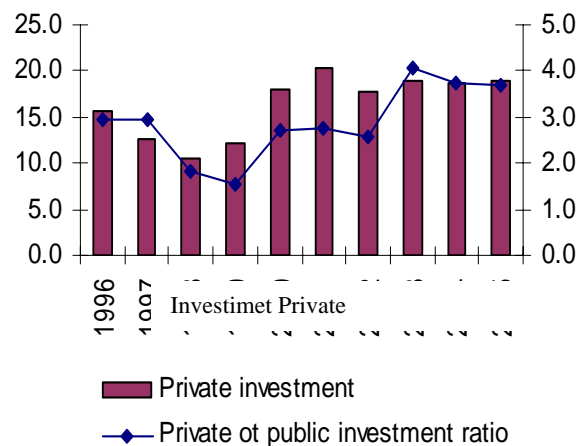
1.7 **Emigracioni i ka dhënë një impuls shtesë rritjes ekonomike duke rritur konsumin.** Kjo reflekton emigracionin në shkallë të gjerë në Greqi, Itali dhe vende të tjera në Evropë; që nga 1990, rreth një e pesta e popullsisë së përgjithshme është larguar dhe jeton jashtë vendit. Emigracioni ka qenë strategji e rëndësishme për t'u përballuar me mungesën e vendeve të punës dhe mundësive për të fituar të ardhura të mira në vend. Vlerësime zyrtare tregojnë që dërgesat nga jashtë janë burimi më i madh i këmbimeve valutore, të barabarta me pothuajse 14% të PBB. Ky fluks ka nxitur kërkesën e brendshme, sidomos në aktivitete jo-të tregtueshme si ndërtime dhe shërbime, dhe ka plotësuar të ardhurat e pothuajse të gjithë rezidentëve shqiptarë.

1.8 **Ndërkohë, kontributi i aktivizimit dhe akumulimit të faktorëve, punës dhe kapitalit, është përmirësuar vetëm në mënyrë modeste dhe përballet me kufizime.** Normat e investimit u rritën pas krizës financiare të 1997, por pas 1999 janë zvogëluar dhe kanë ngelur në vend. Kjo pasqyron, pjesërisht, investime direkte të huaje të ngadalta, të cilat në masën 3 përqind të PBB janë në një nivel të ulët në krahasim me ekonomi të tjera në tranzicion dhe me rritje të madhe. Me konsumin në mënyrë persistente në nivel të lartë, kursimet e brendshme pas 2001 janë zvogëluar (Figura 1.3 dhe 1.4). Të dy këta faktorë, emigrimi i punëtorëve të rinj dhe norma e ulët e kursimeve do të vazhdojnë të kufizojnë rritjen e faktorëve të prodhimit, dhe konfirmojnë domosdoshmërinë e gjetjes së burimeve për rritje të PTF (TFP).

**Figura 1.3. Hendeku Kursime-Investime, 1996-2005 (% e PBB)**



**Figura 1.4. Investimet private dhe publike, 1996-2005 (% e PBB)**



Burimi: MF dhe FMN

Burimi: MF dhe FMN

**Tabela 1.1 Shqipëria: Tregues të Përzgjedhur Ekonomik, 1996-2005**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>(Ndryshimi në përqindje përveçse kur është shënuar ndryshe)</b>										
PBB Nominale (Miliard lek)	314.9	322.2	412.3	474.3	530.9	587.7	624.7	682.7	766.4	836.8
Rritja e PBB Reale Inflacioni ICK (mesatare vjetore)	9.1	-10.2	12.7	10.1	7.3	7.0	2.9	5.7	5.9	5.5
Norma nominale e interesit të huave, f.p. a/	12.7	32.1	20.9	0.4	0.0	3.1	5.2	2.4	2.9	2.4
Norma nominale e interesit të depozitave, f.p. b/	28.8	43.0	25.0	25.8	23.7	11.9	16.0	10.5	13.7	12.2
Norma e papunësisë, mesatare vjetore	19.1	27.8	16.5	9.1	7.7	7.8	9.3	7.6	6.0	5.6
	12.4	14.9	17.8	18.4	16.8	16.4	15.8	15.0	14.4	14.2
<b>(Përqindje e PBB)</b>										
Kursimet e huaja c/	11.5	8.0	3.3	3.7	3.6	2.8	7.2	5.5	3.8	5.0
Kursimet e Përgjithshme Vendase	4.0	8.8	12.9	16.2	21.1	24.8	17.4	17.9	20.0	18.6
Publike d/	-8.6	-8.8	-4.6	-1.6	-1.6	-0.6	0.0	-0.1	0.1	0.8
Private	12.6	17.6	17.4	17.8	22.6	25.4	17.4	18.0	19.9	17.8
Investimet e Përgjithshme	15.5	16.8	16.2	19.9	24.6	27.6	24.5	23.4	23.8	23.6
Publike	4.5	4.3	5.8	7.8	6.6	7.3	6.7	4.6	5.0	4.6
Private	11.0	12.5	10.4	12.1	18.0	20.2	17.8	18.8	18.8	19.0
<b>(Përqindje e PBB)</b>										
Të ardhura totale & grante	18.3	18.3	24.2	25.5	23.8	23.7	24.7	24.5	24.1	24.0
Eksp total & huatë neto	30.4	31.4	34.5	34.9	31.9	31.6	31.4	29.0	29.2	27.4
Pagesat e interesit	3.1	5.8	8.8	7.5	5.8	4.3	4.0	4.4	3.7	3.1
Bilanci kryesor	-9.0	-7.3	-1.6	-1.9	-2.4	-3.6	-2.7	-0.2	-1.4	-0.3
Bilanci i përgjithshëm fiskal	-12.1	-13.1	-10.3	-9.4	-8.2	-7.9	-6.6	-4.5	-5.1	-3.4
Borxhi publik & publikisht i garantuar		84.6	75.9	72.7	72.8	67.6	65.0	61.8	56.5	54.5
I brendshëm		46.5	43.5	43.4	42.6	41.0	41.7	41.1	38.5	37.9
I jashtëm		38.1	32.4	29.3	30.2	26.6	23.3	20.7	18.0	16.6
<b>(Përqindje e PBB përveçse kur është shënuar ndryshe)</b>										
Eksporte GNFS	11.6	11.1	10.3	17.3	19.0	20.4	20.5	20.8	21.5	21.7
Importe GNFS	36.0	37.3	35.8	41.9	40.6	42.9	46.3	45.9	43.2	44.3
Bilanci i llogarisë korrente	-9.1	-11.1	-6.3	-7.6	-6.6	-5.8	-10.0	-8.1	-5.5	-7.8
IHD, neto	3.4	2.1	1.5	1.1	3.9	5.0	3.0	3.2	4.6	2.9
Dërgesat e punëtoreve	14.1	11.6	16.1	9.5	12.1	13.2	13.0	14.0	13.8	14.2
Rezervat zyrtare, mths importe, G&S	3.1	4.5	3.7	3.8	4.1	4.6	4.4	3.9	4.1	4.2
<b>(Përqindje e PBB përveçse kur është shënuar ndryshe)</b>										
Paraja e gjerë	49.1	61.6	58.1	61.7	61.8	67.1	65.3	65.0	65.7	68.5
Kredi të brendshme	3.5	4.0	3.6	3.6	4.2	4.7	6.4	7.7	9.3	14.5
Në monedhë vendase			2.3	1.7	1.4	0.8	1.5	1.6	2.0	3.6
Në monedhë të huaj			1.3	1.8	2.8	3.8	4.9	6.1	7.3	10.9
Rritja e kredive të brendshme private	30.5	19.0	14.7	13.3	31.8	23.4	41.0	31.0	37.0	74.9
Kursi i këmbimit										
Lek/US\$, e.o.p.	105.0	150.7	150.3	138.2	143.9	143.5	140.4	120.9	102.5	100.2
Kursi i këmbimit										
Lek/Euro, e.o.p.				147.5	133.5	130.6	138.5	142.6	132.5	124.0

a/ I referohet normave të interesit për huatë 6-12 muaj në Lek.

b/ I referohet normave të interesit për depozitat 12 mujore në Lek,

c/ Negativja e llogarisë korrente përfshirë transfertat zyrtare.

d/ Të ardhurat me grantet minus shpenzimet korrente dhe huatë neto.

Burimet: NSI, MF, BOA, INSTAT, Baza e të dhënave të Bankës Botërore dhe FMN.

**1.9 Një rezultat i ruajtjes së rritjes së kohëve të fundit është reduktimi i varfërisë në mënyrë të ndjeshme.** Niveli i varfërisë absolute u reduktua nga 25% në 2002 në 19% në 2005, apo 6.8 pikë përqindje, duke nxjerrë 221,000 persona jashtë varfërisë (Tabela 1.2). Kjo rënie është më e lartë se sa



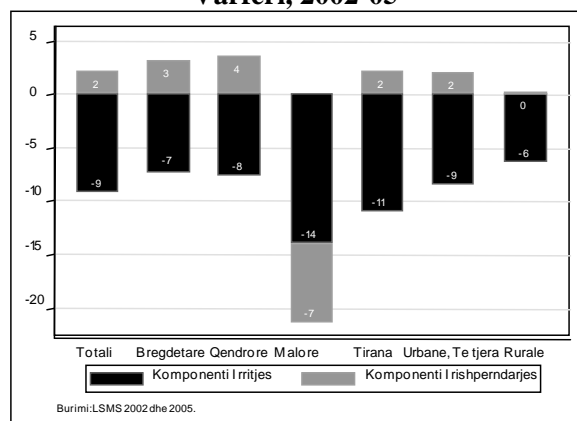
ajo e përjetuar kohët e fundit në shumicën e vendeve të EAQ dhe vende të tjera me të ardhura mesatare.<sup>3</sup> Zbërthimi i ndryshimeve në reduktimin e varfërisë në komponentë të rritjes dhe rishpërndarjes nxjerr në pah se efekti i reduktimit të varfërisë ishte shtyrë nga rritja, ku shkak për një rënie prej 9 pikësh në përqindje të popullsisë nën nivelin e varfërisë ishte rritja në konsumin mesatar. (Figura 1.5). Një rritje marxhinale në pabarazi kontribuoi në rritjen e varfërisë me 2 pikë përqindje. Elasticiteti i reduktimit të varfërisë ndaj rritjes së PBB është  $-3.6$ , më i madh se mesatarja  $-2.5$  për Evropën Juglindore, gjë që sugjeron se varfëria e Shqipërisë është shumë e ndjeshme ndaj rritjes së PBB-së sa në vendet fqinje.

**Tabela 1.2. Varfëria në Shqipëri (përqindja e individëve)**

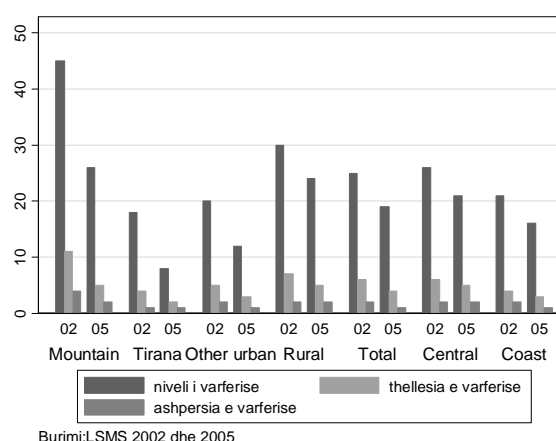
	Tirana		Urbane të Tjera		Rurale		Total	
	Të varfër	Jashtëzakonisht të varfër	Të varfër	Jashtëzakonisht të varfër	Të varfër	Jashtëzakonisht të varfër	Të varfër	Jashtëzakonisht të varfër
Nën nivelin e varfërisë 2002	17.8	2.3	20.1	4.8	29.6	5.2	25.4	4.7
Nën nivelin e varfërisë 2005	8.1	1.0	12.4	2.7	24.2	4.5	18.5	3.5

Burimi: LSMS 2002 dhe 2005.

**Figura 1.5. Zbërthimi i ndryshimit në Varfëri, 2002-05**



**Figura 1.6. Evoluimi dhe Shpërndarja e Varfërisë, 2002-05**



Burimi: LSMS 2002 dhe 2005

1.10 **Pjesa më e madhe rritjes ka ndodhur në dhe përreth zonave urbane, duke tërhequr migrim të brendshëm nga fshatrat.** Tirana p.sh. mundi që ta zvogëlojë koeficientin e varfërisë me më shumë se gjysëm. Në të vërtetë, varfëria në zonat urbane është zvogëluar me shumë më tepër shpejtësi se në zonat rurale. Megjithatë, krahasuar me 2002, numri i njerëzve të varfër në zonat rurale është reduktuar me 18% (megjithëse koeficientet e varfërisë ekstreme nuk u ndryshuan pothuajse fare) (Figura 1.6). Zona Malore përfitoi në mënyrë të ndjeshme si nga rritja ekonomike ashtu dhe nga përmirësimi në shpërndarjen e të ardhurave, kryesisht për shkak të emigracionit dhe të një zhvendosjeje në çmimet relative në favor të produkteve bujqësore.

1.11 **Ruajtja e këtyre arritjeve nuk do të jetë e lehtë, sepse ecuria mëparshme e rritjes ekonomike nuk është e qëndrueshme gjatë një periudhe afatmesme.** Evidenca nga një përlllogaritje e rritjes<sup>4</sup> tregon se përfitimet nga përmirësimi i shpërndarjes më të mirë e burimeve po

<sup>3</sup> Shiko Banka Boterore (2005) Rritja, Varfëria dhe Pabarazia, Kapitulli 2.

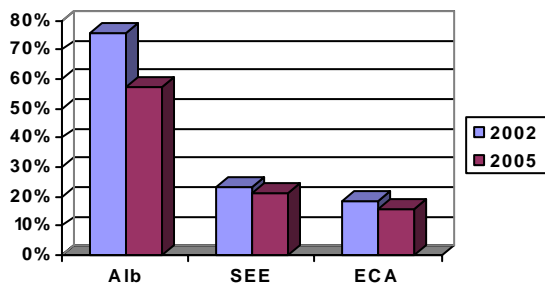
<sup>4</sup> "Shqipëria: Ruajtja e Rritjes së Qëndrueshme pëtej Tranzicionit" Memorandum Ekonomik për Vendin" (2004).

zvogëlohen dhe se rritja e produktivitetit të përgjithshëm të faktorëve është ngadalësuar ndjeshëm në vitet e fundit. Kufizimet në burime të reja të rritjes së PTF përfshijnë nivele të ulëta të arsimimit dhe mungesën e aftësive të duhura në forcën e punës,<sup>5</sup> pengesat për hyrjen dhe daljen e firmave (firmat e reja zakonisht sjellin me vete teknologji të reja); dhe institucionet qeveritare që krijojnë kosto të larta të transaksioneve për firmat, ulin mundësitë e mësimin, dhe inkurajojnë shpërndarjen nën-optimal të burimeve. Rritja e konsumit vazhdon të ushqehet nga dërgesat e larta nga jashtë dhe rritja në kreditë private.

**1.12 Shumë nga problemet strukturore që shqetësojnë ekonominë e Shqipërisë dhe pengojnë aktivitetin e sektorit privat varen në mënyre të ndjeshme nga performanca e sektorit publik.** Cilësi e ulët dhe infrastruktura e vjetruar, dhe relativisht aftësi e ulët e forcës së punës përfaqësojnë pengesa kryesore për të bërë biznes (Figura 1.7, Figura 1.8 dhe Figura 1.9).<sup>6</sup>

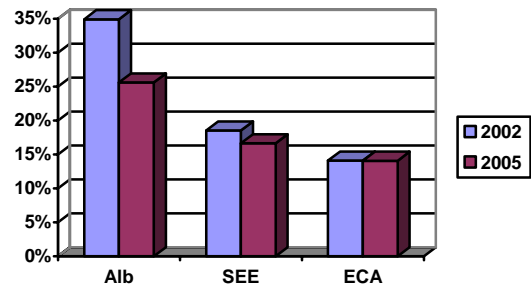
**Figura 1.7. Energjia Elektrike si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005**

*Përqindja e firmave që deklarojnë se energjia elektrike është problem për biznesin*



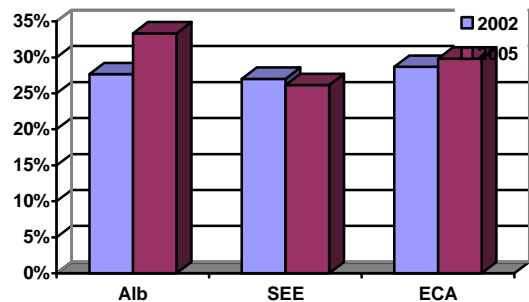
**Figura 1.8. Transporti si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005**

*Përqindja e firmave që deklarojnë se transporti është një problem për biznesin*



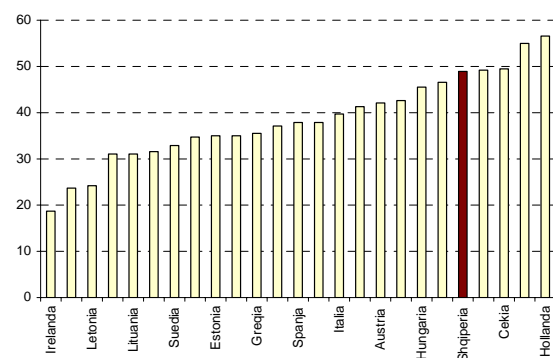
**Figura 1.9. Arsimi i Punëtorëve si Problem për Biznesin, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005**

*Përqindja e firmave që deklarojnë se arsimi i punëtorëve është problem për biznesin*



*Burimi:* Beeps dhe vlerësimet të ekspertëve të BB

**Figura 1.10. Niveli i Kontributeve të Sigurimeve Shoqërore, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005**



*Shënim:* Kontributet për Shqipërinë përpara korrik 2006

**1.13 Për më tepër, taksat e larta mbi pagën kanë dekurajuar punësimin formal dhe kanë ulur kërkesën për punë.** Tre të katërtat e forcës së punës janë tashmë të punësuar në sektorin jo-formal ndërsa rrogat e sektorit formal janë më të ulëta se mesatarja e SEE, ato janë rritur në terma

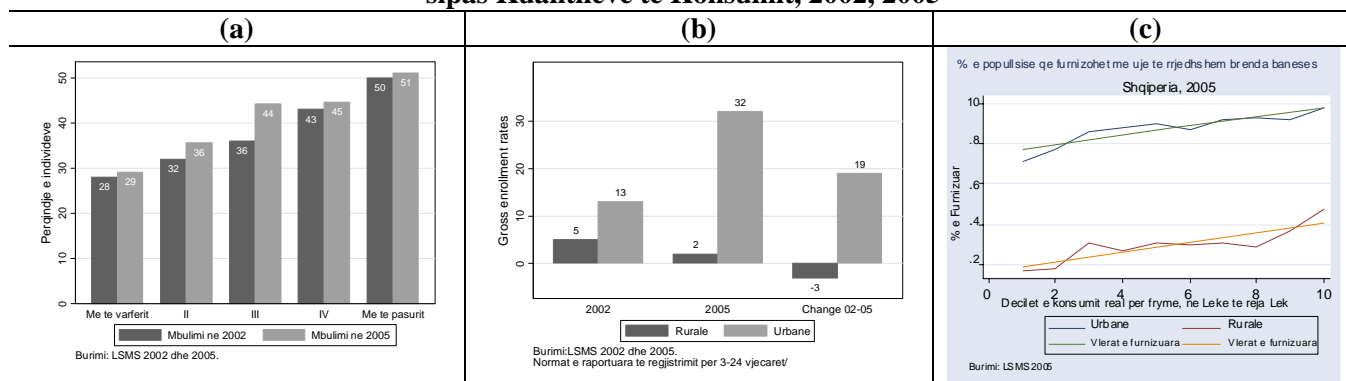
<sup>5</sup> Më shumë punëtorë të kualifikuar do të sillte një ofertë të rritur të punës, dhe kështu do të rriste pjesën e rritjes që vjen nga puna, por gjithashtu do të rriste PTF përderisa më shumë punëtorë të kualifikuar sigurojnë eksternalitete të mësimin për pjesën tjetër të forcës së punës. CEM (2004) jep evidencë të fitimeve private shumë më të larta për shkak të arsimimit më të lartë.

<sup>6</sup> Sondazh i Ambientit të Biznesit dhe Performancës së Sipërmarrjeve (BEEPS).

relative, dhe janë më të larta së në vende konkurrencte si Bulgaria dhe Rumania (Figura 1.10).<sup>7</sup> Një kombinim i të gjithë këtyre faktorëve, përveç konkurrencës së pandershme, rryshfetit tatimor, qeverisjes së dobët dhe korrupsionit do të thotë që firmat kanë një bazament të dobët për të qenë konkurruese, dhe shpjegon pse baza e eksporteve është kaq e ngushtë.

1.14 **Ndërkohe lufta kundër varfërisë nuk është aspak drejt fundit.** Megjithëse rritja e shpejtë e të ardhurave ishte kontribuesi kryesor në reduktimin e varfërisë, pjesërisht ajo u zmbars nga rritje e pabarazisë, sidomos në zonat bregdetare dhe qendrore. Varfëria në zonat rurale vazhdon të jetë e lartë, me popullsi nën nivelin e varfërisë për 2005 akoma 24 përqind, krahasuar me 11 përqind në zonat urbane. Përveç kësaj, të varfëritë janë kryesisht më pak të kualifikuar për punë, të pajisur vetëm me arsim fillor, dhe kanë më pak akses në shkollim në zonat urbane. Ata gjithashtu tentojnë të jenë të punësuar në sektorin jo-formal, pa mbrojtjen e rregullave të sektorit formal. Ndryshimet e mëdha në pasuri dhe statusin e arsimimit si edhe në ekselin në shërbime midis rajoneve pasqyrohen në diferenca në shpenzime në nivelin lokal (Figura 1.11).

**Figura 1.11. Mbulimi me Sigurime Shëndetësore, Regjistrimi në Shkollë dhe Aksesi në Shërbimin e Ujit, sipas Kuantileve të Konsumit, 2002, 2005**



### C. QEVERIA DHE RITJA AFAT GJATË

1.15 **Politika e shpenzimeve publike është në qendër të këtyre sfidave për të stimuluar rritje të re të produktivitetit dhe reduktim të varfërisë dhe pabarazisë në aksesin e shërbimeve.** Politika e shpenzimeve publike ka një rol të rëndësishëm në lidhje me: (i) ngritjen e kuadrit të përgjithshëm makroekonomik për investime dhe krijimin e vendeve të punës; (ii) sigurimin e shërbimeve publike që ndihmojnë akumulimin e kapitalit njerëzor ose në rritjen e produktivitetit të sektorit privat; dhe (iii) krijimin e strukturave ndihmëse institucionale dhe rregullatore për investime private. Në veçanti, përmasa dhe financimi i shtetit janë elementë kritikë në kuadrin makroekonomik për investime dhe krijimin e vendeve të punës. Nga ana tjetër, shpërndarja dhe efikasiteti i shpenzimeve publike do të influencojë shpërndarjen e shërbimeve publike që ndihmojnë akumulimin e kapitalit njerëzor, dhe do të influencojnë investimet publike që rrisin produktivitetin e investimeve private.

1.16 **Megjithatë, arritja e një shpërndarje më të mirë e shpenzimeve që nevojiten për të ndihmuar rritjen dhe krijimin e vendeve të punës nuk do të ndodhë “me urdhër”.** Kjo do të kërkojë përmirësime të vazhdueshme në kuadrin institucional për të përkthyer politikat e shpenzimeve në plane buxhetore dhe për të siguruar një zbatim efektiv të buxhetit.

1.17 Siç do të diskutohet tani, **performancat gjatë 5 viteve të fundit lënë shumë për të dëshiruar në të tre aspektet.** Problemi nuk qëndron aq shumë tek fakti se qeveria nuk do të ketë burime të mjaftueshme për detyrat që ka (përmasa e saj është e krahasueshme me atë që mund të pritët

<sup>7</sup> Vlerësim i Tregut të Punës së Shqipërisë, 2006.

në një nivel të tillë të ardhurash), problemi qëndron më shumë tek fakti se (i) Qeveria financon vetveten në një mënyrë që dekurajon punësimin, (ii) përdor burimet e përmendura në mënyrë jo-efikase, dhe (iii) pavarësisht planeve më të mira të hartuara, kuadri i qeverisjes vazhdon të jetë i dobët.

## **Madhësia e Qeverisë**

**1.18 Strategjia fiskale aktuale e Qeverisë për të mbajtur qeveri të vogël në rreth 30% duhet të ruhet dhe konsolidohet.** Strategjia fiskale e Qeverisë synon që të mbajë qeverinë të vogël në rreth 30% të PBB. Duke bërë këtë, Qeveria planifikon të rishikojë prioritetet e shpenzimeve ndërsa vazhdon të ruajë fokusin në sektorët socialë dhe të infrastrukturës, të përmirësojë cilësinë e shpenzimeve, dhe të rrisë të ardhurat nga tatimet nëpërmjet reformave administrative.

**1.19 Analizat midis vendeve të kryera në këtë raport për një grup vendesh me rritje të madhe me nivele të ndryshme të ardhurash sugjeron se sipas standardeve ndërkombëtare madhësia e qeverisë së Shqipërisë është e moderuar.** Shpenzimet e përgjithshme të qeverisë si pjesë e PBB në mesatare 30.5 përqind gjatë 2000-04 e vendos Shqipërinë brenda një grupi vendesh evropiane me qeveri relativisht të vogla, si Lituania, Letonia dhe Estonia. Megjithatë, në një perspektivë më të gjerë, niveli aktual i shpenzimeve është aktualisht më i madh se në disa vende model me rritje të madhe, si Korea, Kili, Irlanda, Malajzia dhe Tajlanda. Në fakt, disa nga vendet me rritje më të shpejtë që kanë periudha të zgjatura të rritjes si Shqipëria, kanë qenë në gjendje të arrijnë atë me një koeficient të shpenzimeve në raport me PBB në nivelin 30 përqind ose me më pak. Tabela 1.3 paraqet të dhëna për buxhetin për një numër vendesh-kryesisht vendet e lidhura dhe kandidatet e reja të BE në Evropë, por edhe disa vende që kanë historik prej dy apo tre dekadash të njëpasnjëshme me rritje të shpejtë të PBB.

**1.20 Një pyetje e rëndësishme e cila shtrohet shpesh është nëse sektorë publikë kaq të mëdhenj në vendet e reja anëtare dëmtojnë rritjen.** E shprehur ndryshe, kërkohet gjithashtu nëse sektorët e vegjël publikë në disa nga tregjet e reja janë përkeqësues të zhvillimit nëse nuk sigurohen shërbimet bazë dhe masa mbrojtëse. Ekziston një literaturë e gjerë kërkimore që përfshin shumë vende të botës dhe që tregon se ekonomitë me sektorë publikë të mëdhenj kanë tendencë të rriten më ngadalë dhe vuajnë nga norma të larta të papunësisë afatgjatë.<sup>8</sup> Tanzi dhe Schuknecht (2000) kanë konstatuar se shpenzimet e shtetit duhet të jenë jo më shumë se një e treta e PBB në mënyrë që të realizojnë shumicën e objektivave të tyre kryesore, politike dhe sociale<sup>9</sup>. Rritja e Shqipërisë ka qenë veçanërisht e ndjeshme në vitet e fundit. Rritja është gjithashtu shumë e fortë në vende me qeveri akoma më të vogla.

**1.21 Pyetja se cila është madhësia e duhur e një qeverie nuk është një pyetje e thjeshtë.** Ajo varet në një masë të madhe nga preferencat e qytetarëve për të mirat publike dhe mbrojtjen e shtetit nga vështirësitë ekonomike. Një seri studimesh<sup>10</sup> kanë përfshirë teste ekonometrike të synuar për të shpjeguar koeficientin e shpenzimeve publike ndaj PBB-së nëpërmjet faktorëve ekonomikë dhe socialë, të cilët mendohet se formojnë dhe pasqyrojnë preferencat e qytetarëve. Përcaktuesit e nivelit të shpenzimeve publike. Një ushtrim i ngjashëm është zhvilluar për këtë raport.

---

<sup>8</sup> Për shembull, shiko S. Foelster dhe M. Henrekson, "Efektet e Shpenzimeve dhe Taksave të Qeverisë në Rritje (ekonomike) në Vendet e Pasura", *European Economic Review*, vol. 45, Gusht 2001, dhe për vendet e në zhvillim J. S. Guseh, "Përmasa e Qeverisë dhe Rritja Ekonomike në Vendet në Zhvillim: Një Këndvështrim i Ekonomisë Politike", *Journal of Macroeconomics*, Vol. 19, Janar 1997.

<sup>9</sup> Shiko V. Tanzi dhe L. Schuknecht, *Shpenzimet Publike në Shekullin e 20*. Cambridge University Press, 2000.

<sup>10</sup> Keto variabla shpjegues midis të tjerësh përfshijnë nivelin e të ardhurave për frymë, hapjen me jashtë, madhësinë e popullsisë, dhe shkallën e urbanizimit. Shembuj të këtyre stimeve përfshijnë D. Rodrik, "Përse Ekonomitë Më të Hapura Kanë Qeveri Më të Mëdha", NBER Studim 5537, Prill 1996; S. Commander H. R. Davoodi, dhe U. J. Lee, "Shkaqet dhe Pasojat e Qeverisë për Rritje dhe Mirëqenie", studim mbështetës i përgatitur për Bankën Botërore *Raport i Zhvillimit Botëror 1997*; dhe A. Alesina, R. Wacziarg, "Hapja, Madhësia e Vendi dhe Qeveria", *Revista e Ekonomisë Publike* (69), 1998.

**Tabela 1.3. Të Ardhurat dhe Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverise për Shtete të Përzgjedhura**

Shteti	GNI për frymë (US\$ PPP, 2004)	Shpenzime (% e PBB 2004)	Të ardhura	Rritja e PBB reale për frymë(1993-2003)
<b>Shqipëria</b>	<b>5,070</b>	<b>28.7</b>	<b>23.7</b>	<b>5.8</b>
<b>Qeveri e Vogël Rritje e Shpejte (QVRS)</b>				
<b>Mesatare</b>		<b>28.1</b>	<b>27.8</b>	<b>4.4</b>
Irlanda	33,170	34.3	34.5	7.4
Rep e Koresë	20,400	20.8	31.1	4.0
Lituania	12,610	33.6	31.4	4.1
Estonia	13,190	37.9	39.6	6.0
Kili	10,500	21.1	23.3	3.0
Letonia	11,850	35.9	34.8	5.6
Malajzia	9,630	28.8	23.5	2.6
Rumania	8,190	30.7	29.6	2.1
Tailanda	8,020	16.8	17.1	2.5
Armenia	4,270	20.9	19.2	6.7
Gjeorgjia	2,930	28.2	22.1	4.0
<b>Qeveri e Madhe Rritje e Shpejte (FGBG)</b>				
<b>Mesatare</b>		<b>43.7</b>	<b>41.3</b>	<b>3.9</b>
Spanja	25,070	39.6	40.0	2.5
Greqi	22,000	48.3	43.6	2.9
Sllovenia	20,730	43.1	41.7	3.4
Republika Çeke	18,400	41.9	38.6	2.6
Hungaria	15,620	49.3	43.0	3.5
Republika Sllovake	14,370	38.9	35.0	3.8
Polonia	12,640	44.2	41.4	4.0
Kroacia	11,670	51.6	47.2	4.7
Bullgaria	7,870	40.0	41.7	2.0
Bosnja dhe Hercegovina 1/	7,430	40.5	40.3	9.1

1/ Relative me PBB e rregulluar për madhësinë e ekonomisë joformale.

Burimi: Banka Botërore, Autoritetet kombëtare.

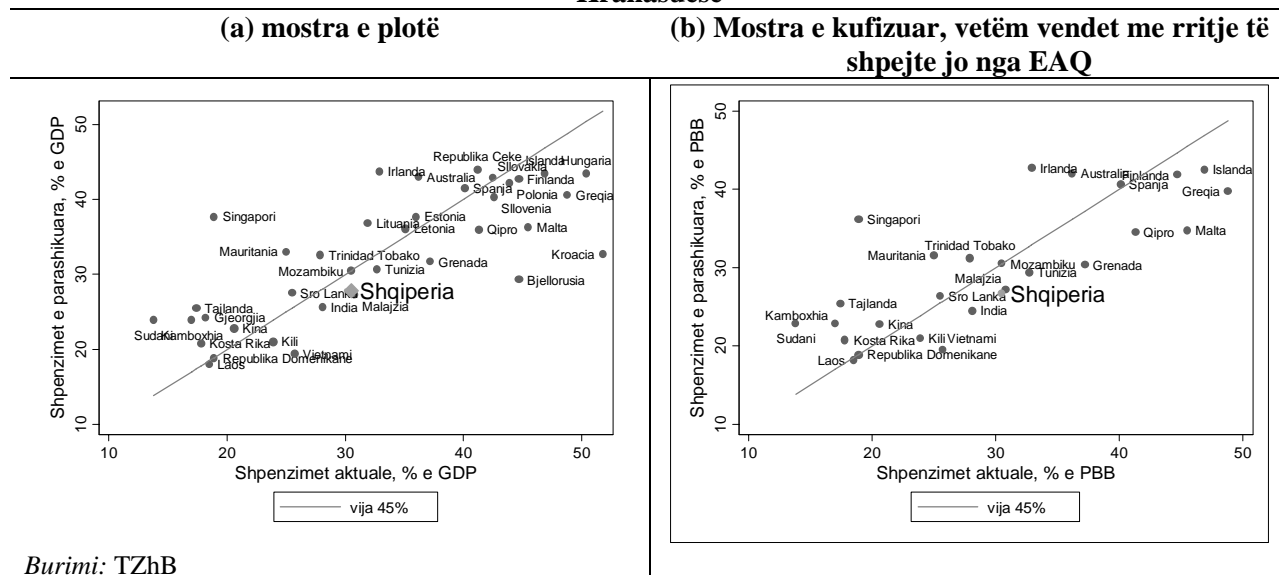
1.22 Rezultatet sugjerojnë se (i) nivelet e përgjithshme të shpenzimeve në Shqipëri kanë qënë relativisht në linjë me çfarë mund të pritet, duke patur të dhënë rrethanat ekonomike dhe shoqërore të vendit; dhe se (ii) një shtysë për të rritur shpenzimet publike ka mundësi të jetë e panevojshme dhe shpenzim i kotë sepse një përdorim më efikas i burimeve ekzistuese publike mund të sjellë shërbime më të efektshme të qeverisë. Pyetja që shtrohet këtu është nëse mund të gjenden vende me norma të larta dhe të qëndrueshme të rritjes që, duke mbajtur faktorët e tjerë të pandryshuar, kanë sektor publik me madhësi më të vogël, më të madhe ose të ngjashëm me atë të Shqipërisë. Figura 1.12 (a) paraqet rezultatet e një regresioni të bazuar në të dhëna nga 38 vende me ritmet më të shpejta të rritjes për frymë për periudhën 1994 deri 2003.<sup>11</sup> Grafiku paraqet nivelin e shpenzimeve publike të parashikuar nga regresioni i vlerësuar përkundrejt vlerave aktuale të shpenzimeve publike. Vija diagonale që kalon nga origjina pasqyron tërësinë e pikave për të cilat të dy nivelet janë të njëjta. Pikat në të djathtë të vijës paraqesin tërësinë e vendeve që kanë shpenzime aktuale të cilat janë më të

<sup>11</sup> Për afërsisht 140 vende u krijua një sistem i hollësishëm të dhënash. Ritmi mesatar i rritjes për frymë për të gjithë grupin për këtë periudhë është 2.0 përqind, dhe devijimi standart është 2.1. 38 vendet u përzgjedhën duke gjetur bshkësine e të dhënave që përmbante vetëm ritme të rritjes prej të paktën 2.5 përqind (ose devijimin standart një çerek mbi mesataren), e cila është një ritëm shumë i shpejtë rritjeje sipas standarteve historike. Normat mesatare të shpenzimeve nga 2000 në 2004 u regresuan me PBB reale për frymë në 2000 (në log) dhe në varabla dummy rajonale.

larta se sa parashikohen nga PBB-ja për frymë dhe vendndodhja rajonale e tyre. Në nivelin 30.5 përqind të PBB-së, mesatarisht në vitet 2000 deri 2004, niveli i shpenzimeve të Shqipërisë ka qenë 2.7 pikë përqindjeje e PBB-së më shumë se sa parashikohet nga modeli.

**1.23 Përsëritja e regresionit pa përfshirë vendet nga Evropa dhe Azia e Mesme, tregon se niveli aktual i shpenzimeve do të ishte 3.7 përqind i PBB-së më i lartë se parashikimi nga modeli.** Figura 1.12 (b) paraqet rezultatet për një nënbashkësi nga modeli original (28 nga 38) që përjashton vendet nga rajoni i EAQ. Kjo bëhet për të parë efektin mbi ritmet e rritjes dhe shpenzimet, të lidhur me ristrukturimin ekonomik dhe procese të tjera, duke përfshirë integrimin në rritje në BE dhe në këtë mënyrë mënjanimin e një animi të mundshëm evropian drejt qeverive më të mëdha. Vlera e parashikuar e shpenzimeve për vendin përftohet duke aplikuar vlerësimet e koeficientëve për modelin me njëzet-e-tetë-vende në treguesit e Shqipërisë. Rezultatet janë shumë afër atyre të modelit më të madh të vendeve me rritje të shpejtë, duke përforcuar më shumë përfundimin se nivelet aktuale të shpenzimeve në raport me PBB-në janë mëse të mjaftueshme për të patur një sektor publik efektiv, dhe për të ruajtur nivelet ekzistuese të rritjes.

**Figura 1.12. Nivelet Aktuale dhe të Parashikuara të Shpenzimeve Publike, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**



**1.24 Niveli i përgjithshëm i të ardhurave nga taksat në masën 22 përqind të PBB-së është gjithashtu në përputhje me nivelin e zhvillimit të Shqipërisë, por struktura e të ardhurave ka qenë shtrembëruese.** Megjithëse në përgjithësi niveli i taksave është i krahasueshëm me vende të tjera në tranzicion dhe me rritje të madhe- përveç taksave shumë të larta të punës<sup>12</sup> - administrimi i dobët dhe niveli i ulët i respektimit të ligjit rezultojnë në një bazë tatimore shumë të ngushtë e cila mban peshën kryesore të aktivizimit të burimeve dhe është akoma më në disavantazh nga korrupsioni në mbledhjen e taksave. Taksat e larta të sigurimeve shoqërore për të punësuarit dhe punëdhënësit në rreth 42 përqind të rrogës bruto kur kombinohen me taksën mbi të ardhurat personale kanë rezultuar në një barrë tatimore që përbën 33 përqind të kostove të punës. Kjo barrë është e lartë krahasuar me vendet me të ardhura të ulëta (megjithëse është disi tipike për vendet e rajonit EAQ), krijon faktorë jo-stimulues për krijimin e vendeve të reja të punës në sektorin formal dhe ka kontribuar në informalizimin në rritje të ekonomisë shqiptare.

**1.25 Për këtë arsye, pavarësisht rritjes së qëndrueshme të PBB-së, niveli i hapjes së vendeve të punës vazhdon të jetë i ulët.** Krijimi i vendeve të punës në sektorin privat ka qenë i ulët, sidomos

<sup>12</sup> Vendimi i qeverisë për të reduktuar kontributin e sigurimeve shoqërore rreth 9 pikë përqindje në korrik 2006 përbën një hap pozitiv që tregon vendosmërinë e qeverisë për të ulur aktivitetet informale.

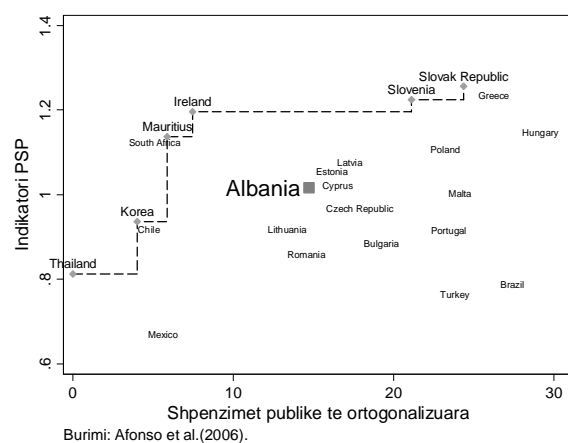
në sektorin formal. Në bazë të vlerësimeve të reja,<sup>13</sup> në vitin 2004 ishte e punësuar vetëm 60 përqind e popullsisë në moshë pune, shifër e cila është nën nivelin e vendeve të tjera në rajon. Norma e papunësisë në vitin 2004 ishte mbi 13 përqind,<sup>14</sup> me dy-të tretat që kanë qenë të papunësuar për të paktën 12 muaj. Mangësitë në të dhëna e bëjnë të vështirë një vlerësim të saktë të tablosë së tregut të punës përpara vitit 2001, por sipas INSTAT-it, punësimi total (formal dhe jo-formal) në vitin 2004 ishte vetëm 11,000 më i madh nga tre vjet më parë.

**1.26 Informalizimi në rritje i punësimit dhe flukset e larta të emigracionit konfirmojnë ngadalësinë në rritjen e punësimit veçanërisht në sektorin formal.** Tre e katërta e forcës së punës është e punësuar në mënyre informale ndërsa punësimi informal është i rëndësishëm për ekonominë dhe për mirëqenien e shumë familjeve, këta punëtorë janë veçanërisht të pambrojtur dhe shpesh janë të varfër. Vetëm 15 përqind e numrit të të papunëve në vitin 2002 kryen kalimin në punësimin në sektorin formal nga viti 2004, ndërsa vetëm 10 përqind e atyre që ishin jashtë forcës së punës në 2002 kryen një kalim të ngjashëm. Në kontrast, 38 përqind e të papunëve gjetën punë me pagë informale. Gjithashtu shenjë e krijimit jo-të mjaftueshëm të vendeve të punës janë nivelet në rritje të emigracionit. Paratë e ardhura nga ky punësim jashtë vendit përbëjnë një burim të rëndësishëm të ardhurash, por emigrantët gjithashtu përfaqësojnë “shterrim të trurit” për një vend me kapacitete të kufizuar si Shqipëria.

## Efiçienca e Sektorit Publik

**1.27 Gjithashtu, sektori publik karakterizohet nga një përdorim jo i mirë i burimeve që mobilizon.** Afonso, Schuknecht dhe Tanzi (2006) kryen një analizë sasiore të efiçencës së sektorit publik për dhjetë Vendet e Reja Anëtare (NMS) duke përdorur dy grupe të gjera të treguesve të performancës dhe efiçencës.<sup>15</sup> Për çdo vend, pikët për inefiçencën përcaktohen si raporti i inputeve dhe prodhimit të tij me inputet dhe prodhimin e një vendi që është në kufirin e efiçencës. Një tregues i efiçencës së inputeve prej 0.75 tregon që ky vend përdor 25 përqind më shumë inpute se sa prodhuesi më efiçent për të arritur të njëjtin nivel prodhimi. Një tregues i efiçencës së prodhimit prej 0.75 tregon që prodhuesi inefiçent realizon 75 përqind të prodhimit të realizuar nga prodhuesi më efiçent me të njëjtën sasi inputesh të konsumuara (Aneksi 1.1 dhe Figura 1.13).

**Figura 1.13. Kufiri i Efiçasitetit për Shpenzimet Totale Publike, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**



**1.28 Autorët konstatojnë se vendet me sektorë publik të vegjël dhe nivel të shpenzimeve publike jo larg 30 përqind të PBB-së kanë tendencë të jenë më efiçentë.** Një numër i vogël vendesh përcaktojnë, ose janë shumë afër me, kufirin teorik të mundësive të prodhimit: Singapori, Tailanda, Qiproja, Koreja dhe Irlanda. Duke përdorur të njëjtin model të tregjeve me rritje të shpejtë

<sup>13</sup> Shqipëria, Vlerësim i Tregut të Punës, Banka Botërore, 2006.

<sup>14</sup> Duke përdorur përkufizimin standard ILO, norma e papunësisë ra nga 10% në 2002 në rreth 6 përqind në 2004. 13.4 përqind i referohet një përkufizimi alternativ të papunësisë, e cila përfshin punëtorët e dekurajuar.

<sup>15</sup> Grupi i parë përfshin tregues të shpenzimeve administrative, arsimit dhe të shëndetësisë, dhe secili prej ktyre permbante disa nëntregues. Grupi i dytë përshin shpërndrja e të ardhurave (koeficientet Gini), stabilitet ekonomik (i matur nëpërmjet normës mesatare të inflacionit dhe variacionit të rritjes së PBB në 10 vitete e fundit) dhe performanc ekonomike (e matur nëpërmjet nomës mestare të papunësisë dhe rritjen e e PBB në 10 vitet e fundit)

BE8 dhe të tregjeve të tjera të reja, inputet dhe prodhimi i Shqipërisë krahasohen me bashkësinë e qeverive më eficiente (Singapor, Tailandë, Qipro, Kore dhe Irlandë).

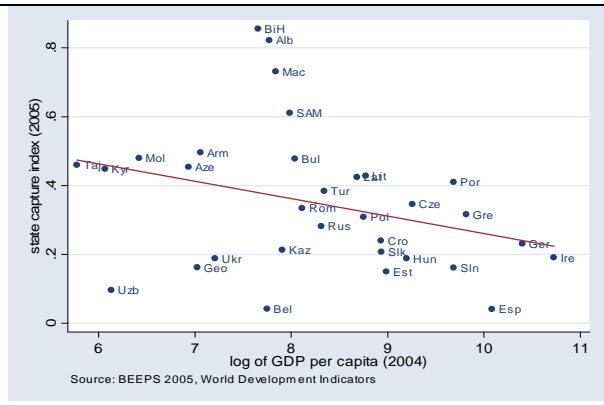
1.29 **Rezultatet sugjerojnë se qeveria mund të arrijë rezultatet aktuale me më pak burime, ose të përmirësojë ndjeshëm rezultatet me të njëjtin nivel burimesh.** Shqipëria mund të përdorë afërsisht 70 përqind më pak burime për të arritur të njëjtat rezultate, nëse do të ishte plotësisht efiçiente. Nga ana tjetër, pikët e shënuara në prodhim sugjerojnë se Shqipëria po realizon vetëm 80 përqind të prodhimit që do të mund të prodhonte nëse do të ishte në kufirin e efiçencës<sup>16</sup> (Aneksi 1.1). Gjithashtu rezultatet tregojnë se përbërja e shpenzimeve dhe mënyra sesi shpenzimet planifikohen dhe zbatohen dëmton efiçencën e vet. Kjo konfirmohet në analiza individuale sektoriale të detajuara në kapitujt e mëposhtëm të këtij raporti (kapitujt 6-11).

### Qeverisja dhe Cilësia e Institucioneve

1.30 **Evidenca ndërkombëtare, në një shkallë të gjerë, sugjeron se një efiçencë e tillë e ulët është simptomë e qeverisjes së dobët që vazhdon të pllakosë sektorin publik të Shqipërisë.** Në një përpunim të mëtejshëm të studimit të mësipërm Afonso etj (2006), konstaton se nivelet e larta të arsimit, shërbimi civil kompetent dhe sigurimi i të drejtave të pronës janë vendimtare për të rritur efiçencën e shpenzimeve publike, të gjithë elementë në të cilët Shqipëria merr pak pikë.

1.31 Në një raport të kohëve të fundit të Bankës Botërore,<sup>17</sup> **Shqipëria rradhitet midis vendeve me nivele shumë të lartë të kapjes së shtetit** (Figura 1.14) – d.m.th. forma të ndaluara, jo-legjitime dhe jo-transparente të ndikimit në institucionet e shtetit - dhe **një nivel mesatar të korrupsionit administrativ** - d.m.th. një masë e shumës së përfitimeve të ndaluara dhe jotransparente që i marrin zyrtarët publikë në zbatimin e ligjeve, rregullave dhe rregulloreve ekzistuese. Përhapja dhe shkalla e korrupsionit është dokumentuar edhe në një numër studimesh, duke përfshirë dy sondazhe të kohëve të fundit, Sondazhi i Mjedisit të Biznesit dhe Performanca e Sipërmarrjeve (Beeps) 2005, që mbulon 29 vende në rajonin e Evropës dhe Azisë Qendrore, dhe një sondazh kombëtar i financuar nga USAID për perceptimin e korrupsionit në 2005. Të dy sondazhet theksojnë përhapjen e korrupsionit në institucione dhe nivele të ndryshme të qeverisë. Në Raportin Botëror të Konkurrencës, tek Treguesit Institucionalë, Shqipëria renditet në vendin e 102 nga 117 vende për institucionet politike, dhe në vendin e 109 për treguesin “devijimi i fondeve publike”.<sup>18</sup>

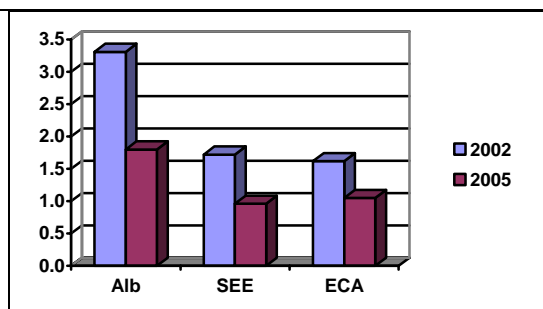
Figura 1.14. Kapja e Shtetit dhe Nivelet e të Ardhurave



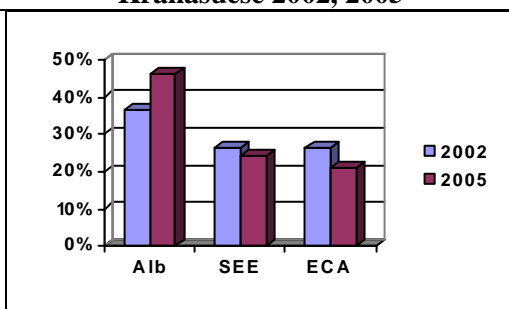
<sup>16</sup> Rezultatet janë nxjerrë nga analiza duke përdorur teknikën FDH.  
<sup>17</sup> *Antikorrupsion në Transicion: Një kontribut në debatin e politikave*, Banka Botërore, Washington, D.C., 2006, pp. 14-16.  
<sup>18</sup> Raporti i Konkurrushmërisë Botërore 2005. Shqipëria përfshihet për here të parë në 2005.



**Figura 1.15. Taksa e Miteve: Mitet si Përqindje e Shitjeve Vjetore, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese 2002, 2005**



**Figure 1.16. Shpeshtësia e Miteve: Përqindja e Firmave që Deklarojnë se Pagesat Jozyrtare janë të Shpeshta, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese 2002, 2005**



Burimi: Beeps

1.32 **Korrupsioni (siç shfaqet nga ryshfetet) merr forma të ndryshme, duke rritur koston e kryerjes së biznesit, dhe duke dëmtuar efektivitetin e koston së kryerjes së shërbimeve.** Pavarësisht nga reduktimi i miteve si pjesë e shitjeve vjetore të firmave private (Figura 1.15), shpeshtësia e pagesave të miteve është rritur (Figura 1.16), duke sugjeruar një rritje në llojin e transakcioneve që detyrojnë pagesën e miteve. Kjo shpeshtësi në 2005 mbetet më e larta midis vendeve fqinje dhe vendeve të tjera të EAQ, dhe është më e zakonshme në tatime, dogana, vendime gjyqësore dhe shërbime publike utilitare, duke vendosur një barrë të rëndë mbi bizneset nëpërmjet rritjes së koston.<sup>19</sup> Në sektorin e shëndetësisë, shumë praktika si “ofrimi i dhuratave” mjekëve ose infermiereve në ambientet shëndetësore shtetërore janë shumë të zakonshme.

1.33 **Gjithashtu, dispozita të dobëta besueshmërie, sidomos në prokurime, vazhdojnë të kufizojnë eficientë e përdorimit të burimeve (shiko Kapitull 3).**<sup>20</sup> Kuadri i përgjegjshmërisë nuk siguron kontroll të mjaftueshëm. Kjo komplikohet më shumë nga kufizimet në kapacitetet e burimeve njerëzore dhe teknologjike që pengojnë reformat e sistemit të menaxhimit të financave publike. Një Rishikim i Vlerësimit të Besueshmërisë për Vendin<sup>21</sup> i kohëve të fundit, i kryer së bashku me këtë raport vërteton konstatimet se ambienti i besueshmërisë është me rrezik dhe rezulton në keqpërdorim të fondeve publike. Mungesa e rregullave të përpikta për zbatimin e buxhetit, mungesa e konkurrencës në dhënie dhe menaxhimin e kontratave, përfshirë drejtimin sistematik tek prokurimet direkte, të gjitha kontribuojnë në një ambient me kontroll të ulët. Kësaj i shtohet dobësia në shqyrtimin e jashtëm dhe mbikqyrjen në nivelin e Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe Parlamentit.

1.34 **Qeverisja e dobët po ndikon negativisht në mjedisin e biznesit dhe shkurajon investimet e brendshme dhe të huaja.** Për shkak të rregullimeve të tepruara të qeverisë (kërkesa liçensimi dhe inspektime të tepërta) dhe ndërhyrjeve të paplanifikuara që çojnë në korrupsion, sektori i biznesit përballet me kosto të larta të bërjes biznes, si masat ligjore dhe rregullatorë kontradiktore ose mungesa e tyre, dhe zbatim i dobët i ligjit. Bazës së dobët ligjore për të drejtat e pronës i bashkëngjiten edhe dështimet e sistemit gjyqësor për të dhënë vendime të drejta dhe në kohë për

<sup>19</sup> Sipas renditjeve të Raportit Botëror të Konkurrencës, Shqipëria renditet në vend të 96, 100, dhe 107 respektivisht për treguesit e pagesave jo të rregullta për shërbimet (komunale) publike, të mbledhjes së tasave dhe vendimet gjyqësore.

<sup>20</sup> Banka Botërore, Rishikim i Vlerësimit të Besueshmërisë së Vendit (RVBV) fokusohet në rishikimin dhe vlerësimin e përshtatshmërisë dhe transparencës së procesit të implementimit të buxhetit, përfshirë prokurimet dhe rishikimin e sistemeve të monitorimit, raportimit dhe auditimit për flukset financiare publike.

<sup>21</sup> Rishikimi i Vlerësimit të Besueshmërisë së Vendit (2006) paraqet kuadrin e besueshmërisë për periudhën prill 2002-qershor 2006

mosmarrëveshjet tregtare dhe për të ngrirë kontratat. Edhe këtu, Shqipëria radhitet e fundit në rajon, për sa i përket masave për pavarësinë dhe efektivitetin e sistemit të drejtësisë.<sup>22</sup>

**1.35 Duke qenë në dijeni të problemit, vitet e fundit qeveritë e ndryshme kanë marrë një sërë masash për të reduktuar korrupsionin administrativ.** Masa anti-korrupsion të ndërmarra nga qeveritë e ndryshme përfshijnë adoptimin e Strategjisë Kombëtare për Luftën ndaj Korrupsionit, dhe një seri masash të hartuara për të forcuar kontrollin brenda departamenteve kryesore, sidomos administratat tatimore dhe doganore. Qeveria e re gjithashtu ka vendosur luftën kundër korrupsionit në qendër të programit të saj. Evidenca jo zyrtare dhe të dokumentuara tregojnë se është bërë progres në shumë fusha, veçanërisht në administratën publike, dhe menaxhimin e shpenzimeve publike (shiko Kapitullin 3). Për më tepër, progresi i vazhdueshëm i decentralizimit që prej vitit 2000, u ka dhënë autoriteteve të zgjedhura lokale më shumë kompetencë për shpërndarjen e burimeve dhe shërbimeve, dhe ka kontribuar në përfshirjen e komuniteteve në marrjen e vendimeve lokale, duke lejuar përgjegjësi më të madha në nivelin lokal.

**1.36 Megjithatë, progresi ka qenë i ngadaltë dhe prirjet e kohëve të fundit rrezikojnë të dëmtojnë arritjet e fituara me vështirësi.** *Ligji për Statusin e Nëpunësit Civil* (Ligji NC<sup>23</sup>) dhe legjislacioni ndihmës i tij mundësuan krijimin e një shërbimi civil kryesisht të depolitizuar, krijimin e një mekanizimi rregullues të besueshëm dhe të pavarur për aktet e menaxhimit të shërbimit civil dhe përmirësime të ndjeshme në atraktivitetin e pozicionit të nëpunësit civil, në lidhje me shpërblimin dhe drejtësinë në aktet e menaxhimit të shërbimit civil. Megjithatë, prezantimi i statusit të shërbimit civil dhe reformat shoqëruese kanë qenë graduale (Kapitull 5). Kjo ka kufizuar ndikimin në cilësinë e administratës publike sepse vetëm 3.3 përqind e punonjësve të qeverisë qendrore janë nëpunës civilë. Siç diskutohet në Kapitullin 5, shkarkimet nga puna kohët e fundit të nëpunësve civil jo gjithmonë duke ndjekur procesin e duhur përbën një kthim mbrapa serioz dhe mund të dëmtojë besueshmërinë e përpjekjeve për konsolidimin e institucioneve.

**1.37 Shkarkimet e kohëve të fundit përkeqësojnë problemin e kapacitetit të dobët në sektorin publik, i cili ngelet një faktor kufizues kryesor për qeverisje më të mirë dhe sigurimin e shërbimeve.** Siç është edhe theksuar gjatë gjithë këtij raporti, pamjaftueshmëria e kapaciteteve prek të gjithë sektorët. Këto kufizime përfshijnë aktivitete aq të ndryshme sa planifikimi dhe menaxhimi i shpenzimeve, veçanërisht brenda një Plani Buxheti Afatmesëm (PBA) në nivele sektori dhe kombëtar, planifikimi i asistencës sociale, dhe menaxhimi i borxhit. Sidoqoftë nevojat për kapacitete përforcohen nga të paktën tre faktorë: (i) kompleksiteti i reformave strukturore të gjeneratës së dytë, në krahasim me ato të gjeneratës së parë; (ii) kërkesat e MSA për parapranim në BE në një periudhë afatgjatë, të cilat bëjnë kërkojnë një fuqizim të kapaciteteve në një sërë fushash dhe trajtojnë përmirësimin e kapaciteteve si një kërkesë në vetvete; dhe (iii) lidhja e ngushtë midis qeverisjes dhe kapaciteteve.<sup>24</sup>

#### **D. FINANCAT PUBLIKE DHE QËNDRUESHMËRIA MAKOREKONOMIKE**

**1.38 Gjithashtu në qendër të programit të stabilizimit duhet të jetë konsolidimi i vazhdueshëm fiskal.** Përpjekjet e qeverive të ndryshme për të përmirësuar mbledhjen e të ardhurave, vendimi për të përshpejtuar programin e privatizimit dhe për t'i dhënë fund subvencioneve dhe huave favorizuese kompanive shtetërore sollin një rënie të deficitit buxhetor nga 13.1 përqind të PBB-së në vitin 1997 në afërsisht 3.4 përqind në vitin 2005. Shpenzimet e përgjithshme të qeverisë u reduktuan nga 31.4 në 27.4 përqind të PBB gjatë së njëjtës periudhë, një nivel shumë më i ulët në krahasim me atë në rajon. Më pas u reduktuan disbalancat primare, duke vendosur **raportin e borxhit të përgjithshëm publik ndaj PBB në një trajektore rënëse që prej 1998.**

<sup>22</sup> “Sistemet Ligjore në Ekonomitë në Tranzicion: Vlerësimi i të Kaluarës duke parë në të Ardhmen”, Banka Botërore, 2005.

<sup>23</sup> Ligj Nr. 8549, 11 Nëntor 1999

<sup>24</sup> Bullgaria: Analizë e Shpenzimeve Publike dhe Institucioneve, Banka Botërore, 2003.

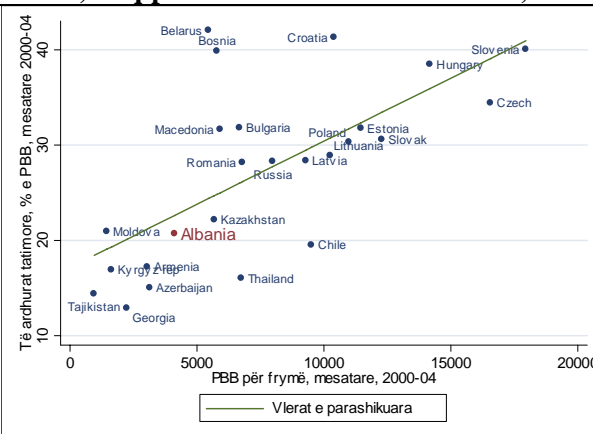
1.39 Në të ardhmen e afërt, drejtimi i politikës fiskale do të strukturohet nga nevoja për të (i) frenuar deficietin e jashtëm të llogarisë korrente; (ii) reduktuar borxhin publik; (iii) për t'u mbështetur tek një zgjerim shumë i shpejtë i kreditimit të sektorit privat; dhe (iv) dyfishuar përpjekjet për të përmirësuar administrimin e të ardhurave. Këta faktorë diskutohen më poshtë dhe në detaje më të hollësishme në Kapitullin 2.

1.40 Së pari, deficieti i llogarisë korrente i Shqipërisë është rritur kundrejt një bazë eksporti shumë të ulët, të ngushtë dhe të padiversifikuar, duke kufizuar hapësirën për të menaxhuar deficitet fiskale. Deficieti i llogarisë korrente (pa përfshire grantet) u rrit nga afërsisht 5.8 përqind i PBB në 2001 në rreth 7.8 përqind i PBB në 2005. Kjo mund t'i dedikohet pothuajse tërësisht një rritjeje në deficietin tashmë të lartë të tregtisë (mallra dhe shërbime) që u rrit nga 22.5 përqind e PBB-së në vitin 2001 në 24.1 përqind të PBB-së në vitin 2005. Llogaria korrente (përfshirëvlerësohet në 6.5 përqind e PBB duke përfshirë dhe grantet. Rritja e madhe e kërkesës së sektorit privat, e stimuluar nga rritje e madhe e kredisë dhe dërgesave nga jashtë, dhe ngadalësia në rritjen e eksporteve shkaktuan zgjerimin e deficietit të llogarisë korrente. Kjo është akoma më shqetësuese, po të kihet parasysh që koeficienti i eksporteve të mallrave dhe shërbimeve jofaktoriale ndaj PBB-së për Shqipërinë vazhdon të jetë më i ulëti midis ekonomive të tjera në tranzicion (21.5 përqind). Sa më sipër rrit shqetësimet për qëndrueshmërinë e borxhit të jashtëm kur disponueshmëria e financimit koncensional të jashtëm pritet të bjerë në të ardhmen.

1.41 Së dyti, në nivelin 54.5 përqind të PBB-së, stoku i borxhit publik dhe borxhit publik të garantuar është relativisht i lartë--midis më të lartave në vendet fqinje dhe vendeve me rritje të krahasueshme. Stabilizimi makroekonomik ka kontribuar në rënie të qëndrueshme të borxhit publik nga 85 përqind në fund të 1997 në rreth 55 përqind në 2005. Reduktimi rezultoi nga një kombinim i zvogëlimit të deficietit, politikave të shëndosha monetare që vendosën normat e interesit në një trajektore rënëse, dhe shlyerja dhe vendosja e afateve të reja për borxhet e prapambetura me kreditorët e jashtëm. Gjithashtu kontribuues ishte edhe përdorimi i të ardhurave të privatizimit për të tërhequr pjesë të borxhit të brendshëm. Reduktimi i borxhit të sektorit publik dhe përmirësimi i kapaciteteve të menaxhimit të borxhit janë vendimtare ndërkohë që aksesit në huatë koncensionale zvogëlohet. Shqipëria nuk ka ende një sistem të pavarur vlerësimi të aftësisë kredituese por po përgatitet për të.

1.42 Së treti, me rritjen e shpejtë të kreditimit të sektorit privat, bankat ka mundësi të jenë më pak të gatshme se sa në të kaluarën të financojnë qeverinë. Privatizimi i Bankës së Kursimeve së bashku me masat e tjera strukturore dhe lehtësimin e politikës monetare kontribuan në një rritje të shpejtë të kredive të sektorit privat, megjithëse nga një bazë e ulët. Meqenëse Banka e Kursimeve privatizuar kohët e fundit nuk ka më kufizime për të zgjeruar huadhënien, është e mundshme që ajo të diversifikojë portofolin e saj nga letrat qeveritare drejt huave për firmat dhe konsumatorët.<sup>25</sup> Kjo e kombinuar me nevojën për një mbështetje më të madhe në operacionet e tregut të hapur për drejtimin monetar, mund të ushtrorjnë presion në rritje në normat e interesit dhe bonot e thesarit, me pasojë për shpenzimet e shërbimit të borxhit të qeverisë.

**Figura 1.17. Të Ardhurat Tatimore dhe Nivelet e të Ardhurave, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese, 2000-2004**



Burimi: TZhB, SFQ

<sup>25</sup> Banka e Kursimeve aktualisht zotëron rreth 72 përqind të rezervës së papaguar të bonove të thesarit.

Gjithashtu, me konkurrencën në rritje në sistemin bankar, ekziston rreziku i përkeqësimit të portofolit të kreditimit. Së fundi, rritja e shpejtë e kredive rrezikon të stimulojë importe më të larta, duke zgjeruar defiçitin në llogarinë korrente dhe duke rritur borxhin e jashtëm.

1.43 **Së katërtri, situata e të ardhurave është e mundshme të qëndrojë e kufizuar.** Pavarësisht përmirësimeve të ndjeshme që prej fundit të vitit 2005, përpjekjet e Shqipërisë për të gjeneruar të ardhura ngelen të kufizuara nga administrimi i dobët i taksave dhe një sektor i madh informal.<sup>26</sup> Gjithsesi, të ardhurat nga taksat në 22 përqind të PBB-së janë pak a shumë në nivelin e pritur (Figura 1.17), gjë e cila mund të justifikojë disa pritje realiste për rritje të të ardhurave në të ardhmen. Sipas sondazheve, ryshfetet tatimore vazhdojnë të jenë një problem kryesor për bizneset.<sup>27</sup> Jo-çuditërisht, sektori informal vazhdon të jetë shumë i madh dhe çon në evazion fiskal. Ekonomia informale e Shqipërisë vlerësohet të jetë rreth 30 përqind e ekonomisë së saj formale. Të ardhurat e padeklaruara të familjeve vlerësohet të jene 52 përqind e PBB, më e larta midis vendeve në tranzicion. Për më tepër, reduktimi i tarifave në kontekst të zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit me Bashkimin Evropian do të çojë në humbje të mëtejshme të të ardhurave buxhetore.

---

<sup>26</sup> Administrimi i Taksave në Shqipëri, FMN, 2005.

<sup>27</sup> BEEPS, 2005.

## ANEKS 1.1. EFIÇIENCA E SEKTORIT PUBLIK

Në këtë pjesë në i referohemi studimit të bërë nga Afonso *etj* (2006) për të analizur efiçencën e sektorit publik për Shqipërinë, vendet e reja anëtare të BE-së, vendet candidate të BE-së dhe vendet me ritme ekonomike rritjeje të krahasueshme me atë të Shqipërisë, ndryshe, tregjet e reja në rritje të Azisë. Në u detyrohem dy prej autorëve, A. Afonso dhe V. Tanzi për mbështetjen e tyre.

**Përdorimi me efiçasitet i burimeve për realizimin e qëllimeve publike është vendimtar për një rritje të qëndrueshme ekonomike dhe për arritjen e rezultateve të zhvillimit.** Ne analizojmë burimet e përdorura në Shqipëri dhe vendet krahasuese, që do të thotë shpenzimet e tyre për sektorin publik siç përshkruhen në Tabelën A1.1. Së dyti në shikojmë rezultatet e sektorit publik, të paraqitura në Tabelën A1.2, dhe një seri treguesish të Performancës së Sektorit Publik të korrupsionit, burokracisë, rezultatet e arsimit, rezultatet e shëndetësisë, rritje ekonomike, etj.

**Shqipëria ka një sektor publik relativisht të vogël sipas standardeve të Evropës Lindore, por ka nevojë që të ruajë disiplinën e saj fiskale.** Në Tabelën A1.1, në paraqesim shpenzimet publike në bazë të klasifikimit ekonomik dhe funksional të Shqipërisë dhe vendeve krahasuese. Shqipëria ka një qeveri të përmasave mesatare, me shpenzime totale të saj në masën 32 përqind të PBB-së në periudhën 1999-2003. Vendet e reja të BE-së shpenzojnë afërsisht 40 përqind të PBB-së në sektorin publik. Qeveritë më të vogla janë ato të tregjeve të reja në rritje në Azi, si Korea, dhe Tajlanda. Shqipëria shpenzon një proporcion më të madh të PBB-së saj në pagesa për interesa.

**Tabela A1.1 Shpenzimet Publike në Shqipëri dhe vendet krahasuese (% e PBB)**

Shteti	Shpenzimet Totale	Konsumi i Qeverisë	Transferrat dhe Subvencionet	Pagesat e Interesit	Investimet Publike	Arsimi	Shëndetësia
Shqipëria	31.8	10.4	10.17	5.18	6.42	3.3	2.3
Brazil	46.6	19.5	17.1	8.2	1.9	4.6	3.3
Bullgaria	38.6	17.3	15.2	3.2	3.4	3.4	4
Kili	24.4	12.6	7.9	1.2	2.7	3.8	2.4
Qipro	40.0	18	11	3.3	3	5.6	2.5
Republika Çeke	40.6	22.7	15	1.2	3.4	4	6.2
Estonia	36.4	19.7	10.7	0.3	4.1	6.2	4.4
Greqi	48.6	16.8	17	7.2	3.8	3.7	5.1
Hungaria	50.2	22.4	15	4.6	3.8	4.8	5.3
Irlanda	33	14.8	9.3	1.7	3.8	4.4	4.9
Korea	24.4	12.7	.	.	5.4	3.8	2.4
Letonia	36.6	21.4	12.7	0.9	1.3	5.8	3.5
Lituania	33.3	20.3	11.1	1.5	2.6	5.9	4.5
Malta	45.0	20.7	14.5	3.8	4.4	4.8	6.2
Mauricius	24.7	12.9	3.8	7.5	3.8	2.1	.
Meksika	25.3	11.7	5.2	4.6	3.8	4.6	2.6
Polonia	43.2	17.9	17.9	2.8	3.3	5.1	4.2
Portugalia	46.2	20.7	14.3	3.1	3.7	5.7	6.2
Rumania	33.7	15.7	13.7	2.3	1.9	3.4	3.8
Republika Sllovake	43.8	20.0	14.2	3.5	2.9	4.1	5.2
Sllovenia	42.1	20.2	18.6	2.3	2.9	.	6
Afrika e Jugut	26.3	18.4	.	4.5	2.7	5.7	3.6
Tailanda	17.8	11.2	.	.	7.7	5.3	2.3
Turqia	42.7	13.8	.	21.3	4.6	3.5	4

*Burimi:* Afonso *etj.* (2006), Baza e të dhënave fiskale të EAQ. Të dhënat për Shqipërinë u rishikuan me informacionin e këtij raporti mbi sektorët e edukimit dhe shëndetësisë.

**Treguesit e Performancës së Sektorit Publik për Shqipërinë pasqyrojnë rritjen ekonomike të qëndrueshme të saj por relativisht performancë e ulët e administratës publike.** Duke iu referuar Afonso etj (2006), janë ndërtuar treguesit e performancës që pasqyrojnë prodhimet e sektorit publik. Në Tabelën A1.4 janë grumbulluar tregues performancë nga indekse të ndryshme duke i dhënë peshë të njëjtë secilit prej tyre dhe rezultatet janë raportuar në Tabelën A1.2. Për të llogaritur nëntreguesin e administrimit, janë marrë indekset e korrupsionit, burokracisë, cilësisë së sistemit gjyqësor dhe ekonomisë joformale. Treguesi i kapitalit njerëzor mat performancën në sektorin e arsimit, dhe për këtë është përdorur një indeks i cilësisë së edukimit matematik dhe shkencor në Shqipëri dhe vende të tjera. Për shëndetësinë është përdorur mesatarja e koeficientit të mbijetesës së foshnjave dhe pritshmërinë e jetëgjatësisë. Treguesit e efijencës alokative (shpërndarëse), apo treguesit “Musgravian”, janë ndërtuar si vijon: treguesi i shpërndarjes është i njëjtë me koeficientin Gini të pabarazisë në vend; treguesi i performancës ekonomike është mesatarja e papunësisë dhe rritjes reale të PBB; dhe së fundi stabiliteti është mesatarja e inflacionit (në 10 vitet e fundit) dhe koeficienti i variacionit (ndryshimit) të rritjes së PBB (mesatarja mbi devijimin standard të rritjes së PBB-së në 10 vitet e fundit). Disa vende me qeveri-të mëdha shënojnë më shumë pikë se sa disa vende me qeveri-të vogël dhe si pasojë përmasa e qeverisë është vetëm një përcaktues i papërpunuar i performancës së sektorit publik. Në krahasim me vendet e reja anëtare të BE-së, Shqipëria ka kapital njerëzor/arsimim të vogël përveç shëndetësisë por performancë shumë të lartë të rritjes ekonomike.

**Tabela A1.2 Treguesit e Performancës së Sektorit Publik (2001-03)**

Shteti	Treguesit e Mundësisë			Treguesit Musgravian			Performanca Totale e sektorit publik (pesha të njëjta)1/	Përmasa e Qeverisë
	Administrata	Kapitali Njerëzor	Shëndetësia	Shpërndarje	Stabiliteti	Perform. ekonomike		
Shqipëria	0.78	0.89	1.00	0.48	0.59	1.59	0.89	Mesatare
Brazili	0.89	0.72	0.95	0.64	0.76	0.79	0.79	E madhe
Bullgaria	0.82	1.09	0.99	1.20	0.06	1.19	0.89	E madhe
Kili	1.17	0.78	1.05	0.71	0.86	0.97	0.92	E vogël
Qipro	.	.	1.08	.	1.43	0.56	1.02	E madhe
Republika Çeke	1.05	1.20	1.04	1.22	0.63	0.71	0.97	E madhe
Estonia	1.26	1.20	0.98	1.02	0.75	1.16	1.06	Mesatare
Greqi	0.99	1.00	1.08	1.10	2.22	1.06	1.24	E madhe
Hungari	1.14	1.24	0.99	1.23	1.45	0.88	1.16	E madhe
Irlandë	1.21	1.16	1.06	1.04	1.53	1.22	1.20	Mesatare
Korea	1.07	1.02	1.02	1.11	0.73	0.71	0.94	E vogël
Letonia	1.03	1.05	0.98	1.10	0.98	1.37	1.08	Mesatare
Lituania	1.03	1.13	1.01	1.10	0.36	0.92	0.93	Mesatare
Malta	1.15	1.07	1.08	.	1.02	0.70	1.00	E madhe
Mauritius	0.96	0.92	1.00	.	1.88	0.94	1.14	E vogël
Meksika	0.73	0.68	1.02	0.76	0.42	0.45	0.67	E vogël
Polonia	0.95	1.02	1.02	1.11	1.18	1.40	1.11	E madhe
Portugalia	1.15	0.70	1.05	1.00	0.98	0.64	0.92	E madhe
Rumania	0.65	1.29	0.97	1.12	0.28	0.88	0.87	Mesatare
Republika Sllovaqe	1.02	1.22	1.01	1.31	1.48	1.54	1.26	E madhe
Sllovenia	1.13	1.16	1.05	1.17	2.01	0.88	1.23	E madhe
Afrika e Jugut	1.01	0.61	0.66	0.66	1.65	2.18	1.13	Mesatare
Tailanda	1.04	0.98	0.96	0.95	0.48	0.50	0.82	E vogël
Turqia	0.77	0.87	0.97	0.95	0.28	0.78	0.77	E madhe
Mesatare 2/	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	

1/Çdo nën-tregues kontribuon me 1/6 në treguesin total 2/Mesatare të thjeshta.

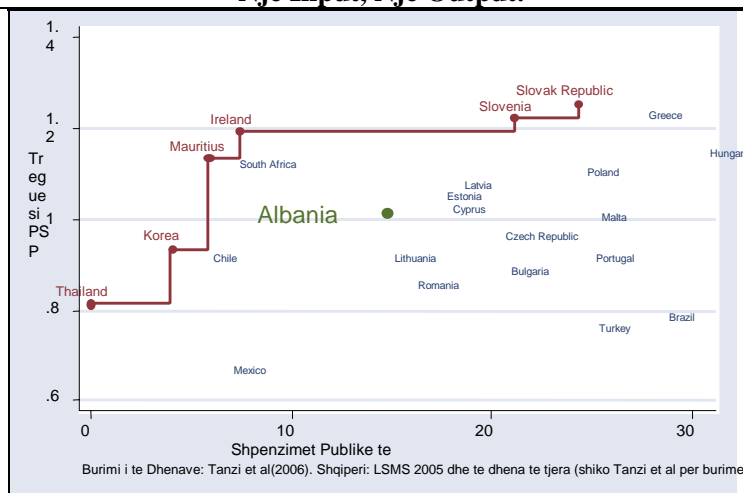
Burimi: Afonso etj. (2006), Raporti i Forumit Ekonomik Botëror të Konkurrueshmërisë, Baza e të dhënave fiskale të EAQ. Të dhënat për Shqipërinë u rishikuan me informacionin e këtij raporti mbi sektorët e edukimit dhe shëndetësisë dhe Rishikimin e Varfërisë për Shqipërinë (2006).

**Shqipëria është relativisht ineffiçente dhe mund të përmirësojë dukshëm efektivitetin me të cilin përdor burimet e saj të kufizuara.**

Ne e çojmë analizën një hap më përpara duke përcaktuar cilat vende janë më eficientet dhe duke matur performancën e Shqipërisë kundrejt tyre. Ne përdorim metodën Kufiri i Lirë i Disponueshëm (FDH).<sup>28</sup> Metoda FDH vendos numrin më të vogël të kufizimeve në të dhëna, pasi i vetmi supozim është disponueshmëri-e lire e burimeve. Burimet e vendeve

(shpenzimet publike) dhe prodhimet (treguesit e performancës në Tabelën A1.2) janë hedhur në diagramë kundrejt njëri-tjetrit. Rezultati i ineffiçencës për secilin vend përcaktohet si raporti i burimeve të tij ndaj burimeve të një vendi që ndodhet në kufirin e eficiencës. Një rezultat në eficiencën e burimeve prej 0.75 tregon që ky vend përdor 25% më shumë burime se sa prodhuesi më eficient për të arritur të njëjtin nivel prodhimi. Një rezultat në eficiencën e prodhimit prej 0.75 tregon që prodhuesi ineffiçent realizon 75 përqind të prodhimit të arritur nga prodhuesi më eficient me të njëjtën sasi burimesh (Tabela A1.3).

**Figura A1.1 Kufiri Teorik i Mundësive të Prodhimit: Një Input, Një Output.**



**Shqipëria ka akoma mundësi të përmirësojë ndjeshëm eficiencën me të cilën përdor burimet e saj. Ajo mund të arrijë nivelin aktual të prodhimit publik me 70% më pak shpenzime publike.**

Ne llogaritëm këtë duke vendosur në fillim se cila është mënyra më eficiente për të prodhuar një prodhim publik (e ashtuquajtura kufiri i mundësisë së prodhimit) dhe më pas duke matur se sa poshtë kufirit të eficiencës është Shqipëria. Figura A1.1 paraqet kufirin teorik të mundësisë së prodhimit e lidhur me rezultatet nga analiza FDH.<sup>29</sup> Duke përdorur analizën FDH, në llogarisim rezultate të orientura nga burimet dhe të orientuara nga prodhimi, të cilat pasqyrojnë konsum të tepërt të burimeve për të arritur një nivel prodhimi dhe përkatësisht prodhimi i mangët për një nivel të dhënë burimesh. Për Shqipërinë, rezultati pasqyron se përdor 3 herë më shumë burime se sa vendet më të eficienta për të arritur një nivel të caktuar të së mirës publike. Rezultatet e Shqipërisë janë 0.3 dhe 0.8 përkatësisht për burimet dhe prodhimet, rezultate disi të ulëta dhe nuk sugjerojnë që Shqipëria po përdor në mënyrë eficiente burimet e saj të kufizuara. Shqipëria mund të përdorë 70% më pak burime për të arritur rezultatin aktual nëse do të ishte aq efiçente sa edhe Republika Sllovaqe, Sllovenia, Korea ose Irlanda. Nga perspektiva e prodhimit, rezultati i eficiencës sugjeron se Shqipëria po realizon vetëm 80% të prodhimit që do të realizonte nëse do të ishte në kufirin e eficiencës.

**Nga një perspektivë e politikës, nuk duhen nxjerrë konkluzione tepër të forta të bazuara në këto rezultate, megjithëse, është e dukshme që Shqipëria akoma mund të rrisë ndjeshëm eficiencën e saj të shpenzimeve publike duke përmirësuar rezultatet dhe duke kufizuar përdorimin e burimeve.** Në një analizë ekonometrike më të thelluar Afonso etj (2006) sugjerojnë se nivelet e larta të arsimimit, një shërbimi civil i afte dhe siguria e të drejtave të pronësisë janë (faktorë) vendimtare për të rritur efikasitetin e shpenzimeve publike.

<sup>28</sup> ndërsa Afonso etj (2006) përdorin metodën DEA.

<sup>29</sup> Analiza FDH i vendos vendet në grafik sipas inputeve dhe prodhimit të tyre, dhe vlerëson piket e eficiencës si raport i inputeve me prodhimin. Vendi me renditje më të larta supozohet të jetë në kufirin e mundësive të prodhimit dhe i jepet një rezultat prej 1. Rezultatet (pikët) e vendeve të tjera maten përkundrejt asaj vlere. Shiko Herrera dhe Pang (2005) për më shumë detaje.

**Tabela A.1.3. Krahasim i rezultateve dhe renditjes se vendeve sipas metodave.**

Vendi	Analiza FDH			
	E orientuar nga inputet		E orientuar nga outputet	
	Rezultati	Renditja	Rezultati	Renditja
Shqipëria	0.273	14	0.799	15
Brazili	0.141	23	0.626	21
Bullgaria	0.194	20	0.741	18
Kili	0.695	8	0.978	8
Qipro	0.330	11	0.850	13
Republika Çeke	0.289	13	0.809	14
Estonia	0.336	10	0.881	12
Greqi	0.885	6	0.981	7
Hungari	0.243	17	0.914	9
Irlandë	1.000	1	1.000	1
Korea	1.000	1	1.000	1
Letonia	0.319	12	0.900	11
Lituania	0.269	15	0.769	17
Malta	0.233	19	0.794	16
Mauritius	1.000	1	1.000	1
Meksika	0.582	9	0.593	23
Polonia	0.240	18	0.904	10
Portugalia	0.161	21	0.728	19
Rumania	0.250	16	0.720	20
Republika Sllovake	1.000	1	1.000	1
Sllovenia	1.000	1	1.000	1
Afrika e Jugut	0.833	7	0.991	6
Tailanda *	1.000	1	1.000	1
Turqia	0.160	22	0.625	22

*Shënim:* Renditjet ndërmjet dy metodave (FDH të përdorur në Aneks dhe DAH të përdorur nga Afonso etj.) janë mjaft të ngjashme. Megjithatë, rezultatet e eficiencës së outputeve dhe inputeve janë disi të ndryshme si për shkak të shkallës së ndryshme të inputeve (mbetjet e shpenzimeve publike të regresuara ndaj PBB) dhe outputeve (treguesit PSP). Rezultatet duhet të interpretohen për prirjen që ato japin dhe jo si orientuese numerike të drejtimit të politikave.

*Burimi:* Vlerësime të stafit të Bankës Botërore



## 2. TENDENCAT FISKALE

Rregullimi fiskal i Shqipërisë qysh prej fillimit të tranzicionit, i matur nga reduktimi i deficitit të tij fiskal, ka qenë i rëndësishëm. Ai ka qenë një faktor vendimtar për të garantuar stabilitetin makroekonomik dhe për rrjedhojë sigurimin e mbështetjes për normat e larta të rritjes ekonomike. Cilësia e këtyre përshtatjeve fiskale, ose mënyra si u reduktua deficit, ka vështirësuar perspektivat e rritjes ekonomike afatgjatë, duke u përqendruar në reduktimet e shpenzimeve në investime, operacione dhe mirëmbajtje të cilat kanë zvogëluar rendimentin e kapitalit. Gjenerimi i të ardhurave është shumë i ulët dhe në një masë të madhe i shtrembëruar. Modeli i përshtatjeve ka krijuar ngurtësi në shpenzime - një kufizim në arritjen e objektivave strategjike të politikave dhe në kundërpërgjigjen ndaj krizave - dhe ndrydhja e shpenzimeve ka krijuar detyrime të mundshme të ardhme.

Një krahasim i përbërjes funksionale të shpenzimeve publike të Shqipërisë me vende të tjera krahasuese me rritje të lartë nxjerr në pah tri tipare të rëndësishme: (i) shpenzime relativisht të ulta në arsim; (ii) shpenzime me të larta sesa mesatarja në shërbime të përgjithshme publike dhe shërbime të tjera; (iii) nivel mesatar i shpenzimeve në shërbimet ekonomike, duke përfshirë infrastrukturën, shëndetësinë dhe mbrojtjen sociale.

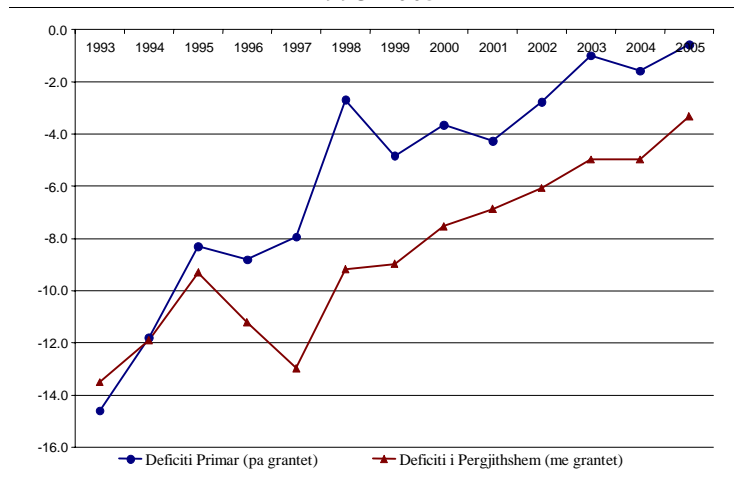
Përpjekjet e konsolidimit kanë reduktuar gjithashtu raportet e borxhit ndaj PBB-së dhe kanë krijuar një rreth vicioz në drejtim të qëndrueshmërisë së financave publike. Por borxhi, që është në shkallë të madhe i brendshëm, ka një profil të shkurtër pjekurie dhe një bazë të ngushtë investitorësh zotërues duke krijuar rreziqe të mbartura dhe duke rënduar ngurtësinë e shpenzimeve. Përpjekjet në të ardhmen duhet të kenë si qëllim i) reduktimin e ngurtësive ii) reduktimin në mënyrë të qëndrueshme të borxhit të përgjithshëm publik aty ku është e mundur, dhe të kërkojnë ndërhyrje të arsyeshme në financimin e jashtëm afatgjatë, iii) formulimin dhe zbatimin e një strategjie të menaxhimit të borxhit që fokusohet në rritjen e maturimit mesatar të borxhit publik, dhe iv) rishpërndarjen e burimeve në zonat (programet dhe çështjet ekonomike) që kanë qenë të nënfinancuara.

### A. MADHESIA DHE QENDRUESHMËRIA E PERSHTATJEVE FISKALE

#### Madhesia e Pershtatjeve

2.1 Si një pjesë thelbësore të programit të saj të përshtatjeve fiskale, Shqipëria ka ndërmarrë një reduktim të rëndësishëm në masën e deficitit buxhetor. Përshtatjet fiskale të Shqipërisë që prej tranzicionit karakterizohen nga tre faza të veçanta (1993-1994, 1995-1997, dhe 1998-2005). Gjate gjithë periudhes, deficit u zvogelua nga 13.5 përqind në 1993 në 3.4 përqind të PBB-së në 2005 (Figura 2.1), një reflektim i angazhimit të autoriteteve ndaj konsolidimit fiskal si mase themelore e politikës për ruajtjen e stabilitetit makroekonomik dhe nxitjen e rritjes. Në Shtator të vitit

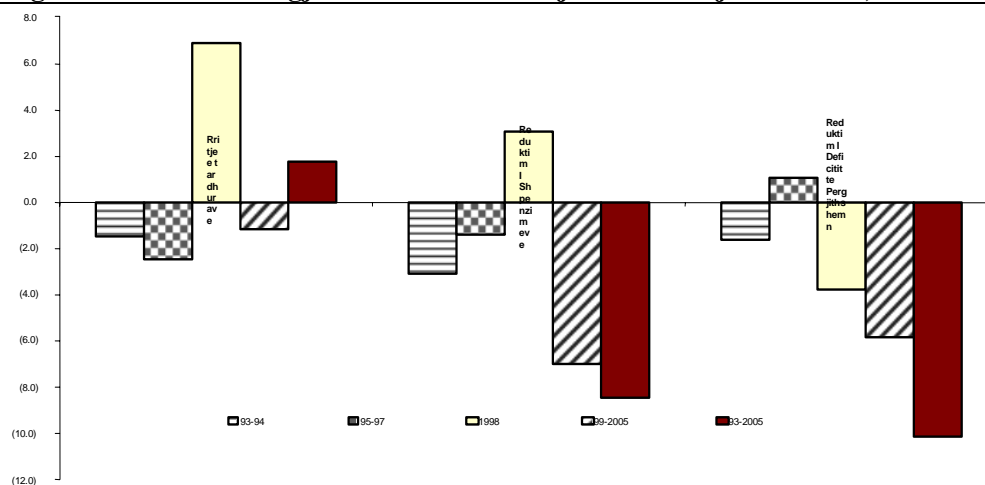
Figura 2.1. Deficiti fiskal i përgjithshëm dhe primar, 1993-2005



Burimi: MF dhe FMN

1992, qeveria nisi fazen e parë të pershtatjeve fiskale, me mbeshtetje nga komuniteti i donatoreve.<sup>30</sup> Nga fundi i vitit 1997, bilanci primar ra me 6.7 pikë përqindje, por kriza piramidale e çoi deficitin në nivelin e vitit 1993 me 13 përqind të PBB-së dhe rriti borxhin në 80 përqind të PBB-s (Figura 2.1)

**Figura 2.2. Masa e Pergjithshme dhe Perberja e Pershtatjeve Fiskale, 1993-2005**



Burimi: MF dhe FMN

**2.2 Periudha më e gjatë dhe më e qëndrueshme e pershtatjeve fiskale ndodhi pas krizes piramidale, duke reflektuar nevojën urgjente të vendosjes së stabilitetit makroekonomik dhe fiskal.** Nga fundi i vitit 1997, masa drastike në anen e të ardhurave bene të mundur vendosjen e TVSH-së perseri në veprim<sup>31</sup> dhe reduktimin e shpejte të deficitit të madh primar (8 përqind të PBB-së në vitin 1998) dhe frenimin e akumulimit të shpejte të borxhit publik. Qysh nga viti 1999, pershtatjet janë bërë përmes shkurtimeve në shpenzimet publike. Shtrirja e rregullimit, ose reduktimi i deficitit që prej 1999 ishte më i madh, megjithatë gradual, dhe arriti në 6 pikë përqindje të PBB-s (Figura 2.3 dhe Tabela 2.3).

**2.3 Duke reflektuar këtë rregullim fiskal, borxhi publik u zvogëluar nga 85 përqind i PBB-së në vitin 1997 në rreth 55 përqind në vitin 2005.** Kombinimi i një zvogëlimi të menjëhershëm në prodhimin vendas, disbalancat e vazhdueshme fiskale, financimi i rikapitalizimit të bankave ndërmjet nxjerrjes së borxhit të brendshëm dhe një zhvlefesim i madh i lekut në 1997 shkaktuan një rritje të konsiderueshme në nivelin e borxhit në 85 përqind të PBB-së në fund të vitit 1997.<sup>32</sup> Qysh atëherë, një reduktim i madh në bilancin primar çoi në një rënie të kërkesave të pergjithshme të qeverise për borxhet. Përvet kësaj, falja e konsiderueshme e borxhit të jashtëm të prapambetur ka qene shkak kryesor i rënies së koeficienteve të borxhit publik. Marreveshje të riplanifikimit të borxheve janë arritur si me kreditoret e klubit të Parisit (1993, 1998 dhe 2000) dhe me bankat tregtare, të cilat reduktuan prapambetjet në borxhin e jashtëm në rreth 1 përqind të PBB-së në fund të vitit 2005 nga 22 përqind që ishte në vitin 1997. Së fundi, të ardhurat nga privatizimi janë përdorur gjithashtu për të tërhequr një pjesë të borxhit të pergjithshëm të brendshëm (Figura 2.3).

<sup>30</sup> Shqipëria ka qënë angazhuar në programet me FMN, financiar për 122 nga 160 muaj për periudhen Shtator 1992–Dhjetor 2005. Një program i ri është miratuar për periudhen 2006-2009.

<sup>31</sup> TVSH u fut për here të parë në zbatim në 1996 por u ndërpre në 1997 gjatë krizes piramidale.

<sup>32</sup> Konsensusi politik që nuk duhet të kishte kompensim të plote të depozitoreve të skemave piramidale parandaloi shpenzime të tjera të rëndësishme fiskale. “Ngritja dhe Rënia e Skemave Piramidale në Shqipëri” (Jarvis C., FMN Staff Papers, 2000).

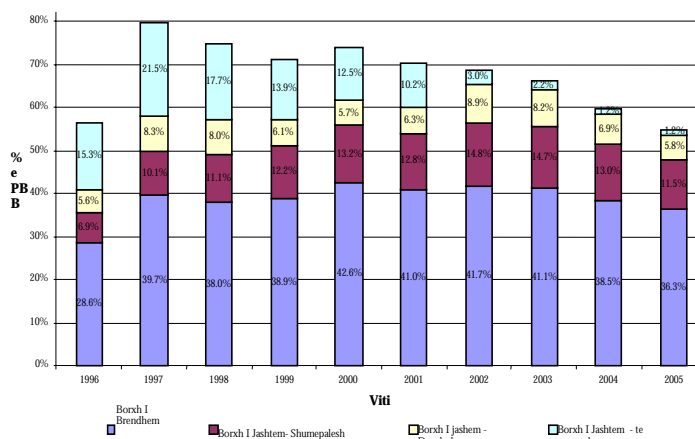
## Qendrueshmeria e Rregullimit

2.4 **Trajektorja e projektuar e borxhit është e qendrueshme nga ana fiskale.** Borxhi publik, në 55 përqind të PBB-së, është një nivel relativisht i lartë sipas standarteve ndërkombetare. Qendrueshmeria e borxhit publik kërkon që një shtet të vazhdojë të paguaje interesin e borxhit të vet mbi mesataren pa një korrigjim jorealit të madh në bilancin primar. Bilanci primar aktual dhe i ardhshëm i Shqipërisë krahasohet me trajektoren e bilancit primar të stabilizimit të borxhit.<sup>33 34 35</sup>

**Bilanci primar i vlerësuar për një borxh të stabilizuar është një deficit prej 1.4 përqind i PBB gjatë 2006-2009,** sipas skenarit bazë duke supozuar rritje mesatare vjetore të PBB prej 5.7 përqind dhe normë reale të interesit 3.6 përqind në përputhje me programin e kombinuar PRGF dhe EFF 3-vjeçar të FMN. Kjo është e krahasueshme me një objektiv fiskal disi të shtrënguar të programit të kombinuar të FMN – një deficit primar prej 0.6 përqind të PBB përgjatë asaj periudhe.

**Bilanci primar i vlerësuar për një borxh të stabilizuar është një deficit prej 1.4 përqind i PBB gjatë 2006-2009,** sipas skenarit bazë duke supozuar rritje mesatare vjetore të PBB prej 5.7 përqind dhe normë reale të interesit 3.6 përqind në përputhje me programin e kombinuar PRGF dhe EFF 3-vjeçar të FMN. Kjo është e krahasueshme me një objektiv fiskal disi të shtrënguar të programit të kombinuar të FMN – një deficit primar prej 0.6 përqind të PBB përgjatë asaj periudhe.

**Figura 2.3. Ecuria e Borxhit Publi të Shqipërisë, 1996-2005**



Burimi: MF dhe FMN

2.5 **Duke marrë parasysh natyren dhe karakteristikat e borxhit të Shqipërisë dhe mjedisin makroekonomik dhe institucional, një borxh publik në renie është me se i pershtatshëm.** Strategjia e Qeverisë për të ulur borxhin publik është ajo e duhura për Shqipërinë, duke parë nivelet mjaft të larta të borxhit (55 përqind të PBB-së) dhe duke marrë parasysh nivelin e të ardhurave të qeverisë, nivelin e zhvillimit dhe cilesinë e institucioneve.<sup>36</sup> Për më tepër, pjesa e borxhit të brendshëm publik afatshkurter është relativisht e lartë; kapaciteti i menaxhimit të borxhit publik relativisht i kufizuar; dhe privatizimi i bankës dominuese do të thote që qeveria nuk ka më një blerës të fiksuar për bonot. Përveç problemeve të mundshme të likuidimit, borxhet shtese mund të çojnë në ngurtësi me të madhe në shpenzimet e qeverisë (shiko seksionin D poshte), dhe të inkurajojnë

<sup>33</sup> Raporti i borxhit ndaj PBB-se rritet për shkak të mbledhjes së dinamikës së vet dhe deficitit primar. Kështu kur norma reale e interesit të tejkalon normën reale të rritjes, një tepricë primare nevojitet për të stabilizuar raportin e borxhit ndaj PBB-se. Në të kundërt, nëse norma reale e interesit është më e vogël se norma reale e rritjes, si në skenarin e pikënisjes, dinamikat e vetë borxhit janë të favorshme, duke bërë që borxhi të bjere.

<sup>34</sup> Pikënisja supozon të ardhura nga privatizimi me 0.6 përqind të PBB-se në 2006, dhe 0.2 përqind të PBB-se cdo vit në vazhdim (mesatarisht 0.3% të PBB-se për periudhën). Supozohet se asnjë borxh i rastësishëm nuk materializohet. Të ardhurat nga shtypja e parase (seignorage) nuk merren në konsideratë për arsye të kufizimit në të dhëna analiza kryhet në nivelin e sektorit publik, dhe jo në sektorin publik të konsoliduar e Bankën Qendrore.

<sup>35</sup> Cdo ndryshim i madh midis të dyjave—një “boshllëk qendrueshmerie”—do të tregonte nevojën për një rregullim fiskal të madh dhe jo realist

<sup>36</sup> Vleresime për nivelet e “sigurta” të borxhit të qeverisë variojnë në shkallë të madhe, dhe varen nga faktore specifike të shtetit. Kriza të likuidimit, dhe mospagesa të pavarura të borxhit kanë ndodhur në nivele shumë të ndryshme. Nivelet “e sigurta” të borxhit publik për tregjet e reja mund të mos jenë më shumë se 50 përqind e PBB-se dhe po aq të ulta sa 25 përqind e PBB-së—shumë më të ulta se ato për vendet industriale. Kufijte e kujdesshem të borxhit gjithashtu duken se ndryshojnë rrenjësisht mbeshtetur mbi cilesinë e qeverisë (Kraay dhe Nehru, 2003). Shqipëria klasifikohet si një vend me performance mesatare sipas dokumentit të Bankës Botërore, Vleresimi i Politikës së Vendit dhe Institucioneve PVVI (CPIA).

shpenzime të përgjithshme me të larta të qeverise, të cilat mund të kene një ndikim negativ në rritje, duke parë cilesine e institucioneve.

**Tabela 2.1. Shqipëria: Analiza Ndjeshmerie për Treguesit Kryesore të Borxhit të Sektorit Publik, 2005-09**

	Aktuale			Projeksione			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Projeksione të bazuara në tabelat e FMN (përfshirë mbetjen)</b>							
Bilanci Primar		-1.4	-0.5	-0.5	-0.6	-0.7	-0.9
Borxhi		56.5	55.3	55.2	54.6	53.7	52.7
<b>Bilanci Primar Stabilizues-Borxhit</b>							
<b>Pikënisja</b>	...	-1.4	-0.5	-0.6	-1.5	-1.7	-1.7
A1. Normat Reale të Interesit jane mesatare historike për 10 vjet	...	-1.4	-0.5	0.0	-0.5	-0.4	-0.4
B1. 10% rritjes së PBB në flukset e tjera që krijojnë borxh.	...	-1.4	-0.5	1.0	1.2	1.1	0.8
B2. Rritjka e PBB Reale është 3% gjatë viteve 2006-09		-1.4	-0.5	0.4	0.1	-0.1	-0.2
C1. A1 dhe B1		-1.4	-0.5	1.6	2.3	2.5	2.2
C2. A1, B1, dhe B2		-1.4	-0.5	2.6	4.2	4.2	3.9
<b>Trajektorja e e Borxhit sipas Skenareve</b>							
<b>Pikënisja, A1, B2</b>	...	56.5	55.3	55.3	55.3	55.3	55.3
<b>B1, C1, C2</b>		56.5	55.3	63.7	60.8	57.9	55.3

Burimi: MF, FMN, vlerësim të stafit të BB

2.6 **Per të arritur cilindo nga keto dy skenare kërkohet që të ruhen norma të larta të rritjes së PBB-së, të mbahen nën kontroll normat reale të interesit, dhe të shmangët akumulimi dhe realizimi i borxheve të rastesishme.** Analiza e mëposhtme konsideroi analiza të qëndrueshmërisë duke përfshire (i) tronditjet e normës së interesit që mund të rezultojnë nga një reduktim në likuiditete në tregjet e reja, të cilat mund të perhapen në tregjet e borxhit të brendshëm, (ii) tronditje në rritjen ekonomike që vijnë nga ndërprerjet në furnizimin me energji elektrike ose një frenim i sektorit financiar si rezultat i rritjes së shpejte të kredive; dhe së fundi (iii) rritja në borxhin e përgjithshëm e cila do të rezultonte nga një realizim i borxheve të rastësishme. Përfundimet e paraqitura më lart në Tabela 2.1 tregojnë se norma më të larta të interesit sjellin një bilanc primar stabilizues-borxhi me të shtrënguar mesatarisht 1 përqind të PBB-së krahasuar me skenarin bazë ndërkohë që skenarët me rritje më të ulët sjellin një bilanc primar stabilizues-borxhi më të shtrënguar rreth 1.5 përqind të PBB-së. Në skenarin e rastit me të keq të një rritjeje në borxhin e përgjithshëm fillestar me 10% të PBB-së, në kombinim me tronditjet e normës së interesit dhe rritjes, bilanci primar i stabilizimit të borxhit arrin *teprice* 3.7 % së PBB-së, e krahasuar me deficitin 1.4 % të PBB-së në skenarin bazë.

2.7 Tabela 2.2 paraqet një analizë tjetër qëndrueshmërie ndaj supozimeve të rritjes dhe të normës së interesit. Per shembull, me norma reale të interesit dhe norma të rritjes të barabarta respektivisht me 4 dhe 2 përqind, bilanci i stabilizimit të borxhit është 0.8 përqind të PBB-së.

2.8 **Megjithatë, kjo analizë nuk përfshin rrezikun shtese fiskal me të cilin ndeshet Shqipëria nga mbyllja e detyrimeve të rastesishme gjatë procesit të rregullimit.** Deficiti nominal primar prej 0.5 përqind të PBB-së në 2005 nuk reflekton deficitet e ndërmarrjeve shtetërore/deficitet pothuajse-fiskale. Keto të fundit duket se janë të medha në sektoret e energjise elektrike (1.8 përqind e PBB-së<sup>37</sup>), dhe do të vazhdojë të jetë i madh derisa tarifata e ujit dhe energjise të rregullohen dhe të

<sup>37</sup> 1.8 përqind e shifres së PBB-së i korrespondon humbjeve pothuajse-fiskale të KESH-it. Humbjet e përgjithshme pothuajse-fiskale gjithashtu përfshijnë TVSH dhe tatimin e fitimit të papaguara. Buxhetet e kaluara e kanë kompensuar KESH-in për disa nga keto humbje pothuajse-fiskale, sidomos për pjesën e mospagimit nga kompanitë e ujit.

permiresohet mbledhja e faturave.<sup>38</sup> Ajo nuk perfshin as kostot e pazgjdhura të kompensimit për kthimin e tokes, një grumbullim gradual i borxheve të rastesishme në infrastrukture dhe në sistemin e pensioneve, dhe një rrjet i subvencioneve të ndërthurura brenda qeverise, transferta dhe borxhe të prapambetura që dobësojnë së tepërmi detyrimin e buxhetit për agjencite bamirese dhe institucionet. Ruajtja e një prirje rënëse të borxhit, ndërkohë që rregullohen shpenzimet e ngjeshura dhe njihen borxhet e rastesishme, do të kerkoje perpjekje me të medha për të permiresuar efektshmerine e shpenzimeve.

**Tabela 2.2. Bilanci Primar i Nevojshëm për të Stabilizuar Borxhin Publik (Përqind e PBB)**

Ritmet e Rritjes së PBB Reale	Normat e Interesit Real në Borxhin Publik				
	R=6%	R=5%	R=4%	R=3%	R=2%
g = 0 %	3.0	2.4	1.9	1.3	0.8
g = 2%	1.8	1.3	0.8	0.2	-0.3
g = 4%	0.7	0.2	-0.3	-0.8	-1.4
g = 6%	-0.3	-0.8	-1.3	-1.9	-2.4
g = 8%	-1.3	-1.8	-2.3	-2.9	-3.4

g = ritmi i rritjes së PBB; R = norma e interesit real.

Burimi: Vlerësime të stafit të BB

## B. CILËSIA E RREGULLIMIT FISKAL: KONSIDERATA TË PËRGJITHSHME

2.9 **Ndërsa madhesia e rregullimit fiskal reflektohet në reduktimin e deficitit fiskal, cilesia e pergjithshme e ketij rregullimi mund të mos matet lehte.**<sup>39</sup> Ruajtja e rritjes gjatë dhe pas periudhave të rregullimit fiskal varet gjithashtu në mënyrën si reduktohet deficitin e qeverise- cilesia e rregullimit fiskal, nëpërmjet masave të aplikuara të shpenzimeve dhe të të ardhurave. Evidenca empirike ndërkombëtare mbetet jo-përfundimtare dhe kombinimi i masave të përshtatshme varet në shkallë të gjerë nga rrethanat specifike të vendit.<sup>40</sup> Paragrafët e mëposhtme ekzaminonin tre dimensione të eksperiencës rregullatorë të Shqipërisë: (i) ekuilibri midis uljes së shpenzimeve dhe masave për rritjen e të ardhurave; (ii) përbërja e shpenzimeve; dhe (iii) burimet e financimit të deficitit (Kutia 2.1).

<sup>38</sup> Ligji Shqiptar nje tre tipe kompanish me pronesi të shtetit: Shoqerite me kapital të perbashket të rregulluara nga Ligji mbi Ndërmarrjet Tregtare; kompanite me detyrim të kufizuar (gjithashtu të quajtura joint ventures) të rregulluara nga Ligji mbi Ndërmarrjet Tregtare; dhe ndërmarrjet shtetore të rregulluara nga Ligji për Ndërmarrjet Shtetore. Me interes për në jane kompanite qe nuk drejtohen mbi baza tregtare, të cilat do të perfshinin të gjitha ndërmarrjet shtetore të rregulluara nga Ligji për Ndërmarrjet Shtetore dhe disa nga Shoqerite aksionare (për shembull KESH dhe kompanite e ujit). Deficitin për të cilin jemi të interesuar do të perfshinte deficitin e ndermarrjeve shtetore të rregulluar nga Ligji për Ndërmarrjet Shtetore plus deficitin pothuajse-fiskal të shoqerive aksionare. Një alternative, jo e ndjekur në kete raport, do të ishte marrja parasyshe e deficitit të të gjitha ndermarrjeve qe nuk drejtohen me qellim tregtar.

<sup>39</sup> Një Vlerësim Ex-Post (VEP-EPA) i perdorimit të zgjatur të burimeve të FMN në Shqipëri vuri në dukje episode të koheve të fundit ku masat e politikës së sugjeruar, penguan cilesine e rregullimit fiskal. EPA arrin në perfundimin se ndersa “konsolidimi fiskal gjatë 1992–95 u mbeshtet me të drejtë në shtrengimin e shpenzimeve korrente, strategjia fiskale e parapare qe prej 1998 në pajtim me dy marreveshjet e fundit të PRGF—nuk është materializuar”. Vlerësimi Ex-Post i Programit të Angazhimit më Afat-Gjatë, FMN, 2004

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0588.pdf>

<sup>40</sup> Evidenca empirike nderkombetare mbi lidhjet ndermjet financave publike dhe rritjes nuk është perfundimtare, megjithese disa konstatime duken relativisht të forta. Shume studime kanë parë ndikimin e të ardhurave totale të qeverise ose shpenzimeve mbi rritjen, por konstatimet ndryshojne në menyre domethenese si në lidhje me drejtimin ashtu dhe me madhesine. Lidhja midis rritjes dhe “madhesise se qeverise” ka të ngjare të jetë jo-lineare: shpenzimet, të cilat normalisht do të quheshin produktive, bëhen jo-produktive në sasi të teperta; po ashtu, ndersa taksat mund të ulin rritjen duke qenë teper të larta, ato gjithashtu mund ta frenojne rritjen duke qenë shumë të ulta (të pamjaftueshme për të financuar sherbimet kryesore të qeverise). Evidenca e një kurbe “Laffer” është ndeshur në shumë vende. EU-8 Raport Tremujor.

<http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8-QER-May06-Special-Topic.pdf>

### **Kutia 2.1. Përbërja e Shpenzimeve, Rritja dhe Rregullimi Fiskal Evidenca nga Vendet e PRGF**

Një studim i fundit i FMN shqyrtoi ndikimin e shumë variablave fiskale (deficiti fiskal dhe përbërja e buxhetit) dhe variablave të tjera të kontrollit (duke përfshirë investimin privat, regjistrimi në shkolla, dhe pjesëmarrja e forcës së punës) në rritjen e PBB reale për frymë në 39 Shtete të PRGF. Në studim u konstatua se, mesatarisht, rregullimi fiskal nuk e dëmton rritjen. Përmirësimi në bilancin fiskal prej 1 pikë përqindje të PBB pati një ndikim pozitiv të rëndësishëm në normën e rritjes së PBB-së, duke e rritur atë me të paktën një-të katërtën e një pikë përqindje. Megjithatë, faktorë kryesorë që patën rëndësi ishin:

- **Përbërja e shpenzimeve ishte vendimtare.** Një rritje në shpenzimet e pagave të qeverise pati një ndikim negativ në rritjen ekonomike, kurse shpenzimet për harxhimet e tjera korrente jo në lidhje me pagat (jo-të pagave) për operacione, mirëmbajtje, dhe investime publike kishin për qellim të rrisnin normën e rritjes ekonomike në mënyrë të ndjeshme.
- **Si financoheshin deficitet kishte gjithashtu rëndësi.** Financimi i brendshëm tentonte të pengonte rritjen. Një pikë përqindje rritje së PBB-së në financimin e brendshëm reduktoi ritmin e rritjes për frymë me 1-3 pikë përqindje. Efekti i vlerësuar i financimit të një deficiti fiskal me fonde të jashtme (më së shumti koncesionale) ishte më i vogël dhe mund të kompensohej duke i drejtuar shpenzimet drejt projekteve kapitale të financuara nga jashtë.
- **Qeveritë që mbështetën konsolidimin fiskal duke forcuar përpjekjet e të ardhurave kishin pak të ngjare të përfundonin një përshtatje fiskale.** Ky rezultat ndryshon me konstatimet për vendet OECD, ku përshtatjet e bazuara në të ardhura nga taksat me të larta ishin me pak të suksesshme. Megjithatë, vendet me të ardhura të ulta në modelin tonë që përsheptuan ritmin e mbledhjes së të ardhurave nga taksat—shtetet mund të rrisin të ardhurat e tyre nga taksat duke përmirësuar administratën e tatimeve, duke eliminuar përjashtimet nga detyrimet, dhe duke frenuar evazionin fiskal, si dhe duke rritur nivelet e taksave—patën reduktime me të vazhdueshme të deficitit.
- **Sa më jetë-gjatë, aq më mirë: Një konsolidim fiskal që reziston në kohë kishte efektin me të madh pozitiv në rritje.** Në përgjithësi, një konsolidim fiskal jetëgjatë ndihmon të sigurojë stabilitetin makroekonomik duke i risiguruar investitorët që taksat dhe normat e interesit nuk do të rriten për të financuar disbalanca të ardhshme fiskale.
- **Sa më i madh ndryshimi në shpenzimet publike nga shpenzimet e tanishme në investimet e kapitalit, aq më shumë zgjaste rregullimi.** Paga me të larta dhe transfertat dhe subvencione me të mëdha rriten probabilitetin që një rregullim fiskal do të ishte jetëshkurtër, ndërsa caktimi i më shumë fondeve publike për investimeve rriti shanset që rregullimi do të ruhej.
- **Madhësia e rregullimit fiskal kishte gjithashtu rëndësi.** Vendet me reduktimet kumulative me të mëdha në deficit kishin me tepër të ngjare të vazhdonin përpjekjet e tyre rregullatore se vendet e tjera. Dukej se kishte pak prova të “lodhjes rregullatore,” ndoshta sepse një rregullim me i madh fiskal sinjalizonte angazhimin e autoriteteve në vazhdimin e konsolidimit fiskal.

*Burimi:* Baldacci, Clements, dhe Gupta, 2003; dhe Baldacci, Hillman dhe Kojo, 2003.

### **C. PËRBËRJA E PERSHTATJEVE FISKALE (TË ARDHURA PERKUNDREJT SHPENZIMEVE)**

2.10 **Reduktimi në deficit është shkaktuar kryesisht nga shkurtime në shpenzimet publike.** Shpenzimet pa interes mbajtën peshën me të madhe në periudhën e hershme të rregullimit (1993-97) duke rënë me 8.3 pikë përqindje të PBB-së. Tendenca ka ndryshuar drejtim në fazën e dytë të rregullimit (1999-2005) dhe shpenzimet e interesit ishin drejtuesi kryesor i rregullimit në anën e shpenzimeve (pothuajse 6 pikë përqindje të PBB-së), si rezultat kjo i rënies së shpejte në borxhin e përgjithshëm, dhe një rënie graduale në normat e interesit (Tabela 2.3).

2.11 **Ky reduktim i madh në shpenzime u përsheptua përgjithësisht nga një deficit në të ardhura në kontrast me parashikimet e vazhdueshme tepër optimiste.** Planet e mbledhjes së të ardhurave kanë dështuar për t'u materializuar plotësisht në vitet pasardhëse si rezultat i dobësive

kritike në parashikimin makro-fiskal. Jo vetëm zgjerimi i shpenzimeve u frenua, por shpesh, shkurtimet në investime ishin të pashmangshme në mënyrë që të arrinin objektivat e deficitit.<sup>41</sup>

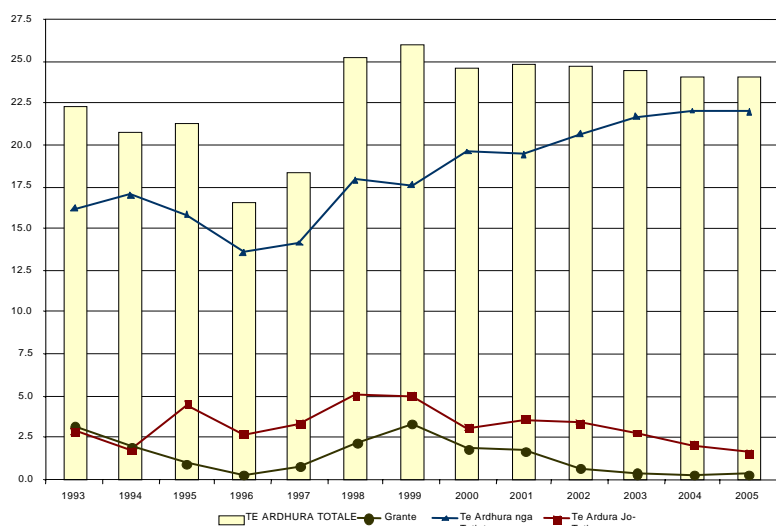
**Tabela 2.3. Ndryshimet Akumuluese në Zërat Kryesorë Buxhetor, 1993-2005**

	1993-94	1995-97	In 1998	1999-2005	1993-2005
<b>Të Ardhurat Totale</b>	<b>-1.5</b>	<b>-2.5</b>	<b>6.9</b>	<b>-1.2</b>	<b>1.7</b>
Grante	-1.2	-1.2	1.4	-1.9	-2.8
Të Ardhura të Brendshme	-0.3	-1.3	5.5	0.7	4.6
Të Ardhura nga Tatimet	0.8	-2.9	3.8	4.1	5.8
Të Ardhura Jo- Tatimore	-1.1	1.6	1.7	-3.4	-1.3
<b>Shpenzimet Totale</b>	<b>-3.1</b>	<b>-1.4</b>	<b>3.1</b>	<b>-7.0</b>	<b>-8.5</b>
Shpenzime Jo-të Interesit	-3.1	-5.2	0.2	-1.4	-9.5
Shpenzimet Korrente	-2.7	2.3	1.5	-5.3	-4.2
Shpenzime për Personelin	0.1	0.6	-1.1	-0.5	-0.8
Interesa	0.0	3.7	2.9	-5.6	1.0
Operacionale & Mirëmbajtje	-0.4	-0.8	0.3	-1.6	-2.5
Subvencione	-0.6	-0.7	0.1	-0.1	-1.3
Shpenzime Kapitale	-0.5	-3.6	1.6	-1.7	-4.2
<i>Me financim të brendshëm</i>	-0.6	-1.0	0.6	0.3	-0.7
<i>Me financim të jashtëm</i>	0.1	-2.6	1.0	-2.0	-3.5
Deficiti Primar (me grante)	-1.6	-2.7	-6.7	-0.3	-11.2
Deficiti Primar (pa grante)	-2.8	-3.9	-5.2	-2.1	-14.0
Deficiti Total (me grante)	-1.6	1.1	-3.8	-5.9	-10.2
Deficiti i Përgjithshëm (pa grante)	-2.8	-0.1	-2.4	-7.7	-13.0
Financim i Brendshëm	1.4	7.1	5.0	5.1	18.7
Financim i Jashtëm	-0.2	-3.3	1.5	-2.2	-4.3

*Burimi:* MF, FMN dhe vlerësime të stafit të BB

2.12 **Përmirësimet në të ardhurat e brendshme kanë dhënë vetëm një kontribut marxhinal në rregullimin fiskal, përveç në 1998 kur hyri në fuqi TVSH-ja duke pasuar ndërprerjen e saj gjatë krizës. Kjo mund të pasqyrojë prezantimin e vonuar të reformave të synuara për racionalizimin e sistemit të tatimeve, përveç kapaciteteve të dobëta të administrimit të tatimeve dhe doganave, një sektor i madh informal dhe mungesa e pajtimit për pagesën e taksave.<sup>42</sup> Në fazën e fundit (1999-2005), të ardhurat nga tatimet fituan**

**Figura 2.4. Të Ardhurat Totale dhe Komponentët e saj, 1993-2005 (% e PBB)**



*Burimi:* MF dhe FMN

<sup>41</sup> Vlerësimi Ex-Post i Programit të Angazhimit më Afat-Gjatë, FMN, 2004.

<sup>42</sup> “Shqipëria: *Ceshtje të Vecanta në Projektimin e Taksave*, FMN -Shkurt 2004”, niveli i normës së taksave është në linjë me standartet rajonale dhe nderkombetare. Mbledhja e taksës për të ardhurat personale (PIT) dhe taksës së sigurimeve shoqërore (SST) kanë qenë performesit me të ulët. Ekonomia informale mendohet të variojë nga 30 në 50 përqind të PBB-së së regjistruar.



terren me një rritje të akumuluar prej 4.1 pikë përqindje, por e pamjaftueshme për të kompensuar mosrealizimin e disa të ardhurave jo tatimore, dhe duke zvogëluar transfertat e granteve zyrtare (Figura 2.4).

**2.13 Këto tendenca janë shoqëruar me zhvendosje midis tipeve të ndryshme të të ardhurave dhe shpenzimeve, të cilat kanë një impakt mbi rritjen.**<sup>43</sup> Modelet të rritjes endogjene shpesh dallojnë midis taksave shtrembëruese dhe atyre jo-shtrembëruese, si dhe midis shpenzimeve produktive dhe atyre jo-produktive. Variablat fiskale u klasifikuan në tipe të propozuara nga Bleaney, Gemmell dhe Kneller (Tabela 2.4). Taksat deformuese janë ato që kanë ndikim në vendimet për investim dhe krijojnë ngarkesa tatimore mbi punën në kontrast me taksat e bazuara mbi shpenzimet që nuk shtrembërojnë fitimet në investim megjithëse mund të ndikojnë në zgjedhjen e punës/kohës së lirë).<sup>44</sup> Shpenzimet publike diferencohen sipas faktit nëse ato mund të përfshihen si argumente në funksionin e prodhimit privat. Përgjithësisht, shpenzimet me një përbërës kapital thelbësor (fizik apo njerëzor) trajtohen si “produktive” por kjo mund t’i referohet vetëm një numri shumë të vogël shpenzimesh si subvencionet ndaj R&D (K&ZH), arsimit dhe transportit. Këto modele parashikojnë që zhvendosja e tatimeve nga format deformuese drejt jo-deformuese dhe shpenzimeve nga format jo-produktive në ato produktive do të mbështesnin rritjen.<sup>45</sup> Kuadri i mësipërm aplikohet për fazën së rregullimit (1999-2005) për të vlerësuar nëse politika fiskale ka lëvizur në favor të rritjes apo kundër saj.

**Tabela 2.4. Zbërthimi i Buxhetit të Qeverisë, 1999-2005 (% PBB)**

<b>Klasifikimi teorik</b>	<b>Klasifikimi Funkcional</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Tatime Deformuese</b>		<b>5.8</b>	<b>6.2</b>	<b>6.6</b>	<b>7.0</b>	<b>7.1</b>	<b>7.5</b>	<b>7.6</b>
	Tatimi mbi te ardhura	0.7	0.9	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9
	Tatim mbi te ardhurat e kompanive	1.3	1.5	1.7	2.0	1.9	2.1	2.3
	Kontributet e sigurimeve shoqerore	3.8	3.8	3.8	4.1	4.2	4.3	4.3
	Taksa mbi pronen	0	0	0	0	0	0.1	0.1
<b>Tatime Jo-deformuese</b>	Tatim per mallra dhe sherbime te brendshme	<b>9.4</b>	<b>10.9</b>	<b>10.6</b>	<b>11.5</b>	<b>12.2</b>	<b>12.5</b>	<b>12.5</b>
<b>Te ardhura te tjera</b>	Tatim mbi tregtine nderkombetare	2.4	2.6	2.2	2.1	2.0	1.8	1.6
	Te ardhura jo-tatimore	8.3	5.0	5.3	4.1	3.2	2.4	2.1
<b>Shpenzime Produktive</b>		<b>17.0</b>	<b>16.4</b>	<b>16.6</b>	<b>16.1</b>	<b>16.0</b>	<b>16.3</b>	<b>15.6</b>
	Shpenzime per sherbime publike	3.3	2.7	2.6	3.9	4.1	3.6	3.4
	Mbrojtje, rend publik dhe siguri	3.8	3.5	3.4	3.1	2.8	2.9	2.7
	Shenzime per arsim	3.4	3.2	3.3	3.0	3.1	3.1	3.1
	Shpenzime per shendetesine	2.5	2.3	2.3	2.2	2.3	2.5	2.6
	Shpenzime banimi	1.5	1.6	1.7	1.4	1.7	1.7	1.6
	Shpenzime transport dhe komunikim	2.5	3.0	3.2	2.4	1.9	2.5	2.2
<b>Shpenzime Jo-productive</b>		<b>10.5</b>	<b>9.9</b>	<b>10.7</b>	<b>9.9</b>	<b>8.9</b>	<b>9.0</b>	<b>8.6</b>
	Shpenzime per sigurim shoqeror dhe mireqenie	7.2	7.3	7.3	7.4	7.3	7.5	7.3
	Shpenzime per argetim	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
	Shenzime ne sherbime ekonomike	2.8	2.2	2.9	2.1	1.2	1.1	1.0
<b>Shpenzime te tjera</b>	Shpenzime te tjera (e paklasifikuara)	<b>7.5</b>	<b>5.9</b>	<b>4.4</b>	<b>4.8</b>	<b>4.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.1</b>

Burimi: MF

**2.14 Ecuria e rregullimit fiskal në periudhën me të fundit nuk shfaqin një orientim politik të qarte.** Përsa u përket shpenzimeve, Shqipëria ka arritur të zvogëloje si shpenzimet produktive dhe ato

<sup>43</sup> Shiko, për shembull, Barro (1990), Barro dhe Sala-i-Martin (1992), Barro dhe Sala-i-Martin (1995), Deverajan etj. (1996), Easterly dhe Rebelo (1993), Glomm dhe Ravikumar (1997), Kneller etj. (1998).

<sup>44</sup> Levine dhe Renelt (1992) tregojne bindshem qe një kuader qe nuk specifikon kufizimin e plote të buxhetit të qeverise do të coje në vleresime të njëanshme të ndikimit të shpenzimeve publike në rritje.

<sup>45</sup> BE-8 Raport Tremujor, Banka Boterore, Maj 2006.



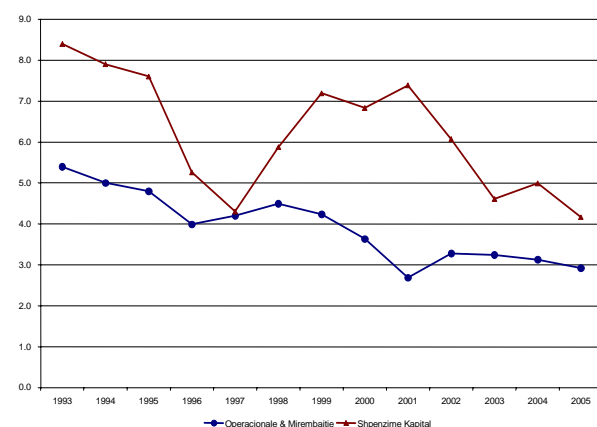
jo-produktive<sup>46</sup> (Tabela 2.4), me një reduktim pak më të madh në këtë të fundit. Ndërsa reduktimet në shpenzimet për mbrojtjen dhe rendin publik mund të justifikohen në kuadër të prioriteteve të programit SKZHES të Qeverisë, rënia e shpenzimeve në arsim dhe transport, edhe pse e vogël që prej 1999, nuk është tregues i mirë për rritjen. Përsa i përket anës financiare, rritja më e madhe rezultoi nga taksat e përbashkëta dhe kontributet e sigurimeve shoqërore, që të dyja deformuese, me përmirësime të kufizuara në tatimin e të ardhurave personale, pavarësisht përpjekjeve për të forcuar mbledhjen dhe shtrirjen e bazës së tatueshme. Reformat që kanë për qëllim forcimin e TVSH-së kanë dhënë disa përfitime në të ardhura, por mbeten të kufizuara nga dobësitë në kapacitete në të gjitha nivelet. **Për rrjedhojë, Shqipërisë ende i nevojitet ta riorientojë politiken e saj fiskale drejt rritjes ekonomike duke rritur shpenzimet produktive dhe reduktuar burimet deformuese të financimit.** Paragrafi i mëposhtëm diskuton në mënyrë më të detajuar dhe sugjeron rekomandime.

#### D. PËRBËRJA E SHPENZIMEVE: EFIKASITETI I SHPENZIMEVE PUBLIKE

##### Përbërja Ekonomike e Shpenzimeve

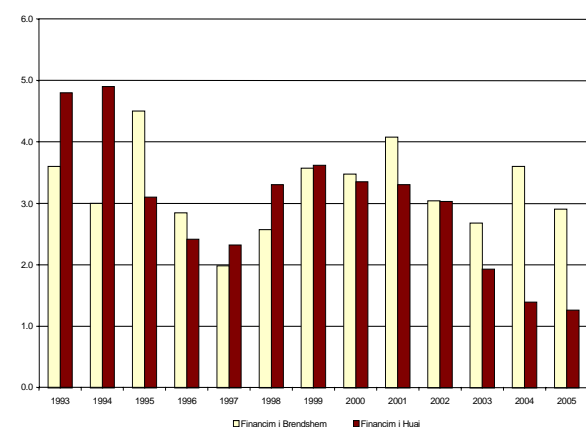
2.15 **Reduktimet në investimet kapitale, shpenzimet operative dhe për mirëmbajtje (O&M) mbajtjen peshën kryesore të rregullimit dhe ndikuan negativisht në produktivitetin e kapitalit dhe cilësinë e shërbimeve (Figura 2.5).** Reduktimet në operacione dhe mirëmbajtje dhe shpenzimet e kombinuara të kapitalit sqarojnë shkurtimet me rreth 50-75 përqind të shpenzimeve të përgjithshme, të cilat shkurtuan në mënyrë të menjëhershme investimet produktive në arsim, shëndetësi dhe sektorin ujqor. Paqëndrueshmëria në shpenzimet e kapitalit është rrjedhojë gjithashtu e shpenzimeve të paparashikuara dhe të paqëndrueshme të financimit të jashtëm (Figura 2.6), i përbërë nga planifikime të dobëta dhe jo funksionale në investimet publike dhe sisteme të menaxhimit të ndihmës së jashtme (Kapitujt 3 dhe 4). Me kalimin e kohës, ky mosrealizim masiv i shpenzimeve operacionale dhe të mirëmbajtjes ka reduktuar ndjeshëm produktivitetin e kapitalit publik të përgjithshëm sidomos në infrastrukturën ujore dhe transport (Kapitujt 9 dhe 10), dhe kanë krijuar borxhe të ardhshme në ndërtim dhe në rehabilitimin e aktiveve të cilat janë shumë herë më të mëdha me vlerën e tyre të tanishme së shpenzimeve që s'janë kryer më parë. Shkurtimet në shpenzime për të mira dhe shërbime të tjera, me të dukshme në sektorët e shëndetësisë dhe arsimit (Kapitujt 6 dhe 7) thelluan disekuilibrat midis punës, materialeve dhe furnizimeve në sektorë të tjerë, duke ndikuar negativisht në cilësinë e shpërndarjes së shërbimeve.

**Figura 2.5. Shpenzimet Kapitale, Operacionale dhe të Mirëmbajtjes, 1993-2005 (% e PBB)**



Burimi: MF, FMN

**Figura 2.6. Shpenzimet Kapital sipas Burimit të Financimit 1993-2005 (% e PBB)**



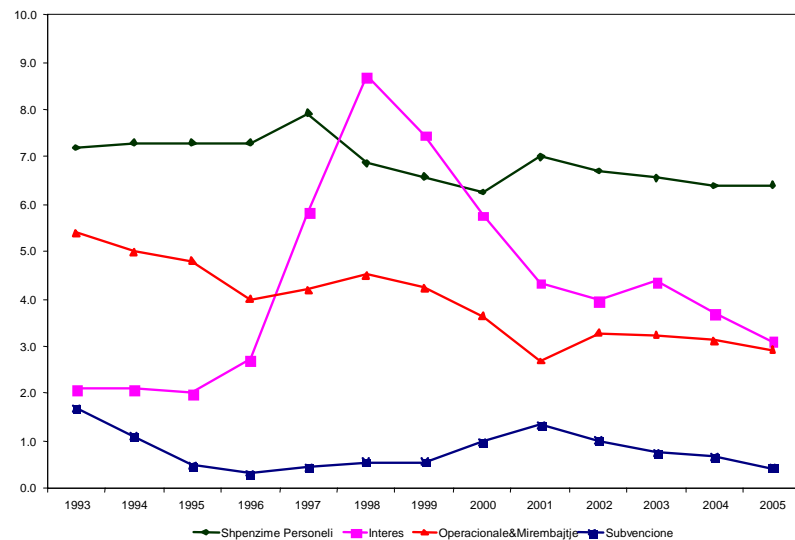
Burimi: MF, FMN

<sup>46</sup> Keto ndryshime u vërejtën kohët e fundit gjithashtu në disa vende të BE-8 si Estonia dhe Republika Sllovaqe.

2.16 **Subvencionet ndaj kompanive publike ineffiçente u reduktuan gradualisht, por dobësitë operacionale mbeten duke ndikuar negativisht në produktivitetin e kapitalit privat dhe duke krijuar rrezikun e ri-shfaqjes së tyre.** Privatizimi i ndërmarrjeve shtetërore, liberalizimi i tregut dhe i çmimeve dhe reformat e ndërmarrjeve kanë ndihmuar reduktimin e disa subvencioneve joekonomike, por ineffiçensa e vazhdueshme operacionale dhe reformat e papërfunduara, veçanërisht në sektorët e ujit dhe të hekurudhave, dhe në një shtrirje me të vogël, deficitet pothuajse-fiskal në sektorin e energjisë elektrike, krijojnë rrezikun e ri-shfaqjes së tyre. Me të vërtetë, sektori ujqor kohet e fundit ka parë një rritje të varësisë së saj nga subvencionet publike gjatë disa viteve të shkuara, ndërsa progresi i ngadalte në rregullimin e tarifave dhe përmirësimet e kufizuara në efiçiense janë tejkaluar nga kostot në rritje të energjisë dhe kostot relativisht të tepruara të stafit.

2.17 **Mesatarisht gjatë periudhës, transfertat e personelit dhe sociale ishin të mbrojtura.** Megjithatë është e rëndësishme të theksojmë se stabiliteti i faturës së pagave fsheh një ulje të konsiderueshme të punësimit publik me rreth 59 përqind gjatë 1993-2005 (Kapitulli 5), të kompensuar me rritjet në nivelin e pagave që kishin për qëllim përmirësimin e statusit të sektorit të punësimit publik. Reduktimi i organikes krijoi hapësirë për rritje të përgjithshme të pagave dhe për të promovuar diferencimin e pagave

**Figura 2.7. Shpenzimet Korrente, Zëra të Përzgjedhur 1993-2005 (% të PBB)**



Burimi: MF, FMN

përmes rritjeve me të larta të pagave për grupe të caktuara. Pagat reale mesatare u rriten rreth tre fish gjatë 1996–2005. Por rritja e qëndrueshme çoi në rritje të kufizuara në madhësinë e faturës së përgjithshme të pagave si pjesë e PBB-së për të njëjtën periudhë (Figura 2.7).

2.18 **Pagesat e interesit kanë qene në rënie që nga viti 2003, por ende mbeten në nivele shumë të larta.** Pagesat e interesit ishte i vetmi zë i shpenzimeve i cili regjistroi një rritje akumulative gjatë periudhës 1993-2005. Megjithatë në pese vitet e shkuara, masa të guximshme për të ulur borxhin, përmes ri-planifikimit, falja e borxheve të prapambetura, dhe lehtësimi monetar, ndihmuan uljen e shpenzimeve të interesit në nivele të menaxhueshme, edhe pse ato mbeten të larta me 3 përqind të PBB-së (Figura 2.7).

2.19 **Këto modele të rregullimit fiskal kanë krijuar me tepër ngurtësi në buxhetin e Shqipërisë si dhe rreziqe të mëdha fiskale.** Pavarësisht uljes graduale në pagesat e interesit, dhe trajektore të qëndrueshme të pagave dhe transfertave si pjesë e PBB-së, pjesa e shpenzimeve jodiskrete (jo me destinacion të mirëpërcaktuar) në raport me shpenzimet totale u rrit nga 60 përqind në 2000 në 67 përqind në 2005, kryesisht si rezultat i uljes së shpenzimeve kapitale dhe për mallra e shërbimeve pa përfshirë pagat (Tabela 2.5). Ndërsa e drejta e Shqipërisë për financimet konçesionale zvogëlohet, nevojitet një fleksibilitet me i madh në buxhet. Buxheti i 2006 parashikon rritje të pagave dhe përfitimeve nga sigurimet shoqërore. Edhe pse të planifikuara, rritjet e pagave duhen vlerësuar me kujdes në lidhje me rrezikun e shtimit të ngurtësisë në buxhet dhe uljen e mundësive për menaxhim fiskal.

**Tabela 2.5. Analizë e Ngurtësisë së Buxhetit, 2000-05**

	<i>Përqindje e Buxhetit</i>						<i>Përqindje e PBB</i>					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Komponent i ngurtë</b>	<b>59.9</b>	<b>58.8</b>	<b>61.9</b>	<b>65.5</b>	<b>64.0</b>	<b>67.1</b>	<b>14.3</b>	<b>13.5</b>	<b>13.8</b>	<b>13.4</b>	<b>12.7</b>	<b>12.0</b>
Shërbim i Borxhit	21.2	16.4	16.8	19.7	17.6	16.7	6.0	4.5	4.4	4.7	4.1	3.6
Amortizim	0.7	0.5	1.6	1.5	1.7	2.2	0.2	0.1	0.4	0.4	0.4	0.5
Interes	20.5	15.8	15.2	18.3	15.9	14.5	5.8	4.3	4.0	4.4	3.7	3.1
Paga dhe Rroga	22.3	25.6	25.8	27.4	27.4	29.9	6.3	7.0	6.7	6.6	6.4	6.4
Transferta	16.5	16.9	19.3	18.3	19.1	20.6	2.1	2.0	2.7	2.1	2.2	2.0
o/ë Qeveritë Lokale /1	3.1	3.1	5.6	4.1	3.7	4.2	0.9	0.8	1.5	1.0	0.9	0.9
o/ë Sigurimi Shoqëror /2	13.5	13.8	13.7	14.3	15.4	16.4	1.3	1.2	1.2	1.1	1.4	1.1
<b>Komponentë Jo-të ngurte</b>	<b>40.7</b>	<b>41.7</b>	<b>39.7</b>	<b>36.0</b>	<b>37.7</b>	<b>35.1</b>	<b>11.5</b>	<b>11.4</b>	<b>10.4</b>	<b>8.6</b>	<b>8.8</b>	<b>7.5</b>
Mallra dhe Shërbime	12.9	9.8	12.6	13.6	13.4	13.6	3.6	2.7	3.3	3.2	3.1	2.9
Shpenzime të tjera korrente	3.5	4.9	3.8	3.1	2.9	2.0	1.0	1.3	1.0	0.7	0.7	0.4
Investime	24.3	27.0	23.3	19.3	21.4	19.4	6.8	7.4	6.1	4.6	5.0	4.2
Shpenzime Total + Amortizime	100.7	100.5	101.6	101.5	101.7	102.2	25.8	24.9	24.1	22.0	21.5	19.5

<sup>1/</sup> Grante të kushtëzuara

<sup>2/</sup> Përfshin asistencë sociale, përfitimin e papunësisë dhe transfertat tek Instituti i Sigurimeve Shoqërore (ISS) nga buxheti i qeverisë qendrore.

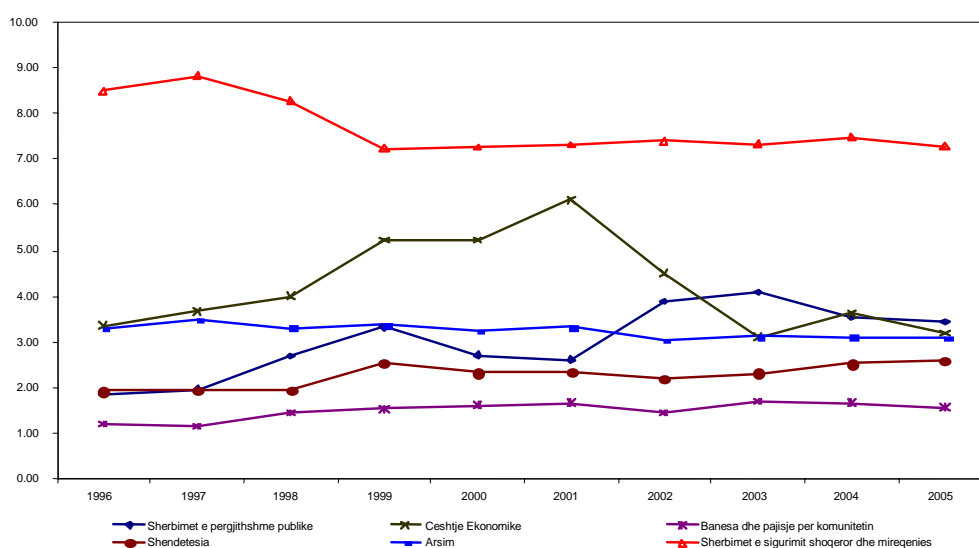
*Burimi:* MF dhe vlerësime të stafit të BB

2.20 **Kjo ngurtësi ka kufizuar efektivitetin e politikës fiskale në zbatimin e objektivave strategjike të Qeverisë dhe në reagimin ndaj çrregullimeve.** Në të vërtetë, gjatë gjithë episodeve të rregullimit, ka patur shumë pak ri-shpërndarje strategjike të burimeve në linjë me objektivat e deklaruar nga Qeveria. Ndërsa investimi në sektorët sociale ka thithur pjesën më të madhe të shpenzimeve totale dhe ishte në mase të madhe i mbrojtur gjatë periudhave të rregullimit, investimet në arsim, të rëndësishme për rritjen afatgjatë, nuk u rriten<sup>47</sup> (Figura 2.8). Nga ana tjetër, shpenzimet në çështjet ekonomike, me së shumti në sektorët e infrastrukturës,<sup>48</sup> ranë menjëherë që nga viti 2001 dhe mbeten shumë të paqëndrueshme. Sektori i transportit i cili ka përfutur rritjet më të mëdha, disa prej të cilave udhëhiqen nga ciklet elektorale (2001), ka parë ulje në investime kohët e fundit. Rënia e menjëhershme në 2001 ndodhi sepse donatorët pezulluan financimin në sektorin e energjisë si rezultat i performancës së dobët të këtij sektori.

<sup>47</sup> Pervoja në vende të tjera si Kili dhe Tajlanda reflekton tendencë të ruajtjes së ketyre shpenzimeve në periudhat e hershme të rregullimit dhe anulimi i tyre me vonë. Cilesia e Rregullimit Fiskal dhe Rritjes, Financa dhe Zhvillimi, FMN, Qershor 1996.

<sup>48</sup> Infrastruktura përfshin strehimin dhe komoditetet e komunitetit e cila përmblodh investime në furnizimin me ujë dhe higjën, dhe paragrafi “çështjet ekonomike” i cili përfshin investime në transport, energji dhe agrikulturë.

**Figura 2.8. Shpërndarja Funktionale e Shpenzimeve Totale, 1993-2005**



Burimi: MF, FMN

2.21 **Shqipëria ka një mundësi të madhe të përmirësoje produktivitetin e investimeve të saj publike, nëse ajo rregullon kombinimin e inputeve të saj për të mbështetur rritjen e qëndrueshme.** Ky përfundim rezulton nga një krahasim i shpërndarjes ekonomike të burimeve publike të Shqipërisë me fqinjët në rajon dhe dy grupe të vendeve me rritje të shpejte—me qeveri të mëdha dhe të vogla respektivisht.<sup>49</sup> Në veçanti, ndërsa shpenzimet e qeverise në investime kapitale si dhe faturat e pagave janë në nivelin e duhur për trajektoren e rritjes së Shqipërisë, Shqipëria ka nivele shumë të larta të pagesave të interesit dhe një nënfinancim të shërbimeve dhe mallrave jo-të pagës, sidomos të shpenzimeve operative dhe për mirëmbajtje.

2.22 **Pavarësisht disa reduktimeve të fundit në shpenzimet e interesit, ato mbeten të larta lidhur me vendet krahasuese me të ardhura dhe ecuri të rritjes të njëjta.** Pavarësisht një borxhi të jashtëm tepër të madh koncesional, pagesat e interesit me 3.7 përqind të PBB-së, mbeten tepër të larta sipas standarteve ndërkombëtare (Tabela 2.6). Situata është edhe me shqetësuese nëse marrim parasysh pjesën e pagesave për interesat në shpenzimet totale (Tabela 2.7) Përsëri, Shqipëria shpërndan dy herë më shumë burime për shërbimet e borxhit të saj se shumica e vendeve me rritje të lartë, duke përfshirë ato me qeveri të mëdha. Ndërsa Shqipëria përpiqet të behet një shtet me të ardhura mesatare me të drejtë të kufizuar ose pa të drejtë fare për financimet koncesionale, prioritet i duhet dhënë uljes së nivelit të përgjithshëm të borxhit dhe menaxhimit me të mirë të tij me qellim reduktimin e kostos së tij dhe peshës së tij në buxhet.

<sup>49</sup>Në tabelën 2.6, vendet me rritje të lartë të përdorura në këtë raport janë ato që kanë regjistruar një rritje mesatare të të ardhurave për frymë në PPP për periudhën (1993-2003) më të madhe se 2.5 përqind. Në shtetet me Rritje të Madhe me Qeveri të Vogla (HGSG) përfshihen: Shqipëria, Armenia, Kili, Estonia, Gjeorgjia, Irlanda, Republika e Korese, Letonia, Lituania, Rumania, dhe Tailanda. Në shtetet me Rritje të Madhe dhe Qeveri të Madha (HGBG) përfshihen: Bosnja dhe Hercegovina, Bullgaria, Croacia, Republika Ceke, Greqia, Hungaria, Polonia, Sllovakia dhe Sllovenia.

**Tabela 2.6. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikimi Ekonomik, 2004 (% e PBB)**

	Shpenzimet Totale dhe Huatë Neto	Shpenzimet Primare	Mallra dhe Shërbime		Transferta	Subvencione	Kapital	Interes
			Jo-të Pagës	nga të cilat Paga				
<b>Mesatarja e rritjes së lartë (HG)</b>	<b>36.5</b>	<b>34.9</b>	<b>7.5</b>	<b>6.6</b>	<b>14.0</b>	<b>2.3</b>	<b>4.6</b>	<b>1.7</b>
<b>HGSG Mesatare<sup>2/</sup></b>	<b>28.3</b>	<b>27.1</b>	<b>5.7</b>	<b>5.7</b>	<b>8.7</b>	<b>1.5</b>	<b>3.7</b>	<b>1.4</b>
Shqipëria	29.0	25.3	3.1	6.4	10.1	0.7	5.0	3.7
Armenia	20.9	20.4	9.1	1.7	4.7	1.0	3.4	0.5
Kili	21.7	20.5	1.5	4.3	7.5	..	3.7	1.2
Estonia	37.4	37.4	7.0	7.8	..	..	3.0	
Gjeorgjia	20.2	18.8	3.3	3.2	4.4	3.1	3.5	1.4
Irlanda/1	34.3	33.0	5.5	9.1	10.6	..	3.9	1.3
Rep. Koresë/1	25.7	24.9	6.6	6.7	2.9	0.3	4.8	0.8
Letonia	35.9	35.2	7.7	7.3	..	..	3.4	0.8
Lituania	31.9	30.9	4.7	8.9	12.4	0.7	4.5	1.0
Rumania	30.9	29.6	7.2	4.9	12.0	2.1	3.3	1.3
Tailanda/1	16.8	15.7	3.1	5.8	0.0	0.0	2.8	1.1
<b>HGBG Mesatare<sup>2/</sup></b>	<b>44.7</b>	<b>42.7</b>	<b>10.6</b>	<b>7.4</b>	<b>17.8</b>	<b>3.0</b>	<b>5.3</b>	<b>2.0</b>
BiH	50.8	50.4		..	..	..	6.6	0.4
Bullgaria	40.0	38.2	10.9	6.1	14.7	2.3	4.2	1.8
Kroacia	51.6	49.4	8.7	10.8	18.2	2.9	8.3	2.2
Rep. Ceke	37.6	36.5	4.3	3.0	19.3	8.6	5.8	1.1
Greqi	48.3	42.4		11.8	17.2	..	3.9	5.9
Hungari	49.3	45.0	9.3	9.0	21.0	4.3	5.5	4.3
Polonia	43.7	41.0	12.5	6.7	18.1	1.1	3.4	2.6
Rep. Sllovake	38.1	36.0	9.2	5.9	13.8	1.8	3.9	2.1
Sllovenia	46.7	45.2	12.1	10.1	19.2	1.3	4.6	1.5
<b>EJL (pa Turqinë)</b>	<b>40.5</b>	<b>38.8</b>	<b>8.5</b>	<b>7.8</b>	<b>15.5</b>	<b>1.8</b>	<b>4.7</b>	<b>1.7</b>
Maqedonia, IRJ	35.8	35.0	4.6	8.3	18.9	0.0	3.2	0.9
SAM	45.2	43.8	7.8	10.3	19.0	3.1	2.7	1.4
<b>EU8 Mesatare</b>	<b>40.1</b>	<b>38.4</b>	<b>8.4</b>	<b>7.3</b>	<b>17.3</b>	<b>2.7</b>	<b>4.3</b>	<b>1.9</b>

1/ Të dhënat janë për 2003;

2/HG: vende me rritje të lartë; SG: vende me qeveri të vogël; BG: vende me qeveri të madhe.

Burimi: Baza e të dhënave fiskale rajonale të EAQ, FMN TZhB

**Tabela 2.7. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikimi Ekonomik (% e Totalit)  
Mesatare 1995-2004**

	Shpenzimet Totale dhe Huatë Neto	Shpenzimet Primare	Mallra dhe Shërbime		Transferta	Subvencione	Kapital	Interes
			Jo-Të Pagës	Nga të cilat paga				
<b>Shqipëria</b>	100.0	84.4	12.2	22.1	28.6	2.3	19.3	15.6
<b>HGBG</b>	100.0	92.4	19.2	18.3	38.3	6.9	11.1	7.6
<b>HGSG</b>	100.0	94.2	25.6	21.1	27.4	3.5	13.5	6.5
<b>HG</b>	100.0	93.3	22.4	19.4	35.5	5.6	12.1	7.2
<b>EU8</b>	100.0	94.6	20.1	17.7	42.5	6.9	10.9	5.6
<b>EJL (pa Turqinë)</b>	100.0	93.7	20.4	19.6	35.5	4.3	12.3	6.3

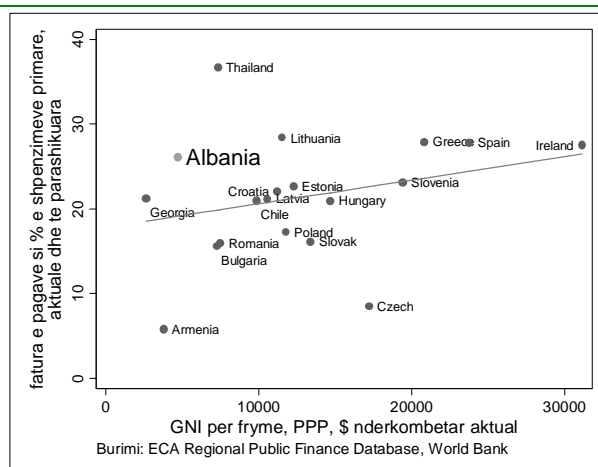
*Burimi:* Baza e të dhënave fiskale rajonale të EAQ, FMN TZhB

**2.23 Shpenzimet për mallra dhe shërbime jo paga duhet të vendosen në nivel me të lartë.** Reduktimi i investimeve korrente gjatë rregullimit i ka shtypur shpenzimet për mallra dhe shërbime jo për paga dhe i ka sjellë ato në kufij alarmues në disa sektorë, sidomos në arsimin e mesëm dhe shëndetin parësor. Mallrat dhe shërbimet jo-paga përfshijnë operacione dhe mirembajtje dhe materiale të tjera plotësuese (p.sh. materialet e mësimdhënies/mësimarrjes në rastin e arsimit). Kuota e caktuar këtyre shpenzimeve në Shqipëri gjatë dekadës së kaluar kapte mesatarisht 12.2 përqind të shpenzimeve totale krahasuar me 25 përqind në qeveritë e vogla me rritje të shpejte (Tabela 2.7). Evidenca nga analiza e sektorëve të infrastrukturës dhe arsimit konfirmon se nivelet e shtypura po dëmtojnë seriozisht rezultatet e arsimit, dhe po grumbullojnë shpenzime të mëdha të prapambetura për mirëmbajtjen në sektorin e transportit (Kapitujt 6 dhe 10).

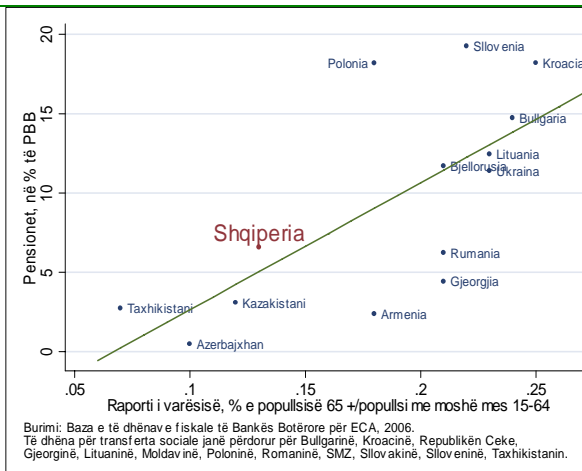
**2.24 Ndonëse Shqipëria nuk shpenzon shumë për pagat dhe rrogat, këto shpenzime mund të jene relativisht të larta në qoftë se maten kundrejt performances së administratës publike shqiptare.** Me 6.4 përqind të PBB-së në 2005, shpenzimet e Shqipërisë për pagat dhe rrogat janë me të mëdha se në ekonomitë e tjera me rritje të shpejte (Kili, Korea, Tailanda) ose në disa vende të reja dhe të sapo pranuar në BE që e kanë modernizuar sektorin publik (Letonia, Republika Ceke, Bullgaria, Rumania) (Tabela 2.6 dhe Tabela 2.7). Siç diskutohet me tej në kapitullin 5, madhësia e punësimit në sektorin publik është në linjë me vendet krahasuese, por cilësia e burokracisë së Shqipërisë është më e ulët se ajo që po paguan buxheti. Me 25.2 përqind të shpenzimeve totale primare në 2005, fatura e pagave përfaqëson një fraksion të madh të shpenzimeve publike sipas krahasimeve ndërkombëtare (Figura 2.9). Kjo transmeton ngurtësi në buxhet në një kohe kur nevojitet më shumë hapësirë fiskale. Përbërja funksionale e faturës së pagave sugjeron se mund të ketë hapësirë për ri-shpërndarje të pagave ndërmjet sektorëve, dhe mund të kufizojë nevojën për rritje të mëtejshme të pagave. Gjithashtu, përpjekjet për të përmirësuar orientimin e performances së sistemit të pagave kanë të ngjare të japin rezultate me të mira. Kjo diskutohet në mënyrë me të detajuar në Kapitullin 5.

**2.25 Aplikimi i planifikuar i një sistemi uniform të pagave duhet të jetë i përballueshëm nga ana fiskale.** Përveç nevojës për të siguruar përballueshmërinë fiskale të këtyre masave, një rritje e ardhshme e pagave duhet të shmange përkeqësimin e ngurtësisë ekzistuese në buxhet. Për këtë arsye, rritjet në paga duhet të bëhen gradualisht, dhe të ndodhin në kontekstin e reformës së përgjithshme në sistemin e pagave, dhe ristrukturimin në vazhdim të institucioneve publike.

**Figura 2.9. Fatura e Pagave si % e Shpenzimeve Primare dhe AKB për Fryme, 2003**



**Figura 2.10. Koefficientët e Varësisë dhe Pensionet, 2004**



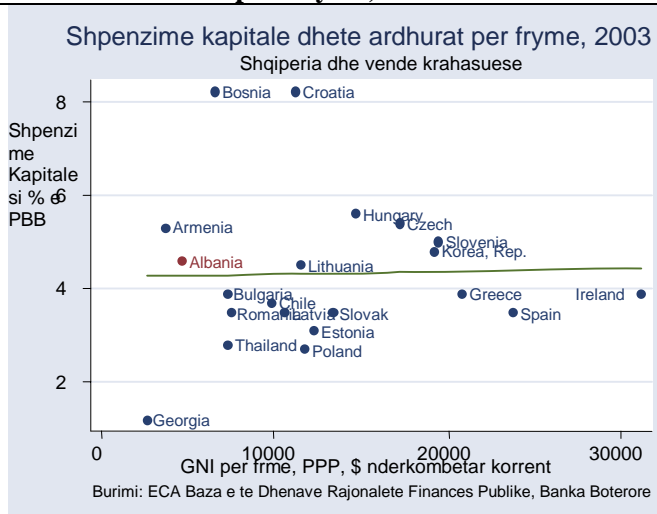
2.26 **Shpenzimet për transfertat sociale, duke përfshirë kryesisht përfitimet e pensioneve, janë gjithashtu në nivelet e duhura, po të krahasohen me vende të tjera me demografi të njëjtte.** Shpenzimet në këtë kategori analizohet me mirë po të marrim parasysh shpërndarjen e moshave të popullsisë. Duke parë popullsinë e re të Shqipërisë dhe raportin e ulët të moshës së vjetër krahasuar me një grup të caktuar vendesh të tjera, transfertat e saj sociale nuk janë të ulta. Shpenzimet për transfertat sociale janë me të ulta se në shumë vende krahasuese të BE-8 (17 përqind e lart), por me të larta se ekonomitë e tregjeve në rritje si Kili dhe Korea (Figura 2.10).

2.27 **Progresi i mëtjshëm në reformimin e sektorit të ndërmarrjeve shtetërore do të nevojitet gjithashtu për të siguruar reduktimin e fituar me vështirësi të subvencioneve, përmirësoje produktivitetin si në sektorin privat ashtu dhe në atë publik, dhe reduktojë rrezikun e rritjes së detyrimeve të reja potenciale.** Shqipëria ka përparuar në reformimin e sektorit të ndërmarrjeve shtetërore duke çuar në një reduktim të subvencioneve dhe përmirësime në performancën operacionale dhe financiare. Subvencionet kanë arritur një mesatare 0.7 përqind të PBB-së që prej 1995, dhe kanë arritur kulmin e 1 dhe 1.3 përqind të PBB-së respektivisht në vitet 2000 dhe 2001 si rezultat i subvencionimit të KESH. Ndërsa kjo e fundit nuk përdoret me, krijimi neto i borxheve të prapambetura nga kompanitë ujore ndaj institucioneve të tjera buxhetore dhe jo buxhetore (Kapitulli 9) rrezikon përjetësimin e flukseve të subvencioneve për këtë sektor. Sektori i ujit ka marrë pothuajse gjysmën e totalit të subvencioneve në vitin 2004 ose afërsisht 0.3 përqind të PBB-së, ndërsa pjesa tjetër është marrë nga energjia elektrike, hekurudhat dhe arsimiti.

2.28 **I matur prej cilësisë së infrastrukturës së disponueshme, niveli i lartë i investimit të kapitalit gjatë dekadës së shkuar flet për mungesë të theksuar efikasiteti.** Nga njëra anë, rënia e menjëhershme e shpenzimeve operacionale dhe të mirëmbajtjes, bashkë me mirëmbajtjen rutinë të pamjaftueshme ka çuar në akumulimin e shpenzimeve të prapambetura, sidomos në transport (rruge), dhe sektorët ujore (ujësjellës). Procedurat dhe praktikat e prokurimeve kanë dëmtuar gjithashtu planifikimin dhe ekzekutimin e besueshëm të projekteve të investimeve kapitale, dhe shpesh çojnë në humbje të ndjeshme siç evidentohet nga diferencat e mëdha të çmimeve në kontrata, përdorimi i shpeshtë i ofertave të vetme jokonkurruese për kontratat, dhe mungesa e monitorimit dhe vlerësimit të zbatimit të kontratave.

2.29 Pavarësisht zvogëlimit të ndjeshëm që nga viti 2001, investimi publik mbetet i krahasueshëm me nivele të vëzhguara në ekonomitë e tjera në rritje (me përjashtim të Malajzisë dhe Koresë (Figura 2.11). Megjithëse boshllëqet e infrastrukturës janë shumë më të mëdha se në vendet e tjera të SEE (EJL) dhe në vendet me të ardhura me të ulta se mesatarja ose në disa anëtare të rinj të BE, vëmendje e kujdesshme i duhet dhënë rritjes në madhësi të investimeve publike pa përmirësuar ndjeshëm cilësinë e vlerësimit kosto/përfitim për projektet e investimit. Siç diskutohet në mënyrë me të detajuar me tej, numri i madh i projekteve të vogla tregon se programi i investimit ka qenë i fryrë në të kaluarën, duke përfshirë projekte me prioritet të diskutueshëm. Kjo dhe çështje të tjera të menaxhimit të programit për investimet publike rishikohen në Kapitullin 4.

Figura 2.11. Shpenzime Kapitale dhe Të Ardhurat për Frymë, 2003



2.30 Për të vazhduar me diskutimin e mësipërm, disa prej tipareve kryesore të një strategjie që synon çuarjen përpara të rritjes dhe përmirësimin e produktivitetit të kapitalit dhe punës, do të ishin rregullimi i përzierjes së inputit në mënyrë të tillë që të:

- Rrisë kuotën e investimeve në të mira dhe shërbime jo të lidhura me pagat**, sidomos operacionet dhe mirëmbajtja në sektorët e infrastrukturës në përpjesëtim të drejtë me nevojën për ruajtjen e kapitalit në gjendje të mirë dhe eliminimin e punëve të prapambetura të mirëmbajtës në sektorët e transportit dhe ujit. E gjithë kjo do të kërkojë një rritje të madhe në shpenzimet O&M. Gjithashtu duhet të rriten edhe shpenzimet periodike jo të lidhura me pagat për arsimin e mesëm dhe shëndetin parësor.
- Mbajë nën kontroll pagat dhe rrogat**, dhe menaxhojë koston e faturës së pagave brenda një kuadri të plote në reformën e shërbimit civil dhe ristrukturimin e institucioneve shtetërore
- Ruaje investimet kapitale në nivelet aktuale ndërsa i nënshtrohet rigorozitetit për procedurat e menaxhimit të investimeve**, dhe të garantojë që operacionet e duhura dhe mirëmbajtja të akordohen për investime të reja të planifikuara. Të gjitha investimet e reja kapitale duhet t'i nënshtrohen gjithashtu disiplinës së procesit të PBA, në mënyrë që ato të jenë me prioritet dhe që projektet O&M të përfshihen në planifikimin e investimeve.
- Lehtësojë peshën e pagesave të interesit mbi buxhetin duke formuluar një strategji aktive të borxhit.** Kjo duhet të përfshijë uljen e niveleve të përgjithshme të borxhit, rritjen e periudhës së maturimit për borxhin vendas, dhe kërkimin e financimeve të jashtme (zyrtare apo private) afatgjata.
- Reduktojë në mënyrë graduale subvencionet që kanë ngelur**, sidomos në sektorin ujor, në kontekstin e një plani të përgjithshëm që synon rikuperimin e kostos, dhe në sektorin hekurudhor.

### Përbërja Funktionale e Shpenzimeve

2.31 Kundrejt burimeve të kufizuara, çdo program në buxhet duhet të vlerësohet gjithashtu kundrejt logjikës për ndërhyrje publike në një ekonomi tregu. Zgjedhja e programit duhet të



behet duke marrë parasysh faktin nëse sektori publik mund të ofroje mallrat dhe/ose shërbimet në mënyrë të mjaftueshme dhe **me efikasitet**, apo nëse kjo duhet t'i lihet sektorit privat.

2.32 **Parimi i mësipërm nënkupton që vendimet e shpërndarjes ndërsektoriale duhet të shqyrtohen hollësisht.** Një krahasim i përbërjes funksionale të shpenzimeve publike të Shqipërisë me vendet krahasuese me rritje të lartë shfaq tre tipare të rëndësishme: (i) shpenzime relativisht të ulta në arsim; (ii) **shpenzime** me të larta se mesatarja në shërbimet e përgjithshme publike; dhe (iii) nivel mesatar i shpenzimeve në shërbimet ekonomike përfshirë infrastrukturën, shëndetësinë dhe mbrojtjen sociale (Tabela 2.8).

**Tabela 2.8. Shpenzimet e Përgjithshme të Qeverisë, Klasifikim Funkcional, 2004 (% i PBB)**

	Shpenzimi Total	Shërbimet e përgjithshme publike	Mbrojtje dhe Rend Publik	Arsim	Shëndetësi	Sigurimi shoqëror dhe shërbimet e mirëqënies	Çështjet ekonomike	Gjithë të tjerat
<b>HG Mesatare</b>	<b>34.3</b>	<b>2.8</b>	<b>3.6</b>	<b>4.6</b>	<b>3.8</b>	<b>10.9</b>	<b>4.3</b>	<b>4.3</b>
<b>HGSH Mesatare</b>	<b>28.1</b>	<b>2.4</b>	<b>3.6</b>	<b>3.9</b>	<b>2.7</b>	<b>7.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.9</b>
Shqipëria	29.1	3.6	2.9	3.1	2.5	7.5	3.6	5.8
Armenia	19.3	0.8	4.1	2.7	1.3	4.3	2.7	3.4
Gjeorgjia	21.4	2.8	4.3	2.9	1.0	4.8	1.9	3.7
Letonia	36.6	3.0	3.5	5.9	3.4	10.1	5.4	5.2
Lituania	33.4	2.9	3.3	5.9	4.6	9.9	3.8	2.9
Rumania	28.7	1.6	3.3	3.0	3.4	9.9	5.5	2.1
Tailanda	14.5	0.9	2.4	4.1	1.3	2.0	3.4	0.5
<b>HGBG Mesatare</b>	<b>43.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>	<b>15.7</b>	<b>5.0</b>	<b>4.9</b>
BiH	52.5	7.7	7.2	6.2	7.0	15.1	4.3	5.1
Bullgaria	40.0	2.9	5.1	4.3	4.7	13.8	5.0	4.2
Rep.Ceke	42.2	2.8	3.2	4.2	6.4	12.9	6.8	5.8
Greqi	50.8	7.5	2.3	5.8	6.6	21.1	5.2	2.2
Polonia	44.5	2.4	3.1	6.1	4.3	18.2	3.5	6.8
Slllovenia	48.1	5.4	3.3	7.5	6.5	17.9	4.7	2.7
<b>SEE (pa Turqinë)</b>	<b>39.1</b>	<b>4.0</b>	<b>4.8</b>	<b>4.1</b>	<b>4.8</b>	<b>12.8</b>	<b>4.5</b>	<b>4.3</b>
SAM	45.2	3.9	5.3	3.7	6.6	17.6	4.0	4.1
<b>EU8 Mesatare</b>	<b>41.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>5.9</b>	<b>5.0</b>	<b>13.8</b>	<b>4.8</b>	<b>5.5</b>

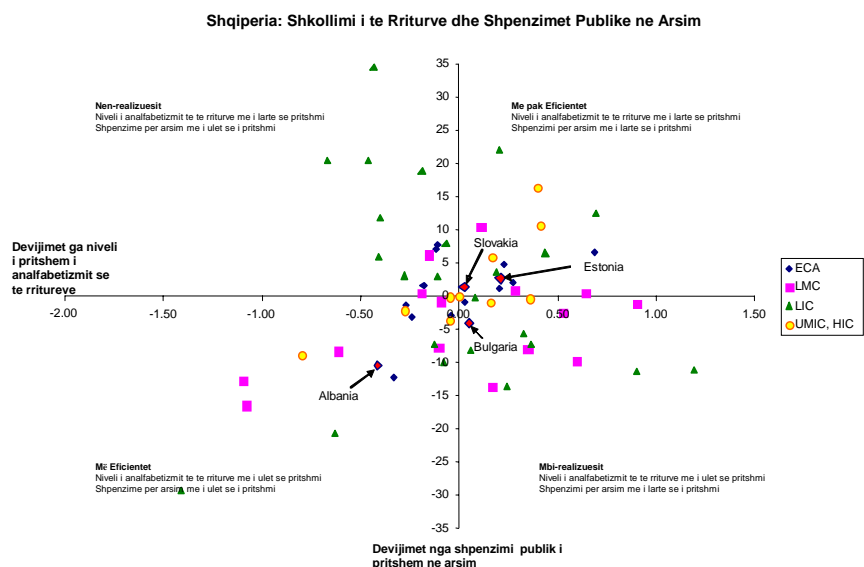
1/ apo viti i fundit për të cilin ka të dhëna .

Burimi: Baza e të dhënave fiskale rajonale të EAQ, FMN TZhB

**2.33 Shpenzimet publike në arsim janë me poshtë se në vendet krahasuese, por janë eficiente.**

Figura 2.12 tregon se me nivelet e saj aktuale të shpenzimeve për frymë, Shqipëria ka performance të mira. Ajo shpenzon relativisht me pak se sa duhet dhe rezultatet janë me të larta në lidhje me përqindjen e analfabetizimit se sa tregohet nga niveli i saj i të ardhurave. Vende të tjera Evropiane si Estonia, Republika Çeke dhe Polonia janë duke shpenzuar më shumë krahasuar me Shqipërinë por nuk po arrijnë rezultate me të mira. Siç shpjegohet në Kapitullin 6, disa segmente të sektorit të arsimit,

**Figura 2.12. Shqipëria: Shkollimi të Rriturve dhe Shpenzimet Publike në Arsim**

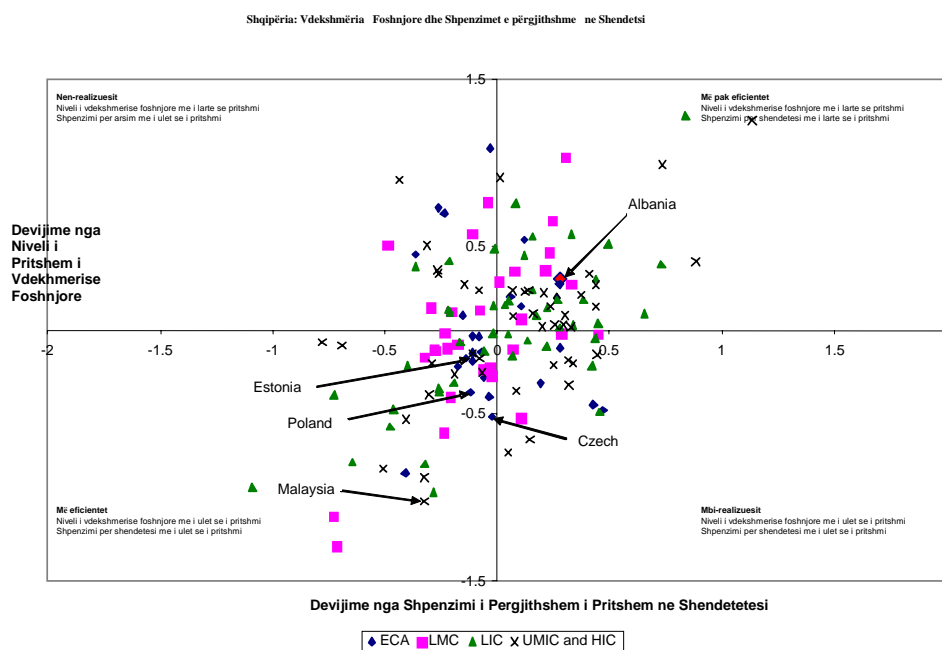


*Burimi:* Baza e të dhënave fiskale rajonale të EAQ, FMN TZhB

veçanërisht arsimit i mesëm, janë të nën-financuara. Për rrjedhojë, shpenzimeve publike në arsim do t'ju duhet të rriten në të ardhmen për të mbyllur boshllëkun e regjistrimit në arsim të mesëm. Kjo është e rëndësishme për nxitjen e rritjes afatgjatë dhe krijimin e punësimit. Disa hapa duhet të ndërmerren për të maksimizuar ndikimin e burimeve suplementare, përfshirë vazhdimin e reformës dhe përmirësimin e kurikulës në të gjitha nivelet; uljen e pabarazisë së aksesit për të varfrit dhe në zonat rurale; korrigjimin e disekuilibrit midis shpenzimeve korrente për paga dhe jo-paga; dhe përmirësimin e menaxhimit të faturës së pagave të mësuesve dhe shpenzimet kapitale, si edhe përmes prezantimit të një mekanizmi shpërndarës të bazuar në formule për pushtetin lokal.

**2.34 Në të kundërt, shpenzimet publike në shëndetësi, janë me pak eficient, dhe çdo shpenzim i mëtejshëm në sektor duhet të prese një reduktim të këtyre inefficiencave përpara zgjerimit të burimeve publike.** Niveli i shpenzimeve publike për kujdesin shëndetësor varet nga shumë faktorë, në veçanti, nga struktura e sistemit të kujdesit shëndetësor dhe nga financimi i tij, demografia, dhe nivelet e të ardhurave. Megjithëse relativisht në linjë me vendet e tjera krahasuese me rritje të lartë, shpenzimet për kujdesin shëndetësor janë me të ulta se në vendet krahasuese me të ardhura mesatare. Megjithatë, përqindja e shpenzimeve publike nga totali i shpenzimeve për shëndetësinë është shumë më e ulët se në vendet e tjera me të ardhura të ulëta në grupin e vendeve me të ardhura mesatare. Megjithatë, për nivelin e saj të shpenzimeve shëndetësore për frymë, (Figura 2.13) Shqipëria mund të arrijë më shumë. Rezultatet janë me të dobëta në lidhje me përqindjen e vdekshmërisë foshnjore se sa tregohet nga niveli i tij i të ardhurave. Vende të tjera Evropiane siç janë Estonia, Çekia dhe Polonia janë në gjendje të shpenzojnë krahasimisht me pak se Shqipëria dhe të arrijnë rezultate shumë më të mira. Jashtë rajonit, për shembull, Malajzia ka vërtetuar se një eficiencë edhe më e madhe në shpenzimet e përgjithshme për shëndetësinë është e mundshme. Me 2.5 përqind të PBB-së në 2004, shpenzimet publike janë 0.2 pikë përqindje me të ulta se mesatarja e vendeve të tjera krahasuese.

**Figura 2.13. Shqipëria: Vdekshmëria Foshnjore dhe Shpenzimet e Përgjithshme në Arsim**



*Burimi:* Baza e të dhënave fiskale rajonale të EAQ, FMN, TZhB

2.35 **Shpenzimet për sigurimin e të mirave publike (shërbimet e përgjithshme publike, mbrojtja, rendi publik dhe siguria) janë relativisht të larta.** Nivelet e shpenzimeve në shërbimet e përgjithshme publike janë me të mëdha, me rreth 1 deri 1.2 përlind pikë të PBB-së, se vendet e tjera krahasuese, dhe shpesh me të larta se ato të qeverive me të mëdha si Polonia, Bullgaria dhe Rep. Ceke). Përpjekjet e fundit për të racionalizuar shpenzimet në këtë kategori, duhet të thellohen me tej, dhe të bazohen mbi procesin në vazhdim të rishikimit funksional duke mbështetur përpjekjet e qeverisë për zvogëlim. (Tabela 2.8).

2.36 **Shpenzimet për çështjet ekonomike (duke përfshirë kryesisht investimet në infrastrukturë) janë përgjithësisht në linjë me nivelet mesatare në vendet krahasuese.** Siç është përmendur më parë, kjo reflekton kryesisht zvogëlimin e buxhetit të investimeve dhe reformën e vazhdueshme të subvencioneve në hekurudha dhe reduktimin e investimeve në sektorin e transportit. Duke marrë parasysh hapësirën e madhe për uljen e inefficiencës dhe krijimin e kursimeve në sektorin ujqor përmes reformave të përmirësuar në sektor, dhe mundësive ende të pasfrytëzuara për pjesëmarrjen e sektorit privat në sektorët e infrastrukturës, nuk mund të justifikohet rritja e mëtejshme e shpenzimeve në këto sektorë (Tabela 2.8).

## E. BURIMET E FINANCIMIT

2.37 **Shqipëria është mbështetur shumë në burimet vendase për të financuar deficitin.** Pavarësisht varësisë së lartë nga financimet e jashtme, financimi i deficitit u mbështet kryesisht në burimet vendase për të financuar rreth 2/3 të deficitit<sup>50</sup> (Figura 2.14). Vlerësime empirike për një model të vendeve PRGF tregojnë që 1 pikë përqindje të rritjes së PBB-së në financimet e brendshme reduktuan ritmin e rritjes për frymë me 1/3 e një pikë përqindje (Baldacci etj., 2003). Ato gjithashtu treguan se përshtatjet fiskale të bazuara në reduktimin e financimeve të brendshme kanë rreth 11/2 here efekt në rritje se sa përshtatjet e bazuara në reduktimet e financimeve të brendshme dhe të jashtme së bashku (Gupta et al, 2002).

<sup>50</sup> Përveç faturave kryesore të privatizimit 2004.

2.38 **Kjo ka çuar në krijimin e borxhit të brendshëm.** Borxhi i brendshëm<sup>51</sup> përbën rreth 70 përqind të borxhit të përgjithshëm, por ka qene me së fundi në rënie në saje të kërkesave të reduktuara për hua në sektorin publik dhe ecurisë në rënie të yieldit të bonove të thesarit. Kjo e fundit ra si rezultat i deficiteve në rënie, likuiditeti i tepërt i sistemit bankar, një 'lehtësim' i qëndrimit të politikës monetare në përgjigje të presionit inflacionist të kontrolluar dhe një vlerësim i qëndrueshme i lekut. Megjithëse tendenca pritet të vazhdojë në të ardhmen e afërt, lëvizjet ndërkombëtare të normës së interesit dhe zhvillimet e fundit në sistemin bankar<sup>52</sup> eventualisht do të frenojnë së fundi këtë rënie.

**Tabela 2.9. Tregues Krahasues të Borxhit Publik, 2003**

	Shqipëri*	BiH	Bullgaria	Rumania	SAM	FYROM
Koeficiente e aftësisë së pagimit						
Borxhi i Përgjithshëm i Qeverisë ndaj PBB	55	34	53	26	79	47
Prej se cilës: Borxhi i Brendshëm ndaj PBB	38	0	7	7%	24	16
Koeficientet e Likuiditetit						
Pagesat e Interesit ndaj PBB	3.7	1%	2	2	1	1
Pagesat e Interesit ndaj të Ardhurave të Qeverisë (duke përfshirë edhe grantet)	15.7	1%	6	7	2	3

Vlerat për Shqipërinë janë për 2005.

*Burimi:* Banka Botërore (Raporti "Financa e Zhvillimit Global," 2004 ), FMN, Moody's, llogaritje të stafit.

2.39 **Gjithashtu, në krahasim me shtetet e tjera, kuota e borxhit të brendshëm në krahasim me borxhin e përgjithshëm të qeverisë është relativisht e lartë.** Raporti i përgjithshëm i borxhit të qeverisë ndaj raportit të PBB-së është në linjë me atë të vendeve të tjera në rajon. Megjithatë, ndryshe nga ekonomitë e tjera të SEE, borxhi publik është kryesisht i një natyre të brendshme (Tabela 2.9).

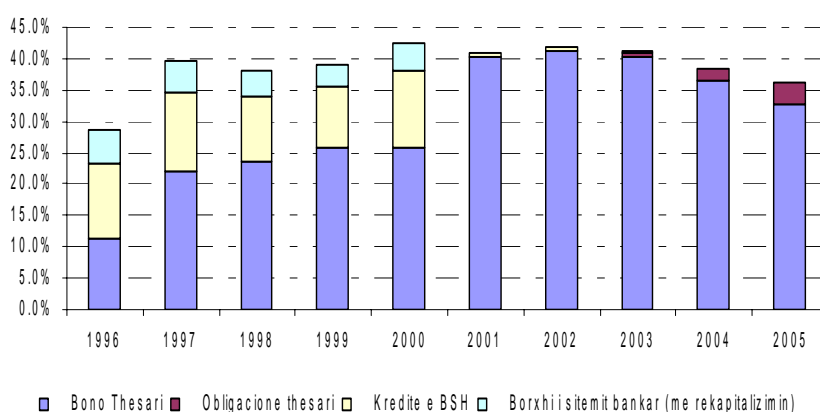
2.40 **Borxhi i brendshëm mbetet shumë afatshkurtër në natyrë, duke ngritur shqetësime për mundësinë e rrezikut të refinancimit të borxhit.** Hapi i fundit i prezantimit në treg të një bono thesari tre vjeçare me qëllim zgjatjen e maturimit është një hap në drejtimin e duhur. Megjithatë, mbizotërimi i bonove të thesarit (me maturitet 3, 6 dhe 12 muaj), e ruan maturitetin mesatar të ponderuar të borxhit të brendshëm në rreth 220 dite dhe bonot e thesarit që përbejnë me pak se 5 përqind të saj. Përpjekjet për të shtrirë profilin e maturimit të borxhit të brendshëm përmes zhvillimit të tregut të borxheve, dhe forcimi i menaxhimit strategjik të borxhit duhet të vazhdojnë.

<sup>51</sup> Financimi i deficitit fiskal ka ndodhur historikisht përmes një kombinimi të kreditimit të drejtperdrejte nga Banka e Shqipërisë dhe shpërndarja e Bonove të Thesarit (nepërmjet ankandëve) bankave tregtare. Banka e Shqipërisë i ka kthyer kredite e saj të drejtperdrejte qeveritare në bono thesari në 2001.

<sup>52</sup> Privatizimi i fundit i Bankës së Kursimeve pritet të rrisë në mënyrë drastike konkurrencën bankare, rikëqendrojnë vëmendjen në kredite e sektorit privat në leke, dhe të imponojë fuqimisht disipline me të madhe tregu në sasinë dhe kushtet e financimit të brendshëm të deficiteve fiskale.

2.41 Një shqetësim tjetër rrjedh nga përqendrimi i tepruar i zotëruesve të letrave me vlerë qeveritare. Kjo manifestohet në disa dimensione. Së pari, duke parë mungesën e investitorëve të mëdhenj të brendshëm institucionale, bankat mbajnë  $\frac{3}{4}$  e të gjitha bonove të Thesarit dhe obligacioneve.<sup>53</sup> Këto investime përfaqësojnë rreth 46 përqind dhe 77 përqind të aseteve të përgjithshme të sistemit

**Figura 2.14. Madhësia dhe Përbërja e Borxhit të Brendshëm Publik të Shqipërisë si 1996-2005, (% e PBB)**



Burimi: MF, FMN

bankar dhe depozitave në leke në mënyre respektive, duke treguar mundësitë e kufizuara alternative të investimit dhe varësia e tepërt e sistemit nga sektori publik.<sup>54</sup> Së dyti, zotërimet e investimeve brenda vete sistemit bankar janë kryesisht të përqendruara në duart e Bankës së Kursimeve të privatizuar kohet e fundit, të cilat përbejnë 50 përqind të të gjithë letrave qeveritare. Mungesa e një tregu dytësor likuid, një bazë investitorësh të përqendruar dhe detyrimi ligjor i BSH për të investuar vetëm në bono të thesarit 3- dhe 6-mujore, gjithashtu shtron pyetjet rreth konkurrencës dhe saktësisë së vlerësimeve të tregut primar.

2.42 **Me kostot e larta të interesit, duhet të formulohet një strategji aktive e borxhit, dhe reduktimi i mëtejshëm i borxhit duhet të jetë pjesë e kësaj strategjie.** Këto norma të larta të interesit pasqyrojnë rrezikun që rrjedh prej strukturës së tanishme dhe menaxhimit të borxhit publik. Ka rrezik të madh të rifinancimit të borxhit dhe kostot e interesit janë relativisht të larta. Qeveria nën programin PRGF/EFF të mbështetur nga FMN ka ndërmarrë kohet e fundit zhvillimin e një strategjie për përmirësimin e menaxhimit të borxhit të saj publik. Këtyre përpjekjeve u duhet dhënë prioriteti me i madh për menaxhimin dhe reduktimin e rreziqeve të mësipërme, zgjatjen e maturitetit mesatar të borxhit publik dhe frenimin e kostos së huamarrjes.

2.43 **Zgjidhja e sfidave të mësipërme kërkon marrëveshje të forta institucionale për Menaxhimin e Borxhit Publik (PDM).** Me pjesën më të madhe të financimeve të jashtme të siguruara me marrëveshje koncesionale, presioni i shërbimit të borxhit nuk parashikohet të rritet në periudhe afatshkurtër deri afatmesëm nëse ndiqet një strategji e kujdesshme e menaxhimit të borxhit. Objektivi kryesor i PDM është të sigurojë nevojat financiare të qeverise dhe detyrimet e pagesave paguhen me kostot me të ulta të mundshme gjatë periudhës afatmesme deri afatgjatë, në përputhje me

<sup>53</sup>Autoritetet filluan të kërkojnë investitore jashtë sistemit bankar dhe kanë celur një dritare në BSH që lejon individët të marrin pjesë drejtpërdrejt në ankandet e dokumentit qeveritar; megjithatë, kjo ka të ngjarë të mbetet një pjesë e vogël e financimit të brendshëm në të ardhmen e afert.

<sup>54</sup>Mbeshetja e tepruar në sektorin publik, megjithëse kontribuon në nivelin e ulët të ndërmjetësimit financiar në Shqipëri (vetëm 9 përqind të PBB-se në 2004), nuk mund të fajesohet për 'lenien jashtë' të kreditimit të sektorit privat. Pavaresisht financimit të deficiteve të medha publike, likuiditeti në sistemin bankar ka qenë historikisht i mjaftueshëm (i bollshëm) – për shembull, asetet 'likuide' (d.m.th. para në dore, rezervat e kerkuara dhe depozitat me bankat dhe institucione të tjera financiare) perbenin 27 përqind të totali të bilanceve të sistemit bankar si në fund të 2003. Kjo nenkupton qe faktore të tjere (p.sh., mungesa e aftësive të vlerësimit të rrezikut dhe projekteve perfituese, një infrastrukture e pazhvilluar financiare si kuadri i kontabilitetit dhe i raportimit, të drejtat e pronës dhe dhe regjimi i paaftësive paguese të firmave) janë percaktuesit kryesorë të ndërmjetësimit të ulët financiar.

një shkallë rreziku të pranueshëm. Përpjekja e fundit e qeverise për të shtuar kapacitetet e menaxhimit të borxhit janë për t'u lavdëruar, dhe duhet të përshpejtohen dhe thellohen me tej.

**2.44 Me një borxh të brendshëm bruto me kosto të lartë, maturim të shkurtër, dhe një bazë investitorësh tepër e përqendruar, strategjia e ardhshme mund të ndërtohet rreth tre shtyllave të mëposhtme:**

- *Të zgjasë periudhën mesatare të maturimit të borxhit të brendshëm dhe të diversifikoje bazën investitorë të brendshme me qëllim reduktimin e rrezikut të rifinancimit dhe sheshimin e shpërndarjes së maturimit të borxhit të qeverise.*
- *Të kërkojë financime të jashtme afatgjata (zyrtare dhe private) në një mënyrë të arsyeshme. E kushtëzuar nga nevoja për të mbuluar borxhin e përgjithshëm të jashtëm në një nivel të arsyeshëm, Shqipëria mund të kërkojë financim të jashtëm afatgjatë në një mënyrë të kujdesshme. Shqipëria tashme përfiton financim zyrtar, dhe ideja këtu qëndron në rritjen e aksesit për këtë, duke marrë parasysh natyrën e saj afatgjatë. Elementi tjetër do të ishte përfitimi gradual i aksesit për një periudhe me afat më të gjatë për burimet e jashtme financiare tregtare afatgjata, me qëllim reduktimin e mbështetjes së tepruar në kreditorët zyrtarë dhe bilaterale dhe rritjen e fleksibilitetit të financimit të huaj. Kjo e drejtë është e kushtëzuar nga vazhdimi nga Shqipëria i përmirësimit të performances së saj makroekonomike, krijimi i një historiku të suksesshëm të ripagimit (përfshirë shlyerjen e borxheve ekzistuese të prapambetura), dhe sigurimin e një klasifikimi të favorshëm të kreditimit. Me perspektivat e përmirësuar të vlerës së kreditimit, financimi i jashtëm mund të marrë formën e huave nga një grup kreditorësh dhe garancive të kredive për eksportit.*
- *Të kërkojë në mënyrë aktive reduktimin e borxhit të përgjithshëm ku është e mundur. Kjo mund të arrihet për shembull, duke përdorur të ardhurat nga privatizimi për të ulur borxhet e përgjithshme.*

### 3. MENAXHIMI FINANCIAR PUBLIK

*Pavarësisht progresit të madh drejt reformimit dhe forcimit të sistemeve të saj të menaxhimit financiar publik (MFP), Shqipëria ka ende një rrugë të gjatë për të bërë në arritjen e eficiencës operacionale dhe dobishmërisë për paratë e përdorur nga burimet e saj publike. Objektivi i krijimit të një procesi buxhetor më të parashikueshëm dhe të udhëhequr prej politikave është arritur vetëm pjesërisht, me PBA dhe procedurat e planifikimit buxhetor akoma jo plotësisht efektive për të siguruar lidhjen e shpërndarjes së burimeve me politikën strategjike dhe prioritet e programit. Dobësi të rëndësishme mbeten gjithashtu në zbatimin e buxhetit, veçanërisht në menaxhimin e parasë në dore (cash) dhe proceseve prokuruese. Përveç kësaj, rishpërndarja dhe nën ekzekutimi në një masë të konsiderueshme gjatë fazës së zbatimit vitet e fundit, kanë vështirësuar seriozisht përpjekjet e qeverisë për të konsoliduar buxhetin si një mjet të parashikueshëm për zbatimin e politikës dhe kanë penguar integritetin e buxhetit dhe eficiencën e shpenzimeve publike. Gjithashtu, ndërsa në formulim rregullat për auditim dhe mbikqyrje parlamentare janë mjaft të forta, efektiviteti i tyre reduktohet në mënyrë të ndjeshme për shkak të kapaciteteve të kufizuara.*

*Sfidat me të cilat ndeshet Shqipëria në zhvillimin e sistemeve të saj të MFP në periudhe afatmesme do të jene: (i) të vendose një kuadër të vetëm të strategjisë kombëtare nëpërmjet zbatimit të Sistemit të Planifikimit të Integruar që merr në konsideratë kufizimet e burimeve publike dhe që forcon formulimin dhe koordinimin e politikave; (ii) të sigurojë një angazhim me të madh politik në zhvillimin e programit afat-mesëm buxhetor (PBA) me qëllim krijimin e një procesi buxhetor i drejtuar më shumë nga politikat ekonomike; (iii) të përmirësojë eficiencën dhe përgjegjësinë e procesit të zbatimit të buxhetit midis tyre sistemet e menaxhimit të thesarit dhe cash-it dhe operacionet e prokurimit publik; (iv) të adresojë gjendjen kritike të stafit dhe kapaciteteve të kufizuara në MF dhe ministritë e linjës që vazhdojnë të influencojnë të gjithë elementet e sistemit MFP; dhe (v) ngritjen e një përgjegjësie me të madhe të jashtme ndaj parlamentit dhe shoqërisë civile për proceset e planifikimit dhe menaxhimit të buxhetit.*

#### A. Hyrje

**3.1 Shqipëria po përballët aktualisht me sfida të rëndësishme në nivelin e menaxhimit të financave publike.** Duhet të bashkërendojë dy objektivat e ruajtjes së stabilitetit makroekonomik dhe fiskal, në të njëjtën kohë që plotëson kërkesat të rëndësishme social-ekonomike. Ajo gjithashtu duhet të balancojë përgjegjësitë e ndryshme e të reja horizontale që dalin nga angazhimi i saj në Paktin e Stabilizim-Asocimit me BE-në, procesi i decentralizimit dhe reformës më të gjerë në sektorin publik dhe shërbimin civil.

**3.2 Pavarësisht progresit të kohëve të fundit, dobësitë në sistemin e menaxhimit të financimeve publike mbeten një pengesë e rëndësishme institucionale që po cenojnë eficiencën e shpenzimeve publike.** RShPISh (PEIR) 2001 bëri një analizë të thelluar të procesit të planifikimit buxhetor dhe ndryshimeve institucionale që lidheshin me të. Në të u konstatua se ekzistonte një nevojë urgjente për të konsoliduar kapacitetet institucionale dhe forcuar përgjegjshmërinë në sektorin publik. Raporti argumentoi se qeveria duhet të përdorë prezantimin e programit të saj buxhetor afat-mesëm(PBA)<sup>55</sup> si iniciative kryesore rreth së cilës të realizojë përmirësimet në performancën e MFP .

**3.3** Analiza e ndërmarrë për PEIR aktual tregon se qeveritë e ndryshme kanë ndeshur vështirësi dhe vonesa në zbatimin e reformave MFP. Siç përmendet në kapitujt e tjerë, performanca e

<sup>55</sup> Termi i përdorur për Kuadrin e shpenzimeve afat-mesme të Shqipërisë

shpenzimeve publike në një numër sektorësh mbetet e dobët. Përshtatja e sjelljes së shpenzimeve me prioritetet e reja të politikës dhe programit ka qene e ngadaltë. Parashikimi tepër optimist i të ardhurave në disa vite ka rezultuar në shkurtime të mëdha gjatë vitit në buxhet. Ineficienca të konsiderueshme vazhdojnë të mbeten në realizimin e një numri programesh publike. Dobësitë në zbatimin e buxhetit dhe prokurimit vazhdojnë të cenojnë integritetin e buxhetit. Gjithashtu kufizime të mëdha vazhdojnë të ngelen përsa i përket përgjegjshmërisë.

**3.4 Ky kapitull rishikon zhvillimet e sistemeve dhe proceseve të MFP për periudhën 2001-2005 dhe vlerëson performancën e tyre.** Ai fillon me një vlerësim përmbljedhës të progresit të bërë në zbatimin e rekomandimeve të dhëna në PEIR e fundit (Seksioni B) dhe vazhdon me dhënien e një vlerësimi me të detajuar për elementet kryesore të sistemit MFP (Seksioni C). Duke u bazuar mbi këtë vlerësim, argumentohet se përmirësimi i rezultateve të MFP do të kërkojnë që Qeveria të adresojë mangësitë në strukturën institucionale të MFP dhe të ndërmarre veprime me efektive drejt zgjidhjes së kufizimeve të kapaciteteve (Seksioni D). Seksioni i fundit jep një përmbljedhje të konkluzioneve dhe rekomandimeve kryesore (Seksioni E).

## **B. PROGRESI I KOHEVE TË FUNDIT NË ZBATIMIN E REFORMES MFP**

**3.5 Që prej 2001 një seri masash janë zbatuar me qëllim forcimin e sistemeve MFP.** Këto kanë përfshirë: (i) një thellim progresiv të reformave të planifikimit të buxhetit afat-mesëm që u filluan në 2000; (ii) prezantimin e një klasifikimi programesh për të bërë të mundur një përafrim me strategjik për shpërndarjen e burimeve brenda agjencive shpenzuese; (iii) hapat fillestare në një numër ministrish për të vlerësuar koston e politikave kryesore sipas SKZHES; (iv) modernizimi dhe kompjuterizimi i sistemit të thesarit; dhe (v) projektimi dhe prezantimi i Sistemit të Planifikimit të Integruar (SPI) – (shiko më poshtë). Partneret e zhvillimit të Shqipërisë kanë dhënë mbështetje të konsiderueshme në zbatimin e këtyre masave.<sup>56</sup>

**3.6 Progresi evidentohet nga veprimet e ndërmarra për zbatimin e rekomandimeve të bëra në PEIR 2001.** Një rishikim i përbashkët Banka Botërore - MF i progresit vëren se masa kanë filluar të ndërmerren në pothuajse 90 për qind të këtyre rekomandimeve. Megjithatë, 2/3 rekomandimeve ende mbeten për tu implementuar plotësisht duke treguar sfida të vazhdueshme me të cilat përballet qeveria në zbatimin e axhendës së saj të reformes së MFP. Progres me i qëndrueshem është bërë me modernizimin e sistemit të thesarit. Tiparet kryesore të dukshme të progresit të deritanishëm dhe sfidave që mbeten janë si me poshtë:

- *Përgatitja e buxhetit* Klasifikimet e reja ekonomike dhe programe buxheti janë implementuar që prej vitit 2003. Në nivelin e sektorit, procesi i PBA është shtrirë për mbulimin e 10 ministrive sektoriale. Megjithatë, vazhdon të ketë vështirësi në bashkërendimin e propozimeve të sektorëve sipas programit PBA me strategjinë SKZHES. Kostot korrente që rrjedhin nga projektet e investimeve ende nuk shqyrtohen në mënyrën e duhur në procesin e planifikimit të buxhetit dhe është bërë pak progres në integrimin e planifikimit të shpenzimeve korrente dhe kapitale. Mundësitë për planifikimin e buxhetit dhe analiza në ministrinë e financave dhe ministrit e linjës vazhdojnë të jenë shumë të kufizuara. Ligji Organik i Buxhetit (LOB) nuk është rishikuar ende për të pasqyruar reformat e PBA.
- *Zbatimi i buxhetit.* Është bërë progres i mirë në drejtim të zbatimit të kompjuterizimit të Thesarit, në regjistrimin e drejtpërdrejtë të faturave tatimore në Thesar dhe në zhvillimin e Librit të Përgjithshëm të Llogarive të Thesarit. Nga fundi i vitit 2006, sistemi qendror i Thesarit do të kompjuterizohet me një klasifikim të buxhetit në përputhshmëri me sistemin GFS dhe do të adoptohen pasqyrat e llogarive. Megjithatë, mbulimi dhe cilësia e raporteve të buxhetit vazhdojnë të jene të dobëta, veçanërisht raportimi i shpenzimeve të projekteve me

<sup>56</sup> Duke përfshirë DFID, Komisioni European, UNDP, USAID dhe Banka Botërore.



financim të jashtëm pasi pjesa më e madhe e projekteve të investimeve të financuara nga grantet janë ende të paregjistruara në llogarite e qeverise.

- *Analizat dhe vlerësimi i buxhetit.* Një sektor i analizës së politikës të buxhetit është ngritur brenda Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit në Ministrinë e Financave (MF), megjithëse kapacitetet e tij vazhdojnë të jene të mbitendosura. Një departament për Analizat e Buxhetit është ngritur në Sekretariatit e Parlamentit për t'i dhënë mbështetje analitike Komisionit të Ekonomisë dhe Financës. Megjithatë, nuk ka një program sistematik trajnimi për analistët e buxhetit që punojnë në shërbimin civil.
- *Përmirësimi i sistemeve më të gjera të menaxhimit financiar.* Progres i mirë është bërë në drejtim të ngritjes së një funksioni auditimi të brendshëm në qeveri dhe një programi mbështetës trajnimi. Në praktikën e prokurimit vazhdojnë të ekzistojnë dobësi të konsiderueshme. Megjithëse cilësia dhe periodiciteti i raporteve të auditimit të jashtëm janë përmirësuar, zbatimi i konstatimeve të auditimit mbetet i kufizuar. Rreziku i besueshmërisë mbetet i madh.
- *Stimujt institucionale për prioritizimin strategjik dhe hartimin e programit.* Kërkesat e nevojshme institucionale dhe stimujt për të mbështetur një këndvështrim më strategjik të planifikimit të buxhetit kanë përparuar pak deri para pak kohësh. Në të kaluarën, KM dhe MF nuk u kanë bërë kërkesa të mjaftueshme ministrive të linjës për të siguruar përputhje të konsiderueshme me kërkesat e procesit të PBA. Gjithashtu, është dashur më shumë kohe se sa ishte parashikuar për të krijuar kapacitete analitike brenda MF, të cilat janë të nevojshme për PBA. Futja e SIP në fund të 2005 dhe krijimi i Departamentit të Menaxhimit të Investimeve Publike në MF reflekton vënien e theksit drejt planifikimit strategjik dhe prioritizimit.

3.7 **Nga kjo eksperiencë është e qarte që PEIR i 2001-it ishte optimist në përcaktimin e kohës së nevojshme për të vënë në jetë reforma MFP me ndikim të gjerë në një situatë me kapacitete institucionale të kufizuara.** Zbatimi i planifikimit të buxhetit dhe reformave të menaxhimit nën iniciativën e PBA ka marrë më shumë kohë se sa ishte parashikuar dhe është kufizuar nga vështirësitë e ndeshura në forcimin e kapaciteteve në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit dhe departamentet përkatëse të buxhetit dhe planifikimit në ministrinë e linjës. Angazhimi politik në procesin e PBA-së ka qene gjithashtu me i vogël se sa ishte parashikuar.

### C. SISTEMI MFP – PERFORMANCA DHE SFIDAT

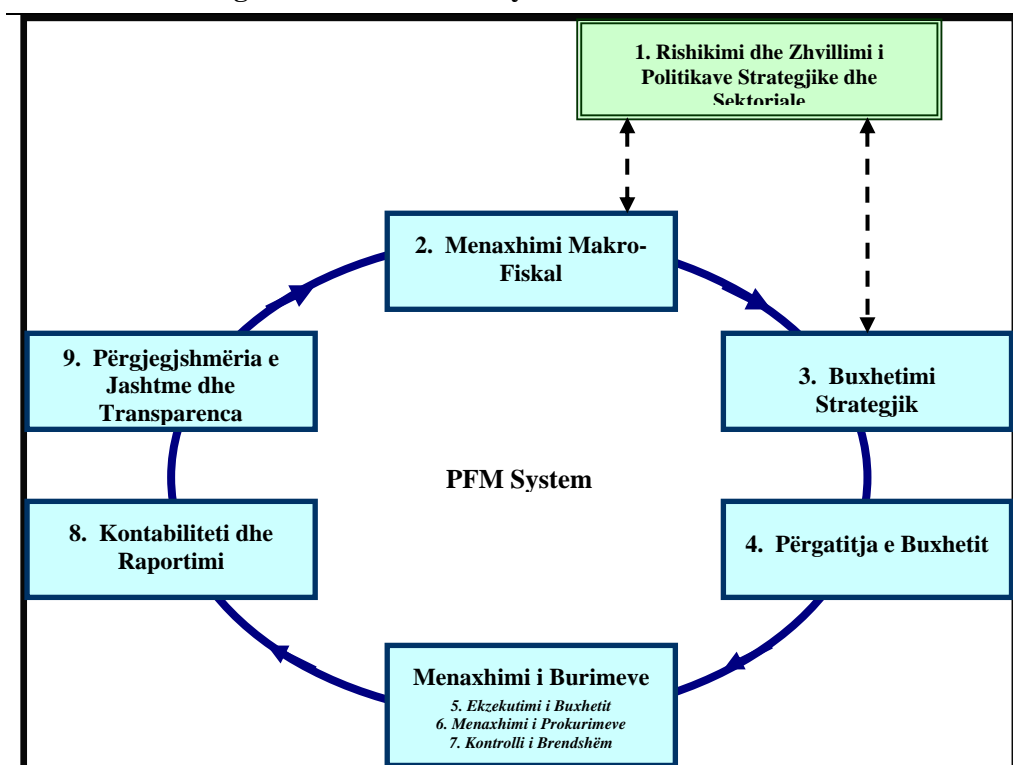
3.8 **Në të gjitha fazat, rezultatet pozitive të MFP-së varen nga operimi i sistemit MFP në një mënyrë të harmonizuar dhe efektive** (Figura 3.1). Po aq e rëndësishme, megjithëse jashtë sistemit MFP, është që të ekzistojnë procese efektive për rishikimin e politikave sektoriale dhe strategjike dhe të zhvillimit në mënyrë që të drejtojnë menaxhimin makro-fiskal dhe shpërndarjen e burimeve publike. Hartimi dhe rishikimi i strategjive dhe politikave sektoriale informon vendimet afat-mesme të shpërndarjes së burimeve ose siç quhet “buxhetimi strategjik”. Me pas, buxheti vjetor përgatitet, zbatohet, monitorohet dhe auditohet bazuar në vendimet e marra në këto faza – me të gjithë ciklin të fokusuar për të siguruar shpërndarje të disiplinuar të burimeve buxhetore vjetore për objektivat e politikës të qeverise. Rëndësia e planifikimit dhe buxhetimit strategjik theksohet dhe vihet re vetëm kur planet monitorohen dhe auditohen, dhe konstatimet transmetohen në procesin e planifikimit.

#### **Rishikimi dhe Zhvillimi i Politikave Sektoriale dhe Strategjike**

3.9 **Që prej vitit 2000 Qeveria ka hartuar një sërë politikash për vendosjen e prioriteteve sektoriale dhe kombëtare.** Këto politika kanë përfshirë: (i) Strategjinë Kombëtare për Zhvillimin Social-Ekonomik (SKZHES) e cila u adoptua në vitin 2001 dhe synon të sjellë nivelet e të ardhurave dhe standardet e jetesës në Shqipëri me afër atyre të vendeve të saj fqinjë; (ii) Strategjia e Integritimit në BE-së e cila parashtron masat e nevojshme për të përgatitur Shqipërinë për pranimin e mundshëm në BE; (iii) strategjia anti-korrupsion; (iv) plani tre vjeçar i veprimit të Qeverise; dhe (v) mbi 20

strategji në nivel sektori. Janë përcaktuar gjithashtu edhe proceset për monitorimin dhe zbatimin e këtyre iniciativave.

Figura 3.1. Elementë Kryesore të Sistemit të MFP



Burimi: Staf i Bankës Botërore

3.10 Megjithatë, Shqipëria nuk ka qene ende në gjendje të zhvillojë një politikë të vërtetë orientuese në buxhet. Sistemet e programimit dhe politikave të Shqipërisë kanë qëndruar të fragmentuara dhe të shkëputura nga procesi i buxhetit. Në mënyrë me të detajuar:

- *Politikat e mbivendosura dhe të fragmentuara kanë dështuar të sigurojnë vizion të qarte dhe të menaxhueshëm dhe drejtim për hartim dhe*

*implementim të politikës publike. Secili nga programet ka përfshirë një tërësi të detajuar aktiviteteve, afatesh dhe treguesish, por pa përfshirë në mënyrë të qarte efektin në kosto. Efekti neto ka qene një volum i jashtëzakonshëm angazhimesh politike shumë prej të cilave janë të papërbalueshme nga ana fiskale. (Tabela 3.1).*

- *Marrëveshje të veçanta të planifikimit dhe të menaxhimit janë vendosur për iniciativa të ndryshme strategjike. Kjo ka vendosur kërkesa të tepërta mbi kapacitete shpesh të kufizuara brenda ministrive të sektorit. Politikat e sektorit dhe planet janë paraqitur në mënyrë të pjesshme dhe disa here të shkëputura nga këto iniciativa me të gjera strategjike.*

Tabela 3.1. Programet Strategjike – një Numër i Tepruar i Angazhimeve të Mbivendosura

Programi	Periudha Kohore	Nr i Objektivave/Akte/Masa dhe Tregues
SKZHES	2003-03	882 akte prioritare
Strategjia e Integritimit në BE	2002-05	182 objektiva, 415 masa
Strategjia Anti-Korrupsion	2003-04	118 masa, 275 tregues
Plani 3-Vjeçar I Veprimit të Qeverisë	2003-05	Afërsisht 700 zëra

Burimi: SPI Raporti i Fillimit.

- *Përgjegjësitë institucionale kanë qene të pakoordinuara.* MF është përgjegjëse për SKZHES, Ministria e Integritimit Evropian për Planin e Veprimit të BE, dhe KM për Planin tre-vjeçar të Veprimit të Qeverise dhe Strategjinë Anti-Korrupsion. Kapaciteti i KM për të ushtruar koordinim dhe menaxhim efektiv të politikës dhe programit të përgjithshëm të qeverise ishte i pamjaftueshëm.
- *Përpyekjet për të lidhur zhvillimin e programit dhe politikave me menaxhimin dhe shpërndarjen e burimeve nëpërmjet PBA kanë arritur pak sukses.* Strategjitë dhe planet janë zhvilluar pa marrë parasysh në mënyrën e duhur kufizimet e burimeve fiskale. Prioritetet e reja të politikave nuk janë përfshirë në mënyrë të mjaftueshme në procesin e planifikimit të buxhetit.

3.11 **Si rezultat lidhjet midis rishikimit strategjik të politikave dhe zhvillimit dhe sistemit MFP nuk kanë qënë mjaftueshmërisht të forta.** Sfidat me të cilën ndeshet tani Shqipëria është të krijojë një kuadër politik (program) të përgjithshëm me të unifikuar dhe të forte që është në harmoni me realitetin fiskal dhe që siguron prioritete të qarta dhe të qëndrueshme për shpërndarjen e burimeve publike. Kjo reforme duhet të jetë pjesë përbërëse e një reforme më të gjerë institucionale që synon formulimin dhe koordinimin e politikave përgjatë gjithë qeverisë.

3.12 **Duke njohur nevojën për të arritur koordinim me efektiv të proceseve, të politikës së zhvillimit, shpërndarjes së burimeve dhe proceseve të menaxhimit të programeve brenda qeverise, Qeveria në Nëntor 2005 vendosi të prezantojë një Sistem Planifikimi të Integruar (SPI).** Në mënyrë specifike, SPI synon të zvogëlojë fragmentimin dhe duplikimin që ka qene i shoqëruar me politiken e zhvillimit dhe planifikimin financiar në Shqipëri, dhe Qeveria filloi me transferimin tek KM të përgjegjësisë për koordinimin e SKZHES. Pra SPI-ja është ngritur rreth dy proceseve kryesore:

- Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim (NSDI), e cila do të sigurojë një strategji të vetme gjithëpërfshirëse që të mbulojë të gjithë sektorët. NSDI do të zëvendësojë SKZHES dhe do të përfshijë iniciativat e integritimit Evropian dhe NATO në mënyrë që të sigurojë një program të vetëm gjithëpërfshirës të qeverise.
- PBA e cila do të jetë më tepër e lidhur me proceset e politikës kombëtare të NSDI. Ministrive të linjës do t'u kërkohet të përpunojnë planet e tyre të shpenzimeve afatmesme në mënyrë që të realizojnë objektivat e politikës së tyre dhe synimet brenda planit të shpenzimeve të secilës ministri.

3.13 Zbatimi i SPI do të kryhet në disa faza. Gjatë vitit 2006 fokusi fillestar do të jetë ngritja e strukturave qendrore dhe zhvillimi i proceseve dhe metodologjive themelore të SPI. Kjo e fundit do të shtrihet tek të gjitha ministrinë gjatë vitit 2007 dhe do të zgjerohet dhe thellohet më shumë në vitet pasuese.

3.14 **SPI thekson nevojën për një angazhim me të madh politik në bërjen e politikave dhe proceset e buxhetimit.** Nëpërmjet SPI Qeveria do të aprovojë kuadrin makroekonomik fillestar të PBA dhe tavanet e burimeve si edhe paraqitjet e PBA-së nga çdo ministri së bashku me planin e saj të integruar më gjerë. Dy komisione ndër-ministore do të mbikqyrin zbatimin e SPI: (i) një komision i planifikimit strategjik i kryesuar nga Kryeministri që do të jetë përgjegjës për politiken e zhvillimit dhe zbatimin; (ii) Komision i Modernizimit të Qeverise i kryesuar nga Zëvendës Kryeministri përgjegjës për të siguruar permiresimin e proceseve dhe kapaciteteve në qeveri. Një Departament i ri i Koordinimit të Strategjisë dhe Donatoreve (DKSD) i pozicionuar brenda Këshillit të Ministrave do të jetë përgjegjës për koordinimin e SPI-së midis ministrive dhe për përgatitjen dhe monitorimin e NSDI. Zbatimi do të jetë përgjegjësi e ministrive dhe agjencive të veçanta.

3.15 **SPI gjithashtu paraqet një kalendar planifikimi të integruar që parashtron kërkesat kryesore dhe afatet për të gjitha proceset kryesore të politikave dhe planifikimit financiar.**

Kalendari i cili do të dale në fillin të çdo viti, do të krijoje mundësi për zhvillimin e një politike të vetme dhe të konsoliduar, për zhvillim programesh dhe procesin e buxhetimit. Si i tille ai synon të sjellë në vije dhe të zvogëloje dublimet në proceset e planifikimit dhe buxhetimit, duke e ndihmuar Qeverinë të beje përdorim më efektiv dhe eficient të kapaciteteve të saj të kufizuara në këto fusha.

3.16 Një kërkesë themelore për zbatimin e SPI është të krijoje një marrëdhënie pune shumë më të ngushte midis KM, MF dhe Ministrisë së Integritit Evropian, secila prej të cilave do të përfaqësohet në një Grup Pune SPI. Në ministritë e linjës do të ngrihet një Komision i vetëm i Përhershëm për Strategjinë, Buxhetin dhe Integritin për të mbikëqyrur dhe monitoruar të gjitha politikat thelbësore dhe proceset e planifikimit financiar.

3.17 **Megjithë përafrimin me disa faza, SPI përfaqëson një iniciativë ambicioze që do të kërkojë një angazhim të forte dhe të qëndrueshëm politik, në rast se duhet të ketë sukses.** Implementim i suksesshëm i SPI duhet të ndihmoje për të konsoliduar procesin e politikës së planifikimit në Shqipëri dhe ta mundësojë atë të jetë e lidhur në mënyrë me efektive me PBA. Në të njëjtën kohë duhet të përmirësojë suksesin e reformave në nivel sektori duke i lidhur ato më mirë me planet buxhetore. Gjithashtu PBA duhet të siguroje një mekanizëm për të identifikuar problemet dhe kufizimet e kapacitetit që ndikojnë sistemin e planifikimit dhe buxhetimit dhe t'i sjellë këto në vëmendjen e Qeverisë. Zbatimi i saj do të varet gjithashtu nga vendosja e shpejte të kapaciteteve të kërkuara teknike dhe menaxhuese brenda DKSD dhe në arritjen e koordinimit efektiv dhe bashkëpunimit midis DKSD dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit.

### **Menaxhimi Makro-Fiskal**

3.18 **Që prej vitit 2001, Shqipëria ka përmirësuar menaxhimin e saj makro-fiskal.** Deficiti fiskal u reduktua nga 7.95 për qind të PBB në 2001 në 3.4 për qind në 2005, ndërsa deficiti me financim të brendshëm u zvogëlua nga 5.3 për qind e PBB në 2.8 për qind gjatë së njëjtës periudhe. Performanca e përgjithshme fiskale vazhdon të jetë brenda objektivave të vendosura nga programi PRGF.

3.19 **Megjithatë, tendenca për të mbivlerësuar performancën e të ardhurave të brendshme, ka dëmtuar menaxhimin makro-fiskal, megjithëse kohët e fundit ka patur përmirësime të rëndësishme në saktësinë e parashikimeve të të ardhurave.** Midis viteve 2002-2005 mbledhja e të ardhurave të brendshme ishte mesatarisht 4.4 për qind më pak se nivelet e buxhetuara. Si rezultat i rënies në të ardhurat e brendshme, buxhetet e shpenzimeve diskrete duhet të reduktoheshin në mënyrë të ndjeshme. Këto reduktime në përgjithësi janë ndjerë më shumë në shpërndarjen e shpenzimeve operative dhe mirëmbajtjeje dhe në projektet me financim të brendshëm. Në 2004 rënia në të ardhurat e brendshme u kompensua në pjesën me të madhe nga prurjet e privatizimit të Bankës së Kursimeve, të cilat nuk ishin përfshirë në buxhetin origjinal. Për buxhetin e vitit 2005, u ndoq një këndvështrim me i kujdesshëm për parashikimin e të ardhurave dhe kjo pasqyrohet në ngushtimin e hendekut midis të ardhurave të parashikuara dhe aktuale në 0.8 për qind. Ka patur vështirësi të veçanta në parashikimin e disbursimeve dhe niveleve të shpenzimeve në projektet me financim të jashtëm (shiko Kapitulli 4)

3.20 **Kapacitetet në MF, për parashikimin makroekonomik dhe fiskal, vazhdojnë të jene të kufizuara dhe forcimi i tyre duhet të jetë një prioritet kryesor për MF.** Modeli input-output i parashikimit makroekonomik në Departamentin e Parashikimit dhe Analizës Makroekonomike ende nuk siguron një kuadër të duhur për përpunimin e projeksioneve të të ardhurave dhe shpenzimeve të sakta dhe të detajuara për përgatitjen e buxhetit.<sup>57</sup> Gjithashtu ekzistojnë shqetësime në lidhje me kompleksitetin e modelit dhe besueshmërinë e tij, në mungesë të të dhënave të gatshme nga Shqipëria, në koeficiente të modelit input-output të derivuar nga vendet të tjera. Prioritet i duhet dhënë

<sup>57</sup> Modeli u programua kryesisht për të projektuar PBB me parashikime të të ardhurave të lidhura direkt me parashikimet e PBB.

(i) rishikimit dhe përmirësimit të modelit ekzistues të parashikimit makroekonomik; (ii) zhvillimit të një moduli të përpunuar me mirë të parashikimit fiskal. (iii) forcimin e kapaciteteve të burimeve njerëzore brenda Departamentit të Analizës dhe Parashikimit Makroekonomik.

**3.21 Parashikimet fiskale afat-mesme duhet të përfshijnë skenarë alternative me rritje të madhe, mesatare dhe të ulët.** Megjithatë, parashikimet e adoptuara për PBA duhet të jene relativisht konservative në mënyrë që të zvogëlojnë rrezikun që shpërndarjet e shpenzimeve të rishikohen për reduktim të tyre në një date të mëvonshme (Kutia 3.1). Prezantimi i një “rezerve të planifikuar” në tavanet origjinale të burimeve MTPB, do të reduktoje gjithashtu rrezikun e nevojës së uljes së tavanaeve PBA kur finalizohet buxheti vjetor.

### **Kutia 3.1. Konservatizmi i PBA dhe Parashikimi i Buxhetit**

Në shumë vende, është praktikë e zakonshme për ministrinë e financave të adoptojë një kuadër fiskal relativisht konservator me qëllim ruajtjen e qëndrueshmërisë fiskale kundrejt kushteve të pasigurta makroekonomike.

- **Në Kanada,** Departamenti i Financave përdor si pikënisje të tij parashikimet mesatare të kryera nga parashikues të pavarur ekonomike. Më pas shton 50-100 pikë bazë (0.5 për qind-1.0 për qind) parashikimeve mesatare për sektorin privat për normat e interesit dhe organizon modelin e vet ekonometrik për të zhvilluar një skenar me konservativ. Si një amortizues shtese, është paraqitur një rezerve e ndjeshme e planifikuar që mund të përdoret për të kompensuar gabimet në parashikim dhe nuk mund të përdoret për iniciativat e reja të politikës dhe shpenzimeve.
- **Në Suedi,** një institut i pavarur kërkimesh, Instituti Kombëtar për Kërkimet Ekonomike, kryen një ushtrim modelimi makroekonomik të detajuar për periudhën tre vjeçare në vijim. Bazuar mbi rezultatet, MF Suedeze përgatit parashikimin e saj për vitin e ardhshëm për tre skenarë bazuar në modelin e saj të thjeshtuar dhe me pas zgjedh skenarin me konservativ të këtyre projeksioneve si bazë për planifikimin e saj fiskal. MF ekzekuton rregullisht modelin e saj 4-5 here në vit në mënyrë që të rinovojë kuadrin makro-fiskal.
- **Në Mbretërinë e Bashkuar,** përgatitën dy parashikime të ndryshme makro; një për qëllim buxhetimi, i deklaruar nga Kancelari i Thesarit (ministri i financave) dhe shpesh relativisht konservativ, dhe tjetri për qëllime normative që deklarohet në emër të Thesarit (ministra e financave) dhe e kryer nga zyrtarë publikë të karrierës. Thesari mbikëqyr dhe monitoron gjithashtu parashikimet makroekonomike që përgatitën nga rreth 20 institute publike dhe private. Megjithatë, ndërsa merren parasysh këto parashikime, Thesari nuk aplikon ndonjë formule të caktuar për zhvillimin e projektimit të vet.
- **Në SHBA,** modelet formale ekonometrike nuk përdoren për përgatitjen e parashikimeve të variabileve kryesore ekonomike për përdorim në Buxhetin e Presidentit. Në vend të kësaj, ekonomiste profesioniste në Zyrën e Buxhetit dhe Menaxhimit (ZBM-OMB), Thesari, dhe Komisioni i Këshilltarëve Ekonomike ('trojka') përqendrohen në projektimin e tendencave për 6 variabla kryesore. Ata gjithashtu përdorin si pika referimi parashikimet e kryera nga disa organizata akademike dhe kërkimore, si edhe vlerësime nga organizata ndërkombëtare. Përdorimi i këtyre vlerësimeve alternative vendos kufizime në shkallen që politikanet tundohen të adoptojnë skenarë jorealiste me qëllim sigurimin e shpenzimeve buxhetore shtese. Parashikimi rinovohet çdo 6 muaj.

## **Buxhetimi Strategjik**

**3.22 Në prezantimin e PBA një objektiv kryesor ishte largimi nga praktikat tradicionale të rritjes të buxhetimit dhe adoptimi i një metode më tepër e drejtuar-nga politika për shpërndarjen e burimeve publike.** Që nga fillimi, dokumenti i PBA përfshinte një numër strategjish të shpenzimeve që kërkonin të lidhnin politikën në nivel sektori me shpërndarjen e burimeve. Numri i ministrive të sektorit për të cilat janë përgatitur strategji është rritur gradualisht nga 4 në PBA 2001-03 në 10 në draftin PBA 2006-08.<sup>58</sup>

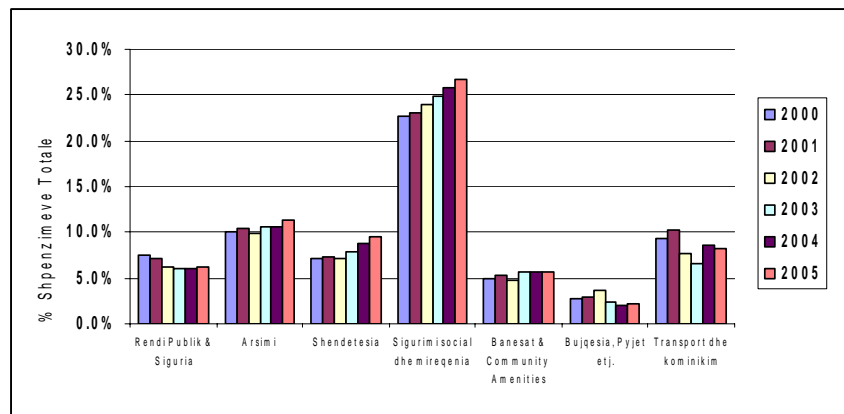
<sup>58</sup> Per shkak të ndryshimeve në Qeveri pas zgjedhjeve të 2005, PBA 2006-08 nuk iu paraqit KM për aprovim.

3.23 **Megjithatë, në praktike, ka patur vështirësi të konsiderueshme në realizimin e një progresi të madh drejt zhvillimit të një buxheti të orientuar në mënyrë me strategjike.** Kjo mund t'i atribuohet një numri faktorësh:

- *Analiza e rrjedhove buxhetore të politikave dhe strategjive kombëtare si SKZHES nuk ka qene realiste dhe është përqendruar në kostot shtese dhe jo në marrjen parasysh të mundësive për përdorim sa me të efektshëm të burimeve ekzistuese. Si rezultat, lidhja midis prioriteteve dhe shpërndarjes së burimeve nuk ka qenë e qartë në lidhje me shumë masa të përfshira në SKZHES që rezultojnë të jene të papërbalueshme.*
- *Prioritetet ndër-sektoriale dhe propozimet për shpërndarjen e burimeve të zhvilluara për PBA, nuk janë rishikuar në mënyrë të mjaftueshme nga vendim-marrësit dhe KM. Rishikimi dhe diskutimi i taveve të burimeve në një mbledhje ndër-ministeriale dhe me KM përpara se të botohet qarkorja e propozimeve të buxhetit ka qene i kufizuar. Kur buxheti vjetor iu prezantua KM dhe Parlamentit ishin bërë pak referenca me prioritetet strategjike të përcaktuara në PBA. Si rrjedhim, debati për buxhetin nuk është përqendruar në përputhshmërinë e shpërndarjeve të propozuara të burimeve me politikën e PBA dhe qeverise.*
- *Shpërndarja e burimeve ka vazhduar të jetë e ngurtë dhe me shtesa dhe ka pak shenja që ato janë përshtatur mjaftueshëm për të pasqyruar drejtimit dhe prioritetet strategjike të politikave. Për shembull, nuk ka patur një drejtim të qartë në rezultatet e shpenzimeve për të treguar që shpërndarjet e burimeve kanë pasqyruar prioritetin e dhënë nga SKZHES programeve në sektorët e arsimit, shëndetësisë dhe transportit (Figura 3.2).*

3.24 **Rishikimi dhe ripërtëritja e parashikuar e strategjive sektoriale nëpërmjet SPI<sup>59</sup> duhet të cojne në zhvillimin e një strukture të thjeshte dhe me prioritete të politikave dhe programeve kryesore me vlerësime të kostove përkatëse për të drejtuar shpërndarje e burimeve.** Njëkohësisht, procesi i PBA duhet të rritet me qellim forcimin e fokusit të saj strategjik. Kjo do të kërkojë: (i) një analizë me rigoroze të prioriteteve dhe kërkesave të shpenzimeve

**Figura 3.2. Shpenzimet sipas Funkcionit (Aktuale), 2000-04**



Burimi: MF

alternative publike si bazë për propozimin e taveve të burimeve të sektorit dhe ministrisë; (ii) një prezantim në detaje për KM dhe rishikim të detajuar nga KM të zgjedhjeve kryesore të buxhetit dhe propozimeve për tavanet e burimeve; dhe (iii) që devijimet e konsiderueshme nga tavanet e burimeve të PBA të shpjegohen dhe të pranohen nga KM përpara finalizimit të draftit të buxhetit. Ministrive të linjës duhet t'u kërkohej të specifikojnë kursimet e propozuara të eficiencës dhe propozimet e reja për shpenzimet që nevojiten për të siguruar bashkërendim me të mirë të shpenzimeve të tyre publike me politiken e nivelit të sektorit dhe prioriteteve të programit.

<sup>59</sup> Nen kalendarin e SPI, DKSD është duke drejtuar rishikimin dhe pergatitjen e strategjive sektoriale dhe horizontale.

## Përgatitja e Buxhetit

3.25 **PBA nuk siguron ende një kuadër të parashikueshëm të burimeve afat-mesme brenda të cilit ministritë mund të planifikojnë dhe t'u japin prioritet buxheteve vjetore.** Gjithashtu, është i diskutueshëm fakti nëse ka patur përmirësime të konsiderueshme të parashikueshmërisë apo të cilësisë së paraqitjes së buxheteve. Tavanet e burimeve për agjencitë e shpenzimeve kanë ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme në ripërtëritjen e PBA (Kutia 3.2 dhe Tabela 3.2). Një eksperience e tillë është e zakonshme në fazat e para të prezantimit të buxhetimit afat-mesëm kur parashikimet fiskale dhe makroekonomike janë në formën fillestare, dhe kur mund të ketë njohuri të pamjaftueshme për implikimet e politikës strategjike dhe prioritetet e programit në shpenzimet publike. Megjithatë, në fazat e tjera të zhvillimit të PBA do të jetë e rëndësishme vendosja më e madhe e theksit në vitet e largëta të kuadrit.<sup>60</sup>

3.26 **Paraqitjet e buxhetit nga ministritë kryesore të linjës kanë vazhduar të tejkalojë tavanet e vendosura në PBA e mëparshme.** Shpërndarjet në buxhetin pasues vjetor kanë ndryshuar here pas here nga tavanet e PBA me një diferencë të konsiderueshme. Një analizë e Buxhetit të vitit 2005 për 8 ministritë me të mëdha tregoi se në dy ministri shpërndarjet ndryshonin me më shumë se 7 për qind (Tabela 3.2). Këto mospërputhje mund të shpjegohen nga: (i) analiza e pamjaftueshme në vendosjen e tavanëve fillestare e cila nuk mori parasysh efektin e premtimeve tashme të deklaruara si ato të

**Tabela 3.2. Shpërndarje e Buxhetit në 2005 e Krahasuar me Tavanet e Burimeve për Ministri të Përzgjedhura**

	Tavani i Burimeve		Buxheti	Ndryshimi
	Milion Lek	Milion Lek	Milion Lek	%
Bujqësia dhe Ushqimi	6.6	6.6		-0.8%
Rregullimi i Territorit dhe Turizmi	11.9	11.0		-7.7%
Transporti dhe Komunikacionet	15.8	14.6		-7.8%
Arsimi dhe Shkenca	25.7	25.4		-0.8%
Shëndetësia	18.4	18.5		0.2%
Rendi Publik	12.0	11.6		-3.2%
Mbrojtja	11.1	11.5		3.6%
Puna dhe Mbrojtja Sociale	27.4	27.9		2.1%

*Burimi:* MF.

lidhura me nivelet e pagave; (ii) konsultim i pamjaftueshëm me ministritë e linjës në vendosjen e tavanëve të burimeve; dhe (iii) efekti i përshtatjeve që rezultojnë nga ripërtëritja e kuadrit makro-fiskal. Kjo e ve theksin në faktin që kërkohet një metode me rigorozë dhe pjesëmarrëse në përcaktimin e tavanëve të burimeve me qëllim arritjen e një sigurie me të madhe që ato të mund të zbatohen dhe të reduktojnë mundësinë e uljes së tyre të mëvonshme ndërsa buxheti finalizohet. Ajo e ve theksin gjithashtu tek rëndësia e një angazhimi me aktiv politik në finalizimin e tavanëve të burimit në mënyrë që tavanet të kenë kredibilitet dhe të respektohen gjatë përgatitjes së buxhetit.

3.27 **Prezantimi i një klasifikimi të thjeshtë të programit të buxhetit ka përmirësuar orientimin e politikës së përgatitjes të buxhetit.** MF e shikon si të nevojshme zhvillimin e mëtejshëm të kësaj iniciative duke përpunuar në mënyrë me të qarte objektivat, aktivitetet dhe përcaktimin e kostos së programit, dhe në specifikimin e tregueseve të thjeshtë të output që mund të përdoren për monitorimin e programit. Vete klasifikimi i programit është tani duke u zhvilluar në nën-

<sup>60</sup> Me përmirësimin e hartimit dhe monitorimit të PBA në ministritë e linjës në një periudhë 2-3 vjeçare, rishpërndarja duhet të minimizohet si rrjedhojë e një baze me të qëndrueshme të planifikimit të buxhetit. Kërkesat që të gjitha transfertat/rishpërndarjet duhet të kalojnë të njëjta procedura identifikimi (justifikimi) të shpenzimeve si ato të zbatuara gjatë fazës së Planifikimit të Shpenzimeve dhe Investimeve për PBA, duhet të çojë në një ulje graduale të kërkesave për rishpërndarje. Po ashtu, futja e procedurave të reja për Projektet e Investimeve Publike ka mundësi të ketë të ketë të njëjtin ndikim. Institucionalizimi i këtyre procedurave, është në vartësi të miratimit të Ligjit të ri Organik të Buxhetit dhe rregullores së lidhur me të për Udhëzimet Bazë për Planifikimin dhe Zbatimin e Buxhetit të Shtetit, si dhe miratimin e Procedurave të reja për Projektet e Investimeve Publike.

programe dhe së fundi në nivelet e aktivitetit.<sup>61</sup> Megjithatë, kufizimet e kapacitetit theksojnë nevojën e një metodologjie realiste në përpunimin e mëtejshëm dhe drejt performances me të pjekur të buxhetimit (Kutia 3.3).

### Kutia 3.2. Shpërndarjet e PBA për Vitet e Fundit të Ciklit – një Baze e Besueshme për Planifikimin e Shpenzimeve

Shpërndarjet e PBA për tre ministrinë me të mëdha tregojnë se shpërndarjet e viteve me të largëta nuk japin të dhëna të sakta për nivelet e mundshme të financimit në të ardhmen. Deri tani, PBA nuk ka siguruar një sistem të besueshëm për planifikimin e buxhetit afat-mesëm në nivel sektori dhe ministrie. Në secilin rast, shpërndarjet e viteve me të largëta kanë rezultuar tepër optimiste dhe janë reduktuar me ndryshimin e mëvonshme të PBA:

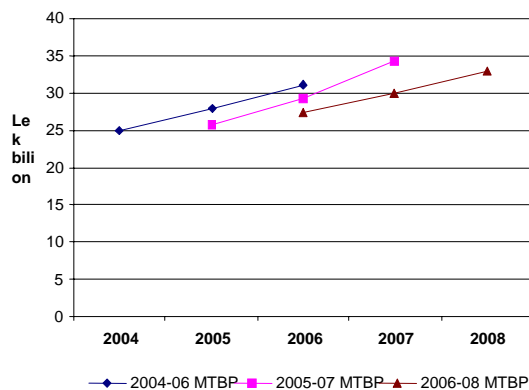
- Në arsim niveli i reduktimeve ka qenë me i vogli, por edhe këtu tavanin e 2006 në PBA e 2006-08 ishte rreth 12 për qind me poshtë nivelin të projektuar dy vjet me parë nga PBA e 2004-06.
- Në shëndetësi, diferencat kanë qenë shumë më të mëdha me tavanin e 2006 nga PBA e 2006-8 në 30 për qind më poshtë nivelin të projektuar në PBA e 2004-6. Megjithatë, diferenca është shumë më e vogël, vetëm 6 për qind, krahasuar me vitin e dytë të PBA së 2005-7.
- Në transport dhe komunikacione, rishikimet në rënie ishin edhe më të mëdha me tavanin e 2006 nga PBA e 2006-08 që ishte më pak se 50 për qind e nivelin të projektuar në PBA e 2004-06.

Ka disa arsye për rënie e konsiderueshme që ka ndodhur në rishikime me ripërtëritjen e PBA. Pjesërisht ato kanë ndodhur për shkak të parashikimeve tepër optimiste të financimit dhe të të ardhurave veçanërisht në PBA-të e mëparshme. Në rastin e shëndetësisë, ato kanë reflektuar gjithashtu mungesën e aftësisë për të implementuar reformat e planifikuara në sektor. Në transport, faktorë kryesorë kanë qenë pasiguria rreth niveleve të mundshme të financimeve të jashtme, dhe tendenca për t'i trajtuar shpenzimet e kapitalit të brendshëm, të cilat janë veçanërisht të rëndësishme në sektor, si tepricë në procesin e planifikimit të buxhetit.

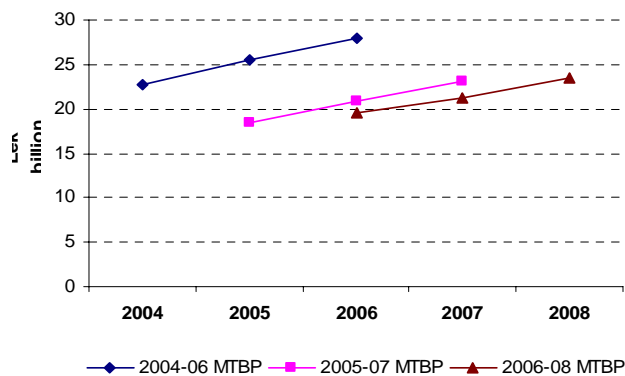
Megjithatë analiza sugjeron së projektimet e viteve më të largëta mund të bëhen realiste në qofte se përmirësohet parashikimi i sistemit të përgjithshëm të burimeve, dhe nqs zbatohen reformat e planifikimit të buxhetit të paraqitura nga PBA.

*Burimi:* Përlllogaritje të stafit të MF dhe Bankës Botërore

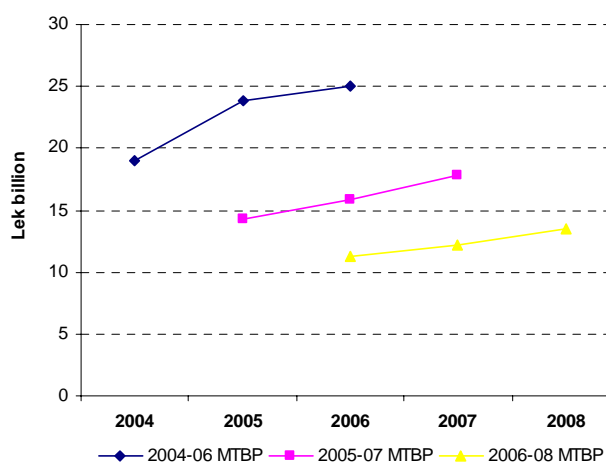
#### Ministria e Arsimit dhe Shkencës



#### Ministria e Shëndetësisë



#### Ministria e Transportit dhe Komunikacionit



<sup>61</sup> Përdorimi i klasifikimit të programit është përmirësuar në kuadër të përgatitjes së PBA 2007-2009, dhe i krijoi mundësinë shumë ministrive të linjës për rishikime dhe reformulime të objektivave dhe output-eve.



### Kutia 3.3. Buxhetimi sipas Programeve – Koncepti dhe Praktika

Buxhetimi sipas programeve (BP) është një koncept sipas të cilit propozimet e buxhetit lidhen me objektivat e qeverise duke përdorur një strukturë të bazuar në program dhe aktivitet. Ai është aplikuar në mënyra të ndryshme në disa vende:

- a. **Buxhetimi sipas programeve si mënyrë për përmirësimin e performances drejtuese (Australi, 1984).** Një version i ri i PB, i frymëzuar nga konceptet bashkohore të menaxhimit të shpenzimeve publike, e spastron buxhetimin nga kontrollet mbi zërat e rreshtit si personeli, pajisjet, shpenzimet e udhëtimeve, dhe e riorienton procesin e buxhetimit drejt rezultateve që duhet të arrihen brenda burimeve të disponueshme. Në këtë kuptim, PB behet e kundërta e buxhetimit për çdo zë. Ky këndvështrim “menaxherial” lejon përcaktimin e njësive organizative si programe, veçanërisht në nivelet me të ulëta të strukturës së programit. Në Australi, shpenzimet administrative u konsoliduan brenda një shume të vetme për të gjitha kostot operative, dhe menaxhereve iu dha liri e madhe në ndryshimin e burimeve për përdorime të preferuara ndërsa struktura e programit u prezantua për vendosjen e objektiveve dhe raportimin mbi performancën dhe vlerësimin e programeve. Megjithatë, u arrit në përfundimin se megjithëse buxhetet prezantoheshin formalisht në terma programi, administrimi i burimeve vazhdoi të bëhej mbi një bazë organizative, dhe që PB të arrije përfitimet e pritura, është e nevojshme të bëhen ndryshime me të thella në nivelin e sistemit. Pra, programet duhet të jene në qendër të vëmendjes për *administrimin strategjik të burimeve dhe vendimmarrjen e politikave*.
- b. **Buxhetimi sipas programeve si një proces planifikimi (Brazil).** Disa vende filluan të përdorin PB si një mënyrë për të futur më shumë strategji në buxhetim dhe kufizim më të madh fiskal në planifikim. Mendohet që PB mund të rezultojë në një proces me strategjik (dhe me pak inkremental) të buxhetimit duke e detyruar qeverinë të rigrupojë aktivitetet e saj me të njëjtat objektiva në një program veçanërisht kur ky është i kombinuar brenda një MTEF. Në Brazil, një plan 4-vjeçar përgatitet gjatë vitit të parë të çdo qeverie të re. Plani është një ekspozim gjithë përfshirës i aktiviteteve dhe shpenzimeve të planifikuara për 4 vitet e ardhshme dhe është i ndare në rreth 385 programe, një numër i vogël i të cilave përcaktohen si prioritet kombëtar. Çdo programi i caktohet një drejtues i cili është përgjegjës për promovimin e objektiveve të tij dhe koordinimin e njësive përkatëse organizative. Kushtetuta kërkon që buxheti vjetor të jetë në përputhje me planin. Për të integruar me tej planifikimin dhe buxhetimin, Qeveria ka caktuar një menaxher për secilin nga programet e saj të shumta. Megjithatë, drejtuesit e programeve kanë tendencë të jene të paafte, veçanërisht kur disa njësi organizative ndajnë përgjegjësinë për një program të vetëm dhe kur shumë drejtues programesh nuk kontrollojnë burimet. Pavarësisht këtyre problemeve, Brazil ka demonstruar si PB mund të lehtësojë procesin strategjik të planifikimit.

*Burimi:* “Kuptimi Konceptual i Programimit të Buxhetit” (Allen Schick), pjesë e një sërë publikimesh për Programi Korean, Programi i Reformës Buxhetore.

3.28 **Programimi për investimet dhe mirëmbajtje mbetet një dobësi kryesore e procesit të përgatitjes së buxhetit.** Projektet e financuara nga brenda janë objekt i vlerësimit shumë të kufizuar me aprovimin vjetor të shpërndarjes së financimit se sa kundrejt kostove totale. Një pjesë e konsiderueshme e investimeve publike të financuara nga jashtë mbetet jashtë buxhetit. Nuk ka metodologji sistematike për të siguruar parashikime të mjaftueshme për të mbuluar kostot rrjedhëse të mirëmbajtjes të projekteve të investimeve publike. Si investimet publike me financim të brendshme ashtu edhe shpenzimet operative dhe mirëmbajtjes trajtohen si teprica brenda procesit të planifikimit të buxhetit duke shkaktuar që shpërndarjet të jene funksion i ndryshimeve të konsiderueshme nga viti në vit ndërsa janë gjithashtu të ekspozuara ndaj shkurtimeve gjatë vitit. Këto çështje diskutohen në mënyrë me të detajuar në Kapitullin 4.

3.29 **Dobësitë aktuale në planifikimin e buxhetit janë pranuar nga MF dhe janë duke u adresuar me mbështetjen e partnereve të ndryshëm të zhvillimit.**<sup>62</sup> Ndryshimet e fundit që synojnë forcimin dhe integrimin me të mirë të PBA dhe ndryshimeve në proceset e planifikimit të buxhetit sigurojnë:

<sup>62</sup> Projekti “Forcimi i Menaxhimit të Shpenzimeve Publike” financohet nga DFID, SIDA dhe Holanda.

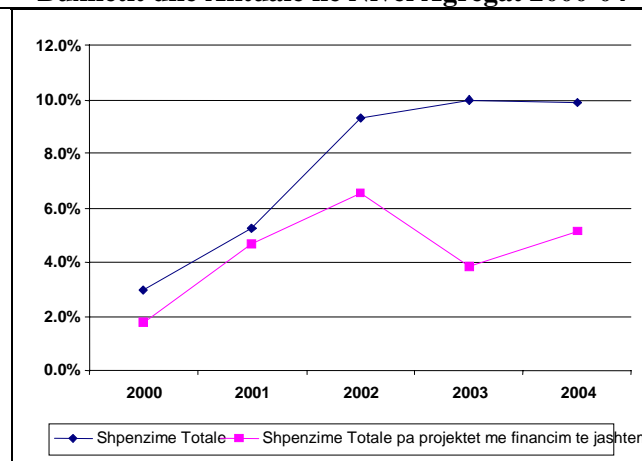
- Angazhim me të madh politik në fazat kryesore të PBA dhe procesin e planifikimit të buxhetit.
- Theks me të madh në zhvillimin e parashikimit fillestar makroekonomik dhe tavanet e agjencive të shpenzimeve të cilat duhet të aprovohen nga KM përpara fillimit të PBA dhe përgatitjes së buxhetit në Mars.
- Futja e procedurave me të detajuara të planifikimit të PBA duke përfshirë: (i) rishikimin e politikës së programit; dhe (ii) planifikimin e shpenzimeve dhe investimeve sipas programeve. Prezantimet e PBA në nivel programi dhe artikulli duhet t'i paraqiten MF nga fundi i majit.
- Përgatitja e dokumentit të PBA në qershor dhe aprovimi i tij nga KM. Pas aprovimit nga KM, PBA do t'i paraqitet Parlamentit për qëllime informacioni.
- Nxjerrja e Udhëzimeve të Buxhetit dhe tavanëve përfundimtare të shpenzimeve të PBA në Korrik.
- Riorganizimi i Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit, përmes ngritjes së Drejtorisë të Analizës, Politikave dhe Programimit të Buxhetit Afatmesëm dhe Drejtorisë së Menaxhimit të Investimeve Publike.

3.30 **Ndonëse këto procedura janë në përputhje me praktikat e mira ndërkombëtare, do të jetë e rëndësishme të sigurohet mos ndërlikimi i tyre.** Kërkesë kryesore është shmangia e dublikimit të detyrave midis fazës PBA të ciklit të buxhetit dhe përgatitjes së mëvonshme të Buxhetit vjetor dhe Planit Financiar.<sup>63</sup> Suksesi dhe qëndrueshmëria e procedurave siç janë të përpunuara aktualisht, kërkon ngritje të konsiderueshme të kapaciteteve brenda MF dhe ministrive të linjës, të cilat duhet të përbejnë një prioritet kryesor në axhendën e reformave të Qeverisë në të ardhmen e afërt.

### Zbatimi i Buxhetit

3.31 **Pavarësisht përmirësimeve të fundit, zbatimi i buxhetit është ende objekt pasigurie të madhe për shkak të ndryshimeve brenda vitit në shpërndarjen e fondeve.** Proceset e zbatimit të buxhetit duhet të garantojnë rrjedhjen transparente, në kohe dhe të parashikueshme të burimeve për të shpërndarë shërbimet publike në mënyrë eficiente. Kjo i drejtohet administrimit të agregateve të buxhetit, administrimit të shpenzimeve kundrejt shpërndarjeve të buxhetit, menaxhimit të cash-it dhe funksionimit të sistemeve të prokurimit. Në shumë raste kjo ende nuk është konkretizuar.

**Figura 3.3. Devijimi në Përqindje midis Shpenzimeve të Buxhetit dhe Aktuale në Nivel Agregat 2000-04**



Burimi: MF

3.32 Mbivlerësimi i investimeve publike të financuara nga jashtë dhe problemet në regjistrimin e shpenzimeve të projekteve të financuara nga grantet kanë kontribuar në mënyrë konsistente në nivele

<sup>63</sup> Plani vjetor Financiar është një plan implementimi që përgatitet mbas aprovimit të buxhetit.

me të ulëta të rezultateve agregate. Kjo diferencë u rrit nga 3.0 për qind në vitin 2000 në 9.9 për qind në vitin 2004, para rënies në 8 për qind në vitin 2005. Nëse përjashtohen shpenzimet e projekteve me financim të jashtëm, atëherë ndryshimi ulet në 5.2 për qind në 2004 dhe 3.5 për qind në vitin 2005 (Figura 3.3). Në nivelin e agjencisë së shpenzimeve, varianca midis shpenzimeve aktuale dhe të buxhetuara është shumë më e madhe. Në vitin 2004, shpenzimet aktuale në 11 nga 52 agjenci i tejkaluan shpërndarjet fillestare të buxhetuara me më shumë se 10 për qind, ndërsa në 10 agjenci shpenzimet ishin më shumë se 20 për qind më të ulëta se shpërndarja fillestare e buxhetuar.

**3.33 Procedurat e planifikimit të cash-it dhe buxhetit lejojnë agjencitë e shpenzimeve të bëjnë ndryshime të konsiderueshme në shpërndarjen e shpenzimeve krahasuar me buxhetet e tyre të negociuara më parë.** MF i pajis agjencitë e shpenzimeve me një kuotë shpenzimesh katër mujore, për të cilën përgatiten plane të detajuara për shpenzime dy mujore.<sup>64</sup> Njëpërmjet këtyre planeve të shpenzimeve mund të bëhen ndryshime të ndjeshme nga çfare negociohet gjatë përgatitjes së buxhetit. MF nuk ka kundërshtim për aq kohe sa shpenzimet agregate totale dhe shpenzimet sipas programit janë brenda buxhetit të miratuar. Kjo ka rezultuar në një nivel shumë të lartë të rialokimeve, mbi 23,000 çdo vit.<sup>65</sup> Në disa ministri volumni i shpenzimeve publike të prekura nga rialokimet ka arritur në më shumë se 30 për qind. Ky numër i lartë ve në dyshim kredibilitetin e procesit origjinal të planifikimit të buxhetit. Për shembull, në rastin e projekteve të investimeve publike me financim të brendshëm, agjencitë e shpenzimeve kanë arritur të ndryshojnë portofolin e investimeve të projektit brenda një programi gjatë zbatimit të buxhetit.<sup>66</sup> (Kutia 3.4).

**3.34 Lëvrimi i kufizuar e cash-it, mungesa e profesionalizmit në menaxhimin e cash-it, planifikimi i dobët i prokurimit dhe procedurave të kufizuara të prokurimit, po çënojnë seriozisht efektshmerinë e shpenzimeve, veçanërisht në investimet kapitale.** Përqendrimi i shpenzimeve gjatë tremujorit të fundit të vitit reflekton menaxhim të dobët të burimeve dhe është me i theksuar për shpenzimet në investime (Figura 3.4 dhe Figura 3.5).

- *Kuadri konservator i alokimeve për cash-in e lëvrueshëm nga MF gjatë gjysmës së parë të vitit udhëhiqet kryesisht nga qëllimi i realizimit të objektivave të të ardhurave. Mbledhja e të ardhurave gjatë tre-mujorit të parë është më e ulët se gjatë tre-mujoreve të tjerë.*
- *MF nuk merr aktualisht hua aktive afat-shkurtra për të zvogëluar luhatjet vjetore në të ardhura. Mungesa e angazhimit për kontroll e bën më të vështirë menaxhimin e cash-it dhe nuk e pajis MF me një pamje të qarte të kërkesave të saj për cash. Në rast se të ardhurat nuk arrijnë nivelet e planifikuara, MF është e detyruar t'i drejtohet racionimit të cash-it dhe shkurtimeve në buxhet gjatë pjesës së fundit të vitit, duke rezultuar në pak raste në shtyrjen e pagesave të kontraktuesve dhe furnizuesve për vitin tjetër fiskal. Ndërsa menaxhimi relativisht i shtrënguar i cash-it nga MF ka kontribuar në konsolidimin fiskal, ai ka çënuar rëndë kredibilitetin e buxhetit. (Kutia 3.5).*

<sup>64</sup> Në 2006, MF boton buxhetin mbi një bazë mujore por ajo argumenton që tani sasia reflekton ngushtë kërkesën aktuale nga ministritë e linjes ndërsa shpërndarja e meparshme dy mujore ishte me teper një shpërndarje e njejte mekanike gjatë 12 muajve.

<sup>65</sup> Që prej vitit 2005, ky numër është reduktuar (12766 në 2005) si rezultat i dhënies më shumë fleksibilitet ministrive të linjës për të rishpërndarë 5% të një investimi dhe shpenzimeve priodike brenda programit pa marrë miratimin paraprak të MF. Gjithashtu, reshpërndarjet tani administrohen nga Departamenti i Thesarit dhe jo më nga Departamenti i Buxhetit dhe realizohet në baza mujore agregate jo më në baza transaksionesh ditore, duke lejuar më shumë fleksibilitet në ekzekutimin e shpenzimeve ministrive të linjës.

<sup>66</sup> Asnje diskutim në nivel projekti nuk kryhet përpara prezantimit të buxhetit, por caktimi është në nivel programi. MF dhe ministritë e linjes ndermarrin një proces tjetër negocimi për përgatitjen e planit vjetor të financimit/implementimit gjatë muajve Janar dhe Shkurt për diskutimin në nivel projekti.

- *Rregulli për prokurimeve vetëm për një vit*<sup>67</sup> rezulton në një përqendrim të shpenzimeve në gjysmën e dytë të vitit. Si rezultat i këtij rregulli, tenderimi nis pas fillimit të vitit fiskal me shpenzimet e kontraktuara që duhet të plotësohen deri në fund të vitit. Prandaj, shumica e shpenzimeve për kontratat e prokurimit kanë tendencën të ndodhin gjatë gjysmës së dytë të vitit. Kjo prek në mënyrë të veçantë shpenzimet kapitale. Në vitin 2004, rreth 45 për qind e shpenzimeve kapitale u shkaktuan gjatë tre muajve të fundit të vitit (Figurat 3.4 dhe 3.5). Kjo ndikon negativisht në eficiencën e shpenzimeve publike, duke rezultuar në kosto më të larta sepse kontraktuesit dhe furnizuesit nuk janë në gjendje t'i shtrijnë aktivitetet e tyre gjatë gjithë vitit. Ajo kontribuon gjithashtu në një perspektive të planifikimit afatshkurtër që çënon iniciativat e fundit për planifikimin e shpenzimeve dhe investimeve publike brenda një konteksti afatmesëm.

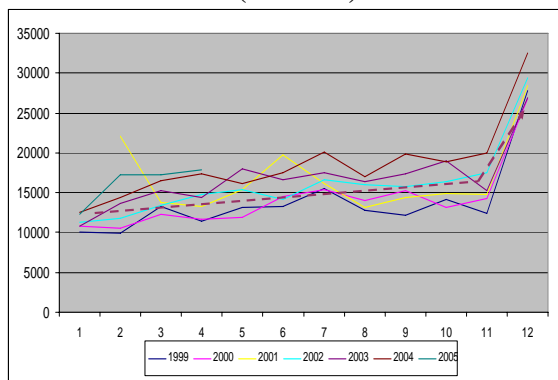
### Kutia 3.4. Rialokimet – Një tregues i Buxhetimit të Dobët apo Fleksibilitetit në Menaxhimin e Buxhetit?

Rialokimet e vazhdueshme gjatë zbatimit të buxhetit është tregues i të metave në menaxhimin e buxhetit. Megjithatë, nuk është e lehtë të përcaktohet nëse kjo është rezultat i përgatitjes së dobët të buxhetit apo i të metave në zbatimin e tij:

- Vete përgatitja e buxhetit mund të jetë jorealiste ose të ndërmerret pa saktësinë e mjaftueshme me procesin e rialokimit të përdorur për të krijuar një buxhet të rishikuar *de facto*. Kjo ve në dyshim vlefshmërinë e procesit fillestar të planifikimit të buxhetit dhe është shenje treguese e të metave themelore në MFP. Një situatë e tillë ka të ngjarë të vazhdojë nëse është relativisht e lehtë kryerja e përshtatjeve të rialokimeve gjatë zbatimit të buxhetit.
- Buxhetet mund të përgatiten gjithashtu në një nivel të detajuar që pengon fleksibilitetin e menaxhimit në shpërndarjen e shërbimeve. Në raste të tilla, rialokimet ndërmjet zërave të rreshtave mund të jenë të nevojshme për t'ju krijuar mundësi menaxhereve të garantojnë sigurimin eficient të shërbimeve publike. Çështja kryesore këtu është miratimi i buxheteve në një nivel shumë të detajuar.
- Buxhetet mund të përgatiten në mënyrë realiste që u lejon menaxhereve të programit fleksibilitet të mjaftueshëm, ndërsa sasi të konsiderueshme të shpenzimeve të jenë ende të ridrejtuar nga rialokimet. Në këtë rast, ky është një tregues i qarte i të metave në menaxhimin dhe zbatimin e programeve të buxhetit. Veçanërisht shqetësues është fakti kur rialokimet ndodhin ndërmjet programeve dhe nën-programeve sepse kjo reflekton ndryshime në qëllimin e shpenzimeve.

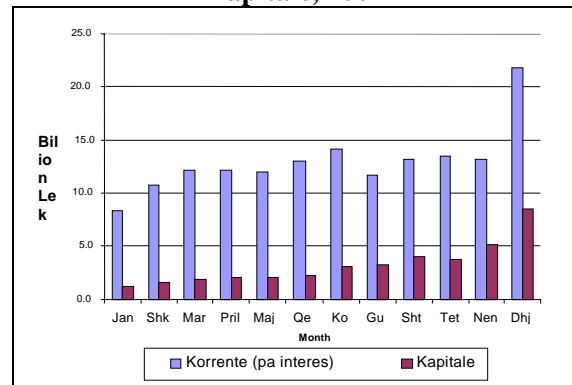
Në rastin e Shqipërisë, duket qarte se përgatitja jorealiste e buxhetit është arsyeja kryesore për shpeshtësinë dhe vlerën e lartë të rialokimeve. Sistemi i shtrënguar i kontrollit të pajtueshmërisë gjatë zbatimit detyron gjithashtu ministrinë e linjës t'i drejtohen për aprovim edhe për ndryshime të vogla MF-së.

Figura 3.4. Shpenzimi Total Muajor 1999-2005 (000 lekë)



Burimi: MF

Figura 3.5. Shpenzimet Korrente dhe Kapitale, 2004



Burimi: MF

<sup>67</sup> MF ka lejuar kohet e fundit kontrata të prokurimit me vlerë të plote për projektet e rrugeve që mbulojnë periudhën e plote të implementimit të projektit në vend të kufizimit në një vit të vetëm. Me zgjerimin e përdorimit të prokurimeve disa-vjeçare do të lind nevoja e rishikimit të Ligjit për Prokurimet Publike.

### Kutia 3.5. Parimet e Menaxhimit të Mire të Cash-it

#### Përbërësit kryesore të një sistemi të mirë të menaxhimit të cash-it përfshijnë:

- *Një plan vjetor për cash-in* që synon rrjedhjet e brendshme dhe të jashtme të projektuara të cash-it muaj për muaj. Ecuritë në të shkuarën të shpenzimeve dhe të të ardhurave, parashikimet e shërbimit të borxhit, përcaktimi kohor i huave të jashtme dhe faturave të granteve, dhe profilet e planifikuara të shpenzimeve mbi projektet madhore të kapitalit mund të ndihmojnë në krijimin e një plani realist vjetor për cash-in.
- *Një projeksion tre-mujor i përsëritshëm i menaxhimit të cash-it*, që ripërtërihet çdo muaj mbi një bazë përsëritëse në dritën e shpenzimeve dhe të ardhurave aktuale. Kur projeksionet tre-mujore tregojnë që mund të mos ketë mjaft cash për të mbuluar shpenzimet në një ose më shumë muaj të ardhshëm, mund të ndërmerren veprime për të vonuar detyrimet e shpenzimeve, përshpejtuar mbledhjen e të ardhurave ose thithjen e huave shtese afat-shkurtra
- *Një plan mujor operues për cash-in* që ripërtërihet të paktën çdo javë dhe përfshin një parashikim ditor ose javor të rrjedhjeve të brendshme dhe të jashtme të cash-it. Ajo siguron bazën për trajtimin e paparashikuar të mungesave të përditshme dhe të përjavshme të cash-it në një mënyrë sa me pak të kushtueshme.

*Burimi:* Direktivat për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike, IMF 1999.

3.35 **Përdorimi i fondit rezerve shpesh ka devijuar nga objektivat e tij të lejuara.** Buxheti përfshin një alokim relativisht të madh për fondin e tij rezerve. Në periudhën 2003 dhe 2004, ky arriti shumën e 2.6 për qind të shumave të tij të përgjithshme të caktuara. Megjithatë, përdorimi i këtyre burimeve ka devijuar nga parimi i përgjithshëm i këtyre fondeve për sigurimin e një amortizuesi për ngjarje të papritura si fatkeqësitë natyrore ose kriza të papritura në çmime (Kutia 3.6). Për shembull, në 2003 alokimet u bene nga fondi rezerve për të mbuluar prapambetjet e papaguara që institucionet buxhetore i detyroheshin KESH-it dhe për të financuar shpenzimet e paplanifikuara operative dhe të investimeve. Raporti i Kontrollit të Lartë të Shtetit mbi zbatimin e buxhetit të vitit 2003 vuri në dukje se shpenzime të tilla ishin jashtë kriterit për shpërndarjet nga fondi rezerve.

3.36 **Sfida përpara qeverise në peridhën afatmesme do të jetë forcimi i procedurave të zbatimit të buxhetit me qëllim sigurimin e parashikueshmërisë më të madhe dhe përgjegjësisë në zbatimin e tij.** Kjo do të kërkojë:

- *Parashikueshmëri më të madhe në çeljen e fondeve ndaj shpërndarjeve në buxhetin vjetor.* Procesi i lëvrimit të fondeve gjatë-vitit duhet të zgjerohet për mbulimin e një periudhe tre ose katër mujore dhe të pasqyroje me mirë kërkesat e zbatimit të buxhetit. Me parashikueshmëri më të madhe në çeljen e fondeve, agjencive të shpenzimeve duhet t'u kërkohe të menaxhojnë zbatimin e programeve të tyre ndaj planit vjetor të zbatimit të buxhetit dhe jo ndaj periudhës dy-mujore të çeljes së fondeve siç ndodh aktualisht.
- *Përmirësime në planifikimin dhe menaxhimin e cash-it, duke përfshirë hyrjen e kontrollit të angazhimit.* Menaxhim me i mirë makroekonomik dhe monitorimi i buxhetit duhet ta lehtësojnë menaxhimin e huave afat-shkurtra për të sheshuar luhatjet gjatë-vitit të të ardhurave. Konsolidimi e llogarive të shumta bankare të qeverise do të lejonte përdorim me të mirë të burimeve të disponueshme të cash-it.
- *Rregulla dhe udhëzime me të qarta për procedurat e rishpërndarjes me qëllim që të sigurojnë ruajtjen e integritetit të Buxhetit të aprovuar nga Parlamenti.* Ministrive të linjës duhet t'u jepet një nivel i caktuar liri veprimi për të rishpërndarë burimet ndërmjet zërave të shpenzimeve ku kjo mund të lehtësojë menaxhim me efektiv dhe më me efikasitet të buxhetit. Në rastin e projekteve të investimeve publike, burimet duhet të shpërndahen dhe menaxhohen kundrejt kostove totale të llogaritura të projektit.<sup>68</sup> MF duhet të vlerësojë

<sup>68</sup> Shiko Kapitullin 4 të Menaxhimit të Investimeve Publike.

kërkesat e rishpërndarjes në lidhje me faktin nëse ato ndihmojnë në realizimin në kohe dhe efikas të përfundimeve dhe objektivave të programit.

- *Vendosja e kriterëve të qarta për përdorimin e fondit rezerve.* Përdorimi i fondit rezerve duhet të jetë i lidhur ngushte me një dispozite në ligjin organik të buxhetit dhe tepër i kufizuar për emergjenca dhe kriza makroekonomike që nuk mund të parashikohen gjatë përgatitjes së buxhetit. Çdo burim i papërdorur në fund të vitit duhet të kthehet mbrapsht ose të përdoret për të ulur borxhin e qeverise.
- *Shtirja e prokurimit me vlere të plote në ministrinë e tjera por me rishikim të thjeshtë të rregullave mbrojtëse.* Përvoja e ministrive pilote tregon se rezultatet e prokurimeve me vlere të plote rezulton në implementim me në kohe dhe me kosto më efektive të projekteve të investimeve publike. Megjithatë, të gjitha kontratat shumë-vjeçare të prokurimit duhet të përfshijnë klauzola për një rishikim të progresit, si për të lehtësuar planifikimin e cash-it ashtu edhe për të garantuar që zbatimi të jetë në pajtim me kushtet dhe afatet e kontratës. Agjencia e Prokurimeve Publike duhet të sigurojë që stafeve në agjencitë kontraktuese t'u krijohen mundësitë për trajnim të përshtatshëm për të mbuluar si procedurat e prokurimit ashtu edhe menaxhimin e kontratave.

### **Kutia 3.6. Fondet Rezerve dhe Kontingjencat – Parimi dhe Praktika**

Neni 21 i Ligjit Organik për Buxhetin e Shqipërisë (OBL) thotë që “Buxheti i Shtetit do të përfshijë një Fond Rezerve për të plotësuar shpenzimet e paparashikuara” të cilat “nuk mund të jenë më shumë se 3 për qind të shumave të përgjithshme të paracaktuara”. Ajo shton me tej se “shpenzimet mund të krijohen nga kjo Rezerve pas propozimit nga Ministri i Financave dhe aprovimit nga Këshilli i Ministrave” dhe e detyron Ministrin të “raportoje në mënyrë periodike në Parlament për detajet e shpenzimit nga kjo Rezerve”. Megjithatë, Ligji nuk cilëson kufijtë për përdorimet e Fondit Rezerve dhe në vitet e fundit ai është përdorur për të mbuluar shpenzimet që duhet të ishin parashikuar. Si i tillë, ekziston rreziku që Fondi Rezerve të kthehet në një mjet për t’ju shmangur procedurave normale të buxhetimit, duke cenuar në këtë mënyrë integritetin e procesit të buxhetit.

Në Mongoli, Ligji mbi Fondin Rezerve të Qeverise dhe Fondin e Kontingjences që u hartua në 2003 trajton këtë çështje. Ligji shpjegon në detaje qëllimet për të cilat Fondi Rezerve mund të përdoret si dhe rregullat për të kërkuar, miratuar dhe raportuar mbi shpërndarjet të bëra nga Fondi. Ai përcakton gjithashtu sanksionet që duhet të aplikohen në rastet kur këto rregulla thyhen.

*Neni 4.1 Financimi për masat e mëposhtme duhet të behet nga Fondi Rezerve i Qeverise*

- *Masat për eliminimin ose reduktimin e dëmeve apo humbjeve të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore kombëtare apo krahinore (thatësi, ujë dhe përmbytje, stuhi rërë dhe bore që i shkaktojnë dëme ose humbje të industrisë apo ekonomisë, tërmete, zhvendosje të shtresës së tokës, shpërthim vullkanesh, etj.).*
- *Masat për parandalimin, kurimin e sëmundjeve, ndalimin e përhapjes së tyre dhe ngritja e zonave të rrethuara kur zbulohet një sëmundje e rrezikshme për publikun që shkakton humbje të mëdha në njerëz dhe gjene e gjalle.*
- *Masat për ndalimin dhe eliminimin e dëmeve dhe humbjeve të shkaktuara nga aksidentet industriale, ose nga zjarret në pyje apo stepa që mund të jene me rrezik të madh për ajrin, hekurudhat dhe transportet publike; rrjetin elektrik, ngrohjen dhe furnizimin me ujë; shëndetin dhe jetën e popullsisë dhe gjithë ekonominë.*
- *Projektet ose masat jo të përfshira në buxhetin e miratuar, por të nevojshme për t’u financuar gjatë vitit të caktuar fiskal.*

*Neni 4.2. Fondi i kontingjencës duhet të përdoret në rastin e mungesës së të ardhurave në buxhet, ose të një rritjeje të konsiderueshme në shpenzimet e buxhetit të shkaktuar nga kushtet e mëposhtme:*

- *Rënie e papritur e çmimeve në tregun botëror të produkteve kryesore të eksportuara të Mongolisë nga niveli i buxhetuar;*
- *Kufizim në eksportin e lendes së parë me prejardhje bujqësore për shkak të fatkeqësive natyrore, sëmundjeve ngjitëse, dhe ngritjen e zonave të kufizuara;*
- *Ndryshim i menjëhershëm në kursin e këmbimit të monedhës në tregun financiar ndërkombëtar;*
- *Deficit i rende buxhetor i shkaktuar nga rënia deçizive e industrisë vendase dhe prodhimit të shërbimeve për shkak të ndonjë force madhore dhe faktorëve të tjerë të kontingjences.*

# dzud është një term Mongolian për një fenomen të ndërlikuar natyror që pengon gjene e gjalle të hyje në kullota dhe shkakton ngordhjen masive të tyre.

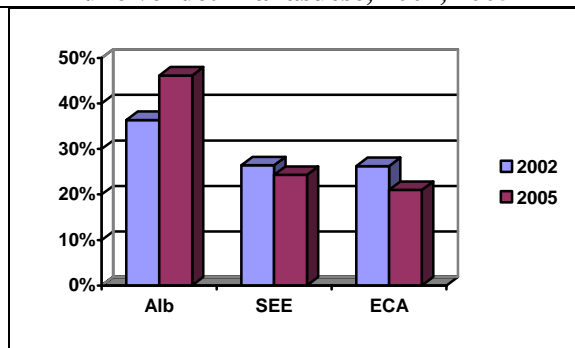
## Menaxhimi i Prokurimit

3.37 **Praktikat e menaxhimit të prokurimit publik reduktojnë konkurrencën dhe ndershmërinë e procesit të prokurimit dhe rezultojnë në kosto tepër të larta.** Objektivat thelbësore të sistemit kombëtar të prokurimit publik janë përdorimi ekonomik dhe eficient i fondeve publike ndërsa zbatohen parimet themelore të mosdiskriminimit dhe trajtimit të barabarte, proces i drejtë, dhe të drejtë informacioni dhe transparence. Nga puna e përbashkët e ndërmarrë nga CFAU dhe PEIR u konstatua se rregulli që të gjitha tenderimet e prokurimit nga fondet e buxhetit duhet të përfundohen në 31 korrik<sup>69</sup> të çdo viti, ka kufizuar në mënyrë të panevojshme procesin e prokurimit dhe ka çuar në përdorimin e tepërt të prokurimit të drejtpërdrejtë si mënyrë për t'iu shmangur këtij kufizimi.<sup>70</sup> Vlerësimi i ofertave është i kufizuar dhe gjithmonë rezultojnë në dhënien e kontratës ofertës me çmim më të ulët se sa ofertës me vlerë më të ulët. Mbikëqyrje e pamjaftueshme e kontratave rezultojnë në furnizim me cilësi të ulët të mallrave dhe shërbimeve. Të dhëna nga sektori i rrugëve tregojnë se kostot për njësi për projektet me financim të brendshëm janë shumë më të larta, shpesh me më shumë se një e treta, se sa për projektet e financuara nga Banka Botërore, duke ndjekur procedurat e tenderit ndërkombëtar (Kapitulli 10).

3.38 **Korrupsioni vazhdon të jetë i përhapur brenda sistemit të prokurimit publik.** CFA-ja konfirmon si me vlerësimin e CPAR-it të vitit 2001, një ligj i mirë i prokurimit vazhdon akoma të pengohet nga aplikimi i dobët dhe mungesa e zbatimit. Mungesa e qartësisë mbi statusin dhe rolin e Agjencisë së Prokurimit Publik (PPA), dhe e mbizotërimit të metodave jokonkuruese të prokurimit, janë të meta kryesore institucionale që kanë çuar në vlerë të ulët për paratë dhe mbizotërim të korrupsionit.

3.39 **Ka patur vetëm një rritje të vogël në përdorimin e tenderit të hapur, nga 31 për qind të kontratave në 2003 në 38 për qind në 2005.** Pjesa e mbetur e prokurimeve (rreth 60 për qind të kontratave) administrohet përmes tenderit të kufizuar dhe kërkesave për kuota. Mungesa e përmirësimit në këtë fushë pasqyrohet nga reagimet e marra prej furnizuesve, të cilat tregojnë se ata vazhdojnë të kenë pak besim në procesin e prokurimit, kryesisht për shkak të konkurrencës së pandershme. Në studimin e BEEPS në 2005, përqindja e firmave që thoshin se mitmarrja për sigurimin e kontratave qeveritare është e shpeshtë, ka shkuar nga 32 për qind në 2002 në rreth 41 për qind në 2005 (Figura 3.6).

Figura 3.6. Përqindja e firmave që thonë se pagesat jozyrtare janë të shpeshta, Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002, 2005



Burimi: BEEPS

## Auditimi i Brendshëm

3.40 **Funksionet e auditimit të brendshëm janë ende mjaft të kufizuara me theksin në kontrollin ex-ante sesa në sistemet e auditimit dhe dhënien e rekomandimeve menaxhimit.** Me gjithë progresin e mirë të arritur, krijimi i një funksioni modern të auditimit të brendshëm është ende në fazat e para të zhvillimit. Një Ligj për Auditimin e Brendshëm u miratua në vitin 2003 dhe Qeveria adoptoi një politikë të re për Kontrollin e Financimeve të Brendshme Publike në mars të vitit 2005. Zbatimi i politikës po mbështetet nga BE-ja dhe është i fokusuar në krijimin e një kuadri të auditorëve të brendshëm të njohur me praktikat moderne të auditimit. Grupe të Auditimit të Brendshëm janë ngritur në institucionet me të mëdha buxhetore. Grupi i Auditimit të Brendshëm në MF i paraqet një

<sup>69</sup> 31 Tetor për fondet e aprovuara nga Buxheti Shtese.

<sup>70</sup> Ky rregull i paraqitur nga Vendimi Nr 675 të 20 Dhjetorit 2002 u anulua në fillim të vitit 2006.

raport vjetor KM për auditimet e kryera si dhe për përfundimet kryesore dhe rekomandimet. Megjithatë, auditimi përqendrohet mjaft shumë tek zbatimi i standardeve se sa tek auditimi i sistemit dhe procedurat për ndjekjen e raporteve të auditimit nuk janë të harmonizuara.<sup>71</sup>

**3.41 Qeveria duhet të vazhdojë me futjen e një kërkesë gjithpërfshirëse për kontrollet kryesore të brendshme që duhet të aplikohen në të gjitha agjencitë e shpenzimeve bazuar mbi propozimet e bëra në Dokumentin e Politikës së Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik që u adoptua në mars të vitit 2005.** Kjo duhet të përfshijë lidhjen e listës emërore dhe të dhënat për listpagesat, futjen e kontrollit të angazhimit, dhe zbatimin e procedurave të auditimit të brendshëm. Duhet të zhvillohen dhe implementohen procedura me shkrim të ripërtërira për kontrollin financiar dhe për t'iu përgjigjur rekomandimeve të auditimit të brendshëm. Ka kërkesa të konsiderueshme për trajnim në praktiken e auditimit të brendshëm.<sup>72</sup>

### **Kontabiliteti dhe Raportimi<sup>73</sup>**

**3.42 Kontabiliteti dhe raportimi i financave publike përfshin aktualisht dy sisteme që mbështeten në burime të ndryshme të dhënash por me pasoje mospërputhjen e shifrave.<sup>74</sup>**

- Sistemi i Thesarit nga i cili nxirren pasqyrat e të ardhurave vjetore dhe shpenzimeve që i paraqiten Parlamentit. Sistemi bazohet aktualisht në cash dhe përdoret për të menaxhuar zbatimin e buxhetit, regjistrimin e faturave dhe pagesave dhe të bashkërendojë balancat bankare nëpërmjet zyrave qendrore dhe rajonale të thesarit të shtetit.
- Sistemi i kontabilitetit të agjencisë së shpenzimeve, i cili menaxhon mbledhjen e të ardhurave të veta, kryerjen e shpenzimeve, autorizimin e pagesave dhe nga i cili shfrytëzohen llogari shtese për të mbuluar gjithë aktivet qeveritare, detyrimet, fondet dhe transaksionet. Sistemi nuk përdor programe të standardizuara dhe nuk është objekt menaxhimi nga një agjenci e vetme. Për rrjedhojë, të dhënat janë me pak të sakta dhe nuk përputhen me të dhënat nga sistemi i Thesarit.

**3.43 Gjate periudhës afatmesme, qeveria duhet të adoptojë një grup të harmonizuar standardesh dhe politikash për kontabilitetin që të mund të sigurojnë bazën për hyrjen e praktikave të reja të kontabilitetit, duke përfshirë kontabilitetin e zotimeve, të cilat mbështeten në të dhënat e nxjerra nga sistemi i Thesarit.** Megjithatë, prezantimi më i gjerë i kontabilitetit me bazë rrjedhëse (accrual) duhet të trajtohet me kujdes dhe të jetë i lidhur me forcimin e kapaciteteve, veçanërisht në zyrat rajonale të Thesarit të shtetit.

**3.44 Nuk ekziston procedure për regjistrimin brenda sistemit të Thesarit të faturave të burimeve të marra në-natyre, veçanërisht të atyre që lidhen me projektet e investimeve publike të financuara nga grantet.** Në nivelin e agjencisë së shpenzimeve, ekziston ndryshim i konsiderueshëm në plotësinë dhe cilësinë e informacionit të disponueshëm dhe të përdorshëm nga MF në fatura të këtij lloji. Për këtë arsye, MF duhet të krijojë dhe zbatojë një mekanizëm të standardizuar të raportimit qendror për burimet në natyre që mund të përdoret nga të gjitha agjencitë e shpenzimeve. Një mundësi do të ishte kërkesa për bashkë-firmosjen e të gjitha marrëveshjeve të granteve nga Ministri i Financës.

<sup>71</sup> Rishikimet e Ligjit për Kontrollin e Brendshëm dhe Manualit të Procedurave të Kontrollit të Brendshëm pritet të finalizohen brenda 2006.

<sup>72</sup> Trainime të vazhdueshme janë duke u ndermarrë për të rritur kapacitetet, dhe do të përfshijnë një program çertifikimi për Kontrollorët në sektorin publik. Është i nevojshëm një përditësim dhe modernizim i vazhdueshëm i këtyre trainimeve.

<sup>73</sup> Per diskutim me të detajuar mbi llogaritjen dhe raportimin, ju lutem drejtohuni Shqipëria: Rishikim i Vlersimit të Besueshmerise se Vendit, Banka Botërore, 2006

<sup>74</sup> Zbatimi i sistemit të kompjuterizuar të thesarit do ta zgjidhi këtë problem duke filluar prej janarit 2007.



3.45 **Formati dhe prezantimi i raporteve të buxhetit ka nevojë për përmirësime të ndjeshme.** Në dokumentacionin e buxhetit duhet të përfshihet një informacion përmbledhës mbi objektivat e programit dhe treguesit kryesorë të performances me qëllim krijimin e një baze për monitorimin e zbatimit. Raportet buxhetore duhet të përfshijnë gjithashtu një kolonë për ndjekjen nga afër të përshtatjeve në shpërndarje të bëra gjatë vitit.

#### **Auditimi i Jashtëm dhe Përgjegjshmëria<sup>75</sup>**

3.46 Ndërsa masat e mbikëqyrjes janë relativisht të mira në mënyrën e formulimit, efektiviteti i tyre është shumë i kufizuar nga kufizime në kapacitete. Këto duhet të trajtohen gjatë periudhës afatmesme dhe afatgjatë duke rritur numrin dhe trajnimin në shërbim (punë) të personelit të menaxhimit financiar.

3.47 **Mbulimi dhe cilësia e auditimit vjetor të Buxhetit të Shtetit i përgatitur nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (SSA) ka treguar përmirësim gradual, por vazhdon të ketë zbatim të pamjaftueshëm të përfundimeve dhe rekomandimeve të tij nga institucionet buxhetore.** Raportet e auditimit nga SSA i paraqiten Parlamentit në tetor të çdo viti. Këto mbulojnë të gjitha entet qendrore qeveritare dhe u përmbahen përgjithësisht standardeve ndërkombëtare të auditimit, duke u fokusuar në çështje materiale dhe sistematike. SSA regjistroi një përmirësim në zbatimin e rekomandimeve të saj nga rreth 50 për qind në vitin 2003 në 70 për qind në vitin 2004. Megjithatë, shumë institucione buxhetore nuk u përgjigjen rekomandimeve brenda periudhës 20 ditore të parashikuar në statut megjithëse kjo është përmirësuar gjatë dy viteve të fundit. Cilësia e përgjigjeve të marra raportohet të jetë e kufizuar.

3.48 **Pavarësisht iniciativave të fundit, mbikëqyrja parlamentare për Buxhetin dhe shpenzimet publike mbetet e dobët.** Shqyrtimi i Buxhetit nga Parlamenti mbetet i kufizuar kryesisht për shkak të mungesës së kompetencave teknike dhe kohës për të vlerësuar propozimet për buxhetin të paraqitura nga Ekzekutivi. Në OBL aktual, Parlamentit i akordohen vetëm 45 ditë brenda të cilave të rishikojë dhe të kalojë Buxhetin, por Parlamentit i mungon stafi teknik për të ndërmarrë analizë të thelluar për të informuar vendim-marrjen. Në përgjigje të kësaj, Parlamenti ka propozuar amendament të OBL për të patur më shumë kohë për rishikimin e Buxhetit. Një Grup i Analizës së Buxhetit është ngritur nga Parlamenti në vitin 2005, megjithëse atij i duhet të krijojë kompetencë të mjaftueshme teknike.

3.49 **Sfida për periudhën afatmesme do të jetë krijimi i një angazhimi të dobishëm dhe strategjik të Parlamentit dhe shoqërisë civile për çështjet MFP.** Kjo do të kërkojë përmirësime në paraqitjen e informacionit për planet fiskale dhe të shpenzimeve të hartuara nga qeveria, për përdorimin e burimeve dhe performances së programeve publike. Do të ketë nevojë për mbështetje në forcimin e kompetencave për analizën buxhetore në Sekretariatit e Parlamentit. MF duhet të hartojë një strategji komunikimi me qëllim lehtësimin e kësaj përgjegjësie të gjerë.

#### **D. KONSOLIDIMI I STRUKTURES INSTITUCIONALE DHE KAPACITETEVE PËR MFP**

3.50 **Progresi i ngadalte në reformimin e strukturave institucionale dhe në adresimin e kufizimeve të qëndrueshme të kapaciteteve në sistemin MFP kanë penguar seriozisht zbatimin e reformave të MFP.** MF vazhdon të përballet me mungesa të rëndësishme të stafit profesional, ndërsa në ministrinë e linjës është bërë shumë pak progres drejt konsolidimit të funksioneve politike, të planifikimit dhe buxhetimit. Një version i rishikuar i Ligjit Organik të Buxhetit që përfshin kushtet e reformave të fundit të MFP, së bashku me PBA, duhet të paraqitet në Parlament. Rezultatet e

<sup>75</sup> Per diskutim me të detajuar mbi auditimin dhe përgjegjësinë, ju lutem drejtoheni Shqipëria: Rishikim i vlersimit të Besueshmerise se Vendit, Banka Botërore, 2006

përmirësuara të MFP do të varen nga dhënia përparësi me të madhe adresimit të këtyre kufizimeve institucionale dhe të kapaciteteve.

### **Struktura Legjislative**

**3.51 Ligji ekzistues Organik i Buxhetit (LOB) nuk mbështet në një proces të kontestueshëm strategjik të buxhetimit.** Ndërsa LOB siguron një strukturë të përgjithshme për të akomoduar procesin dhe kalendarin PBA, ai nuk shtjellon me tej kërkesat për një proces strategjik të buxhetimit në lidhje me specifikimin e objektivave dhe prioritetëve politike të buxhetit si bazë për përcaktimin e shpërndarjes ndër-sektoriale dhe brenda sektorit të burimeve. Gjithashtu ai nuk vendos asnjë kusht për monitorimin e performancës së programeve të financuara nga buxheti për këto objektiva. Gjithashtu, Rregullat e Thesarit janë të vjetruara dhe jo konform praktikave të reja të biznesit të prezantuar nga programi për modernizimin e Thesarit. MF ka ndërmarrë një proces të rishikimit të LOB, kryesisht për të pasqyruar me mirë kushtet e procesit PBA.

**3.52 Në rishikim i LOB, MF duhet të evitojë paraqitjen tepër të detajuar të PBA dhe ciklit vjetor të buxhetit,** në mënyrë që ndryshimet që do të vijojnë të shtrojnë nevojën e rishikimit të legjislacionit të parë. Por, LOB duhet të specifikojë strukturën e përgjithshme dhe ngjarjet kryesore në kalendarin e buxhetit, duke ua lënë kalendarin me të detajuar rregulloreve dhe udhëzimeve ndihmese.<sup>76</sup> Me vendosjen e legjislacionit dhe rregullave të reja, MF duhet të sigurojë trajnimin e të gjithë përdoruesve të buxhetit sipas kushteve dhe përgatitjes së tyre.

### **Kapacitetet dhe Organizimi i Ministrisë së Financave**

**3.53 PEIR i mëparshëm e vuri theksin mbi rëndësinë e konsolidimit të kapaciteteve institucionale në MF dhe kjo është pasqyruar në riorganizimin e departamenteve kryesore brenda ministrisë.** Që prej vitit 2001, statusi i Drejtorisë së Buxhetit ka ndryshuar në Drejtori të Përgjithshme. Gjithashtu, në procesin PBA është konsoliduar roli i Analizës Makroekonomike dhe Departamentit të Parashikimeve. Në fund të vitit 2005, përgjegjësia për menaxhimin e investimeve publike iu kalua MF dhe pritet që përgjegjësia për administrimin e asistencës të jashtme të transferohet gjithashtu gjatë vitit 2006. Struktura e brendshme e Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit ka ndryshuar për të marrë parasysh kushtet e procesit PBA dhe përgjegjësinë e sapo transferuar për investimet publike me krijimin e departamenteve të reja për analizën dhe politiken e buxhetit dhe menaxhimin e investimeve publike. Kontakti i parë me agjencitë e shpenzimeve për planifikimin dhe zbatimin e buxhetit është përgjegjësi e sektorëve në Departamentin e Menaxhimit të Buxhetit. Drejtoria e Thesarit është ngritur gjithashtu në nivel Drejtorie të Përgjithshme.

**3.54 Megjithatë, këto ndryshime duhet ende të pasqyrohen në konsolidimin e rëndësishëm të kapaciteteve të burimeve njerëzore.** Një pjesë e vogël e stafit në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit janë në gjendje të analizojnë propozimet e ministrisë për buxhetin parë nga një perspektive e politikes ndërkohë që shumë nëpunësve buxhetore u mungojnë aftësitë teknike dhe përvoja për të mbështetur metodën e prezantuar nga PBA të buxhetit të orientuar nga politikat. Drejtoria e Përgjithshme vazhdon të përballet me vështirësi në rikualifikimin e stafit të saj me të afte. Në rastin e Drejtorisë së Përgjithshme të Thesarit e cila është ristrukturuar kohët e fundit, futja e suksesshme dhe mbajtja e sistemit të modernizuar të Thesarit do të kërkojë konsolidim të madh të kapaciteteve në Zyrat Qendrore të MF si edhe trajnim të stafit në ministritë e linjës dhe Zyrat Rajonale të Thesarit. Rritja e kapacitetit të menaxhimit të parasë përmes një numri të mjaftueshëm stafi të kualifikuar është gjithashtu kritike.

**3.55 Kapaciteti i MF për monitorimin dhe vlerësimin e shpenzimeve në nivel lokal mbetet gjithashtu mjaft i dobët dhe kërkon forcim të konsiderueshëm.** Përmirësimi i raportimit të të

---

<sup>76</sup> Drafti i ri i LOB që u përgatit në 2003 ishte tepër i detajuar dhe i specifikuar. Kuptohet që MF është tani duke krijuar një draft që përfshin një kalendar me të thjeshtuar të buxhetit.

ardhurave dhe shpenzimeve të qeverisë lokale të ministritë e linjës së qeverisë qendrore dhe MF duhet të trajtohet me prioritet të lartë.

**3.56 Një sfide imediate që i del përpara MF është vendosja e një strukture me të forte menaxhimi që trajton të gjitha proceset e mëdha në ciklin MFP.** Kjo do të kërkojë koordinim të përmirësuar ndërmjet departamenteve në MF dhe një trajtim me të integruar për zhvillimin dhe zbatimin e reformave të sistemeve dhe krijimin e kapaciteteve. Gjithashtu, do të kërkojë që MF të marrë një drejtim efektiv në mbështetjen e zhvillimit të funksioneve të MFP në ministritë e linjës. MF duhet të ngrejë një Komision Zhvillimi dhe Reformash MFP për të mbikëqyrur këtë axhendë. Ky Komision, i cili duhet të kryesohet nga zv.Ministri, duhet të përfshijë drejtues të lartë të MF së bashku me përfaqësues të tjerë kryesorë të interesuar, përfshirë KM-ve dhe ministritë me të mëdha të linjës.

### **Funksionet e Politikave, Planifikimit dhe Buxhetimit në Ministritë e Linjës**

**3.57 Në ministritë e linjës ka patur një shkëputje ndërmjet funksioneve të politikëbërjes, planifikimit dhe buxhetimit e cila ka çënuar seriozisht përpjekjet për të prezantuar një këndvështrim sa me strategjik për planifikimin e buxhetit PBA.** Staf i buxhetit dhe i financës i cili ka përgjegjësi kryesore për përgatitjen e kërkesave për PBA dhe buxhet shpesh nuk ka qene i njohur me iniciativat kryesore për reforma në sektor dhe pasojat e tyre për planifikimin e buxhetit. Për rrjedhojë, buxhetet e ministrive kanë qene të ngadalta në pasqyrimin e ndryshimeve të planifikuara në drejtimet politike. Zhvillimi i politikave dhe planifikimi i programeve kanë qene të fragmentuara me dublikime dhe mbivendosje në përshtatjet institucionale për strategjitë e sektorëve dhe iniciativave kryesore kombëtare si SKZHES dhe Integrimi në BE. Si rezultat, prioritetet shpesh janë ngatërruar me kërkesa të tepërta që varen nga kapacitetet e kufizuara për zhvillimin e politikave dhe programeve në ministritë e linjës. Ky copëzim është pranuar nga ministritë e linjës si faktor kryesor që ndikon negativisht në performancën e tyre.

**3.58 Forcimi i funksioneve të politikës, planifikimit dhe buxhetimit në ministritë e linjës kërkojnë të ndërmerret aksion në tre fronte kryesore.** Së pari, siç është propozuar nga SPI, çdo ministri duhet të ngrejë një strukture të vetme menaxhimi në formën e Komiteti të Përhershëm për Strategjinë, Buxhetimin dhe Integrimin. Ky komitet duhet të kryesohet nga zëvendësministri së bashku me të gjithë drejtuesit e lartë në ministri. Së dyti, detyrat e planifikimit dhe menaxhimit të politikave, planifikimit dhe menaxhimit të buxhetit, dhe monitorimi i programeve duhet të përmbledhen në një departament të vetëm të integruar në çdo ministri linje.<sup>77</sup> Kjo do të reduktoje ndarjen që ekziston aktualisht ndërmjet këtyre aktiviteteve. Së treti, KM dhe MF duhet t'u sigurojnë këshillim, trajnim dhe ndihme ministrive të linjës për organizimin e dhe zhvillimin e këtyre funksioneve. Një kusht kryesor do të jetë ngritja e një grupi të vogël analistesh të mirë-kualifikuar për politikën dhe buxhetin në secilën prej ministrive të mëdha të linjës.

## **E. PERMBLEDHJE E KONKLUZIONEVE DHE REKOMANDIMEVE**

**3.59 Shqipëria ka bërë progres drejt reformimit dhe konsolidimit të sistemeve të saj MFP.** Megjithatë, analiza e mësipërme tregoi se PBA dhe proceset e planifikimit të buxhetit nuk kanë siguruar ende një mjet efektiv për lidhjen e shpërndarjes së burimeve me politikën strategjike dhe prioritetet e programit. Dobësi të konsiderueshme mbeten gjithashtu në proceset e zbatimit të buxhetit të cilat cenojnë seriozisht integritetin e buxhetit. Një angazhim politik me efektiv është i nevojshëm në procesin e buxhetit.

<sup>77</sup> Ky është një propozim nga SPI i cili merr në shqyrtim ngritjen e një Drejtorie të Përgjithshme për Buxhetimin dhe Planifikimin Strategjik në çdo ministri të linjës.

**3.60 Meqenëse shumë prej prej akteve të reformës MFP të përcaktuara në PEIR 2001 nuk kanë përfunduar ende, do të jetë e rëndësishme që Shqipëria të mbështesë dhe të intensifikoje procesin e reformimit të MFP.** Përgjithësisht, këto kushte mund të grupohen në pese fusha kryesore:

*Zhvillimi dhe konsolidimi përmes SPI të një strukture të vetme strategjike për vendosjen e politikave të prioriteteve kombëtare dhe sektoriale që merr parasysh kufizimet e burimeve publike. Kjo do të kërkojë:*

- Çuarjen përpara të krijimit të një Strategjie Kombëtare për Zhvillim (NSDI) për të siguruar një strategji të vetme gjithëpërfshirëse që mbulon të gjithë sektorët;
- Përdorimin e PBA si platforme për analizimin e rrjedhojave të shpenzimeve të NSDI;
- Përgatitjen dhe vlerësimin e planeve strategjike dhe sektoriale sipas një kufizimi realist të burimeve fiskale; dhe
- Integrimin dhe konsolidimin e kapaciteteve për analizën e politikave, zhvillimin e programit dhe planifikimin e buxhetit në ministritë me të mëdha.

*Drejtimi i proceseve të buxhetimit strategjik dhe planifikimit të buxhetit për realizimin e prioriteteve strategjike dhe politikave sektoriale. Kjo do të kërkojë:*

- Aprovimin e Qeverisë për strukturën fillestare makroekonomike, prioriteteve strategjike për shpenzimet afat-mesme dhe tavanet e burimit PBA në pikënisje të përgatitjes së PBA;
- Rishikim dhe zhvillim të mëtejshëm të modelit të parashikimit makro-fiskal, duke u fokusuar në kushtin kryesor të MF për parashikime fiskale me të detajuara dhe me mirë të shpjeguara.
- Fokusim me të madh në tavanet e burimeve për vitin e ardhshëm të PBA për të siguruar një bazë realiste dhe të besueshme për planifikimin e buxhetit afatmesëm në nivel sektori dhe agjencie;
- Zhvillim të mëtejshëm të klasifikimit të buxhetit të bazuar në programe me qëllim sigurimin e një lidhjeje me të qarte ndërmjet strategjive të sektorit dhe buxhetit; dhe
- Një program të gjerë trajnimi për stafin e MF dhe ministrive të linjës për procedurat e reja të PBA dhe të planifikimit të buxhetit.

*Rregullimi i zbatimit të Buxhetit së pari, për të garantuar që procedurat e menaxhimit të burimeve të mbështesin zbatimin dhe integritetin e buxhetit të aprovuar. Kjo do të kërkojë që:*

- Menaxhimi i Cash-it dhe çelja e buxhetit t'ju përshtaten me mirë kushteve për zbatimin në kohë të planit vjetor të zbatimit të buxhetit;
- Agjencitë e shpenzimeve të planifikojnë dhe menaxhojnë zbatimin e buxheteve të tyre sipas planit të tyre vjetor të zbatimit të buxhetit sesa sipas lëvrimit të cash-it;
- Zbatimi i prokurimit shumëvjeçar me vlerë të plote veçanërisht për projektet e investimit të kapitalit;
- Zhvillimi i qarte dhe transparent i procedurave për rialokimet dhe rishikimin e buxheteve vjetore që: (i) janë në përputhje me ruajtjen e integritetit të buxhetit vjetor; dhe (ii) pajisja e përdoruesve të buxhetit me fleksibilitetin e duhur në menaxhimin e zbatimit të buxheteve të tyre; dhe
- Modernizimi dhe konsolidimi i kontrollit dhe auditimit të brendshëm bazuar në masat e paraqitura në dokumentin kohëve të fundit për Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik; dhe
- Përfundimi i procesit në vazhdim të modernizimit të sistemit të Thesarit, duke përfshirë lidhjen me modulën e listpagesave.

*Konsolidimi i strukturës dhe kapaciteteve institucionale për MFP. Prioritetet kryesore janë:*

- Përfundimi dhe miratimi i: (i) LOB të ri; dhe (ii) rregullave të modernizuara të Thesarit;
- Konsolidimin e lidhjes midis proceseve të zhvillimit të politikave dhe planifikimit të buxhetit që kërkojnë: (i) bashkëpunim të ngushtë midis DKSD dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit në zbatimin e iniciativës së SPI; (ii) ngritja në ministritë e linjës së një Komiteti të Përhershëm për Strategjinë, Buxhetimin dhe Integrimin; dhe (iii) caktimin e përgjegjesise në ministritë e linjës për planifikimin e politikave, programeve dhe politikave në nivel sektori në një departament të vetëm qendror;
- Ngritja e një komiteti për zhvillimin dhe reformimin e MFP ose e grupeve të punës të drejtuara nga MF për angazhimin aktiv të të gjithë grupeve të interesit në bashkërendimin e zbatimit të axhendës së reformave të MFP nën SPI;
- Zhvillimi dhe zbatimi i një strategjie për trajtimin e kapaciteteve të kufizuara në sistemin MFP.

*Krijimin e një përgjegjshmërie të jashtme më të madhe.* Arritja e një angazhimi më të madh dhe më të informuar të Parlamentit dhe shoqërisë civile për çështjet e MFP do të kërkojë:

- Dhënie më shumë kohë për diskutimin e Buxhetit në Parlament duke mundësuar procesimin në kohë të PBA;
- Konsolidimi i Njësisë së Analizës së Buxhetit që është ngritur në Sekretariatit e Parlamentit;
- Garantimi i zbatimit më në kohe i kërkesave dhe rekomandimeve të auditimit të jashtëm;
- Përmirësimi i paraqitjes së informacionit për planet dhe rezultatet e menaxhimit fiskal dhe shpenzimeve publike për të qënë më i kuptueshëm për shoqërinë civile.



#### 4. MENAXHIMI I INVESTIMEVE PUBLIKE

*Në vitet e fundit, Shqipëria ka bërë përparim të madh drejt zhvillimit të bazës së një infrastrukture moderne. Kjo është mbështetur nga nivelet e larta të investimeve që janë financuar nga asistenca e konsiderueshme ndërkombëtare. Megjithatë, siç është përmendur në kapitujt e tjerë, mangësitë në sigurimin e infrastrukturës në sektorët bazë si transporti dhe energjia përbejnë një pengesë për rritjen ekonomike dhe uljen e varfërisë. Megjithëse investimet publike kanë rënë nga kulmi prej 7.5 për qind të PBB-së në vitin 2001, ato ende vazhdojnë të jene mbi 5 për qind të PBB-së me nivelet më të larta të investimeve buxhetore se në shumë vende të tjera krahasuese në rajon. Sfida që i del përpara Shqipërisë do të jetë ruajtja e ritmit të përmirësimeve në infrastrukture në një kohe kur nivelet e asistencës ndërkombëtare po bien. Kjo do të kërkojë përdorim me të efektshëm dhe me eficient të burimeve në dispozicion të investimeve publike se në të kaluarën. Kjo i referohet veçanërisht përdorimit të investimeve publike me financim të brendshëm ku aktualisht burimet janë shpërndarë midis një numri të madh projektsh të vogla, me përqendrim apo prioritet të vogël strategjik. Ka të dhëna se kjo ka kontribuar si në kostot e tepërta ashtu edhe në standardet e dobëta të ndërtimit.*

*Qeveria e re ka ndërmarrë hapa paraprake për konsolidimin e menaxhimit të investimeve publike me kalimin e përgjegjësisë për këtë funksion nga Ministria e Ekonomisë (ME) në Ministrinë e Financave (MF) ku është ngritur një Departament për Menaxhimin e Investimeve Publike në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit. Kjo iniciative duhet të mbështetet me sisteme të përmirësuara për menaxhimin e investimeve publike duke përfshirë një procedure të përbashkët për identifikimin e projekt investimeve, vlerësimin dhe miratimin e projekteve me financim të brendshëm dhe të jashtëm, adoptimin e miratimit të fondeve për koston e plote shumëvjeçare për të gjitha projektet, si dhe financim me të përshtatshëm për mirëmbajtjen e rrjeteve të infrastrukturës. Kjo do të kërkojë gjithashtu konsolidimin e aftësive profesionale për menaxhimin dhe vlerësimin e investimeve në MF dhe ministrinë e linjës.*

*Regjistrimi jo i plotë i shpenzimeve për projektet e investimeve publike të financuara nga grantet vazhdon të dëmtojë menaxhimin e investimeve publike dhe transparencën e buxhetit. MF duhet të arrijë një marrëveshje me agjencitë donatore (i) për të garantuar regjistrim të plote të këtyre shpenzimeve dhe (ii) për të siguruar që kushtet dhe afatet kohore fondeve donatore kanalizohen nëpërmjet Llogarisë të Vetme të Thesarit.*

##### A. HYRJE

**4.1 Ashtu si në rastin e vendeve të tjera, episodet e rregullimit fiskal në Shqipëri kanë prekur rreth investimet publike veçanërisht në sektorët e infrastrukturës.** Kjo rënie e konsiderueshme e investimeve publike që prej vitit 2001 tregon se mund të ketë probleme në lidhje me cilësinë e rregullimit fiskal. Megjithatë, një analizë e prirjeve të fundit tregon për një situatë me komplekse ku, për një numër arsyesh, financimi i jashtëm i investimeve publike arriti kulmin në vitin 2001 dhe me pas ra ndjeshëm.

**4.2 Gjate periudhës afatmesme, do të jetë e nevojshme të garantohet që investimi publik të orientohet me mirë drejt investimeve prioritare të nevojshme për mbështetjen e rritjes ekonomike dhe uljen e varfërisë.** Me zvogëlimin e mundësive për financimin e jashtëm koncesional, një sfidë e rëndësishme do të jetë trajtimi i mangësive aktuale në menaxhimin e investimeve publike me qellim përmirësimin e efektshmërisë dhe eficientësisë së investimeve publike me financim të brendshëm.

**4.3 Ky kapitull trajton këto nevoja dhe bën rekomandime për konsolidimin e planifikimit dhe menaxhimit të investimeve publike.** Kapitulli nis me rishikimin e strukturës institucionale për investimet publike në Shqipëri (Seksioni B). Ai vazhdon me tej me analizimin e tendencave të fundit

në investimet publike (Seksioni C) dhe identifikimi i nevojave kryesore për konsolidimin e menaxhimit të investimeve publike (Seksioni D). Seksioni i fundit bën një përmbledhje të konkluzioneve dhe rekomandimeve kryesore (Seksioni G). Një konkluzion kryesor i këtij kapitulli është nevoja për të krijuar një metode me të unifikuar për menaxhimin e investimeve publike.

## **B. STRUKTURA INSTITUCIONALE PËR MENAXHIMIN E INVESTIMEVE PUBLIKE**

**4.4 Gjatë viteve 1990, Shqipëria prezantoi një Program të përvitshëm të Investimeve Publike tre-vjeçare (PIP).** PIP i parë u përgatit në 1993 dhe mbuloi periudhën 1994-96. Rishikimi i mëpasshëm i PIP u ndërmor gjatë një intervali mesatar prej dy vjetësh, me rishikimin me të fundit të përfunduar në fillim të vitit 2000 duke mbuluar 2000-02. Përgjegjësia si për investimet publike dhe për koordinimin e ndihmës iu caktuan një departamenti të vetëm, fillimisht të vendosur në Zyrën e Kryeministrit. Departamenti kishte një staf relativisht cilësor dhe luajti një rol shumë të rëndësishëm në lidhjen efektive të planifikimit të investimeve dhe menaxhimit të ndihmës. Me kalimin i këtij departamenti në varësi të ME, ky ndikim ra disi.

**4.5 Ndërkohë që përqendrimi i PIP fillestar ishte planifikimi dhe programimi i projekteve të investimeve të financuara nga jashtë, në vitet e mëvonshme, iu kushtua vëmendje më e madhe çështjeve të zbatimit duke qënë se u bë e qartë që shumë nga projektet po ndesheshin me vonesa të konsiderueshme të zbatimit.** Gjithashtu, u bene përpjekje për të përmirësuar regjistrimin e disbursimeve dhe shpenzimeve të projekteve të financuara nga jashtë, shumë prej të cilave po implementoheshin sipas procedurave bilaterale të ndihmës jashtë sistemit financiar të Qeverise. Këto përpjekje patën pak sukses për shkak të kufizimeve në kapacitete në ministritë e linjës përgjegjëse për zbatimin e projektit, si edhe për vështirësitë në marrjen e informacionit financiar dhe të zbatimit për projektet që janë duke u zbatuar sipas procedurave bilaterale të donatoreve. PIP u kritikua gjithashtu si kontribues për një strukture dualiste të buxhetit në të cilën investimi publik planifikohej në izolim nga programi më i gjerë i shpenzimeve publike duke sjellë rreziqe për krijimin e kërkesave të paqëndrueshme për shpenzime korrente.

**4.6 Futja e PBA në 2000 shënoi zhvendosjen e Qeverise drejt një metode me të plote për planifikimin e shpenzimeve publike në të cilën kërkesat për investime publike u konsideruan si pjesë e një programi me të madh për shpenzimet e sektorit dhe ministrisë.** U argumentua se kjo do të bënte me të lehte për të siguruar që shpenzimet publike, kapitale dhe korrente, të drejtoheshin nga politika sektoriale dhe prioritetet strategjike dhe për të arritur një balance të përshtatshme midis shpenzimeve kapital dhe periodike. Një metode kaq integruese u konsiderua si e rëndësishme në një situatë kur shumë prej financimeve të donatoreve të thithura nga Shqipëria po drejtoheshin drejt reformave institucionale që priteshin të çonin në një ristrukturim më të gjerë të programit për shpenzimet publike. Gjithashtu, vete procesi i PBA u bazua në iniciativën e hershme në zhvillimin e një metode sektoriale të drejtuar nga strategjia për buxhetimin e investimeve që ishte prezantuar nga PIP.

**4.7 Megjithatë, ndërsa PBA prezantoi një këndvështrim me të plote për planifikimin e buxhetit, përgjegjësia për planifikimin e projekteve të financuara nga jashtë i mbeti ME-së.** Kjo pengoi progresin drejt krijimit të kapaciteteve në MF për menaxhimin e investimeve publike. Megjithatë, procesi i PIP i drejtuar nga ME dhe planifikimi i mëtejshëm i investimeve publike u pakësua në mënyre të ndjeshme. Gjithashtu, u reduktua cilësia dhe tërësia e informacionit të gatshëm mbi angazhimet dhe disbursimet bilaterale të donatoreve. Për MF, periudhat e stërzgjatura të prezantimit dhe të zbatimit për projektet e investimeve publike do të thoshte që kërkohej një horizont me afat-gjatë për planifikimin investimeve publike sesa mund të parashikohej nga horizonti tre vjeçar i PBA.

**4.8 Duke pranuar këto të meta, SPI vë në dukje se “tranzicioni nga planet për investimet publike (PIP) në PBA nuk ka shkuar pa probleme.** Në fakt, cilësia dhe koherenca e investimeve publike ka rënë. Një metodë e fragmentuar ndaj menaxhimit të asistencës së jashtme zvogëlon më tej



efikasitetin e këtyre kontribuesve të rëndësishëm për rritjen ekonomike dhe zhvillimin social. Është e rëndësishme që tranzicioni të përfundojë.”<sup>78</sup>

4.9 **SPI në vazhdim sugjeron që përgjegjësia për menaxhimin e investimeve publike dhe të burimeve të jashtme duhet t’i kalojë MF, duke reflektuar praktikat aktuale ndërkombëtare.** Vendimi për kalimin e përgjegjësisë për menaxhimin e investimeve publike MF-së u mor nga Qeveria në fund të vitit 2005. Pritet që MF të marrë gjithashtu përgjegjësinë për menaxhimin e burimeve të jashtme, ndërkohë që përgjegjësia për strategjinë e asistencës së jashtme do t’i caktohet KM.

### C. TENDENCAT E FUNDIT NË INVESTIMET PUBLIKE

#### Investimet Buxhetore dhe Investimet Totale Publike

4.10 Që prej 1996, investimet buxhetore janë karakterizuar nga tre periudha të ndryshme (Tabela 4.1):

- *Rënia e menjëhershme në shpenzimet e investimeve në 1997.* Kjo ishte kryesisht rezultat i shkatërrimit të shtetit që ndodhi gjatë gjysmës së parë të atij viti. Kjo solli çrregullim në zbatimin e një numri projektsh të financuara nga jashtë dhe solli nevojën për shkurtime të konsiderueshme në shpërndarjet e buxhetit vendas.
- *Rritja e shpejte në investime nga 1998-2001.* Dalja prej ngadalësimit ekonomik në vitin 1997 së bashku me zbatimin e suksesshëm të masave për stabilizimin fiskal mundësuan rritjen e shpejte të shpenzimeve të investimeve me financim të brendshëm deri në vitin 2001. Në të njëjtën kohe, qeveria filloi të adresonte një numër kufizimesh që kishin penguar zbatimin e projekteve të investimeve të financuara nga jashtë. Për rrjedhojë, investimet me financim të jashtëm u rriten rreth katërfish midis 1997 dhe 2001.
- *Rënie në shpenzimet e investimeve publike që prej 2001.* Kjo ka ndodhur kryesisht për shkak të rënies së fortë në investimet me financim të jashtëm të cilat ranë nga 50 për qind e investimeve të përgjithshme buxhetore në vitin 1999 në 25 për qind në vitin 2005. Kjo shpjegohet me përfundimin e një numri projektsh të mëdha investimi në infrastrukture si edhe të një rënie masive në asistencën për zhvillim sepse donatorët e përqendruan mbështetjen e tyre në vende me të varfra. Investimet me financim të brendshëm janë rritur ndjeshëm që prej fundit të viteve 1990 duke arritur pikat me të larta në 2001 dhe 2004 kur shpërndarjet u shtuan me të ardhurat nga privatizimi.

4.11 **Rënia në investimet e përgjithshme që prej vitit 2001, e cila përfshin projektet për ndërmarrjet shtetërore të financuara nga huatë e jashtme të garantuar nga qeveria, ka qënë më pak e theksuar.** Kjo ndodh kryesisht për shkak të rritjes së huamarrjes të drejtpërdrejtë nga Korporata Energjetike Shqiptare (KESH) e cila ka kompensuar pjesërisht rënien në investimet buxhetore me financim të jashtëm. Ndërsa huamarrja e garantuar nga jashtë u zvogëlua në periudhën 2004-2005, pritet që ajo të rritet ndjeshëm gjatë tre viteve të ardhshme kur të fillojnë investimet e rëndësishme në prodhimin e energjisë elektrike dhe pajisjeve të transmetimit (Tabela 4.2).

4.12 Në krahasim me vende të tjera në tranzicion, investimet buxhetore qëndrojnë të larta. Midis viteve 2002 - 2004, ato llogariteshin me rreth 5.7 për qind të PBB-së dhe ishin më të larta se të çdo vendi tjetër krahasues, kur maten si pjesë e shpenzimeve totale buxhetore diskrete (Figura 4.1). Megjithatë, kërkohet maturi në interpretimin e këtij krahasimi meqenëse klasifikimi i investimeve publike ndikohet nga kombinimi i investimeve të qeverise, ndërmarrjeve shtetërore dhe infrastrukturës private. Sidoqoftë, të dhënat tregojnë se disponueshmëria e hapësirës fiskale për

<sup>78</sup> SPI Seksioni 2.4 Faqe 15.

investime më të larta buxhetore mund të jetë e kufizuar po të mbahen parasysh kërkesat në buxhet për shpenzime të tjera jo-kapitale. Një analizë e prirjeve të investimeve publike jepet në Kutinë 4.1.

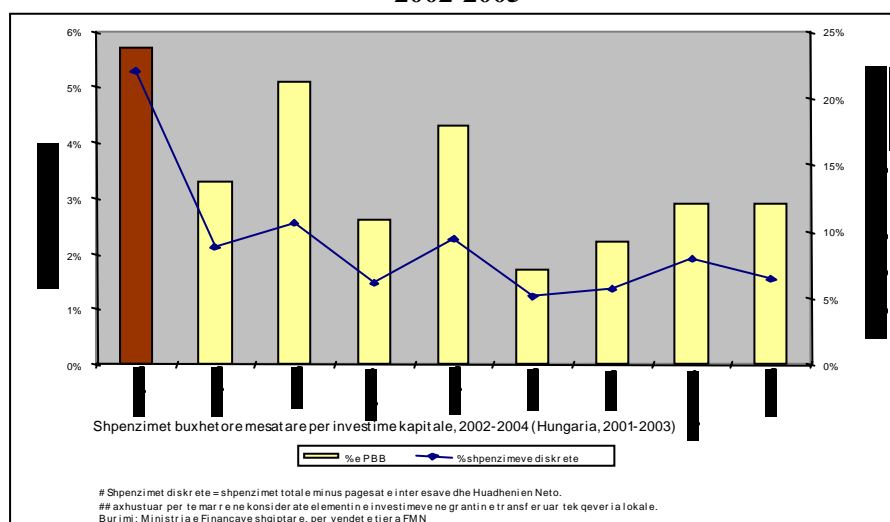
**Tabela 4.1. Investimet Buxhetore, 1996-2005 (milion Lek)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Investimet Publike										
Buxhetore Totale	16,567	13,859	24,215	34,068	35,986	43,397	40,754	34,618	41,927	41,922
Financim i Brendshëm	8,960	6,385	10,589	16,913	18,461	23,955	21,834	21,451	31,251	31,366
Financim i jashtëm	7,607	7,474	13,626	17,155	17,525	19,442	18,921	13,167	10,676	10,556
<i>Si përqindje e PBB</i>										
Buxhetore Totale	5.3	4.3	5.9	7.2	6.8	7.4	6.5	5.1	5.5	5.0
Financim i brendshëm	2.8	2.0	2.6	3.6	3.5	4.1	3.5	3.1	4.1	3.7
Financim i jashtëm	2.4	2.3	3.3	3.6	3.3	3.3	3.0	1.9	1.4	1.3
<i>Artikuj Memorandum :</i>										
PBB ( milion lek)	314,878	322,186	412,326	474,291	530,906	587,717	624,718	682,670	766,379	836,833

Shënime: Përfshin transferime të investimeve pushtetit lokal.

Burimi: MF.

**Figure 4.1. Investimi Publik Buxhetor. Shqipëria dhe vendet krahasuese, 2002-2005**



Burimi: GFS, 2005

**Tabela 4.2. Investimi Publik Total, 1999-2005**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	<i>Milion Lek</i>						
Investimi Publik Total	35,376	36,583	44,007	42,344	38,673	45,159	43,956
<i>Investimi Buxhetor</i>	34,068	35,986	43,397	40,754	34,618	41,927	41,922
<i>SoE Huatë nga Jashtë të garantuara<sup>#</sup></i>	1,308	597	610	1,590	4,055	3,232	2,034
	<i>si % e PBB</i>						
Investimi Publik Total	7.5%	6.9%	7.5%	6.8%	5.7%	5.9%	5.3%
<i>Investimi Buxhetor</i>	7.2%	6.8%	7.4%	6.5%	5.1%	5.5%	5.0%
<i>SoE Huatë nga Jashtë të garantuara<sup>1/</sup></i>	0.3%	0.1%	0.1%	0.3%	0.6%	0.4%	0.2%

1/Baza e disbursimit të kredive

Burimi: MF.

#### **Kutia 4.1. Analiza e Tendencave të Investimeve Publike – Çfarë Përfshihet?**

Analiza e investimeve publike në Shqipëri vështirësohet nga mungesa e të dhënave të plota si dhe nga mospërputhja dhe ndërprerja e tyre. Në veçanti, ekzistojnë tre probleme kryesore: (i) mungesa e të dhënave të qëndrueshme për shpenzimet e projekteve kapitale të financuara nga grantet të cilat implementohen jashtë procedurave të MF; (ii) të dhëna të papërfunduara për investimet nga ndërmarrjet shtetërore; dhe (iii) mosdallimi i qarte ndërmjet shpenzimeve për investimet dhe mirëmbajtjen. Për analizën e paraqitur në këtë kapitull janë përdorur dy përkufizime për investimet publike:

- Investimet buxhetore që përmbledhin: (i) shpenzimet kapital me financim të brendshëm nga buxheti i qeverisë qendrore përfshirë ato të financuara nga grantet kapitale pushtetit lokal; dhe (ii) shpenzimet e projekteve të financuara nga jashtë që regjistrohen nga MF, përfshirë ato ku financimi është dhënë hua ndërmarrjet shtetërore.
- Investimet e përgjithshme publike që përmbledhin investimet buxhetore plus investimet nga ndërmarrjet shtetërore të financuara nga huatë e jashtme të garantuara nga qeveria

Analiza krahason gjithashtu çështjet që lidhen me investimet publike të financuara nga brenda dhe jashtë meqenëse këto ndikohen nga dinamika të ndryshme të financimit dhe janë objekt i përshtatjeve të ndryshme të menaxhimit.

Ky përkufizim është pak më i gjerë se investimet e shpenzimeve kapitale të përdorur në statistikat fiskale të qeverisë për buxhetin e konsoliduar i cili përjashton grantet e investimeve për pushtetin lokal dhe SoE investimet të financuara nga huatë e jashtme të garantuara nga qeveria.

#### **Përbërja Sektoriale e Investimeve Publike**

4.13 **Spektori i transportit dominon shpenzimet për investime.** Në 2005 sektori përbënte mbi një të tretën të investimeve të përgjithshme publike megjithëse niveli i shpenzimeve të investimeve ka rënë nga kulmi i tij në 2001 kur ishte i barasvlershëm me 3 për qind të PBB-së (Tabela 4.3). Ka patur një rritje të dukshme në investime në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve. Investimet në arsim gjithashtu janë rritur ndjeshëm që nga viti 2002, ndërsa në bujqësi ato kanë rënë si pasojë e një reduktimi të ndjeshëm të financimeve të donatoreve.

4.14 **Këto tendenca përputhen plotësisht me prioritetet strategjike të përcaktuara në SKZHES.** Këto prioritete theksuan nevojën për rritje të konsiderueshme të shpenzimeve në shëndetësi, arsim, furnizimin me ujë dhe higjienën sanitare. SKZHES vuri re gjithashtu se nivelet e larta e të vazhdueshme të investimeve në infrastrukturën e transportit dhe energjisë ishin kritike për të mbështetur rritjen ekonomike. Mungesa e një tendence të qarte të rritjes së investimeve në sektorin e shëndetësisë reflekton pjesërisht pasigurinë e vazhdueshme mbi strukturën e ardhshme të rrjetit spitalor. Shpenzimet e investimeve në sektorët e arsimit dhe shëndetësisë kanë reflektuar vetëm pjesërisht prioritetet e SKZHES për konsolidimin e shërbimeve themelore të arsimit dhe shëndetit parësor. Në arsim, nivelet e larta të investimeve në arsimin e ulët nga buxheti i Ministrisë së Arsimit dhe Shkencës po pasohen aktualisht nga investimet e rritura në arsimin e mesëm (Tabela 4.4). Megjithatë, në shëndetësi rritja e investimeve nga Ministria e Shëndetësisë që prej vitit 2003 është

thithur gjerësisht nga shërbimet sekondare të kujdesit spitalor ndërkohë që shpenzimet për shërbimet e shëndetit parësor kanë ngelur në vend. Kjo tendence bie ndeshet me prioritetin e akorduar nga SKZHES për shërbimet parandaluese dhe shërbimet e kujdesit parësor.

**Tabela 4.3. Investimet e Përgjithshme Publike: Shpërndarja sipas Sektorëve Kryesorë, 1999-2005**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual
	% e PBB						
Investimi I Përgjithshëm Publik	7.5	6.9	7.5	6.8	5.7	5.9	5.3
Shërbime të Përgjithshme Publike	1.1	0.6	0.6	0.8	0.8	0.5	0.5
Mbrojtje, Rend Publik dhe Siguri	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Arsim	0.5	0.4	0.4	0.3	0.5	0.6	0.5
Shëndetësi	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3
Ujë dhe kanalizime	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8
Banesat, çështje të tjera të komunitetit, ambienti	1.2	0.9	0.9	0.4	0.3	0.3	0.2
Karburant & Energji	0.2	0.4	0.7	0.9	0.7	0.5	0.3
Bujqësi, Pyje, Peshkim dhe Gjueti	0.7	0.6	0.6	0.8	0.5	0.3	0.3
Burime Minerale	0.7	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Transport & komunikim	1.9	2.8	3.0	2.0	1.6	2.1	1.9
Të tjera	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	0.1	0.2
	% e Totalit						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual	Aktual
Investimi I Përgjithshëm Publik	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Shërbime të Përgjithshme Publike	14.1	8.3	7.7	11.7	13.2	9.3	9.2
Mbrojtje, Rend Publik dhe Siguri	4.0	4.1	4.1	2.5	2.7	3.6	3.4
Arsim	7.2	5.8	5.1	4.7	8.4	9.7	8.7
Shëndetësi	5.4	5.1	4.5	4.3	3.9	6.9	6.4
Ujë dhe kanalizime	4.1	4.0	4.9	9.3	12.6	11.5	15.2
Banesat, çështje të tjera të komunitetit, ambienti	16.4	12.4	11.7	5.9	5.7	5.1	3.9
Karburant & Energji	2.9	5.3	8.9	12.9	11.8	8.3	6.2
Bujqësi, Pyje, Peshkim dhe Gjueti	9.4	8.4	8.1	12.3	8.9	5.3	5.7
Burime Minerale	9.0	3.9	2.6	1.3	1.4	1.3	1.2
Transport & komunikim	25.3	40.1	39.6	29.7	27.5	36.4	36.5
Të tjera	2.2	2.5	2.6	5.5	3.9	2.5	3.6

*Shënim:* Përfshin transfertat për investime qeverive lokale dhe investimet e SoE financuar nga kreditë e huaja të garantuara nga qeveria.

*Burimi:* Drejtoria e përgjithshme e buxhetit, MF.

4.15 **Megjithëse të dhënat nga Thesari zvogëlojnë në një masë të ndjeshme nivelin e shpenzimeve të projekteve me financim të jashtëm, këto të fundit ende përbejnë rreth 30 përqind të investimeve të përgjithshme, të regjistruara publike** (Tabela 4.5 dhe Kutia 4.2). Projektet e financuara nga kreditë llogariten në rreth 2/3 e investimeve të financuara nga jashtë në 2005. Shpenzimet e projekteve të financuara nga kreditë janë plotësisht të regjistruara në llogarite e Thesarit. Megjithatë, vetëm shpenzimet për projektet e granteve të implementuara nga procedurat e MF janë aktualisht të regjistruara. Të tjera projekte të financuara nga grantet po implementohen sipas procedurave të donatoreve përkatës pa qene të detyruar t'i raportojnë Thesarit për disbursimet dhe shpenzimet.<sup>79</sup> Pjesa më e madhe e projekteve të financuara nga grantet që nuk janë të regjistruara

<sup>79</sup> Në vitet e fundit, MeE ka kërkuar marrjen e të dhënave trimestrale dhe nga donatoret për pagesa (disbursimin) të projekteve të financuara nga grantet. Megjithatë, ashtu si edhe në vendet e tjera, marrja e informacionit të sakte dhe në menyre periodike ka rezultuar e vështirë dhe shpenzim kohe.

mbulojnë operacionet e asistencës teknike. Për shkallen që këto nuk përfaqësojnë shpenzim kapital dhe nuk rrisin kërkesat për shpenzime për buxhetin e qeverise, është i diskutueshëm fakti nëse MF duhet t'i konsideroje ato si investime publike dhe t'i përfshijë ato në llogarite e Buxhetit dhe Thesarit.

**Tabela 4.4. Përbërja e Shpenzimeve për Investime sipas Programit: Ministria e Shëndetit dhe Ministria e Arsimit dhe Shkencës, 2001-05**

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total
<b>Ministria e Shëndetit</b>										
Planifikimi, Menaxhimi & Administrimi	119	8.8	16	1.6	81	5.9	262	10.4	165	5.8
Shërbimet e Shëndetit Parësor	134	9.9	297	30.6	442	32.1	525	20.8	439	15.5
Shërbimet e Shëndetit Dytësor	1,100	81.3	636	65.4	831	60.3	1,722	68.1	2,180	77.2
Shërbimet e Shëndetit Publik	0	0.0	23	2.4	24	1.7	20	0.8	39	1.4
<b>Totali</b>	<b>1,353</b>	<b>100.0</b>	<b>972</b>	<b>100.0</b>	<b>1,377</b>	<b>100.0</b>	<b>2,529</b>	<b>100.0</b>	<b>2,822</b>	<b>100.0</b>
% e Investimeve të Përgjithshme Publike		3.1		2.4		4.0		6.0		6.7
	2001		2002		2003		2004		2005	
	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total	Lek milio n	% of Total
<b>Ministria e Arsimit</b>										
Planifikimi, Menaxhimi & Administrimi	81	4.0	91	5.3	111	4.1	82	2.1	39	1.0
Arsimi i Ulet dhe Parashkollor	1,205	59.3	1,012	59.6	1,190	44.0	2106	53.9	1,820	47.3
Arsimi i Mesëm i Përgjithshëm	307	15.1	204	12.0	308	11.4	630	16.1	941	24.4
Arsimi I Mesëm Profesional	0	0.0	113	6.7	720	26.6	515	13.2	482	12.5
Arsimi I Larte	438	21.6	278	16.4	379	14.0	544	13.9	476	12.4
Trajnimi dhe Arsimi i Mësuesve	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Financimi I Shkencës	0	0.0	0	0.0	0	0.0	29	0.7	94	2.4
<b>Totali</b>	<b>2,031</b>	<b>100.0</b>	<b>1,699</b>	<b>100.0</b>	<b>2,708</b>	<b>100.0</b>	<b>3,906</b>	<b>100.0</b>	<b>3,851</b>	<b>100.0</b>
% e Investimeve të Përgjithshme Publike		4.7		4.2		7.8		9.3		9.2

Burimi: MF.

**Tabela 4.5. Përbërja e Shpenzimeve për Investim me Financim të Jashtëm, 2002-05**

	2002		2003		2004		2005	
	Milion Lek	% e Totalit	Milion Lek	% e Totalit	Milion Lek	% e Totalit	Milion Lek	% e Totalit
<b>Shpenzimet e Përgjithshme Kapitale me Financim të Jashtëm Total</b>	<b>20,511</b>	<b>100.0</b>	<b>17,222</b>	<b>100.0</b>	<b>13,908</b>	<b>100.0</b>	<b>12,590</b>	<b>100.0</b>
Me Financim nga Grante	18,921	92.2	3,924	22.8	2,588	18.6	2,554	20.3
Me Financim nga Kredi Të Garantuar nga Qeveria	1,590	7.8	4,055	23.5	8,088	58.2	8,003	63.6
					3,232	23.2	2,034	16.2

Burimi: MF.

#### **Kutia 4.2. Investimet Publike të Financuara nga Jashtë në 2004: Sa Regjistrohet?**

Cili është niveli i vërtetë i asistencës së jashtme në Shqipëri? Sa prej kësaj përfaqëson shpenzim kapital? Sa prej këtij shpenzimi kapital regjistrohet në llogaritë e Thesarit? Regjistrimi jo i plotë dhe mospërputhshmëria në të dhëna e bën të pamundur marrjen e përgjigjeve të sakta. Megjithatë një analizë e të dhënave të gatshme për vitin 2004 jep disa informacione:

- Faturat e Asistencës së Jashtme. Raporti për Asistencën e Jashtme ndaj Shqipërisë i publikuar nga ME i llogarit disbursimet e përgjithshme të asistencës së jashtme në \$ 253 milionë (26.0 miliardë leke) në 2004. Prej kësaj shume, \$80 milionë (8.2 miliardë leke) përfaqësonin disbursimet për projektet e asistencës teknike dhe \$ 144 milionë (14.8 miliardë leke) për projektet e zhvillimit dhe mbështetjes buxhetore. Këto shifra përfshijnë huatë e garantuara nga qeveria të marra nga ndërmarrjet shtetërore dhe mbështetjen buxhetore bashkë me operacionet e tjera jo-investuese. Raporti bazohet mbi të dhënat e siguruara nga Sektori i Menaxhimit të Borxhit në MF, njësite për zbatimin e projekteve dhe të ardhurat e donatorëve. Megjithëse ka disa boshllëqe dhe pasaktësia në të dhënat e raportit, ai është më i ploti në dispozicion. .
- Baza e të dhënave të MF për Borxhin e Jashtëm. Baza e të dhënave të MF për borxhin e jashtëm regjistron disbursime të kredive të jashtme të sjella nëpërmjet Qeverisë dhe huatë e jashtme të garantuara nga ndërmarrjet shtetërore. Informacioni është i plotë dhe i saktë. Në 2004, disbursimet për kredite e projekteve të investimeve arritën në masën 7.9 miliardë leke, ndërkohë që disbursimet për huatë jo-projekt kapën shumën 1.0 miliardë leke. Disbursimet për kredite e garantuara për ndërmarrjet shtetërore arritën në 4.0 miliardë leke. Kështu disbursimet totale (12.9 miliardë lekë) përfaqësojnë 50 për qind të fluksit hyrës të ndihmës së përgjithshme e vlerësuar në raportin e MF për asistencën e jashtme dhe 87 për qind disbursimeve totale në projektet e zhvillimit dhe mbështetjes buxhetore (një krahasim me kuptimplote meqenëse ka relativisht pak projekte asistencës teknike të financuar me kredi).
- Investimet Publike të Financuara nga Jashtë të Regjistruara nga Sistemi i Thesarit. Shpenzimet e investimeve të financuara nga jashtë për 2004 të regjistruara në llogaritë e Thesarit kapën shumën e 10.7 miliardë leke, prej të cilave 2.6 miliardë leke përfaqësonin shpenzimet e financuara nga grantet dhe 8.1 miliardë leke përfaqësonin shpenzimet e financuara nga kredite. Shifrat për shpenzimet e financuara nga kredite përkojnë me disbursimet e regjistruara në bazën e të dhënave për borxhin e jashtëm (megjithëse ato nuk janë e njëjta gjë pasi ka një ndryshim në kohë ndërmjet kryerjes së një disbursimi dhe një shpenzimi të pësuar). Duke i shtuar kësaj shifre, disbursimet për kredite e jashtme të garantuara nga qeveria për investimet ndërmarrjet shtetërore jep një shifër totale investimi publik me financim të jashtëm prej 13.9 miliardë leke, që përfaqëson 53 për qind të disbursimeve totale të ndihmës për 2004 siç është vlerësuar në raportin e ME.

Analiza e mësipërme tregon se pjesa më e madhe e shpenzimeve të projekteve të financuara nga jashtë regjistrohet nga sistemi i Thesarit, veçanërisht po të mendohet që MF nuk është tepër e interesuar në regjistrimin e shpenzimeve për asistencën teknike të financuar nga grantet të përfutur jashtë procedurave të MF. Situata ndoshta paraqet një përmirësim të konsiderueshëm krahasuar me vitet e mëparshme, ku kishte financim shumë më të madh nga grantet për projektet kryesore të infrastrukturës, për shembull nga programi EC Hare.

**4.16 Në disa prej sektorëve shoqërorë, shpenzime të konsiderueshme të lidhura me projektet e investimeve nuk po regjistrohen në llogaritë e Thesarit.** Një analizë e Buxhetit për vitin 2004 dhe të dhëna nga Ministria e Arsimit dhe Shkencës tregojnë se të dhënat e Thesarit nuk i vlerësuan në masën e duhur shpenzimet e projekteve të financuara nga jashtë me 60 për qind (Kutia 4.3). Një nënvlerësim i tillë komprometon ndjeshëm proceset e PBA për përcaktimin e shpërndarjes së investimeve të sektorëve dhe ministrive.

**4.17 Problemi i mosregjistrimit të investimeve publike të financuara nga grantet mund të konsiderohet i një rëndësie gjithnjë e më të vogël.** Kjo është rrjedhojë e pakësimit të asistencës për investimet publike të financuara nga grantet dhe një zhvendosje të pritur drejt financimit sipas metodës së financimit të sektorit në tërësi dhe prej shumë dhuruesve (SWAPs) sipas të cilit burimet do të kalojnë përmes sistemit të Thesarit.<sup>80</sup> Instrumenti për Para-Hyrje (IPA), i cili prej vitit 2007 do të bëhet instrumenti kryesor për mbështetjen e KE, do të lejojë gjithashtu kalimin e financimeve

<sup>80</sup> Një Program Gjithpërfshirës i Sektorit të arsimit (SWAP) është duke u ngritur aktualisht dhe mendohet të mbështetet nga BB, Banka Evropiane e Investimeve dhe Banka e Këshillit të Evropës.

përmes sistemit të Thesarit. IPA pritet të sigurojë më shumë asistencës për investime se sa programi aktual i CARDS

#### **Kutia 4.3. Regjistrimi i Ulet i Investimeve të Financuara nga Jashtë në Sektorin e Arsimit**

Ministria e Arsimit ruan informacion relativisht të plotë mbi projektet e saj të financuara nga donatorët të cilin e siguron nga menaxherët e projekteve dhe në disa raste nga vetë donatorët. Ajo e përdor këtë informacion për t'i paraqitur MF një kërkesë të plotë të buxhetit duke mbuluar të gjitha projektet e saj të financuara nga jashtë. Meqenëse, shpenzimet për pjesën më të madhe të projekteve të financuara nga grantet nuk regjistrohen në raportet e Thesarit, Ministria duket se shpenzon shumë më pak në komponentin me financim të jashtëm. Megjithatë, kthimi në shpenzime të marra nga Ministria nga menaxherët e projekteve dhe donatorët tregojnë për një nivel më të lartë të zbatimit të buxhetit.

Pra, buxheti i 2004 për Ministrinë e Arsimit dhe Shkencës përmbante 24 projekte të financuara nga jashtë. Nga këto, 4 u financuan nga kreditë dhe 20 nga grantet. Buxheti i 2004 i llogariti shpenzimet e përgjithshme për këto projekte në 1.75 miliardë Lekë për vitin. Në raportet e Thesarit shpenzimet e regjistruara mbi projektet e financuara nga jashtë për 2004 kapën shumën e 0.62 miliardë lekëve, 36 për qind të shpenzimeve të buxhetuara por pa regjistruar shpenzimet e financuara nga grantet. Të dhënat e Ministrisë së Arsimit tregojnë shpenzime të realizuara me 1.65 miliardë lekë, 95 për qind e sasisë së buxhetuar. Informacioni tregon se të dhënat e Thesarit mund të kenë nënvlefësuar nivelin e investimeve të financuara nga jashtë në sektorin e arsimit me rreth 60 për qind. Duke mbajtur këtë parasysh, arsimi ka të ngjarë të përbëjë një rast ekstrem. Në sektorët e infrastrukturës, raporti i asistencës së investimeve të financuara nga grantet është shumë më i ulët.

#### **Luhatjet midis Shpërndarjes së Investimeve dhe Rezultateve**

##### **4.18 Luhatjet ndërmjet shpërndarjes së investimeve dhe rezultateve shtrojnë pyetjet për realizimin dhe parashikueshmërinë e planifikimit dhe zbatimit të buxhetit të investimeve.**

Investimet publike të financuara brenda vendit trajtohen si pjesë e mbetur në buxhet, i cili bën që alokimet të jenë tepër të ndjeshme ndaj përshtatjeve fiskale afatmesme dhe menaxhimit të cash-it. Për më tepër, të ardhurat e privatizimit për disa vite janë përdorur për të mbuluar shpërndarjen e investimeve publike. Në këtë mënyrë, investimet në 2001 u rritën ndjeshëm me privatizimin e operatorit celular AMC në 2000. Rënia në investime që vijoi në 2002 u theksua nga dështimi i arritjes së objektivave ambicioze për të ardhurat që ishin caktuar për atë vit (Tabela 4.6). Kjo bëri të domosdoshëm një shkurtrim prej 4.5 miliardë lekë (15 për qind) gjatë-vitit në shpërndarjen e investimeve të financuara nga brenda vendit në Shtator 2002. Në 2004, një buxhet shtesë që pasoi privatizimin e Bankës së Kursimeve rriti alokimet e investimeve me 6 miliardë lek (25 për qind).

##### **4.19 Përvoja e fundit tregon që procesi vjetor i buxhetimit ka rëndësi të vogël për investimet publike të financuara nga jashtë.**

Ndryshimi midis shpenzimeve aktuale dhe atyre të planifikuara për projektet e financuara nga jashtë është shumë më i madh me një mbivlerësim sistematik të shpenzimeve në planifikimin e buxhetit (Tabela 4.7). Ndërmjet harkut kohor të viteve 2002 dhe 2004, shpenzimet aktuale mbi projektet e financuara nga jashtë arritën një mesatare vetëm prej 55 për qind të niveleve të planifikuara. Një sërë faktorësh shpjegojnë këtë ndryshim:

- *Buxhetimi jorealist.* Gjatë përgatitjes së buxheteve, menaxherët e projekteve e shikojnë me një këndvështrim tepër optimist progresin e zbatimit dhe nuk japin kohë të mjaftueshme për faktorë të mundshëm në vonesa. Këto duhet të jenë veçanërisht të rëndësishme gjatë fazës së parë të inicimit të projekteve më të mëdha dhe më komplekse. Për më tepër, meqenëse financimi kontrollohet nga marrëveshja financiare dhe jo nga buxheti, ka me pak kërkesë tek ministritë e linjës dhe MF për vlerësimin e kërkesave buxhetore dhe shkurtimeve buxhetore Brenda një tavani të përgjithshëm buxhetor.
- *Regjistrimi jo i plotë i shpenzimeve.* Megjithëse ministritë e linjës paraqesin kërkesa buxhetore që mbulojnë të gjitha projektet e tyre të financuara nga jashtë, një pjesë e rëndësishme e shpenzimeve të projekteve të financuara nga grante aktualisht nuk regjistrohet në raportet e Thesarit.

- *Vështirësitë sistematike dhe menaxhimi i dobët i fazave të projekteve.* Vonesat e konsiderueshme në zbatimin e projekteve kanë ardhur si pasojë e vështirësive sistematike dhe menaxhimit të dobët të projekteve. Kjo çoi në formimin e një shume të madhe të prapambetur të financimeve të jashtme të padisbursuara. Megjithatë, këto probleme janë reduktuar në vitet e fundit si rezultat i një trajtimi më të përqendruar ndaj menaxhimit të asistencës së jashtme me: (i) përqendrimin e mbështetjes së donatorëve individualë në me pak sektorë; (ii) koordinimin më të mirë ndërmjet agjencive donatore dhe qeverisë; dhe (iii) zgjidhjen e problemeve shumë-vjeçare që kanë të bëjnë me shpronësimin e tokës dhe buxhetimin e kostove lokale dhe taksës së TVSH. Në të njëjtën kohë, menaxherët e projekteve kanë përfituar përvojë më të madhe në procedurat ndërkombëtare të tenderimit dhe në menaxhimin e projekteve shpesh të ndërlikuara.

**Tabela 4.6. Parashikueshmëria e Buxhetit të Investimeve: Investimet me Financim të Brendshëm, 2002-05 (milion Lek)**

	2002			2003			2004			2005		
	Plan	Aktual	Aktual / Plan	Plan	Aktual	Aktual / Plan	Plan	Aktual	Aktual / Plan	Plan	Aktual	Aktual / Plan
Investimet e Përgjithshme Publike	26,251	21,834	83.2%	21,206	21,451	101.2%	24,925	31,251	125.4%	27,954	31,366	112.2%
Shërbimet e Përgjithshme Publike	3,680	4,364	118.6%	3,046	4,248	139.5%	3,010	3,280	109.0%	2,829	3,172	112.1%
Mbrojtja, Rendi dhe Siguria Publike	1,621	1,066	65.8%	1,479	1,036	70.1%	2,282	1,643	72.0%	2,840	1,498	52.7%
Arsimi	2,383	1,874	78.7%	3,009	2,370	78.7%	3,736	3,775	101.1%	3,957	3,809	96.3%
Shëndetësia	1,718	1,046	60.9%	1,614	1,404	87.0%	1,880	2,476	131.8%	2,289	2,311	101.0%
Furnizimi me Ujë	2,739	1,903	69.5%	1,785	1,759	98.6%	2,003	2,889	144.2%	2,464	2,792	113.3%
Kanalizimet Strehimi, Çështje të Tjera të Komunitetit & Mjedisi	1,358	1,333	98.1%	1,232	1,464	118.8%	1,190	1,459	122.6%	1,153	1,731	150.1%
Bujqësia, Pyjet, Peshkim & Gjuetia	1,769	1,671	94.5%	1,489	1,350	90.6%	1,579	1,405	89.0%	1,870	1,370	73.3%
Transportet & Komunikacionet	8,368	6,373	76.2%	6,044	6,443	106.6%	7,703	12,661	164.4%	8,767	12,812	146.2%
Të Tjera	2,616	2,204	84.2%	1,509	1,379	91.4%	1,543	1,663	107.8%	1,786	1,871	104.7%

Burimi: MF.

4.20 Kjo pasqyron vetëm një simptomë të një çështjeje më serioze që shpërndarjet vjetore të burimeve për projektet e investimeve publike duhet të menaxhohen kundrejt kostos së përgjithshme të projektit dhe si pjesë e një procesi më të gjerë të menaxhimit të investimeve publike të përfshirë në PBA.



**Tabela 4.7. Parashikueshmëria e Buxhetit të Investimeve: 2002-04 - Investimet me Financim të Jashtëm, 2002-05 (milion Lek)**

	2002			2003			2004			2005		
	Plan	Actual	Actual/ Plan	Plan	Actual	Actual/ Plan	Plan	Actual	Actual/ Plan	Plan	Actual	Actual/ Plan
Investimet e Përgjithshme Publike Shërbimet e Përgjithshme Publike	26,500	18,921	71.4%	27,961	13,167	47.1%	23,591	10,676	45.3%	22,024	10,556	47.9%
Arsimi	3,059	584	19.1%	2,959	875	29.6%	2,031	931	45.8%	1,348	893	66.3%
Shëndetësia	1,949	98	5.0%	2,813	877	31.2%	1,740	624	35.9%	598	3	0.4%
Furnizimi me Ujë dhe ujësjellës-kanalizimet	3,225	784	24.3%	2,000	123	6.1%	1,300	637	49.0%	1,119	481	43.0%
Strehi, Çështje të Tjera të Komunitetit & Mjedisi	3,808	1,439	37.8%	6,620	2,838	42.9%	5,776	2,016	34.9%	4,370	3,667	83.9%
Bujqësia, Pyjet, Peshkimi & Gjuetia	2,810	1,161	41.3%	3,142	723	23.0%	2,731	866	31.7%	1,903	1	0.1%
Transporti & Komunikacionet	3,677	3,530	96.0%	3,559	2,095	58.9%	3,036	993	32.7%	2,817	1,132	40.2%
Të Tjera	6,611	6,214	94.0%	6,200	4,176	67.4%	6,198	3,781	61.0%	5,180	3,245	62.6%
Të Tjera	1,361	5,110	375.5%	668	1,460	218.6%	779	828	106.3%	4,690	1,135	24.2%

*Shënim:* Përfshin transferimin e investimeve në pushtetin lokal.

*Burimi:* MF.

#### D. ÇËSHTJET E MENAXHIMIT TË INVESTIMEVE PUBLIKE

4.21 **Megjithëse shpërndarjet e investimeve kanë ndjekur prioritetet e SKZHES, mangësitë në procedurat e menaxhimit të investimeve publike rrisin shqetësimin për efektshmërinë dhe eficiencën e investimeve publike me financim të brendshëm.** Qeveria e re e zgjedhur në shtator të vitit 2005 ka pranuar nevojën për nxitjen e konsolidimit të menaxhimit të investimeve publike brenda strukturës së PBA. Çështjet kryesore të menaxhimit të investimeve publike, që u bënë të njohura gjatë PEIR, diskutohen më poshtë. Për më tepër, zbatimi eficient i projekteve të investimeve publike kompromentohet rëndë nga mangësitë në zbatimin e buxhetit vjetor dhe procedurave të prokurimit. Këto diskutohen në Kapitullin 3.

#### Trajtimi i Plotë dhe Strategjik i Menaxhimit të Investimeve Publike

4.22 **Menaxhimi i investimeve publike në Shqipëri është përqendruar së tepërmi në projektet e financuara nga jashtë, pa i kushtuar vëmendjen e mjaftueshme investimeve të financuara nga brenda.** Në veçanti, mungon struktura e përbashkët dhe procedurat për planifikimin e programit si të investimeve publike të financuara nga jashtë dhe të atyre të financuara nga brenda. Kjo ka rezultuar në një proces dualistik të menaxhimit të investimeve publike në të cilin:

- Projektet e financuara nga jashtë identifikohen përmes diskutimeve midis donatorit dhe ministrisë së linjës dhe janë të lidhura në mënyrë karakteristike me mbështetjen e objektivave kryesore të politikës së sektorit dhe iniciativave të programit. Projektet i nënshtrohen një procesi përgatitjeje dhe vlerësimi relativisht të detajuar, që pason procedurat e agjencisë donatore me pjesën më të madhe të punës së hartimit dhe vlerësimit të kryer nga donatori ose nga konsulentët e jashtëm. Projektet janë relativisht të mëdha me alokimet që arrijnë mesatarisht në 284 milionë lekë në buxhetin e vitit 2006.
- Projektet e financuara nga brenda nxirren përmes një procesi poshtë-lart, nga ministritë e linjës të cilat mbështeten në zyrat e tyre në rrethe për njohjen dhe kostimin e propozimeve për projekt investimet. Vlerësimet nga pikëpamja e ofertës dhe specifikimet teknike duket se janë përcaktuesit kryesorë në zgjedhjen e projekteve. Lidhja me politikën e sektorit dhe prioritetet e programit është më pak direkt. Propozimet kalojnë përmes ministrisë përkatëse të linjës prej nga ku mund të

shkurtohen në mënyrë që të përshtaten brenda tavaneve të burimeve të PBA, por në përgjithësi ato janë subjekt i një vlerësimi minimal. Siç është përmendur më parë, mungon aftësia për të dalluar qartë ndërmjet shpenzimeve të investimeve dhe të mirëmbajtjes duke bërë që një pjesë e rëndësishme e shpërndarjes së investimeve janë duke u përdorur për shpenzime që mund të klasifikohen me të drejtë si mirëmbajtje.<sup>81</sup>

**4.23 Kjo strukture dualiste nuk është funksionale.** Projektet e investimeve publike të financuara nga jashtë njihen dhe planifikohen jashtë procesit të PBA. Nga ana tjetër, ka munguar një këndvështrim (metodologji) strategjik për identifikimin e projekteve me financim të brendshëm ndërkohë që kriteret e selektimit nuk kanë qenë transparente vetëm me disa projekte që kanë qenë subjekt i një vlerësimi kompetent për të siguruar që përfaqësojnë një përdorim efektiv dhe eficient të burimeve të rralla. Financimi për projektet e financuara nga brenda është kërkuar prej shpërndarjeve vjetore për vepra të veçanta publike sesa kundrejt kostos totale të projektit. Kjo pengon çdo këndvështrim strategjik për identifikimin dhe planifikimin e investimeve publike dhe bën që vlerësimi i kërkesave për financim investimesh të jetë më shumë operacional se sa analitik. Theksi vihet mbi financimin e veprave të veçanta publike që mund të përfundojnë brenda një viti të vetëm, por që shpesh janë pjesë e investimeve më të mëdha. Për shembull, konstruksioni i një rruge në vend që të trajtohet si një projekt i vetëm mund të ndahet në një numër investimesh të veçanta që mund të implementohen në vitet e ardhshme. Racionimi i zbatimit të projekteve në këtë mënyrë nuk është jo-eficient dhe mund të çojë në vonesa të konsiderueshme në përfundimin e projektit të përgjithshëm si dhe në kosto të larta. Si përfundim, fluksi i përfitimeve që vijnë nga investimet mund të vonohet ndjeshëm dhe në këtë mënyrë zvogëlohet kthimi ekonomik.

**4.24 Trajtimi i këtyre mangësive do të kërkojë adoptimin e një metodologjie strategjike dhe të orientuar nga politika për menaxhimin e investimeve publike brenda strukturës së PBA.** Kjo duhet të përforcohet nga një koordinim efikas dhe kapacitet mbikëqyrës në MF. Rëndësi të veçantë duhet t'i jepet konsolidimit të procedurave të planifikimit dhe vlerësimit për investimet publike të financuara nga brenda. Si pjesë thelbësore e procesit të PBA, MF duhet të përpunojë dhe përditësojë një strategji të përgjithshme për menaxhimin e investimeve publike. Në mënyrë specifike, kjo duhet të përfshijë:

- Objektivat afatmesme për nivelin e përgjithshëm të investimeve publike që: (i) janë financiarisht të qëndrueshme dhe në përputhje me strukturën e burimeve afatmesme buxhetore; (ii) pasqyrojnë kërkesat për investim në infrastrukturën publike për të mbështetur rritjen ekonomike; dhe (iii) paraqesin një balancë të përshtatshme ndërmjet investimit dhe shpenzimeve korrente.
- Fushat me prioritet kryesor për investimet e ardhshme publike që rrjedhin prej strategjisë së qeverisë për zhvillimin e përgjithshëm dhe efektet e tyre për tavanet e burimeve sektoriale të PBA. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në sektorët e infrastrukturës ku investimet publike mbizotërojnë në programet e shpenzimeve të sektorit, dhe ku projekte të reja madhore për investime publike mund të çojnë në rregullime të konsiderueshme në nivelet e shpenzimeve në një sektor.
- Investimet e planifikuara për mega-projektet. Për shkak të rëndësisë së tyre financiare dhe rreziqeve që mund të mbartin projekte të tilla, është e rëndësishme që çështjet kryesore që duhet të trajtohen gjatë përgatitjes dhe vlerësimit të nënvizohen në fillim të procesit të planifikimit të investimeve.
- Kushtet dhe fushat prioritare për financimin e jashtëm të investimeve publike. Kjo analizë duhet të përdoret për të drejtuar diskutimet e mëvonshme me agjencitë donatore.

---

<sup>81</sup> Për shembull në sektorin e transportit, shpenzimet periodike në mirëmbajtje për shtrimin e sipërfaqes rrugore klasifikohen si investime publike.

- Rishikim të funksionimit të procedurave të menaxhimit të investimeve publike. Kjo duhet të përcaktojë veprimet kryesore që duhet të ndërmerren gjatë periudhës afatmesme dhe afatshkurtër për konsolidimin e mëtejshëm të menaxhimit të investimeve publike.

### **Racionalizimi i Portofolit të Investimeve Publike**

4.25 **Buxheti vjetor përmbledh një numër të madh projektesh të vogla investimesh** (Tabela 4.8). Numri i projekteve të financuara nga brenda të përfshirë në Buxhetin Vjetor të paraqitur në Parlament është rritur nga 971 në Buxhetin e vitit 2004 në 1,444 në Buxhetin e vitit 2006 (Tabela 4.8). Në Buxhetin e 2006 burimet janë shpërndarë në mënyrë më të ngushtë në portofolin e projekteve të investimeve publike. 100 projektet më të mëdha përbënin 55.5 për qind të buxhetit të përgjithshëm të investimeve publike krahasuar me 69.3 për qind në buxhetin e vitit 2005. Madhësia mesatare e projekteve që bëjnë pjesë në buxhetin e vitit 2006 ra menjëherë, me rënien e vlerës së mesit (median) nga 5.0 milion lek (US\$ 50,000) në vitin 2005 në 2.4 milion lek (US\$ 24,000) në vitin 2006.

4.26 **Përmirësimi i ndjeshëm në menaxhimin e investimeve publike do të kërkojë gjithashtu ndërmarrjen e hapave për racionalizimin e portofolit të projekteve të financuara nga brenda.** Kjo duhet bërë përpara prezantimit të procedurave të përmirësuara për identifikimin dhe përzgjedhjen e projekteve. Në ndërmarrjen e një procesi të tillë racionalizimi do të kërkohej zbatimi i tre hapave kryesorë:

- *Identifikimi dhe riklasifikimi i shpenzimeve të mirëmbajtjes* që janë paraqitur aktualisht në buxhet si investime kapitali.
- *Konsolidimi i numrit të madh të alokimeve të investimeve të vogla brenda një numri më të vogël projektesh më të mëdha.* Një konsolidim i këtij lloji, kërkon përfshirjen e dy elementeve bazë:
  - Së pari, punët e lidhura të ndërtimit dhe inxhinierike që trajtohen aktualisht si investime të veçanta duhet të sillen brenda një projekti të vetëm të përgjithshëm pjesë përbërëse e të cilit ato janë. Këtyre projekteve duhet t'u llogaritet kostoja dhe të financohen për gjithë periudhën e zbatimit të tyre.
  - Së dyti, investime të vogla që kanë natyrë të njëjtë duhet të konsolidohen brenda projekteve më të mëdha të programuara të investimeve me rregullat dhe kriteret e tyre të brendshme për shpërndarjen e burimeve për investime të veçanta. Kjo ka filluar tashmë të realizohet në rastin e investimeve të decentralizuara si për shembull në të gjitha investimet në infrastrukturën e arsimit të ulët të një rrethi të cilat tani grupohen në një projekt të vetëm programatik.<sup>82</sup>
- Rishikimi i portofolit rezultues të investimeve me qëllim identifikimin e atyre projekteve që nuk janë në përputhje me politikën strategjike dhe prioritetet e programit në sektor ose që nuk konsiderohen më teknikisht apo ekonomikisht të zbatueshëm. Bazuar mbi këtë rishqyrtim, duhet të bëhen rekomandime për riformulimin apo ndërprerjen e projekt investimeve të veçanta.

<sup>82</sup> Megjithatë, nuk janë formuar rregulla dhe kritere të qarta për të drejtuar shpërndarjen e burimeve sipas projekteve programatike. Në rastin e granteve për investime të pushtetit lokal (qeverive vendore) kjo ka rezultuar në shpërndarje shumë të gjerë të burimeve, në raste ekstreme ka rezultuar në alokime të marra që shërbejnë vetëm për të siguruar financim shtesë për mirëmbajtje.

**Tabela 4.8. Numri dhe Madhësia e Alokimeve të Projekteve të Financuara Lokalisht, 2004-2006**

		<b>Buxheti 2004</b>	<b>Buxheti 2005</b>	<b>Buxheti 2006</b>
Numri i Projekteve	Nr	971	929	1,444
Madhësia Mesatare e Alokimit të Projektit				
I Ulët	Milion Lek	17.8	22.7	11.4
I Mesëm	Milion Lek	4.0	5.0	2.4
Pjesa e buxhetit total të kapitalit				
100 projektet më të mëdha	%	71.4%	69.3%	55.5%
300 projektet më të mëdha	%	89.4%	88.9%	83.4%

*Burimi:* Vlerësimet e Buxhetit Vjetor.

#### **Ndjekja e Alokimeve dhe Shpenzimeve të Projekteve përmes Sistemit të Thesarit**

4.27 **Sistemi i kodimit të shpenzimeve të Thesarit aktualisht regjistron vetëm shpenzimet e investimeve në nivel programi.** Nuk ka strukturë kodimi në nivel projekti. Për rrjedhojë është e vështirë për të ndjekur shpenzimet në listën e projekteve të përfshira në Buxhet dhe në planin e zbatimit të buxhetit.<sup>83</sup> Mungesa e një strukture kodimi për projektet dëmton seriozisht përgjegjshmërinë. Gjithashtu do të bënte të pamundur menaxhimin e shpenzimeve të investimeve publike kundrejt kostos së përgjithshme të llogaritur të projekteve të veçanta.

4.28 **Sistemi i ri i Thesarit që duhet të vihet në punë në 2007 përfshin një strukturë kodimi për projekte.** Zbatimi i hershem i kësaj strukture do të jetë vendimtar për masat që do të merren për të përmirësuar menaxhimin e investimeve publike, si dhe për shpërndarjen dhe monitorimin e burimeve kundrejt kostos së përgjithshme të llogaritur të projektit. Megjithatë, racionalizimi i portofolit të projekteve të investimeve publike duhet t'i paraprijë futjes së klasifikimit të ri, me qëllim shmangien e mbingarkimit të sistemit me shumë projekte të vogla.

#### **Regjistrimi i Investimeve Publike të Financuara nga Jashtë**

4.29 **MF vazhdon të përballet me probleme të rëndësishme në regjistrimin e shpenzimeve për projektet e financuara nga jashtë.** Megjithëse ministrive të linjës u kërkohet të llogarisin koston për të gjitha projektet e financuara nga jashtë, shpenzimet regjistrohen vetëm për ato ku financat administrohen nga qeveria. Megjithatë, pjesa më e madhe e projekteve bilaterale të financuara nga grantet operojnë në mënyrë direkte sipas procedurave të vet donatorit dhe shpenzimet nuk regjistrohen në llogaritë e Thesarit.

4.30 **Në të kaluarën e afërt, përpjekjet nga ME për të kërkuar të dhëna tre-mujore të disbursimit të projekteve u ndeshën me vështirësi të konsiderueshme në marrjen e këtij informacioni në mënyrë sistematike.** Disa donatorë nuk ishin në gjendje ose nuk dëshironin të jepnin detaje të ndara në nivel projekti. Që prej viti 2001 shtrirja dhe qëndrueshmëria e këtij informacioni është përkeqësuar. Pak kohë më parë, Departamenti i Thesarit kërkoi prej ministrive të linjës të jepnin detaje mbi shpenzimet e projekteve të financuara nga jashtë në 2005 me qëllim regjistrimin e shpenzimeve që nuk kalojnë përmes sistemit të Thesarit si p.sh. faturat në natyrë. Megjithatë, ka rezerva për saktësinë dhe përdorimin e mundshëm të këtij informacioni

4.31 **Regjistrimi jo i plotë i shpenzimeve publike të financuara nga jashtë dëmton transparencën e buxhetit dhe proceset e shpërndarjes së burimeve të PBA.** Është një faktor i rëndësishëm i regjistrimit jo të plotë të shpenzimeve mbi investimet e financuara nga jashtë.

<sup>83</sup> Shpenzimet për projekte të vecanta mund të identifikohen duke iu referuar pershkrimit që gjendet në pagesat fletepagesat individuale që kalohen nga llogarite e thesarit.

Gjithashtu, ajo redukton përgjegjshmërinë publike, veçanërisht për ato projekte për të cilat kërkohet nga qeveria të japë një kontribut financiar dhe të mbulojë pagesat për taksat e importit dhe TVSH.

4.32 Buxhetimi dhe regjistrimi i saktë i investimeve publike të financuara nga jashtë është i domosdoshëm për MF për të konsoliduar menaxhimin e investimeve publike. Është një fushë në të cilën MF do t'i duhet të kërkojë asistencë dhe mbështetje nga komuniteti i donatorëve (Kutia 4.4). Duke vepruar në këtë mënyrë, MF duhet të ndjekë një metodë e ndjekjes së dyfishte:

- Së pari, për ata donatorë fondet e të cilëve administrohen direkt dhe nuk i kalojnë qeverisë, duhet të ndiqet një procedurë që bën të mundur regjistrimin e shpenzimeve në llogaritë e qeverisë si fatura në-naturë. Kjo do të përfshinte dhënien e kontributit të kostove lokale dhe mbulimin e taksave të importit dhe TVSH me kushtin që MF-ve t'i jepen detajet e shpenzimeve të projekteve të donacioneve aktuale dhe të planifikuara.
- Së dyti, duhet të arrihet një marrëveshje me donatorët për një afat për përmirësimet e sistemeve të thesarit dhe prokurimit që do të mundësonin kalimin e financimeve të projekteve të donatorëve përmes Llogarisë së Vetme të Thesarit.

#### **Kutia 4.4. Klasifikimi i Shpenzimeve për Projektet e Financuara nga Jashtë**

Në PBA dhe buxhetin vjetor, të gjitha shpenzimet për projektet e financuara nga jashtë klasifikohen si shpenzime kapitali. Megjithatë, që prej vitit 2003 menaxherëve të projekteve u është kërkuar të regjistrojnë shpenzimet sipas kategorisë së caktuar ekonomike të zbatuar për shpenzime të veçanta. Si rrjedhim, rreth 10 për qind të shpenzimeve të projekteve të financuara nga jashtë janë klasifikuar në llogaritë e Thesarit në kategoritë jo-kapital, veçanërisht kostot e pagave dhe të të mirave dhe shërbimeve (Kutia 4.8). Në përgatitjen e botimeve të Statistikave Financiare të MF, këto shpenzime për projektet e financuara nga jashtë klasifikohen si shpenzime kapitale.

**Kjo është konfuzë dhe rezulton në parregullsi .** Kur shpenzimet janë për aktivitete që do të vazhdojnë për të realizuar përfundimin e projektit, ato nuk duhet të buxhetohen dhe regjistrohen si shpenzime kapitale. Nga ana tjetër, shpenzimet mbi kontratat për projektimin dhe mbikëqyrjen e një investimi kapital janë pjesë e vlerës së atij investimi dhe duhet të trajtohen si kosto kapitale. Hyrja e një strukture të kodimit të projekteve në sistemin e ri të Thesarit do të lehtësojë buxhetimin dhe regjistrimin e shpenzimeve të projekteve sipas kategorisë së duhur ekonomike dhe në të njëjtën kohë do të lejojë diferencimin e shpenzimeve të projekteve të financuara nga jashtë nga shpenzimet korrente të departamenteve. MF duhet t'i sqarojë menaxherët e projekteve mbi klasifikimin e shpenzimeve të projekteve dhe të kërkojë që i njëjti klasifikim të përdoret në buxhetimin dhe regjistrimin e shpenzimeve.

Klasifikimi i shpenzimeve për asistencën teknike dhe regjistrimin e tyre në llogaritë e qeverisë shtron përpara disa çështje të tjera. Sipas klasifikimit të GFS, këto duhet të trajtohen normalisht si shpenzime në mallra dhe shërbime. Megjithatë, në vendet që përfitojnë vlera të mëdha të asistencës teknike, kostoja e saj e lartë mund të ketë ndikim të madh në shpenzimet e përgjithshme për mallra dhe shërbime dhe jep një përshtypje disi të shtrembërt për strukturën e shpenzimeve të qeverisë. Megjithëse është e qartë se elementët e asistencës teknike për projektet e financuara nga kreditë duhet të regjistrohen në llogaritë e qeverisë, një metodë pragmatiste do të ishte përjashtimi i asistencës teknike të financuar nga grantet nga llogaritë e Thesarit, veçanërisht kur ajo financohet direkt nga agjencitë donatore jashtë procedurave të qeverisë.

#### **Procedurat për Identifikimin, Vlerësimin dhe Miratimin e Projekteve**

4.33 **Procedurat për identifikimin, vlerësimin dhe miratimin e projekteve nuk janë shumë të zhvilluara.** Siç u përmend më sipër, projektet e financuara nga jashtë i nënshtrohen një selektimi dhe vlerësimi më rigoroz sesa projektet e financuara nga brenda. Ekziston gjithashtu një procedurë më e qartë për projektet e financuara nga jashtë që ka të bëjë me paraqitjen e propozimit financiar KM së bashku me mendimin mbështetës të ministrisë përkatëse të linjës, ME dhe në rastin e projekteve të financuara nga kreditë, MF. Prezantimi i një procesi të përbashkët si për projekt investimet e financuara nga brenda dhe për ato të financuara nga jashtë do të garantonte që të gjitha investimet publike të ishin objekt i një kërkesë të përbashkët vlerësimi pavarësisht burimit financiar.

#### Kutia 4.5. Menaxhimi i Investimeve në Infrastrukturën Publike në Kore

Kriza financiare në fund të viteve 1990 ngriti shqetësime për efektshmërinë e investimeve shtetërore në projektet e infrastrukturës publike. Si përgjigje ndaj këtyre shqetësimeve, qeveria koreane prezantoi një sërë reformash me qëllim sigurimin e menaxhimit më efikas të projekteve madhore të investimeve publike. Këto reforma kanë përfshirë tre elemente kryesore:

- *Studim paraprak i fizibilitetit.* Një amendament në Ligji Për Buxhetin e Shtetit dhe Llogaritë në 1999 përmbante një kusht që të gjitha projektet investimet në shkallë të gjerë duhet t'i nënshtroheshin një studimi paraprak për fizibilitetin (PFS) përpara vendimit nëse duhet të përfshihet investimi në programin e Qeverisë. Në fillim të ciklit buxhetor, ministritë paraqesin propozimet për projektet për të cilat do të kërkohet PFS. Pas vendimit të Ministrisë për Buxhetin dhe Planifikimin (MPB) nëse investimi i propozuar meriton konsideratë të mëtejshme, një ekip ndër-disiplinor përgatit PFS për secilin nga investimet. PFS përmbledh si një analizë ekonomike për projektin e propozuar ashtu edhe një analizë politikash për t'u siguruar që investimi është në përputhje me politikat strategjike dhe planet e qeverisë dhe që është testuar efekti i tij në mjedis. Raportet e përkohshme dhe përfundimtare të PFS i nënshtrohen Komisionit për Rishikimin e PFS i cili sugjeron nëse investimi duhet të vazhdojë. Anëtarësia e Komisionit të Rishikimit përbëhet nga MPB dhe ministritë e linjës. Midis viteve 1999 dhe 2004 një total prej 209 projektesh u vlerësuan në këtë mënyrë, nga të cilat 129 u aprovuan dhe u lejuan të vazhdojnë për studim më të detajuar të fizibilitetit dhe fazën e projektimit.
- *Menaxhimi i Kostos së Përgjithshme të Projektit.* Me qëllim trajtimin e çështjes së tendencës të rritjes së kostos të projektit, u fut në përdorim një sistem i menaxhimit të kostos së përgjithshme të projektit. Ky sistem përshin monitorimin e rritjes së kostos në çdo fazë të shtrirjes së ciklit të projektit: (i) propozimi fillestar paraqitur nga ministria; (ii) studim paraprak i fizibilitetit; (iii) studim fizibiliteti dhe projektimi; (iv) tenderimi; dhe (v) zbatimi. Kur kostot e llogaritura në fazën e mëparshme kalojnë më shumë se 20 për qind, ndërmerret një "ri-inspektim i fizibilitetit". Kjo vlerëson justifikimin për rritjen e kostos dhe ndikimin e saj në zbatueshmërinë ekonomike të projektit. Ajo pasohet nga një rekomandim nëse projekti duhet të vazhdojë dhe identifikon gjithashtu nëse rritja e propozuar në koston e përgjithshme të projektit ka gjasa të jetë e përshtatshme. Sistemit të menaxhimit të kostos së përgjithshme të projektit i atribuohet roli kryesor në vlerësimin shumë më të mirë të kostove dhe në rënien qysh prej fundi të viteve '90 të proporcionit të projekteve që kërkojnë një rritje të kostos totale të projektit me më shumë se 20 për qind.
- *Menaxhimi i Performancës dhe Vlerësimi.* Elementi i tretë i reformave përfshin futjen në përdorim të sistemeve për monitorimin e performancës, rishikimin e programit dhe vlerësimin e tij:
  - *Monitorimi i performancës.* Në fillim të ciklit vjetor të buxhetit, ministrive u kërkohet të përcaktojnë qëllimet dhe treguesit e performancës si dhe të përgatiti planet e performancës vjetore. Gjithashtu, ministrive u kërkohet të paraqesin raporte për performancën vjetore të cilat identifikojnë dhe shpjegojnë arsyet për performancën e dobët.
  - *Rishikimi i programit.* Në 2005 një vet-anketim i programit të shpenzimeve u bë për herë të parë bazuar në një strukturë të përbashkët pyetjesh vlerësuese pohuese/mohuese. Rëndësi i caktohet secilës pyetje dhe projektet klasifikohen si "efikase", "deri diku efikase", "të mjaftueshme" dhe "jo efikase" sipas pikëve të marra. Përdorimi i rishikimit të programeve ka si qëllim kryerjen e një testimi të thjeshtë të performancës së përgjithshme të programit të investimeve.
  - *Vlerësimi i programit.* Aktualisht, është duke u krijuar një sistem për vlerësimin e programit. Qëllim kryesor është pasqyrimi i rezultateve dhe përvojave të zbatimit në planifikimin e aktiviteteve të ardhshme të investimeve. Sistemi i vlerësimit paraqet një kusht formal për rishikimin periodik të programeve më të mëdha të investimit, brenda ministrive të cilave u kërkohet gjithashtu të përgatisin një plan vlerësim në perspektive duke përcaktuar një liste investimesh, vlerësimi i të cilëve do të ndërmerret gjatë periudhës në vijim.

Këto reforma kanë ndihmuar për të patur një kontroll qendror më të fortë mbi aktivitetet e investimeve publike dhe vlerësohen për përmirësimin e ndjeshëm në performancën e investimeve publike në Kore. Ato kanë rëndësi për Shqipërinë ndërsa ajo krijon sistemet dhe procedurat e saj të rishikimit për menaxhimin e investimeve publike.

4.34 **Nëpërmjet programit SPI, është propozuar një grup procedurash për përzgjedhjen dhe miratimin e projekteve të investimeve publike (Kutia 4.6).** Procedurat, të cilat përbëjnë një element të rëndësishëm të procedurave të planifikimit të shpenzimeve publike të PBA, pasqyrojnë praktikën e mirë ndërkombëtare. Ato i çelin rrugën krijimit të një Komisioni për Investimet Publike

(PIC) që do të jetë përgjegjës për shqyrtimin dhe miratimin e projekteve të investimeve publike të përfshira PBA dhe Buxhet. Procedurat, të cilat do të operojnë në mënyrë të pavarur nga kalendari vjetor i PBA, dallojnë tre faza kryesore në planifikimin e projekt investimeve:

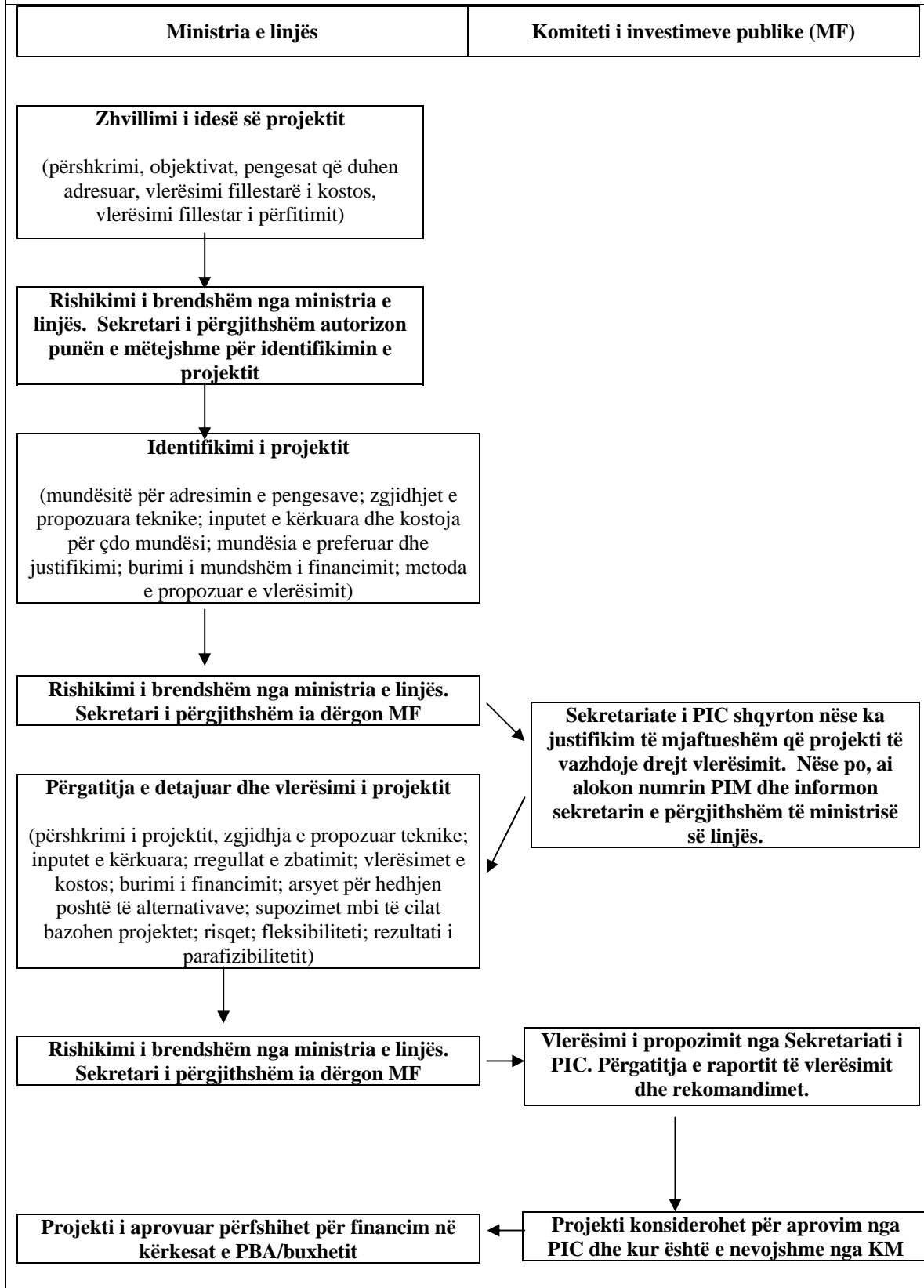
- *Identifikimi i projekteve dhe shqyrtimi fillestar* i cili bëhet përpara përgatitjes së detajuar dhe vlerësimit të propozimit të investimit. Kjo mundëson filtrimin e propozimeve të pabazuara, të papërballueshme dhe të pavlefshme në një fazë të hershme para kryerjes së një përgatitjeje më të detajuar dhe para se projekti të marrë një vrull politik apo administrativ që do të ishte i vështirë të ndalej. Procesi përfshin një vlerësim fillestar brenda ministrisë së linjës, pasohet nga përgatitja e dokumentit të identifikimit të projektit dhe paraqitja e tij në MF për marrjen në shqyrtim nga PIC.
- *Përgatitja e detajuar dhe vlerësimi i projektit të investimit.* Duke marrë parasysh kapacitetet e kufizuara në ministritë e linjës për përgatitjen dhe vlerësimin e projekteve, do të kërkohet drejtim dhe mbështetje nga MF mbi standardet dhe kërkesat e përgatitjes së projekteve si dhe mbi formatet e kërkuara për paraqitjen e propozimeve për financimin e investimeve. Gjithashtu, duhet të specifikohen kërkesat për përgatitjen e strukturave logjike, analizës ekonomike dhe financiare, dhe vlerësimit të impaktit mjedisor dhe të palëve të interesit. Procedurat do të aplikohen si për projektet e financuara nga jashtë ashtu edhe për ato të financuara nga brenda me qëllim që të gjitha projektet t'u nënshtrohen standardeve të përbashkëta të vlerësimit teknik dhe ekonomik. Aty ku shihet e arsyeshme propozimet e investimit duhet t'i nënshtrohen analizës kosto-fitim apo kosto-efikasitet, kufizimet në kapacitetin e qeverisë kërkon që një analizë e tillë të kontraktohet nga jashtë si pjesë e studimit të fizibilitetit të projektit.
- *Miratimi dhe financimi i projektit* që përfshijnë rishikimin e propozimit të detajuar të projektit nga MF dhe miratimin e tij nga PIC ndërsa projektet më të mëdha dhe më të ndjeshme politikisht i dërgohen KM për miratim.<sup>84</sup> Pas aprovimit të projektit, bëhen shpërndarjet për zbatimin e tij përmes procesit vjetor të PBA/buxhetit. Për projekte më të vogla, PIC mund t'ia delegojë përgjegjësinë për miratim Drejtorisë së Përgjithshme për Buxhetin në MF. Përbërja e PIC nuk është vendosur ende. Ai duhet të përbëhet nga një staf menaxhimi i nivelit më të lartë. Për shembull, ai mund të kryesohet nga Zëvendësministri apo Sekretari i Përgjithshëm i MF dhe përfaqësues në nivel drejtorësh nga ministritë më të mëdha të linjës.

**4.35 Një kusht paraprak për zbatimin e këtyre procedurave të reja do të ishte racionalizimi i projekteve për investimet e financuara nga brenda.** Përndryshe, ata rrezikojnë të 'mbyten' nga numri i madh i projekteve që kërkojnë miratim dhe nuk do të kenë mundësi të përqëndrohen në përmirësimin e cilësisë së proceseve të identifikimit, përgatitjes dhe vlerësimit të projekteve. Një kusht tjetër është prezantimi i miratimi i financimit të koston totale mbajtja e llogarive që mbulon periudhën e plotë të zbatimit të projektit të investimit por me alokime vjetore të fondeve, të cilat mund të agreehen në nivel programi, të sanksionuar nëpërmjet procesit të buxhetit vjetor.

---

<sup>84</sup>Nuk duhet të kërkohet më aprovimi i KM për të gjitha projektet e financuara nga jashtë.

**Kutia 4.6. Procedurat e Propozuara për Identifikimin dhe Vlerësimin e Projekteve të Investimeve Publike nën SPI**



*Burimi:* Bazuar në draftin Manual i Menaxhimit të Financave Publike Kapitulli 10, i MF.



## Buxhetimi i Detyrimeve të Ardhshme për Investimet Publike

4.36 MF nuk zotëron informacion të mjaftueshëm për projektet e investimeve publike që janë në zhvillim e sipër për të vendosur tavane realiste për shpenzimet për PBA dhe buxhetin vjetor. Nuk ekziston asnjë regjistër i vetëm në lidhje me projekt investimet e miratuara në të cilin të regjistrohen shpërndarjet dhe shpenzimet vjetore kundrejt kostos së përgjithshme të llogaritur për çdo projekt. Për pasojë, tavanet e burimeve të PBA shpesh nuk kanë arritur të marrin parasysh detyrimet për financimin e ardhshëm të nevojshme për përfundimin e projekteve në zhvillim e sipër.<sup>85</sup> Racionalizimi i programit për projektet e investimeve të financuara nga brenda dhe prezantimi i miratimit të financimit të kostos totale për mbulimin e gjithë periudhës së zbatimit të investimit do të kërkojë ndjekje më të mirë të detyrimeve të ardhshme të investimeve.

4.37 MF duhet të marrë hapa paraprakë për krijimin e një regjistri të projekteve të investimeve publike (Kutia 4.7). Regjistri duhet të jetë pjesë e sistemit të planifikimit të shpenzimeve publike që është duke u formuar nën iniciativën e PBA. Ai duhet të përmbledhë projektet që janë aktualisht në zhvillim e sipër si dhe projektet që kanë kaluar fazën e parë të shqyrtimit dhe të cilat janë përfshirë në PBA për t'iu nënshtruar përgatitjes më të detajuar, vlerësimit dhe miratimit. Krijimi i regjistrit duhet të bëhet pas detyrës së racionalizimit për projektet e financuara nga jashtë me qëllim evitimin e mbingarkimit të tij me projekte të vogla një-vjeçare. Gjithashtu, do të jetë e nevojshme që t'i bashkëngjitet strukturës së kodimit në nivel projekti në sistemin e ri të Thesarit, pa të cilin do të ishte e pamundur regjistrimi sistematik i shpenzimeve për projekte të veçanta.

### **Kutia 4.7. Regjistri i Projekteve të Investimeve Publike: Kërkesat Minimale të Informacionit**

Llojet e informacionit që duhet të ruhen në Regjistrin e Projekteve të Investimeve Publike paraqiten më poshtë. Informacioni duhet të nxirret nga procesi i përgatitjes dhe miratimit të projektit, cikli i planifikimit vjetor të PBA/Buxhetit dhe nga llogaritë e Thesarit.

- Një përmbledhje të shkurtër të objektivave të projektit, investimit që do të ndërmerret, vendndodhja e investimit të propozuar, dhe organizmi përgjegjës për zbatimin e projekteve.
- Koston e përgjithshme të llogaritur, të miratuar nga MF/qeveria. Ky është një tregues kyç i kontrollit të menaxhimit financiar. Shpenzimet aktuale dhe të parashikuara për projektin nuk duhet të kalojnë koston e përgjithshme të llogaritur pa miratimin e kërkesës për fond shtesë.
- Detajet për shpenzimet aktuale të kryera deri tani, shpenzimet e buxhetuara për vitin e ardhshëm financiar, dhe shpenzimet e planifikuara për çdo vit pasardhës të projektit. Të dhënat për shpenzimet aktuale duhet të regjistrohen drejtpërdrejt nga llogaritë e Thesarit ndërsa shpenzimet e planifikuara duhet të ripërtërihen çdo vit përmes procesit të përgatitjes së PBA/Buxhetit.
- Informacion shtesë mbi menaxhimin si për shembull burimi dhe afatet e financimit të jashtëm, dhe kur mendohet të kryhen rishikime dhe vlerësime për projektin.

## Planifikimi i Kostove Periodike

4.38 **Aktualisht, planifikimi në perspektive (për të ardhmen) për të siguruar mbulimin e shpenzimeve korrente të projekteve të investimeve publike është i pakët.** Pavarësisht niveleve të larta të investimeve publike në vitet e fundit dhe rëndësisë së dhënë në PBA për shtimin e

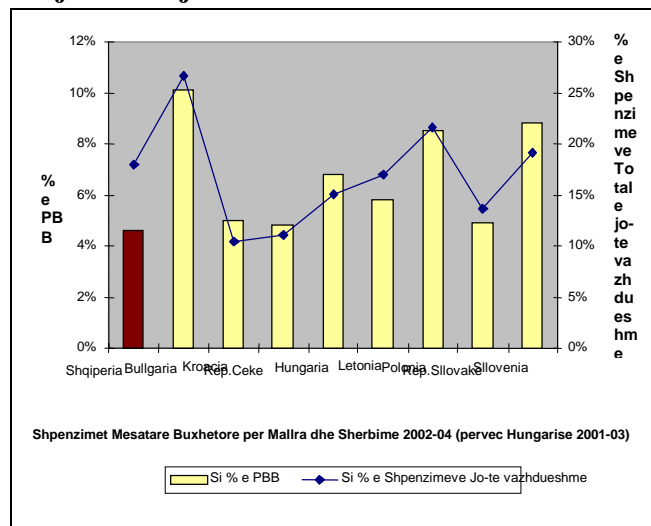
<sup>85</sup> Ky ka qenë një problem i vecante në rastin e projekteve me financim të huaj dhe ka bërë MF të vendose tavane buxhetore për ministri dhe sektore të vecante për investimet me financim të huaj dhe vendas në PBA 2007-09. Ka qenë me pak problematike për investimet me financim vendas perderisa shumica e projekteve të tillë zbatohen në një vit të vetëm.

shpenzimeve operative dhe mirëmbajtjes, pjesa e shpenzimeve të përgjithshme diskrete të alokuara për operim dhe mirëmbajtje nuk është rritur. Në një nivel mesatar prej 4.6 për qind të PBB dhe 18 për qind të shpenzimeve të përgjithshme jo-të vazhdueshme gjatë periudhës 2002-04 shpenzimet operative dhe të mirëmbajtjes ishin në mënyrë të konsiderueshme nën nivelin e vendeve të tjera krahasuese (Kutia 4.8). Ka të dhëna se në nivelet aktuale, shpërndarjet janë të pamjaftueshme për mirëmbajtjen e infrastrukturës ekzistuese publike. Për rrjetin kombëtar të rrugëve, është llogaritur provigjonet për mirëmbajtje duhet të rritet me rreth 2/3 me qëllim ruajtjen e rrjetit në gjendje të qëndrueshme.

4.39 Në rastin e shpenzimeve operative të furnizimit me ujë ka një argument të kundërt sipas të cilit dështimi për të prezantuar reforma të tarifimit ekonomik ka çuar në nevojën për një subvencion të vazhdueshëm të aktivitetit operacional duke zhvendosur burimet që mund të ishin alokuar për të plotësuar nevojat për investime të konsiderueshme në sektor. Eliminimi i subvencioneve dhe transferimi i burimeve në investime do të lejonte rritjen me 60 për qind të investime me financim të brendshëm në sektor duke supozuar që nivelet aktuale të shpenzimeve publike me financim të brendshëm të mos ndryshojnë. Gjithashtu, kjo do të siguronte një bazë më të qëndrueshme për financimin e mirëmbajtjes së infrastrukturës ujore dhe sanitare e për pasojë do ta bënte më të lehtë justifikimin dhe tërheqjen e financimit të investimeve të tjera.

**Kutia 4.8. Shpenzimet Operative dhe të Mirëmbajtjes në Shqipëri janë Nën Nivelin e Vendeve të Tjera të Rajonit.**

Tabela krahason shpenzimet operative dhe për mirëmbajtje (mallra dhe shërbime) në Shqipëri me vendet e tjera në rajon. Megjithëse të dhënat nuk janë gjithmonë drejtpërdrejt të krahasueshme për shkak të vështirësive në konsolidimin e të dhënave të shpenzimeve publike, grafiku tregon se Shqipëria është nën nivelin e vendeve të tjera të rajonit për shpenzimet operative dhe për mirëmbajtje si përqindje e PBB, dhe në nivel mesatar për shpenzimet operative dhe për mirëmbajtje si përqindje shpenzimeve të përgjithshme jo-të vazhdueshme.



Burime: Shqipëria MF, vendet e tjera FMN.

4.40 Problemet e financimit të mjaftueshëm të mirëmbajtjes theksojnë rëndësinë për zhvillimin e mëtejshëm të analizës së PBA në nivel sektori në mënyrë që të sigurojë një metode më të integruar dhe të balancuar për planifikimin e buxhetit. Në mënyrë të veçantë, PBA duhet të konsiderojë kombinimin e përshtatshëm midis shpenzimeve operative dhe mirëmbajtje dhe atyre kapitale dhe në sektorin e infrastrukturës t'i japë më shumë prioritet sigurimit të niveleve me të përshtatshme të mirëmbajtjes.

**Monitorimi dhe Vlerësimi i Investimeve Publike**

4.41 **Vlerësimi i investimeve publike bëhet kryesisht për projektet e financuara nga jashtë dhe ndërmerret ose direkt ose me mbështetje të konsiderueshme nga agjencitë donatore.** Numri i madh dhe madhësia e vogël e projekteve të financuara nga brenda kufizon monitorimin në zbatimin elementar dhe në treguesit financiar. Një proces efikas i monitorimit dhe vlerësimit kërkon gjithashtu përcaktimin e qartë të qëllimit të projektit, rezultateve dhe aktiviteteve. Megjithëse ky informacion është i domosdoshëm gjatë procesit të planifikimit të buxhetit, aktualisht ai nuk ekziston për pjesën më të madhe të projekteve të financuara nga brenda.

4.42 **Një rol më aktiv kërkohet nga MF dhe ministrinë e linjës në monitorimin e investimeve publike** me qëllim që: (i) të mund të identifikohen dhe trajtohen kufizimet për zbatimin në kohë dhe efikas të projekteve të investimeve; dhe (ii) mësimet e nxjerra nga rishikimi dhe vlerësimi i projekteve të veçanta të reflektohen në planifikimin e ardhshëm të investimeve publike. Masat e sipërpërmendura për racionalizimin e investimeve publike brenda një numri më të vogël projektesh të mëdha, për të kërkuar justifikim më të mirë të propozimeve të projekteve të investimeve dhe për të prezantuar miratimin e kostos totale të vlerësuar të një projekti, duhet të sigurojnë një bazë më të mirë për monitorimin e aktiviteteve të investimeve publike dhe për vlerësimin e projekteve të veçanta. Një metodë më integruese për investimet publike do të mundësonte gjithashtu marrjen parasysh të konstatimeve të studimeve vlerësuese të asistuar nga donatorët, për planifikimin e aktiviteteve të investimeve publike të ardhshme, me financim të brendshëm dhe të jashtëm. Në MF duhet të krijohen kapacitetet për të drejtuar dhe vëzhguar vlerësimin e projekteve kryesore.

### **Departamenti i ri i Menaxhimit të Investimeve Publike në MF**

4.43 **Pas aprovimit nga SPI, MF përshpejtoi hapat për krijimin e Departamentit të Menaxhimit të Investimeve Publike në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit.** Drejtori për kryesimin e Departamentit të ri u emërua në fillim të vitit 2006 dhe janë miratuar pozicionet për postet e stafit të përbërë prej shtatë vetash. Plani aktual i organizimit të Departamentit e ndan atë në dy sektorë, një përgjegjës për analizën dhe vlerësimin e investimeve dhe tjetri për raportimin dhe monitorimin e projekteve.

4.44 Është e rëndësishme që MF të garantojë përfshirjen e plotë të menaxhimit të investimeve publike në PBA dhe të evitohet rishfaqja e një PIP të veçantë. Kjo ka disa implikime për mënyrën se si funksioni i menaxhimit të investimeve publike organizohet në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit:

- Duhet të ketë vetëm një sektor përgjegjës për kontaktin e parë me dhe për mbështetje në ministrinë e linjës që mbulojnë si shpenzimet periodike dhe ato të investimeve. Me strukturën e re të Drejtorisë së Përgjithshme, ky funksion i takon Departamentit të Menaxhimit të Buxhetit i cili është i organizuar sipas sektorëve.
- Departamenti i Menaxhimit të Investimeve Publike duhet të luajë një rol kryesisht mbështetës. Kjo do të përfshinte: (i) politikat e investimeve publike dhe programimi strategjik në strukturën e PBA; (ii) zhvillimin dhe mbikëqyrjen e procedurave të shqyrtimit, vlerësimit dhe miratimit të projekteve; (iii) mbikëqyrjen e investimeve të ndërmarrjeve shtetërore, investime të financuara nga huatë e qeverise (në-hua) apo nga kreditë e garantuara nga qeveria; (iv) ruajtjen dhe përditësimin e regjistrit të projekteve të miratuara dhe atyre në vazhdim; dhe (v) vlerësime të ndërmarrjeve dhe projekteve të veçanta të mëdha.

4.45 Kjo sugjeron se janë të nevojshme disa rregullime në strukturën e departamentit për të dalluar ndërmjet rolit të tij administrativ në mbikëqyrjen e planifikimit të investimeve dhe ruajtjes së regjistrit të projekteve të investimeve publike, dhe detyrave të ndërmarrjes së vlerësimeve të projekteve për të cilat do të nevojitet aftësi me të specializuara profesionale.

4.46 Një çështje e lidhur ngushtë me këtë, ka të bëjë me përcaktimin e menaxhimit të burimeve të jashtme<sup>86</sup> në MF. Ky funksion i identifikuar në SPI (Kutia 4.9) është krejt i ndryshëm nga menaxhimi i investimeve publike. Si i tillë, ai duhet të mbahet jashtë Departamentit të Menaxhimit të Investimeve

<sup>86</sup> Termi menaxhimi i burimeve të jashtme është përdorur këtu për ta dalluar atë nga një përgjegjësi më e gjerë koordinimi të ndihmes se huaj që i është caktuar KM.

Publike me qëllim shmangien e rrezikut të përqendrimit të tepërt të menaxhimit të investimeve publike në projektet e financuara nga jashtë. Për këtë arsye, rekomandohet krijimi i një Departamenti të veçantë të Menaxhimit të Burimeve të Jashtme në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit.

#### **Kutia 4.9. Menaxhimi i Burimeve të Jashtme**

SPI e përshkruan funksionin e menaxhimit të burimeve të jashtme (EA) si përmbledhëse të detyrave të mëposhtme:

- 1. Mbështetjen e procesit të menaxhimit të asistencës së jashtme, pjesëmarrjen në rishikimin e projekteve të propozuara nga asistenca e jashtme siç kërkohet.*
- 2. Monitorimi i progresit të projekteve të miratuara nga asistenca e jashtme.*
- 3. Monitorimi i disbursimeve financiare duke i dhënë Departamentit të Buxhetit dhe Thesarit informacionin e nevojshëm financiar.*
- 4. Ruajtja e të dhënave që ndjekin aktivitetin e asistencës së jashtme.*
- 5. Zhvillimin e metodologjive dhe sigurimin e trajnimeve/udhëzuesve ministrive të linjës për përgatitjen e propozimeve të asistencës së jashtme (të shtojë udhëzues të përgjithshëm për projektet e investimeve).*  
(SPI Paragrafi 3.4, faqe 35.)

Këto detyra mund të zbatohen si për projektet e investimeve publike, ashtu edhe për projektet e asistencës teknike të financuara nga grantet, për të cilat këshillohet të lihen jashtë PBA. Për projektet e investimeve publike, funksioni i menaxhimit të asistencës së jashtme duhet të shihet si lehtësuese e procedurave të menaxhimit të investimeve publike të PBA.

#### **E. PËRMBLEDHJE E KONKLUZIONEVE DHE REKOMANDIMEVE KRYESORE**

4.47 **Shqipëria do të ketë nevojë për nivele të larta e të vazhdueshme të investimeve publike me qëllim që të ruaje rritjen ekonomike me nevoja të konsiderueshme për investime në infrastrukturë në sektorët e energjisë, transportit, dhe ujit e kanalizimeve.** Megjithatë, asistenca e jashtme koncesionale e cila deri pak kohë më parë financonte pjesën më të madhe të investimeve publike, ka rënë ndjeshëm që prej vitit 2001 dhe mund të vazhdojë të bjerë ende. Sigurimi i niveleve të mjaftueshme dhe të qëndrueshme të financimeve të brendshme për investimet publike duhet të përbëjë një element të rëndësishëm të strategjisë së menaxhimit afat-mesëm fiskal të qeverisë. Shpallja e tarifave ekonomike për shërbimet komunale publike, përmirësimi i qeverisjes së ndërmarrjeve shtetërore dhe struktura të përshtatshme rregullatorë do të jenë të nevojshme për krijimin e kushteve për investime të huaja direkte në sektorët e energjisë elektrike dhe shërbimeve utilitare.

4.48 **Shqipërisë i duhet urgjentisht të konsolidojë procedurat e saj për zgjedhjen, vlerësimin dhe menaxhimin e investimeve publike dhe duke i zbatuar ato si për projektet e financuara nga jashtë ashtu dhe për ato të financuara nga brenda.** Kjo kërkon zbatimin e një sërë masash reformuese që janë:

- Racionalizimi i portofolit të projekteve të financuara nga brenda si: (i) riklasifikimi i shpenzimeve të mirëmbajtjes që paraqiten aktualisht si investime publike; (ii) shkrirja e një numri të madh investimesh të vogla në një numër më të vogël projektesh të mëdha; dhe (iii) eliminimi i projekteve të cilat nuk janë në përputhje me prioritetet strategjike të programit ose të cilat përcaktohen ekonomikisht të pamundura;
- Futja e procedurave të reja për identifikimin, vlerësimin dhe miratimin e projektit të lidhura me procesin e PBA të cilat duhet të zbatohen si për projektet e financuara nga brenda dhe të atyre të financuara nga jashtë. Për investime më të mëdha, analiza e kosto/fitim dhe/ose kosto-efektshmëri duhet të bëhen kërkesa vlerësimi;
- Krijimi sa më shpejtë i Komitetit të Investimeve Publike (KIP), në mënyrë që propozimet e projekt-investimeve të bëhen në përputhje me prioritetet strategjike të qeverisë.

- Adoptimi i miratimit për financimin shumë vjeçare të kostos së plotë për të gjitha projektet e investimeve publike të mbështetur nga: (i) regjistri i plotë i projekteve të investimeve publike në të cilin regjistrohen përmbledhje të detajeve të projektit, kushtet e financimit dhe shpenzimet; dhe (ii) futja në përdorim e një strukture kodimi të projekteve që mundëson regjistrimin e shpenzimeve kundrejt shpërndarjeve të financimit të projekteve të veçanta;
- Arritja e marrëveshjes me donatorët për masat dhe një grafiku kohor që do të mundësonin kalimin e financimeve të jashtme përmes Llogarisë së Vetme të Thesarit. Aty ku financimet nga grantet e donatorëve lihen jashtë sistemit të Thesarit, mbulimi i kontributeve të kostove lokale dhe pagesës së TVSH nga buxheti i brendshëm duhet të bëhet në varësi të donatoreve që të furnizojnë MF-ve me detaje të shpenzimeve aktuale dhe të planifikuara;
- Krijimi i një kapaciteti në MF për të ndërmarrë dhe/ose mbikëqyrë vlerësimin e projekteve më të mëdha të investimeve publike në mënyrë që mësimet e nxjerra të aplikohen në operacionet e ardhshme për investime publike;
- Dhënia prioritet financimeve më të përshtatshme për mirëmbajtjen e rrjeteve të infrastrukturës në strukturën e PBA.

4.49 **Në prezantimin e PBA, nuk iu dha rëndësi e mjaftueshme krijimit të mundësive dhe procedurave të nevojshme për të garantuar menaxhimin efektiv të investimeve publike.** Këto kërkesa janë marrë parasysh tashmë me transferimin e përgjegjësisë për investimet publike nga Ministria e Ekonomisë në MF dhe vendimit për të krijuar një Departament të Menaxhimit të Investimeve Publike në Drejtorinë e Përgjithshme të Buxhetit. Me marrjen përsipër të këtyre detyrave, MF duhet:

- Të garantojë që menaxhimi dhe planifikimi i investimeve publike të integrohet plotësisht në procedurat e PBA për planifikimin e investimeve dhe shpenzimeve të programit, si dhe të shmangë rishfaqjen e një procesi PIP të shkëputur.
- Të dallojë në strukturën e Departamentit të ri të Menaxhimit të Investimeve Publike ndërmjet: (i) funksioneve administrative në mbikëqyrjen e procedurave të planifikimit dhe programimit të investimeve publike dhe ruajtjen e regjistrimit të projekteve të investimeve publike; dhe (ii) funksionet teknike për mbikëqyrjen dhe marrjen përsipër të vlerësimit të projekteve për të cilat kërkohen aftësi më të specializuara profesionale.
- Të trajtojë menaxhimin e burimeve të jashtme si një funksion i ndryshëm dhe i veçantë nga menaxhimi i investimeve publike meqenëse ajo ka të bëjë kryesisht me financimin e programit të qeverisë. Për këtë arsye, rekomandohet ngritja e një Departamenti të veçantë për Menaxhimin e Burimeve të Jashtme në MF. Projektet e financuara nga jashtë duhet të kalojnë përmes procedurave të njëjta të identifikimit, vlerësimit dhe miratimit ashtu si projektet e financuara nga brenda.
- Të organizojë trajnime për procedurat e planifikimit, vlerësimit dhe monitorimit të projekt investimeve me synim forcimin e Drejtorive të reja të Buxhetimit dhe Planifikimit Strategjik që po ngrihen në ministritë e linjës.



## 5. PUNËSIMI NË SHTET: SIGURIMI I STIMUJVE PËR PERFORMANCË DHE INTEGRITET

Ndonëse madhësia e shpenzimeve të Shqipërisë për pagat, është e ngjashme me atë të vendeve të rajonit dhe vendeve të tjera me rritje të ngjashme të lartë ekonomike, Shqipëria nuk po merr përfitime të krahasueshme me këto shpenzime siç edhe është evidentuar nga perceptimet e korrupsionit tipik në administratën publike, cilësia e dobët e burokracisë dhe rezultate të dobëta të sektorit publik në sektorë të ndryshëm. Shqipëria duhet të përmbushë tre grupe sfidash të mëdha në mënyrë që të nxjerr përfitime maksimale të burimeve që ajo shpenzon çdo vit për personelin. Së pari, axhenda e reformave të filluara me Ligjin e 1999 për Statusin e Nëpunësit Civil (SNC-CSL) duhet të mbrohet, të rregullohet në mënyrë që të trajtojë mangësi të veçanta në këto reforma, dhe të përforcohet. Së dyti, një numër aspektesh të rëndësishme të reformave që janë zbatuar për afërsisht 3.4% të punonjësve të qeverisjes qendrore të mbrojtur nga CSL duhet që gradualisht të shtrihen në struktura të tjera të administratës publike. Së fundi, qeveria duhet të rregullojë ekuilibrin midis shpenzimeve në rroga dhe shpenzimeve në kosto të tjera korrente, si dhe të sigurojë që burimet njerëzore që ajo punëson janë të pajisura me mjete ndihmëse të përshtatshme të cilat janë të nevojshme për hartim dhe zbatim efektiv të programeve.

**Konsolidimi dhe përmirësimi i reformave tashmë të dukshme për shërbimin civil:** Brenda këtij grupi sfidash tre çështje specifike kërkojnë vëmendje të veçantë. Së pari, duhet të mbrohen arritjet e përpjekjeve të reformës për depolitizim të shërbimit civil të Shqipërisë gjatë periudhës 1998-2005. Në qoftë se këto arritje nuk mbrohen, administrata publike e Shqipërisë do të ndeshë vështirësi jashtëzakonisht të mëdha në tërheqjen, ruajtjen dhe motivimin e kapitalit njerëzor të nevojshëm për drejtimin e një administrate publike të efektshme dhe efiçiente. Së dyti, procesi i vlerësimit të performancës i aplikuar për nëpunësit civilë duhet të rishikohet dhe përmirësohet, në mënyrë që ai të njohë dhe shpërblejë seriozisht nëpunësit civilë më të aftë, dhe në të njëjtën kohë të identifikojë dhe ndihmojë në përmirësimin e performancës së dobët të nëpunësve të tjerë. Së fundi, struktura e rrogave për shërbimin civil dhe praktikat për ngritjen në detyrë duhet të përmirësohen me qëllim krijimin e mundësive më të mëdha për karrierë në shërbimin civil.

**Zgjerimi i mbulimit të reformave të shërbimit civil:** Qeveria duhet të zbatojë një mënyrë të kujdesshme dhe të matur për një shtrirje të tillë për të paktën dy arsye. Së pari, siç mund të kuptohet edhe nga paragrafi i mëparshëm, reformat në shërbimin civil janë ende në vazhdim. Duke qenë të tilla, vazhdimisht nxirren mësim dhe do të ishte me rëndësi që ato të përfshiheshin në procesin e zgjerimit të mbulimit të të CSL. Së dyti, meqenëse një pjesë e konsiderueshme e një zgjerimi të tillë përbëhet nga reformimi i strukturës së pagave në pjesën tjetër të administratës publike, kostot financiare të një zgjerimi të tillë duhet të vlerësohen me kujdes duke i paraprirë çdo reforme në paga, me qëllim që ato të ndihmojnë aktualisht në tërheqjen, ruajtjen dhe motivimin e punonjësve të kualifikuar (për shembull, duke dhënë paga konkurruese), si dhe që kostoja e tyre të jetë e qëndrueshme nga ana fiskale.

**Ribalancimi i shpenzimeve për paga dhe shpenzimeve të tjera periodike:** Ndonëse shuma e përgjithshme e shpenzuar për rrogat nuk është e tepruar, balanca e përgjithshme ndërmjet shpenzimeve për rroga dhe shpenzimeve të tjera korrente është shumë e përqëndruar dhe në mënyrë të pazakonshme në shpenzimet për rroga. Kjo kompromenton cilësinë e stafit dhe të enteve në të cilat ata punojnë për të projektuar dhe zbatuar me efikasitet politika dhe programe, si sigurimi i arsimit dhe kujdesit shëndetësor. Mësuesit kanë nevojë për libra, klasa të mirëmbajtura dhe mjete të tjera mësimore në mënyrë që mësimdhënia të ketë rendiment. Mjekët kanë nevojë për ilace, ambjente të mirëmbajtura shëndetësore, dhe pajisje të tjera me qëllim dhënien e efektshme të shërbimeve shëndetësore. Shpenzimet e tepërta të Shqipërisë në rroga në lidhje me kostot e tjera periodike,

*sigurisht që vendosin në rrezik cilësinë e shpërndarjes së shërbimeve nëpërmjet kufizimit të aksesit në mjetet ndihmëse. Ky balancim duhet të korrigohet.*

## A. HYRJE

5.1 **Për të zbatuar axhendën e saj të ngjeshur të paraqitur në këtë raport, qeveria ka nevojë për një shërbim civil dhe një sektor publik efektiv dhe të mirëmenaxhuar.** Ndërmjet periudhës 1999-2005, Shqipëria bëri progres të konsiderueshëm në disa aspekte kryesore të reformave në administratën publike. Ligji i ri për Shërbimin Civil (LShC), që u miratua në vitin 1999 dhe legjislacioni përkatës që e ndoqi, përcaktuan parime të qarta për drejtimin e proceseve të rekrutimit dhe përzgjedhjes, vlerësimit të performancës, shmangies së konfliktit të interesave, etj. Përmirësimet në këto procese janë tashmë të dukshme. Arritje të rëndësishme të reformave janë: (i) krijimi i një shërbimi civil në një masë të madhe të depolitizuar; (ii) krijimi i kontrolleve të pavarura dhe mekanizmave të balancimit për aktet e menaxhimit të shërbimit civil; dhe (iii) progres në rritjen e tërheqjes së shërbimit civil.<sup>87</sup>

5.2 **Mbështetur mbi këtë bazë, planet aktuale të qeverisë janë:**

- Zgjerimi i fushës së shërbimit civil dhe përmirësimi i Ligjit të Shërbimit Civil “Mbi statusin e nëpunësit civil”.
- Reformimi i pagave të sektorit publik, si faktor kritik në thithjen, ruajtjen dhe motivimin e cilësisë së organikës së nevojshme.
- Vendosjen e një sistemi qëndror të kompjuterizuar në administratën publike, i cili do të përmirësonte komunikimin dhe operacionet e qeverisë.
- Vënien në përdorim të Regjistrit Kombëtar të Administratës Publike.
- Zgjerimin e programit të trajnimit të punonjësve civilë me qëllim konsolidimin e aftësive të tyre.
- Zbatimin e një programi të reformave funksionale dhe strukturale.

5.3 Këto përbëjnë reforma shtesë të rëndësishme, por **nëse progresi i bërë deri tani në krijimin e një shërbimi civil të depolitizuar dhe të menaxhuar me meritë dështon apo rrezikohet rëndë, shumë prej këtyre reformave shtesë do të kishin pak rëndësi, ndërsa zgjerimi i mbulimit të Ligjit për Shërbimin Civil aktualisht mund të çojë në probleme të tjera** kur të ndodhë ndryshimi tjetër i qeverisë. Për më tepër, rritja e rrogave përgjatë gjithë administratës publike, kuadrot drejtuese dhe profesioniste të së cilës (d.m.th., shërbimi civil) janë shndërruar në të emëruar politikë, do të krijonte kosto të konsiderueshme financiare pa ndonjë përfitim në krijimin e një stafi të mirëmenaxhuar, shumë të motivuar dhe të kualifikuar.

5.4 Duke patur këtë parasysh, **ky kapitull do të merret me:** (i) rishikimin e madhësisë, strukturës dhe kostove të shërbimit civil dhe sektorit publik në lidhje me normat ndërkombëtare; (ii) matjen e progresit drejt një shërbimi civil meritokratik; (iii) vlerësimin e sistemit të pagave në shërbimin civil dhe sektorin publik dhe përshtatshmërinë e niveleve të pagave në lidhje me objektivat e reformave dhe standardet ndërkombëtare si dhe jep një model pagash që lejon përcaktimin e kostos për alternativa të ndryshme pagash si për periudhën afatshkurtër dhe atë afatgjatë; dhe (iv) identifikimin e fushave me prioritet që kërkojnë vëmendjen e Qeverisë për të vazhduar rritjen e cilësisë dhe performancës së administratës publike, edhe në lidhje me buxhetimin e punonjësve, procesin e menaxhimit të pagave dhe menaxhimin e performancës.

---

<sup>87</sup> Reid, Gary J. “Ekonomia Politike e Reformave për Shërbimin Civil në Shqipëri” mimeo (Washington, DC: Banka Botërore, qershor 2005).



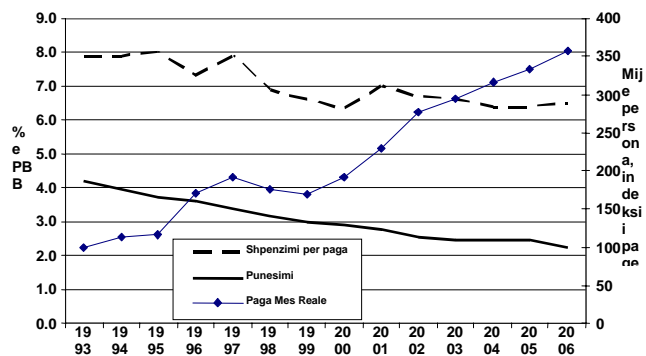
## B. KOSTOJA DHE MADHËSIA E PËRGJITHSHME E PUNËSIMIT BUXHETOR

5.5 Që prej fillimit të tranzicionit, shpenzimi i përgjithshëm për paga u frenua nëpërmjet reduktimit të konsiderueshëm të punësimit publik. Shpenzimet e personelit të financuara nga buxheti<sup>88</sup> u zvogëluan nga rreth 9 përqind e PBB-së në vitin 1992<sup>89</sup> në rreth 6.5 përqind dhe që prej vitit 2003-it janë stabilizuar. Gjatë 1992–2003, numri i vendeve të punës në institucionet buxhetore u reduktua në mënyrë të vazhdueshme me rreth 50 përqind. Punësimi i përgjithshëm i qeverisë (duke përjashtuar ndërmarrjet shtetërore dhe forcat e armatosura) ra nga 149,343 në vitin 1996 në rreth 103,600 në vitin 2005.<sup>90</sup> Megjithatë, kjo kosto financiare ishte e papërfillshme meqenëse reduktimi u krye gradualisht nëpërmjet pakësimit të vendeve të punës (duke mos zëvendësuar punonjësit që dalin në pension ose largohen), eliminimit të vendeve të lira të paplotësuara dhe lëvizjes së disa enteve buxhetore në sektorin jobuxhetor.

5.6 Reduktimi i numrit të punonjësve u shoqërua me rritje të moderuara në nivelet e pagave me qëllim përmirësimin e statusit të punësimit të sektorit publik. Reduktimi i nivelit të punonjësve krijoi hapësirë për rritjen e përgjithshme të pagave dhe për t'i dhënë shtysë diferencimit të pagave nëpërmjet rritjes së lartë të tyre për grupe të caktuara. Pagat mesatare reale u rritën afërsisht trefish gjatë periudhës 1996–2005. Rritja e qëndrueshme vjetore në PBB-në vjetore çoi në rritje të vogla në madhësinë e përgjithshme të shpenzimeve për paga gjatë së njëjtës periudhë (Figura 5.1).

5.7 Racionalizimi i mëtejshëm i madhësisë dhe strukturës së shërbimit civil mbetet prioritet dhe në lidhje me këtë është bërë progres i vazhdueshëm nëpërmjet një programi të rishikimeve funksionale. Një projekt i rëndësishëm për rishikimin funksional është ndërmarrë me qëllim rishikimin sistematik të strukturave të Ministrive dhe institucioneve të varura prej tyre. Tashmë janë bërë ndryshime në strukturat organizative si rezultat i këtyre rishikimeve, të cilat duhet të ndihmojnë në eliminimin e dublikimit të funksioneve dhe në realizimin e kursimeve (efiçencave) të tjera në kosto. Qeveria e re ka gjithashtu në plan përdorimin e procesit të racionalizimit si mënyrë për të arritur kursime në kosto të cilat mund të kontribuojnë në rritjen e pagave për sektorin publik në të ardhmen.

Figura 5.1: Punësimi në Shërbimin Civil, Pagat Reale dhe Shpenzimi për Paga, 1993-2006



Burimi: MF, FMN, DAP

5.8 Nuk ka asnjë burim të publikuar informacioni të kohëve të fundit si për shërbimin civil dhe atë publik të Shqipërisë.<sup>91</sup> Informacioni është vetëm pjesërisht i vlefshëm në institucione të ndryshme dhe duhet të bashkohet nga ligjet për buxhetin, baza e të dhënave të DAP, MF e shumë

<sup>88</sup> Shpenzimet e personelit përfshijnë rogat plus kontributet e punëdhënësve për sigurimet shoqërore. Për 2005, kontributet e punëdhënësve ishin 30.7 përqind të pagës bruto deri në një total prej 62,700 lekë për muaj (d.m.th. pesë herë më shumë se minimumi i rrogës mujore prej 12,540 lekë.) 30.7 përqind është shuma e: 21.29 përqind për pensionet, 5 përqind sigurimet e papunësisë, 1.7 përqind sigurimet shëndetësore, dhe 2.71 përqind të tjera. Kontributet e nëpunësve kapin shumën e 11.2 përqind të pagës bruto.

<sup>89</sup> Siç është cituar në Shqipëria: Vlerësim Ex Post i Përdorimit të Zgjatur të Burimeve të FMN, Raporti i Fondit Monetar Ndërkombëtar nr. 05/88, mars 2005.

<sup>90</sup> Të dhëna për 1996 dhe 2000 nga Shqipëria: Rishikimi i Shpenzimeve Publike Institucioneve, Banka Botërore, 2001. Të dhëna për 2005 bazuar në informacionin nga Departamenti i Administratës Publike, shkurt 2006.

<sup>91</sup> Shërbimi civil përmbledh personelin e mbuluar nga Ligji për Statusin e Nëpunësit Civil (Nëntor 1999). Shërbimi publik përmbledh shërbimin civil plus personele të tjera të financuara nga buxheti.

institucione të tjera. Madhësia e punësimit në qeveritë vendore dihet vetëm në tërësi dhe nuk ekziston asnjë informacion për evolucionin apo përbërjen e tij.

5.9 **Në vitin 2005, administrata publike shqiptare e financuar prej buxhetit numëronte rreth 99,000 vende pune, përfshirë pushtetin lokal.** Një personel prej 21,000 është i punësuar në forcat ushtarake dhe policore. Për më tepër, janë rreth 27,000 vende pune në ndërmarrjet shtetërore dhe rreth 420 në struktura të tjera publike që nuk financohen prej buxhetit, si Banka e Shqipërisë, Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare dhe autoritetet rregullatore për telekomunikacionet, ujin dhe energjinë.

5.10 **Shërbimi civil përfaqëson vetëm një pjesë të vogël të punësimit të qeverisë.** Vetëm 3.4 përqind ose 3,500 punonjës të qeverisë qendrore janë nëpunës civilë,<sup>92</sup> ndërsa në pushtetin lokal, nëpunësit civil përfaqësojnë më shumë se 27 përqind<sup>93</sup> të punonjësve të pushtetit lokal. Brenda funksioneve të përshkruara, vendet e punës në shërbimin civil janë të kufizuara vetëm për ata që kanë arsimin e lartë. Vende të tjera në sektorin publik rregullohen nga kodi i punës apo ligjislacioni i veçantë.

5.11 **Raporti i punësimit publik ndaj popullsisë në nivelin 4.6 përqind duket i krahasueshëm me vendet në EQ, Evropën Qendrore dhe Lindore, dhe vendet me të ardhura të mesme për të cilat disponohen të dhëna** (Tabela 5.1). Në Evropë, raporti varion nga 2.5 përqind në Greqi në 8 përqind në Hungari. Në nivelin 3.0 përqind të popullsisë së përgjithshme, qeveria civile, duke përfshirë nivelet qendrore dhe nën-kombëtare plus shpërndarjen e shërbimeve të shëndetësisë dhe arsimit, gjithashtu duket se nuk është e fryrë (Tabela 5.2).

**Tabela 5.1. Punësimi Publik: Një Krahasim Ndërkombëtar**

		Shqipëria Më e fundit	Evropa & Asia Qendrore mesatare <sup>b</sup> 1996-2000 <sup>a</sup>	Evropa Qendrore & Lindore mesatare <sup>b</sup> 1996-2000 <sup>a</sup>	Të Ardhura të Mesme mesatare <sup>b</sup> 1996-2000 <sup>a</sup>
<b>Popullsia</b>	<b>Njësitë Milion</b>	3.1	17.5	12.5	29.3
<b>Punësimi në Sektorin Publik</b>					
Qeveria Qendrore Civile <sup>c</sup>	% pop.	0.9	0.6	0.5	0.6
Qeveri nën-kombëtare <sup>c</sup>	% pop.	0.3	0.6	0.5	0.6
Punonjës të Arsimit	% pop.	1.3	1.6	1.4	1.2
Punonjës të Shëndetësisë	% pop.	0.5	1.2	1.0	0.7
Punonjës me Uniformë	% pop.	0.7	1.6	1.1	0.8
<b>Qeveria e Përgjithshme</b>	<b>% pop.</b>	<b>3.7</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>4.3</b>
Punonjës të SOE	% pop.	0.8	20.1	8.3	3.6
<b>Punësimi Publik</b>	<b>% pop.</b>	<b>4.6</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>6.1</b>
<b>Pagat e Sektorit Publik</b>					
Shpenzimet për paga të Qeverisë Qendrore	% e PBB	6.4	5.9	6.7	8.5
Shpenzimet për paga të Qeverisë Qendrore	% e shpenz. qev.	22.7	13.1	14.4	21.6
Paga mes. Qev:PBB për frymë	Raport	1.2	6.3	1.1	4.2

<sup>a/</sup> Të dhëna për vitin më të fundit të disponueshme.

<sup>b/</sup> Mesataret për zona dhe nën-zona përfshijnë të paktën 35% të vendeve në atë zonë apo nën-zonë.

<sup>c/</sup> Me përjashtim të arsimit, shëndetësisë dhe policisë, n.q.s të disponueshme

*Burimi:* Banka Botërore të Dhëna për Vende të Ndryshme për Punësimin e Qeverisë dhe Pagat

<sup>92</sup> Mbuluar nga Ligji për Statusin e Nëpunësit Civil, Nëntor 1999.

<sup>93</sup> Nuk ka të dhëna të qarta për numrin e nëpunësve civil për qeveritë vendore. Të dhënat më të fundit janë siguruar që prej vitit 2003 dhe lidhen vetëm me personelin bashkiak. Personeli i Komunave nuk mbulohet nga CSL (matrica u mbajt nga Njësia për Implementimin e Projektit për Reformat në Administratën Publike).

**Tabela 5.2. Përbërja e Punësimit në Sektorin Publik, 2005**

Postet	% e punësimit jo-civil të financuar nga buxheti	% e punësimit të financuar nga buxheti	% e punësimit publik total	
<b>Punësimi në Qeverinë Qendrore</b>	<b>30,527</b>	<b>30.9</b>	<b>25.4</b>	<b>20.7</b>
Ministritë Qendrore	2,373	2.4	2.0	1.6
Struktura të varura nga Ministritë Qendrore	21,249	21.5	17.7	14.4
Këshilli i Ministrave (KM)	196	0.2	0.3	0.2
Struktura të varura nga KM/1	2,860	2.9	2.3	1.8
Sistemi Gjyqësor	2,170	2.2	1.8	1.5
Institucionet e Pavarura /2	1,679	1.7	1.4	1.1
<b>Shpërndarja e shërbimeve</b>	<b>59,111</b>	<b>59.9</b>	<b>49.2</b>	<b>40.0</b>
Arsimi	43,011	44%	35.8	29.1
Sistemi i arsimit para-universitar /3	36,256			
Sistemi i arsimit universitar	3,210			
Arsimi, të tjera /4	3,545			
Shpërndarja e shërbimit shëndetësor	16,100	16.3	13.4	10.9
<b>Qeveri nën-kombëtare /5</b>	<b>9,065</b>	<b>9.2</b>	<b>7.6</b>	<b>6.1</b>
<b>Punësimi Total jo-civil i financuar nga buxheti</b>	<b>98,703</b>	<b>100</b>	<b>82.2</b>	<b>66.8</b>
<b>Punësimi jo-civil i financuar nga buxheti</b>	<b>21,355</b>		<b>17.8</b>	<b>14.5</b>
Forcat e armatosura	7,934		6.6	5.4
Policia me uniformë dhe Garda e Rep.	13,421		11.2	9.1
<b>Punësimi Total i Qeverisë</b>	<b>120,058</b>		<b>100.0</b>	<b>81.3</b>
<b>Punësimi jo-buxhetor</b>	<b>27,694</b>			<b>18.7</b>
Ndërmarrjet shtetërore	27,275			18.5
Të tjera struktura publike /6	419			0.3
<b>Totali i të punësuarve në sektorin publik</b>	<b>147,752</b>			<b>100.0</b>

N.B. Mospërputhjet në shumat e përqindjeve janë rezultat i rumbullakimeve.

<sup>/1</sup> Qysh prej vitit 2005, kanë filluar ndryshimet në raportime të cilat do të zvogëlojnë numrin e institucioneve të varura nga KM.

<sup>/2</sup> Përfshirë zyrën e Presidentit, administratën parlamentare dhe institucione të tjera.

<sup>/3</sup> Të dhënat për sistemin universitar dhe parauniversitar janë marrë nga Ministria e Arsimit, Tetor 2005.

<sup>/4</sup> Të dhënat për punësimin në arsim ndryshojnë, dhe janë problematike për arsye si përfshirja e qeverive lokale në administrimin e sistemit parauniversitar. Vlera është një përlogaritje e derivuar nga bashkëndimi i të dhënave për punësimin universitar dhe parauniversitar me 43,011 vende pune të aprovuara zyrtarisht në vitin 2005.

<sup>/5</sup> Këta punonjës nuk financohen nga shpenzime për paga, por nga transfertat shumë-qëllimëshe të kryera nga qeveria qendrore.

<sup>/6</sup> Përfshin Bankën e Shqipërisë, Komisioni i Letrave me Vlerë, dhe autoritet rregullatore të telekomunikacioneve, energjisë elektrike dhe ujit.

*Burimi:* DAP, dekretet e KM, INSTAT dhe përlogaritjet e Bankës Botërore.

5.12 Në nivelin 6.4 përqind të PBB-së, shpenzimet e përgjithshme të qeverisë së Shqipërisë për kostot e personelit janë gjithashtu në linjë me ato të vendeve të tjera krahasuese (Tabela 5.3). Pagat dhe rrogat në Shqipëri përbëjnë rreth 22 përqind të shpenzimeve të përgjithshme publike krahasuar me një mesatare rreth 23 përqind të BE-së. Megjithatë, në Shtetet Balltike me rritje të shpejtë, shpenzimi i qeverisë për paga është mesatarisht 20 përqind apo më i ulët.

5.13 Sipas përqindjes të shpenzimeve korrente (26.6 %) dhe të të ardhurave (26.7%), Shqipëria renditet në vendet e para midis shteteve të rajonit. Një raport i lartë i pagave ndaj shpenzimeve të përgjithshme të sektorit publik mund të dëmtojë eficiencën e shpenzimeve duke kufizuar shpenzimet jo-pagash, si shpenzimet operative dhe mirëmbajtje (O&M), dhe shpenzimet kapitale. Kjo në fund të fundit redukton përdorimin efektiv të punonjësve publik (shiko gjithashtu Kapitullin 2).

**Tabela 5.3. Krahasim i Kostos së Personelit të Sektorit të Qeverisë në Shqipëri dhe Vendet Krahasuese**

	% e PBB	% e shpenzimeve total	% e shpenzimeve korrente	% e të ardhurave
Bullgaria	4.1	12.0	13.6	11.5
Rumania	4.8	15.0	16.9	16
<b>Shqipëria</b>	<b>6.4</b>	<b>22.0</b>	<b>26.6</b>	<b>26.7</b>
Lituania	6.7	19.9	22.2	21.3
Estonia	7.0	17.8	20.1	17.5
Republika Sllovake	7.0	18.0	19.8	19.9
Letonia	7.2	20.1	22.2	21
Republika Çeke	8.3	15.7		
Maqedonia	8.5	23.2	25.4	
<b>Irlanda</b>	<b>8.8</b>	<b>25.4</b>		
Sllovenia	9.5	22.1	24.3	22.8
Serbia & Mali i Zi	10.3	22.8	24.3	22.8
Polonia	11.8	26.5		
Hungaria	12.3	25.4	29.4	28.1
Kroacia	12.4	27.3	30.9	26.2
Bosnja dhe Hercegovina	13.0	36.8		
<b>BE 25</b>	<b>10.9</b>	<b>22.7</b>		
<b>NMS 10</b>	<b>11.3</b>	<b>24.4</b>		

*Burimi:* MF, Eurostat, dhe BiH PEIR.

### C. REGJIMI I SHËRBIMIT CIVIL

5.14 Ligji për shërbimin civil zbatohet aktualisht për një numër të kufizuar punonjësish si në administratën qendrore dhe në atë lokale, por janë përgatitur plane për ta shtrirë atë në një numër më të madh punonjësish. Përpara se të vazhdohet me plane të tilla, një kusht paraprak do të ishte rrënjosja e besueshmërisë së ligjit. Aktualisht, ligji zbatohet për një total rreth 6000<sup>94</sup> punonjës ministrish, KM, disa institucione të pavarura në administratën qendrore, dhe për disa punonjës në administratën lokale. Megjithatë, është hartuar dhe është në diskutim një draft amendament për ligjin, i cili synon të sjellë struktura të tjera të shtetit nën mbrojtjen e ligjit të

<sup>94</sup> Të dhënat e DAP për numrin total të nëpunësve civil. Numri total në administratën qendrore është rreth 3500 dhe 2500 në administratën lokale. Për shkak të mungesës së një bazë të dhënash të centralizuara për personelin, ka qenë e vështirë marrja e të dhënave të sakta për nëpunësit civil.

shërbimit civil, në veçanti institucionet e varura nga KM (përfshirë prefekturat) dhe Ministrinë, komunat në nivel të strukturave të vetëqeverisura lokale. Kjo do të jetë një pjesë e rëndësishme e krijimit të një shërbimi të vetëm civil që operon sipas standardeve të përbashkëta të përgjegjësisë publike dhe menaxhimit të personelit. Megjithatë, më parë duhet të trajtohen një numër çështjesh.

**5.15 Parimi i rekrutimit dhe menaxhimit mbi bazë merite është përcaktuar në ligjin e shërbimit civil si dhe është bërë progres në zbatimin e tij. Dëshmi për këtë janë:**

- Në vitin 2005, numri i ankimeve në Komisionin e Shërbimit Civil për problemet gjatë procesit të rekrutimit ishte në rënie, megjithëse ende i lartë me 9.5 përqind të rasteve të përgjithshme të ankimeve.
- Gjatë periudhës 2000-03 norma tremujore e qarkullimit të nëpunësve civil ishte mesatarisht rreth një e katërta e normës tremujore të qarkullimit të nëpunësve të emëruar nga politika (2.7% kundrejt 11.7% për të emëruarit nga politika), dhe nuk ndryshoi së tepërmi edhe me ndryshimin e lidershipit politik.

**5.16 Tre fronte kryesore tregojnë se procesi i fundit e në vazhdim i ristrukturimit ka vënë në rrezik objektivat për menaxhimin e depolitizuar dhe meritokratik të shërbimit civil të CSL dhe reformave që e shoqërojnë atë: (i) ristrukturimi dhe shkurtime, me ndikimin më të madh në shërbimin civil; (ii) rritja e plotësimit të vendeve vakante në shërbimin civil në bazë kontratash; dhe (iii) ankimet për vendimet e shkurtimeve të nëpunësve civilë në Komisionin e Shërbimit Civil (KSHC) dhe vendimet e tij për këto ankime.**

#### **Ristrukturimi dhe shkurtime, të Përqëndruar në Shërbimin Civil**

**5.17 Pavarësisht ekzistencës së rishikimit funksional në shumë ministri, të cilat mund të kishin siguruar informacion të dobishëm dhe mbi baza empirike se si të bëhej ristrukturimi më i efektshëm i ministrive, vendimet përfundimtare për ristrukturimin nuk ishin gjithmonë në përputhje me këto rishikime.** Ndonëse propozimet paraprake për ristrukturimin shpesh bazoheshin mbi konkluzionet e këtyre rishikimeve funksionale, si dhe në konsultat me personelin ekzistues, vendimet përfundimtare në disa ministri nuk ishin gjithmonë në përputhje me analizën e detajuar dhe rekomandimet e marra nga këto rishikime. Megjithatë, nuk ka ndodhur gjithmonë kështu. Ministria e Ekonomisë, Industrisë dhe Tregtisë, për shembull, duket se ka ndërmarrë një proces shumë të kujdesshëm për të përfunduar ristrukturimin e saj dhe për të dalluar në mënyrë të arsyeshme se cili personel duhet të largohet pa dëmtuar aspiratën e Ministrisë.

**5.18 Kjo mënyrë e ristrukturimit dhe e shkurtimeve përbën një rrezik të madh për menaxhimin e depolitizuar dhe meritokratik të arritur me vështirësi nga reformat e shërbimit civil të ndërmarra në gjashtë vitet e fundit.** Tre fakte dëshmojnë këtë gjë. Së pari, të dhënat sugjerojnë se në periudhën janar-prill 2006, procesi i ristrukturimit arriti në total një reduktim prej 615 punonjësish publik, 499 ose 80 përqind e të cilëve ishin të shërbimit civil. Raporti 80 përqind është shumë më i lartë se pjesa e nëpunësve të shërbimit civil në administrimin publik prej 3.4 përqind. Së dyti, norma (e korrigjuar) e qarkullimit tremujor të nëpunësve të shërbimit civil<sup>95</sup> në periudhën janar-prill 2006 (Tabela 5.4) ishte 10.7 përqind, e cila edhe po të marrim parasysh shkurtime të punës gjatë periudhës së ndryshimit të qeverive,<sup>96</sup> ishte katër herë më e lartë se mesatarja e qarkullimit 2.7 përqind për periudhën 2000-03. Së treti, ndryshe nga e kaluara, emërimet politike dhe ato të nëpunësve të shërbimit civil brenda njësisë të caktuara, u shkurtoan në të njëjtën masë (22.5 përqind

<sup>95</sup> Të gjitha normat e qarkullimit janë konvertuar në norma mujore duke shumëzuar normën katër-mujore me 0.75

<sup>96</sup> Numri 615 përfaqëson rastet e shkarkimeve për shkak të akuzave të korrupsionit, vendimeve të ristrukturimit dhe shkarkime të motivuara politikisht. Të dhënat nuk na lejojnë ndarjen sipas arsyeve të ndryshme të shkarkimit.

dhe 21 përqind respektivisht).<sup>97</sup> Më parë, gjatë 2000-03, norma tre-mujore e qarkullimit të nëpunësve civilë ka qenë 2.7 përqind krahasuar me normën mesatare të qarkullimit të emërimeve politike prej 11.7 përqind, diferenca ka qenë edhe më e lartë gjatë periudhës së ndryshimit të udhëheqjes politike, kur norma e qarkullimit të nëpunësve civilë mbeti në nivele të njëjta, kurse ajo e emërimeve politike u rrit nga 11.7 në 14.3 përqind.

**Table 5.4. Krahasimi i normave të qarkullimit tre-mujore**

	2000-2003	Norma e korigjuar e qarkullimit për periudhën janar-prill 2006 <sup>a/</sup>
1. Nëpunës civil në administratën qendrore		
Mesatarja	2.7%	
Tremujorët menjëherë pas ndryshimit të udhëheqjes politike <sup>b/</sup>	2.1%	10.7% <sup>c/</sup>
2. Emërimet politike në administratën qendrore		
Mesatarja	11.7%	
Tremujorët menjëherë pas ndryshimit të udhëheqjes politike	14.3%	
3. Personeli i enteve të ristrukturuara administratës qendrore <sup>d/</sup>		
Nëpunës civil		21.0%
Të emëruar politikë		22.5%

<sup>a/</sup> Të gjitha normat janë konvertuar në norma tre-mujore duke shumëzuar normën katër-mujore me 0.75. Këto rregullime mund të nënvlersojnë qarkullimin bruto tre-mujor faktik, duke qenë se disa largime që ndodhën në tre-mujorin e parë të 2006 mund të jenë plotësuar në muajin e katërt. Kjo vjen prej faktit që normat e qarkullimit llogariten si ndryshime neto (në përqindje) të pozicioneve të plotësuara.

<sup>b/</sup> Gjatë periudhës 2000-2003 ndryshimi i udhëheqjes politike ndodhi në tremujorin e tretë të 2002, dhe konsistoi në një ndryshim të Kryeministrit dhe Kabinetit por jo të partisë në fuqi.

<sup>c/</sup> Kjo tregon qarkullimin e nëpunësve civilë brenda enteve të ristrukturuara në Administratën Qendrore në raport me numrin total të nëpunësve civilë në Administratën Qendrore në fillim të periudhës.

<sup>d/</sup> Kjo tregon respektivisht, qarkullimin e nëpunësve civilë dhe të emëruarve politikë brenda enteve të ristrukturuara në Administratën Qendrore në raport me respektivisht, numrin total të nëpunësve civilë dhe të emëruarve politikë në Administratën Qendrore në fillim të periudhës.

**5.19 Megjithëse qeveria ka reduktuar madhësinë e administratës publike, ndikimi në kosto mbetet e ulët.** Reduktimet bruto të punonjësve në fund të prillit 2006 ishin vetëm 615, nga një total prej 102,630 punonjës të qeverisë qendrore civile, ose 0.6 përqind. Reduktimet neto ishin edhe më të vogla, meqenëse ristrukturimet që sollën këto shkurtime kanë krijuar tashmë rreth 250 vende të reja vakante. Në këtë mënyrë, reduktimi neto i punonjësve është rreth 365, ose 0.36 përqind të punonjësve civilë në qeverinë qendrore. Në çdo rast ky është një reduktim (bruto apo neto) më i vogël se ai që ndodh natyrshëm çdo tre-mujor nga largimet normale nga puna, të cilat siç përmendet më sipër, për periudhën 2000-2003 kishin një vlerë mesatare afërsisht 2.1 përqind për shërbimin civil dhe duke supozuar një normë të njëjtë për të gjithë administrimin publik. Për më tepër, shkarkimi i nëpunësve civilë kërkon që ata të vendosen në një listë pritjeje dhe t'u paguhet paga e plotë për 12 muaj ose derisa ata të vendosen në pozicione të reja pune në shërbimin civil, cilado të ndodhë më parë. Kursime më të mëdha mund të realizoheshin duke ngrirë procesin e rekrutimit dhe duke lejuar largimet normale për të reduktuar punësimin publik me një normë që është midis tre dhe gjashtë herë më e lartë se reduktimet (bruto ose neto) të punësimit të realizuara nëpërmjet procesit aktual të ristrukturimit.

**5.20 Në të njëjtën kohë, natyra e nxituar e riorganizimit ka krijuar një vakum në kapacitete.** Të dhënat e janar-prill 2006 tregojnë se rreth 80 përqind e shkurtimeve i përkisnin shërbimit civil. Shërbimi civil është më i mirëpaguari brenda sektorit publik, dhe me kuadro që kanë kaluar rekrutimin më kompetitiv, pozicionet dhe përgjegjësitë e të cilëve kanë qenë më të rishikuarit dhe të

<sup>97</sup> Normat e korigjuara tre-mujore prej 22.5 dhe 21 përqind mbulojnë të njëjtën periudhë katër-mujore (janar-prill 2006). Këto norma i takojnë vetëm pozicioneve të mbuluara nga përpjekjet për ristrukturim, jo të gjithë administratës publike, dhe as të gjithë shërbimit civil.

kontrolluarit brenda administrimit publik shqiptar. Në këtë kontekst, numri i pozicioneve të shërbimit civil të përcaktuar si të panevojshëm dhe/ose joproduktiv (499 prej 615), ngre shqetësime në lidhje me procesin e ristrukturimit dhe mund të ngadalësojë shpejtësinë e reformave. Përqëndrimi i shkurtimeve midis nëpunësve menaxherialë dhe profesionalë të Ministrive ka rrezikuar cilësinë e kapaciteteve kryesore të tyre. Kjo është pranuar nga shumë Ministra, të cilët kanë kërkuar të plotësojnë vendet e reja vakante duke përfshirë konkurset dhe procedurat e selektimit të mandatura nga LShC, me arsyen se kapacitetet e tyre për të funksionuar do të viheshin seriozisht në rrezik nëse ata nuk do të lejoheshin të punësonin menjëherë personel me kontratë për të plotësuar ato vende “kyçe”. Rritja e konsiderueshme në kërkesa për plotësime të tilla të kontratave për postet e shërbimit civil është evidencë e pranimit të kësaj humbje të kapaciteteve.

## **Përdorimi në Rritje i Kontratave për Plotësimin e Posteve Vakante të Shërbimit Civil**

**5.21 Plotësimi i pozicioneve kyçe vakante duket se nuk ka ndjekur procedurat konkurruese.** Aktualisht, ekzistojnë më shumë se 250 vende vakante si rezultat i ristrukturimit. Për të plotësuar këtë vakuum, veçanërisht për pozicionet (postet) kyçe si Sekretar i Përgjithshëm, Drejtor i Përgjithshëm dhe Drejtor, rekrutimi i zëvendësimeve shpesh nuk ka ndjekur procedurat e paracaktuara në LShC. Në vend që të ndiqet një proces rekrutimi transparent dhe mbi bazën e konkurimit, shumë vende në shërbimin civil janë duke u plotësuar nga punonjës të caktuar nga kontrata të përkohshme, edhe pse LShC nuk e parashikon këtë mundësi. Gjithashtu edhe përdorimi i kontratave të përkohshme për plotësimin e pozicioneve të shërbimit civil, dëmton konkurrueshmërinë e procedurave normale të rekrutimit. Eksperienca në të kaluarën për Shqipërinë ka treguar se kur pozicionet e nëpunësve civilë janë plotësuar me punonjës me kontrata të përkohshme procesi i rekrutimit dhe i përzgjedhjes ka tërhequr shumë më pak kandidatë të kualifikuar. Kjo ka ardhur si pasojë e faktit që kandidatët e mundshëm e konsiderojnë gati të sigurt që konkursi do të fitohet nga punonjësi i përkohshëm aktual.

**5.22 Ky është një kthim në prirjet e shkuara.** Në fund të vitit 2001, numri i nëpunësve civilë të emëruar me kontratë ishte 16.1 përqind të emërimeve totale të shërbimit civil. Ky numër ra në mënyrë të ndjeshme në 0.1 përqind në tremujorin e dytë të 2004, si rezultat i një urdhri të nxjerrë nga KM me qëllim reduktimin e përdorimit të kontratave të përkohshme. Megjithatë, në tre-mujorin e fundit të vitit 2005 dhe më pas, kontratat e përkohshme janë përdorur gjerësisht për të plotësuar vendet vakante, ngadonjëherë deri në nivel Drejtori të Përgjithshëm. Megjithatë, këto emërimet janë vetëm të përkohshme, dhe gjithnjë e më tepër punonjësit e punësuar mbi këtë bazë ose kanë dhënë dorëheqjen ose kanë lëvizur në pozicione të tjera.

## **Ankimet për Vendimet e Shkurtimeve të Nëpunësve Civilë në Komisionin për Shërbimin Civil (KSHC) dhe Vendimet e tij mbi këto Ankime**

**5.23 KSHC ka filluar të funksionojë që prej fundit të vitit 2002, si një mekanizëm efektiv rregullues.** Numri i rasteve të kundërshtuara në KSHC është rritur gjatë viteve nga 240 në vitin 2002 në 337 në vitin 2005. Përafërsisht 58 përqind e kundërshtimeve të akteve të menaxhimit të Shërbimit Civil të regjistruara në KSHC nga nëpunësit civilë ose kandidatët për poste të shërbimit civil janë gjetur në favor të palës ankimuese, ndërsa mbi 77 përqind e rasteve të apeluara më pas në gjyq, gjithashtu u gjetën në favor të ankimuesit fillestar.<sup>98</sup>

**5.24 Numri i ankesave në KSHC dhe vendimet në favor të paditësve janë rritur.** Në periudhën janar-prill 2006, 131 nëpunës civilë kanë dorëzuar ankime në Komisionin për Shërbimin Civil. Kjo përfaqëson afërsisht 26 përqind të nëpunësve civilë të pushuar gjatë procesit të ristrukturimit të ndërmarrë gjatë kësaj periudhe. Në 81 prej rasteve (62 përqind) KSHC ka vendosur në favor të paditësit.<sup>99</sup> Vendimi i KSHC në shumë raste nënkupton që personi duhet të rivendoset në pozicionin e

<sup>98</sup>Raporti Vjetor i Komisionit për Shërbimin Civil 2005.

<sup>99</sup>Supozimi këtu është se KSHC ka marrë vendim për të 131 çështjet. Numri aktual mund të jetë më i vogël, dhe si rrjedhim raporti mund të jetë më i madh se 62 përqind.

tij të parë. Ky 62 përqind i vendimeve të KShC krahasohet me 55 përqind mesatarisht të viteve të fundit.

**5.25 Për të filluar rregullimin e situatës, Qeveria duhet që të përmirësojë përputhshmërinë me procedurat dhe kodet që lidhen me Ligjin e Shërbimit Civil.** Nga ana tjetër, për të arritur objektivin e saj për një administratë publike të vogël, ajo duhet të vazhdojë rishikimet funksionale në institucionet e shumta të varura dhe t'i ndjekë ato rishikime, duke shmangur në të njëjtën kohë shkurtimin e pruar të pozicioneve të shërbimit civil.

#### **D. PAGA DHE PERFORMANCA**

**5.26** Qeveria e re ka vendosur një prioritet të madh në zhvillimin e një sistemi efektiv page, të aftë për të tërhequr, ruajtur dhe motivuar një personel pune të mirë. Sistemi i pagës për nëpunësit civilë u riformulua në vitin 2001 dhe nivelet e pagave u rishikuan në mënyrë të konsiderueshme në mes të vitit 2002, duke rezultuar kështu në një sistem page më modern dhe më efektiv, por ky sistem u zbatua vetëm për ata të caktuar si nëpunës civilë, që do të thotë për afërsisht 3500 njerëz në total. Në 2004 Qeveria pranoi se numri i sistemit të pagave në veprim në pjesë të ndryshme të administratës qendrore dhe sektorit publik rezultonte me ndryshime të mëdha në paga për punë të ngjashme në organe të ndryshme të sektorit publik dhe krijoi një grup pune ndërministror<sup>100</sup> për të rishikuar strategjinë e pagave nëpër sektorin publik dhe bëri propozime për të harmonizuar këto sisteme. Paralelisht me këtë, një projekt<sup>101</sup> i financuar nga Bashkimi Evropian i quajtur “Reforma e Shërbimit Civil” u ngarkua për të zhvilluar, në bashkëpunim me DAP, një sistem page të ri të propozuar për sektorin publik të bazuar në parimet Evropiane. Veprimi në këtë fushë mbetet një prioritet i rëndësishëm për të aftësuar sektorin publik për të tërhequr, ruajtur dhe motivuar personel të mirë.

#### **Transparenca, Barazia e Brendshme dhe Siguria e Pagës**

**5.27 Sistemi i tanishëm i pagave nuk është transparent dhe është i ndërlikuar për t'u administruar.**<sup>102</sup> Gjashtë sisteme të ndryshme pagash bashkëekzistojnë në sektorin publik (Tabela 5.5). Secili sistem ka një numër të ndryshëm shtesash dhe zbaton metoda të ndryshme shpërblymshme, duke e shtuar vështirësinë. Duke pasur parasysh strukturat e ndryshueshme të karrierës të zbatueshme për funksione të specializuara, është e dëshirueshme që të zvogëlohen sa më shumë që të jetë e mundur ndryshimet ndërmjet sistemeve dhe gjerësisht të sigurohen paga të barabarta për nivele pune ekuivalente nëpër sektorë, përmes metodës të sistemit të klasifikimit të profesioneve. Parimet evropiane si dhe praktikata e mira janë një mjet i dobishëm në këtë drejtim. (Kutia 5.1).

<sup>100</sup> Grupi i punës e dha raportin dhe rekomandimet e tij në mars të 2005.

<sup>101</sup> Projekti për Reformën e Shërbimit Civil të financuar nga BE, përfshin një përbërës të rëndësishëm në reformën e pagave dhe një përbërës të veçantë në përmirësimin e aftësive administruese HR duke përfshirë aftësitë në vlerësimin e paraqitjes në punë.

<sup>102</sup> Ndërkohë që analiza e këtij raporti nuk mbulon periudhën mbas majit 2006, vlen të theksohet që prej qershorit 2006, qeveria ka ndërmarrë masat e mëposhtme si pjesë e planit të saj të përgjithshëm për reformimin e sistemit të pagave: a) zgjerimi i skemës së shërbimit civil në institucionet në vartësi të Këshillit të Ministrave dhe ministrive të linjës në nivel qendror dhe lokal; b) rritje të pagave të punonjësve pa arsim të lartë (mesatarisht 27 përqind), të punonjësve me arsim të lartë (mesatarisht 20 përqind), infermiere (mesatarisht 25 përqind) me synimin për të afruar pagat e tyre me ato të shërbimit civil; c) rritjen e pagave të nëpunësve të tatimeve dhe doganave; d) reformimin e sistemit të pagave për policinë e shtetit.



**Table 5.5. Përmbledhje e Karakteristikave Kryesore të Sistemeve të Pagave Ekzistuese**

Sistemi	Përmbledhje	Kush është i garantuar
Sistemi i shërbimit civil	9 kategori profesionale nga niveli i specialistëve më të ulët tek niveli më i lartë i Sekretarit të Përgjithshëm	U fut në veprim në 2001 për Ministrinë dhe Kabinetin e Ministrave dhe më pas u shtri më tej për të mbuluar një numër organizatash të nënvarura
Sistemi i pagave fikse	Paga fikse janë vendosur për pozicione të emëruara pune. Nuk ka shtesa të tjera.	Zyrtarë të lartë shteti, gjyqësori, profesione të tjera të specifikuar (më pak se 1 % e totalit të punonjësve në sektorin publik)
Sistemet e 10 dhe 14 klasave	Përcaktojnë pagat dhe shtesat për 10 dhe 14 kategori	Pjesa më e madhe e institucioneve të nënvarura
Sistemi i 22 Klasave <sup>1/</sup>	Përcaktojnë pagat dhe shtesat për 22 kategori	Të punësuar që kanë “status të veçantë” duke përfshirë ata të Taksave, shërbimit të Inteligjencës, shërbimit zjarrfikës dhe policinë e specializuar (policinë e burgjeve, elektrike, pyjore dhe policinë e ndërtimit)
Sistemi i gradave	Pagesa dhe shtesa për kategoritë ushtarake dhe policore	Ushtria dhe policia a shtetit

*Shënim:* <sup>1/</sup>Një organizatë ka një variant për sistemin e shkallës 22 me një klasë më tepër.

*Burimi:* Banka Botërore, DAP

**5.28 Kufiri i pagës totale ndryshon mjaft në sisteme të ndryshme.** Tabela 5.6 përshkruan elementët kryesorë të sistemeve të tanishme të pagave dhe jep vlerat aktuale të 2005 për institucione të përzgjedhura (shërbimi civil, doganat, tatimet, shpërndarjen e shërbimit shëndetësor dhe shpërndarjen e shërbimit arsimor). Tabela 5.6 ilustron ndryshimet në kufijtë e pagës në sisteme të ndryshme.<sup>103</sup>

**5.29 Nivelet e shpërblimeve ndryshojnë mjaft në sisteme të ndryshme pagash dhe në disa institucione përbëjnë një pjesë të lartë të pagës totale duke çuar në ndryshime të rëndësishme në pagën totale për punonjësit që bëjnë të njëjtën punë.** Shpërblimet në shumicën e institucioneve në mënyrë tipike shkojnë deri në një pagë mujore në vit, të pagueshme në fund të vitit. Në sistemin e pagës të shërbimit civil, punonjësit mund të marrin një shpërblim vjetor prej 1, 2 ose 3 muaj page që varet nga rezultati i vlerësimeve për performancën e tyre, që do të thotë se shpërblimi mund të vlejë deri në 25% mbi pagën e tyre totale vjetore.<sup>104</sup> Në disa institucione nivelet e shpërblimeve janë edhe më të larta, p.sh. në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve shpërblimet deri në tre paga mujore mund t'i paguhen të njëjtit punonjës më shumë se një herë në vit,<sup>105</sup> në Shërbimin e Policisë së Shtetit, shpërblimet mund të arrijnë deri në 6 paga mujore në vit; dhe në Dogana, ka një seri shpërblimesh që në total mund jenë më shumë se 100 % të pagës totale.<sup>106</sup>

<sup>103</sup>Ndryshimet e dhëna në këtë tabelë janë të bazuara vetëm në paga dhe shumën e zbritur. Kur shpërblimet merren parasysh, ndryshimet në disa raste janë edhe më të mëdha p.sh. paga totale plus shpërblimet në tatime dhe doganë i tejkalojnë ato në shërbimin civil për nivelet më të larta të profesioneve; dhe ndryshimi midis shërbimit civil dhe atij shëndetësor/arsimor është më i madh kur bazohet mbi pagën totale plus shpërblimet.

<sup>104</sup> Fondi i pagave i përdorur për të paguar shpërblimet në rastin e nëpunësve civilë u vendos më parë në 5 përqind të shpenzimeve totale për pagat, e njëjta përqindje si në institucionet e tjera. Kjo nuk lejoi pagimin e të gjithë shumës së shpërblimeve të parashikuara në ligj (deri në 3 paga mujore) Kështu që për nëpunësit civilë shifra prej 5 përqind u rrit në 2005 në 15 përqind duke lënë të kuptohet se në të ardhmen shpërblime më të larta mund t'u paguhen nëpunësve civilë krahasuar me punonjës të tjerë të sektorit publik në institucione ku fondi i shpërblimeve do të mbetet në 5 përqind.

<sup>105</sup> Administrata e Tatimeve këshilloi se ndërsa në teori shpërblimi për një inspektor tatimesh mund të jetë 100 përqind e pagës në praktikë shpërblimi mesatar është përafërsisht 50 përqind e pagës.

<sup>106</sup> Administrata e Doganave këshilloi se nivelet tipike të shpërblimeve për punonjësit në zyrat qendrore janë në mënyrë tipike në kufijtë nga 125 përqind - 175 përqind të pagës totale dhe për punonjësit operativë në bazë 67 përqind - 100 përqind të pagës totale.

### **Kutia 5.1. Parimet Evropiane dhe Praktika e Mirë: Një Sistem Vlerësimi**

Në vlerësimin e sistemit të pagave në ekonominë në tranzicion është përdorur një sistem i parimeve Evropiane që reflekton praktikën e mirë në sektorët publikë të vendeve të Evropës Perëndimore. Sistemi mbulon si sistemin e pagave ashtu dhe sistemet për të dhënë vlerësime në lidhje me paraqitjen në punë. Parimet kryesore të bazuara në praktikën evropiane janë:

**-Transparenca:** sistemi i pagave duhet të jetë i thjeshtë për t'u përshkruar dhe administruar me shumicën e pagave të përmbajtura në "pagat bazë" dhe një numër minimum të shtesave të veçanta.

**-Barazi e brendshme:** duhet të ketë paga të barabarta për punë të barabarta në organizatë. Vlerësimi i "punës së barabartë" duhet të bazohet mbi parime të qëndrueshme të klasifikimit të profesioneve që vlerësojnë përgjegjësinë relative dhe vështirësitë e profesioneve në mënyrë objektive.

**-Stimuli i Përgjegjësisë (ndonjëherë i njohur si "progres vertikal"):** duhet të ketë ndryshime të dukshme të pagave për kategori të ndryshme për t'i dhënë personelit të mirë stimul për të pranuar punë në nivele më të larta vështirësie profesioni dhe përgjegjësie duke përfshirë dhe përgjegjësinë e administrimit. Një tregues i kësaj është "koeficienti i diferencimit (kompresimit)" që do të thotë raporti i pagës totale për profesionet e kategorive më të larta me pagën totale për profesionet e kategorive më të ulëta. [Shiko Shënimin 1]

**-Stimuli për performancë (ndonjëherë i njohur si "progres horizontal"):** duhet të ketë rritje sistematike (p.sh. në çdo një vit apo dy vite) në paga për çdo nivel pune të dhëna që kanë për qëllim të njohin rritjen e eksperiencës dhe performancës për atë nivel profesioni për një periudhë kohe të caktuar. Vendime të tilla për pagën në lidhje me performancën duhet të bazohen mbi një sistem objektiv vlerësimi për performancën p.sh. nëpërmjet një rishikimi sistematik të strukturuar të performancës të çdo anëtari të personelit.

**-Pagë e sigurt:** një përqindje e lartë e pagës duhet të garantohet me një limit mbi shumën e çdo shpërblimi apo të pagesave të tjera që varen nga dëshira e menaxherëve p.sh. një maksimum prej 10% të pagës totale. Vendimet mbi shpërblimet apo pagesat e tjera që jepen sipas dëshirës së menaxherëve duhet të varen nga një sistem që i shpërblen ata mbi baza objektive për të siguruar se ato zbatohen në mënyrë konsistente nga menaxherë të ndryshëm dhe nga institucione të ndryshme.

**-Konkurrues:** nivelet e pagave duhet të jenë në mënyrë të arsyeshme në përputhje me nivelet e pagave në sektorin privat dhe pjesë të tjera të sektorit publik, p.sh. 80%-90% të nivelit të pagave të sektorit privat. [Shënimi 2].

Një aspekt tjetër i rëndësishëm, veçanërisht për ekonominë në tranzicion, është se nivelet e pagave duhet të jenë të përbalueshme, të bazuara në të dhëna të sakta për numrin e punonjësve në nivele të ndryshme dhe brenda detyrimeve normale për sa i përket shpenzimeve totale për paga si një përqindje të PBB.

Shënime:

1/Eksperiencia në vendet në tranzicion tregon se është e rëndësishme të shqyrtohet jo vetëm koeficienti i përgjithshëm i diferencimit nga fillimi në fund i strukturës por edhe diferencialet ndërmjet të gjitha gradave në sistem. Në Kroaci dhe Serbi, koeficientët e diferencimit u rritën brenda 3 vjetëve të fundit duke zbatuar rritje të larta për nivelet e larta eprore por me një ndryshim të vogël në nivelet profesionale me eksperiencë - kjo do të thotë se rritja në koeficientët e përgjithshëm të diferencimit nuk bëri asgjë për të përmirësuar stimulimin për punonjësit profesionalë dhe me eksperiencë për të kërkuar përgjegjësi më të mëdha, duke përfshirë dhe përgjegjësinë e administrimit.

2/Shumica e shërbimeve civile nuk kanë për qëllim të paguajnë në të njëjtat nivele si sektori privat por le të themi në 80-90 përqind të pagës të sektorit privat. Kjo merr parasysh sigurinë më të madhe të punësimit në sektorin publik, motivimin e veçantë të shumë njerëzve për të punuar në shërbimin publik dhe limitet e buxhetit në sektorin publik. Krahasimet e pagave duhet gjithashtu të kenë parasysh produktivitetin relativ dhe eficiencën në sektorët publik dhe privat.

*Burimi:* Të ndryshme

**5.30 Këto ndryshime të mëdha në shumat e shpërblimeve çojnë në pabarazi të mëdha në të ardhurat totale për të njëjtin nivel pune. Për më tepër dhënia e shpërblimeve varet nga gjykimi i**

menaxherëve, dhe për rrjedhojë shpesh nuk garanton një bazë objektive për të siguruar se shpërblimet bazohen mbi merita.

**5.31 Nivelet e pagave që zbatohen për punonjësit e arsimit dhe shëndetësisë janë më poshtë se ato që zbatohen për nëpunësit civilë për nivele ekuivalente profesionale.** P.sh. profesioni i një mësuesi të shkollës së mesme ekuivalente me një IVc specialist në shërbimin civil në fund të vitit 2005 u pagua me rreth 80% të pagës të ekuivalentit të tij në shërbimin civil. Në sektorin e shëndetësisë, profesioni i një doktori specialist, që mund të konsiderohet ekuivalent me nivelin më të lartë të specialistit, kategoria IVa, u pagua me 60% të nivelit të pagës më të ulët të specialistit të shërbimit civil.<sup>107</sup>

**5.32 Me të vërtetë mungesa e një sistemi të përbashkët klasifikimi për profesionet do të thotë se nuk ka baza të qëndrueshme për të siguruar paga të njëjta për punë të njëjtë.** Megjithëse sistemi i klasifikimit për profesionet për nëpunësit civilë është përcaktuar në Udhëzimin 1<sup>108</sup> ai nuk mund të zbatohet në të gjithë sektorin publik. DAP i mbështetur nga projekti për shërbimin civil i financuar nga BE, analizoi dhe vlerësoi një numër profesionale tipike në disiplina të ndryshme të sektorit publik duke përdorur një sistem vlerësimi të thjeshtë profesionale. Ky vlerësim pilot i profesioneve u njoh nga DAP-i do të ishte me vlerë për të ngritur një sistem të njëjtë klasifikimi për profesionet të bazuar në formate standarde të përshkrimit të profesioneve. Kjo do të siguronte një mënyrë objektive për të krahasuar profesionet dhe do të jepte një bazë të qëndrueshme për të futur një sistem page të harmonizuar në të gjithë sektorin publik.<sup>109</sup>

## **Njohja e Përgjegjësisë dhe Performanca**

**5.33 Ndërsa sistemi i pagës në sektorin publik në mënyrë të arsyeshme është i diferencuar, të tjerët nuk janë.** Në mënyrë që të lejojnë ndryshime të dukshme pagash ndërmjet niveleve të ndryshme profesionale (“progresi vertikal”), sistemet e tjera të pagave kanë nevojë të jenë të diferencuara; dhe të gjitha sistemet e pagave kanë nevojë të sigurojnë njohje më të madhe për performancën e një niveli profesioni të dhënë (“progresi horizontal”). Diferencimet e pagës për të mbajtur parasysh nivelet e ndryshme të përgjegjësisë dhe nivelet e ndryshme të performancës janë thelbësore për të motivuar menaxherët dhe punonjësit. Më poshtë jepet një vlerësim nëse sistemet shqiptare të pagës kanë tendencë të inkurajojnë një sens të drejtësisë midis punonjësve dhe që sigurojnë një stimul për performancë të mirë.

### ***Progresi Vertikal***

**5.34 “Koefficienti i diferencimit” në sistemin e pagave në shërbimin civil me 3.85 është në nivel të arsyeshme në raport me vendet e tjera.<sup>110</sup>** Ky koefficient i diferencimit lejon ndryshime të rëndësishme në pagën totale ndërmjet niveleve të profesioneve ç’ka krijon një stimul për stafin për të kërkuar përgjegjësi më të lartë duke përfshirë dhe përgjegjësinë e administrimit. Këto diferenca (19%-

<sup>107</sup> Megjithatë, kur merren parasysh shtesat jo-sistematike mesatare që i paguhen një doktori, diferenca ulët ndjeshëm - mbi këtë bazë doktori specialist paguhet 82 përqind të profesionit ekuivalent në shërbimin civil. Kjo ilustron mungesën e transparencës në sistemet e tanishme të pagave dhe vështirësinë për të siguruar barazi në sistemet e ndryshme të pagave.

<sup>108</sup> Udhëzim Nr.1 e dt. 13.06.2000.

<sup>109</sup> Projekti BE-Ramboll ka formuluar dhe prezantuar një formë të propozuar të Përshkrimit të Punës sipas standardeve të BE dhe një qëndrim të unifikuar të propozuar për të vlerësuar profesionet. Projekti ka trajnuar gjithashtu një grup të vogël punonjësish me qëllim që të përgatisë përshkrime pune të tilla si dhe të vlerësojë punët duke përdorur metodologjinë e testuar në studimin pilot. Zhvillimi i përshkrimeve të punës me cilësi të mirë me qëllim klasifikimin e punëve mund të kontribuojë gjithashtu në administrimin më efektiv të performancës duke siguruar për menaxherët dhe punonjësit metodën për të përgatitur plane pune dhe për të vendosur objektiva për matjen e performancës.

<sup>110</sup> Raporte më të larta (deri në 7.0 përqind apo më shumë) janë ndeshur në disa vende të tjera në tranzicion, por kjo është në rastet ku profesionet e niveleve më të ulëta përfshihen (p.sh punët rutinë të zyrave).

35% deri në nivelin e profesionit IIa, dhe 10% për dy nivelet e profesioneve më sipër) janë edhe më të larta se në vendet e tjera, ku diferencat zakonisht janë nga 15%-25% për nivelet kryesore profesionale dhe rrjedhimisht duhet të sigurojnë një nxitje të mirë për punonjësit e kualifikuar dhe kompetentë për të kërkuar përgjegjësi më të madhe.

5.35 Në sistemin e klasave të pagave, koeficientë më të vegjël të diferencimit dhe ndryshime më të vogla në pagën neto totale ndërmjet niveleve të profesioneve nuk sigurojnë nxitje të madhe për punonjësit për të përmirësuar performancën dhe për të kërkuar përgjegjësi më të lartë. Në mënyrë të veçantë, ndërsa paga e punonjësve në nivelet e ulëta duket më të krahasueshme, nivelet e pagave për menaxherët janë mjaft të diferencuara në shërbime të ndryshme.<sup>111</sup> (Tabela 5.7).

5.36 Plani i qeverisë për të harmonizuar sistemet e pagave në sektorin publik do të merrej me këtë çështje duke sjellë sisteme pagash të tjera, ndoshta në disa faza, gjerësisht në të njëjtat nivele pagash si në sistemin e pagave të shërbimit civil, ç'ka do të prezantonte diferencime më të mira ndërmjet niveleve të profesioneve dhe do të krijonte një stimul më të madh për punonjësit për të pranuar nivele më të larta përgjegjësie.

**Tabela 5.6. Shembuj të Ndryshimeve në Pagën Mujore Totale të Profesioneve Administruese**

Titulli i profesionit	Paga Totale (lek bruto mujore)
Shërbimi civil: Shef i Njesisë (klasa IIIa)	69.557
Taksat: Menaxher, kategoria XXII	57.918
Doganat: Drejtori i Zyrës së Doganave	44.019
Poliklinika: Përgjegjësi i Shërbimi	34.096
Spitali: Përgjegjësi i Shërbimit	33.841
Shërbimi i Arsimit të Qarkut: Drejtori	54.966
Arsimi: Drejtori i Shkollës së Mesme	32.236

*Burimi; Banka Botërore, LSMS, INSTAT, DAP*

### **Progresi Horizontal**

5.37 Për një nivel profesioni të dhënë, diferencat e pagave janë minimale, duke mos lënë vend për marrjen parasysh të performancës së përmirësuar të bazuar në eksperiencën në rritje. Në të gjitha sistemet, paga totale për çdo gradë është një shumë fikse, pa ndryshime në pagë kur një person fiton eksperience dhe rrit performancën përveçse shtesa për vjetërsinë në punë që paguhet për vitet e eksperiencës. Nëse inflacioni vjetor lihet mënjanë, një person mbetet pothuajse me të njëjtën pagë totale edhe po të ketë punuar në atë nivel profesioni për shumë vite. Kjo ka të ngjarë që në mënyrë të paarsyeshme të ushtrojë presion ndaj menaxherëve për të ngritur në përgjegjësi punonjësit e tyre në një shkallë më lartë si të vetmen mënyrë për t'u dhënë një pagë më të lartë si mirënjohje për performancën e mirë në punë. Praktika e zakonshme Evropiane është që të ketë një kufi page për çdo gradë, me një maksimum dhe minimum të përcaktuar dhe që lejon rritje të pagave brenda këtij kufiri çdo vit ose dy vite ndërkohe që performanca dhe eksperiencia e anëtarit të personelit vjen duke u rritur.<sup>112</sup>

### **Konkurrenca e Jashtme e Pagave të Sektorit Publik**

5.38 Bazuar në të dhënat e disponueshme, duket se paga e shërbimit civil vazhdon që në mënyrë të arsyeshme të jetë konkurruese krahasuar me sektorin privat. Pagat e shërbimit civil tashmë kanë pësuar një reformë të dukshme në këto 5 vitet e fundit duke përfshirë një rishikim të

<sup>111</sup> Pa një sistem të përbashkët për vlerësimin e punëve në përdorim, kjo tabelë bazohet kryesisht në titujt e punëve. Ka të ngjarë që të ketë disa ndryshime në nivelet e përgjegjësisë dhe vështirësisë së këtyre profesioneve të administrimit, por kjo do të shpjegonte vetëm një pjesë të ndryshimeve të mëdha në paga.

<sup>112</sup> Futja në përdorim e një shkalle për pagat për çdo kategori ka qenë një tendencë e përbashkët për vende të tjera në tranzicion - p.sh. Republika Çeke dhe Armenia e kanë futur në përdorim një ndryshim të tillë.

nivelit të pagave duke u bazuar në një sondazh për pagat të kryer për këtë qëllim në vitin 1999 për t'u përfruar më shumë me sektorin privat.<sup>113</sup> Në mungesë të sondazheve zyrtare për pagat në sektorin privat që prej asaj kohe, u përdorën të dhënat e LSMS dhe të dhënat jozyrtare të marra mbi nivelet e pagave në sektorin privat (Tabela 5.8). Kjo tregoi se pagat e nëpunësve civilë janë akoma relativisht konkurruese krahasuar me sektorin privat me një shkallë që ndryshon në nivele të ndryshme profesionale. Ato tregojnë se paga e shërbimit civil është diçka më e lartë se nivelet e pagave në sektorin privat shqiptar në të gjitha nivelet.<sup>114</sup>

**Tabela 5.7. Paga Totale e Punonjësve të Kompanive të Sektorit Privat në të gjithë Shqipërinë**

Niveli i Profesionit (LSMS)	Lek neto mujore	Ekuiv.Lek bruto mujore	Afërsisht. Ekuiv. Niveli i Punës në Shërbimin Civil	Shërbimi Civil (Lek bruto mujore)	Niveli i Profesionit (LSMS)
Menaxher	69.962	81.978	Drejtori i Departamentit	89.271	Menaxher
Supervizor	43.428	51.209	Shefi i Sektorit	69.557-85.360	Supervizor
Jo Menaxher apo Supervizor	26.856	31.240	Specialist	33.111-54.080	Jo Menaxher apo Supervizor

*Burimi:* Banka Botërore, LSMS, INSTAT, DAP

**5.39 Ruajtja e konkurrencës së pagës së shërbimit civil/sectorit publik në të ardhmen do të kërkojë monitorimin sistematik të niveleve të pagave të sektorit privat.** Kjo mund të bëhet nëpërmjet një sondazhi të thjeshtë për pagat në çdo 2-3 vjet, që mund të kryhet nga apo për llogari të DAP-it. Përveç kësaj, do të ishte e dobishme për institucionet që të monitoronin humbjet nga largimin e punonjësve çdo vit për të identifikuar cilat lloj postesh (funksionesh) dhe punonjësish janë më të vështirë për t'u ruajtur; dhe çdo vështirësi në rekrutimin e punonjësve, për të identifikuar cilat tipe funksionesh dhe stafesh janë më të vështirë për t'u rekrutuar. Të dhëna të tilla japin një informacion të dobishëm për vendimet e ardhshme në lidhje me pagat duke treguar shembuj ku nivelet e pagave nuk janë konkurruese.

### **Reforma e Sistemeve të Pagave: Rruga Përpara**

**5.40 Nga diskutimi i mësipërm dhe krahasimi me standardet Evropiane, del qartë se disa masa të rëndësishme për reformën e pagave janë të nevojshme me qëllim që të adresohen mangësitë e mëposhtme në sistemin shqiptar të pagave në sektorin publik:**

- aktualisht ka probleme serioze të pabarazisë në pagat e sektorit publik, si në lidhje me pagat dhe shtesat ashtu dhe në lidhje me shpërblimet
- ndërsa sistemi i pagave të sektorit publik ka një koeficient diferencimi të mirë dhe diferenca të mira page ndërmjet gradave, nuk ndodh kështu në të gjitha pjesët e sektorit publik.
- në të gjitha sistemet duke përfshirë edhe sistemin e shërbimit civil nuk ka pothuajse asnjë mundësi për të njohur performancën për çdo nivel pune të dhënë.
- nuk ka një sistem të përbashkët për klasifikimin e profesioneve për të dhënë një bazë për të siguruar paga të barabarta për punë të barabartë.

<sup>113</sup> Përjashton nivelet e larta të pagave në organizatat e huaja dhe ndërkombëtare që paguajnë më shumë.

<sup>114</sup> Ky konkluzion është i ndryshëm nga konkluzioni që dikush mund të nxjerrë nga krahasime të bazuara mbi të dhëna të INSTAT-it të paraqitura në të shkuarën, të cilat sugjerojnë se paga në sektorin publik është shumë më e lartë se paga e sektorit privat. Ne e konsiderojmë krahasimin e LSMS si më të besueshëm sepse ai bazohet në një sondazh anonim të individëve privatë - në kontrast me këtë, të dhënat e INSTAT për sektorin privat kanë të ngjarë që ta fshehin pagën e sektorit privat për shkak të mosraportimit të mirë të nivelit të pagave nga ana e të anketuarit, që është gjithashtu një problem tipik edhe për vendet e tjera në tranzicion.

5.41 **Siç është njohur tashmë nga qeveria dhe nga DAP-i në rishikimin e tij të plotë të sistemit të pagave në sektorin publik, është e dëshirueshme që Shqipëria të zbatojë parimin e pagës së barabartë për punë të barabartë në të gjithë sektorin publik.** Idealisht kjo duhet të përdorë një mënyrë vlerësimi profesionale për të marrë parasysh nivelet e ndryshme të përgjegjësisë dhe të vështirësisë në profesione të ndryshme.

5.42 **Arritja në reformën e pagave ndihmohet nga fakti se të gjitha nivelet e pagave varen nga aprovimi i DAP-it dhe Ministrisë së Financave.** DAP-i ka eksperiencë të konsiderueshme në reformën e pagave në pesë vitet e fundit. Analiza e tij për vitin 2004 për sistemet aktuale të pagave dhe rekomandimet e vitit 2005 mbi harmonizimin e sistemeve të pagave është e plotë dhe përmban koston e detajuar të ndryshimeve të propozuara. Ky kapacitet brenda DAP-it është më i madh se në shumë vende të tjera në tranzicion, kapacitet që duhet të mundësojë një qëndrim profesional dhe të mirëmenaxhuar për zbatimin e kërkesave për reformat e ardhshme të pagave.

5.43 **Duke u bazuar në punën e bërë tashmë nga DAP-i dhe projekti i BE-Ramboll, dy mundësi të përshtatshme janë identifikuar:**

1. Projekti i financuar nga BE ka propozuar një sistem të përbashkët për kategoritë (gradat) e profesioneve dhe kufijtë e pagave që do të zbatoheshin në të gjitha institucionet e sektorit publik, që do të thoshte se të gjitha institucionet do të përdornin me përpikmëri të njëjtin sistem page dhe të njëjtin skemë për klasifikimin e profesioneve për të caktuar profesionet në nivele të përshtatshme kategorish.
2. DAP ka propozuar një sistem page të harmonizuar në të cilin arsimit dhe shëndetësisë dhe organe të tjera të sektorit publik mund të vazhdonin të kishin paga të veçanta dhe struktura të kategorive të përshtatshme për llojin e punës së tyre, por në të cilën barazia e pagës do të caktohej duke vendosur marrëdhënie të pranuar ndërmjet niveleve kryesore të profesioneve në sistemet e ndryshme të bazuara në klasifikimin e përshtatshëm të profesioneve.

5.44 **Të dyja alternativat janë të vlefshme nga këndvështrimi i një “page të barabartë”, si edhe nga pikëpamja e parimeve evropiane.**<sup>115</sup> Varianti 1 ka avantazhin e krahasimit total dhe barazisë transparente. Varianti 2 ka avantazhin se lejon fleksibilitetin e organeve të ndryshme për të vendosur se çfarë strukture e gradave të pagës dhe mënyrave për të bërë karrierë janë të përshtatshme për tipin e veçantë të punës së tyre.

5.45 **Kostoja për të arritur barazinë në paga është e lartë në lidhje me detyrimet fiskale dhe një qëndrim me faza për zbatimin është rrjedhimisht i dëshirueshëm.** Nëse sistemi i pagës së sistemit civil duhet të përdoret si bazë për të arritur barazinë e pagave në të gjithë sektorin publik, siç është propozuar nga DAP-i dhe siç është përdorur si një parim nga skuadra e financuar nga BE, të dyja mundësitë do të kërkojnë nivelet e pagave në organe të tjera të sillen në të njëjtin nivel me nivelet e pagave në shërbimin civil në kohën e duhur. Kostoja e këtij skenari duke përdorur modelin e pagave (Kutia 5.2) tregon se kostoja është e lartë në lidhje me kufizimet fiskale, që do të thotë se një prezantim me faza i kësaj reforme është i dëshirueshëm (p.sh. gjatë një periudhe 3 vjeçare) (Aneksi 5.1).

5.46 **Shpejtësia dhe kryerja në faza e ndryshimeve, p.sh në sektorët e arsimit dhe të shëndetësisë duhet që idealisht të lidhet me programin e reformës,** që do të thotë se shpenzime të tjera për shëndetësinë dhe arsimin duhet të lidhen me përmirësime reale në reformë në këto dy sektorë

---

<sup>115</sup> Megjithatë, parimet Evropiane sugjerojnë se propozimet e DAP duhet të përmirësohen për të lejuar më shumë “progres horizontal” në paga; dhe për të ulur madhësinë e shpërblimeve në krahasim me pagën e garantuar.

me qëllim arritjen e përmirësimeve të matshme në rendimente në këmbim të këtij shpenzimi ekstra. P.sh. në sektorin e arsimit; përmirësimi i kualifikimit të mësuesit, numri i nxënësve, numri i orëve të mësimdhënies, materialet e mësimit duhet të shoqërohet me përmirësime të tjera në pagën e mësuesit për të rritur përfitimet nga shpenzim më i lartë për paga.

**5.47 Rritja në të ardhmen në paga dhe rroga duhet të ndodhë vetëm brenda kuadrit plotë të reformës së sistemit të pagave.** Kohët e fundit qeveria ka deklaruar qëllimin e saj për të ngritur pagat dhe rrogat për një pjesë të madhe të punonjësve publikë. Ndërsa përmirësimet e kohëve të fundit në kushtet makro-fiskale mund të krijonin hapësirë për rritje page në krahasim me shpenzime të tjera parësore, këto rritje mund të ishin antiproduktive nëse faktorë strukturorë të rëndësishëm që shtrembërojnë nxitjet për performancë më të mirë nuk do të zgjidhen ashtu siç duhen.

**5.48 Përmirësimi i strukturës nxitëse do të kishte rrjedhoja buxhetore, por ato nuk duhet të jenë të tepruara në rast se ato janë të mirë targetuara dhe të futura gradualisht brenda një kuadri buxhetor afatmesëm.** Kuadri fiskal afatmesëm kërkon të kufizojë koston e përgjithshme pagave në rreth 6.5 % të PBB-së. Rritjet e planifikuara në reformën e pagave do të duhet të marrin në konsideratë kufizimin e parashikuar fiskal të gatshëm dhe jo ta tejkalojnë atë.

### **Kutia 5.2. Modelimi i Reformës së Pagave**

Në pranverë të vitit 2005, Ministria e Financës filloi të hartojë të dhënat e shërbimit civil pozicion pas pozicioni për çdo entitet individual si pjesë e përpjekjes bashkëpunuese me Bankën Botërore për të përmirësuar analizat e ndikimit fiskal të pagave dhe politikave të punësimit. Këto të dhëna u përdorën për të ndërtuar një model pilot që në mënyrë automatike llogarit kostot që një seri ndryshimesh të dhëna në pagën e shërbimit civil dhe niveleve të punësimit (deri në pozicionet specifike) do të shkaktonin në paga, kontributet e punëdhënësit, pagesat për largimin nga puna dhe sigurimet për papunësinë për disa vite. Modeli u lejon përdoruesve të vendosin parametra të rëndësishëm si dhe të vendosin për shpejtësinë dhe shtrirjen e reformave. Është projektuar për përdorim të lehtë me një nevojë minimale aftësisë kompjuterike. Ndërsa modeli pilot është i kufizuar vetëm për organet e qeverisjes qendrore, institucionet e varura dhe ministritë qendrore, me të dhëna e duhura, mund të shtrihet lehtësisht në pjesën tjetër të shërbimit civil. Aneksi 6.1 përmban një numër shembujsh skenarësh për reformën, të zhvilluar me modelin si një mjet për të nxjerrë në dukje disa nga çështjet dhe kompromiset (trade-offs) që reforma të tilla do të përfshinin.

Këta skenarë nuk kanë si qëllim të përdoren si propozime specifike të politikave. Qëllimi është më tepër që të zbulojnë ndikimet e ndryshme që shkaktojnë masat e ndryshme të politikave, dhe për rrjedhojë nxjerrjen në pah të disa prej çështjeve që duhet të zgjidhen me qëllim që të zhvillohen propozime për politika të mira.

Tipi i analizës së ndikimit fiskal që u demonstrua këtu, duhet të jetë pjesë e çdo propozimi për reformë. Po kështu, duhet të jetë dhe konsiderata për çështjet e cilësisë duke përfshirë dhe barazinë, mundësinë për të targetuar aftësitë e domosdoshme, që mungojnë, ndikimin social të çdo uljeje të papunësisë dhe çështjes nëse ulje të tilla do të dëmtonin shpërndarjen e shërbimeve ose funksioneve qendrore.

As modelet kompjuterike dhe as përmbledhjet sasiore të prezantuar në këtë kapitull mund të japin përgjigje të lehta për masat specifike që duhet të zbatohen. Pranohet gjerësisht se shumë nëpunës civilë e kanë të vështirë të mbajnë veten me pagat e tyre zyrtare. Në të njëjtën kohë rritja shumë e madhe e pagave në të gjithë sistemin nuk është një mundësi e përballueshme, po kështu nuk do të ishte një lëvizje e matur duke qenë se efektiviteti i i strukturës së tanishme të punësimit është i diskutueshëm. Për më tepër, masa të tilla të izoluar, natyrisht nuk do të zgjidhnin problemet e thella të performancës apo përqëndrimin sistematik mbi detyrat periodike dhe zbatimeve mekanike që largojnë vëmendjen nga aktivitetet e rëndësishme dhe pengojnë performancën e përgjithshme administrative. Për të zhvilluar programin e reformës së saj, Shqipëria duhet të vendosë se çfarë është e përshtatshme për rrethanat e saj duke marrë në konsideratë si përmbajtjen ashtu dhe hapat.

*Burimi:* Banka Botërore

## E. MENAXHIMI I SHËRBIMIT CIVIL

5.49 **Menaxhimi i shërbimit civil për të siguruar rezultatet e nevojshme me standarde të larta cilësie brenda kufizimeve fiskale kërkon struktura organizimi efektive dhe eficiente; procese të bazuara në merita për të bërë të mundur që njerëzit më të mirë merren në punë; administrimi i mirë i njerëzve dhe performancës; kontrolli financiar i kostove të personelit.** Progres i mirë është bërë në të gjitha këto fusha por është e nevojshme që të bëhen përmirësime të mëtejshme që do të kontribuojnë për të përmirësuar performancën e punës së institucioneve dhe të personelit. Në këtë seksion ne do të marrim në shqyrtim secilën prej këtyre kërkesave me rradhë.

### Zhvillimi i Strukturave Efektive dhe Efikase të Organizimit

5.50 **Projekti i rishikimit funksional ka qenë efektiv në rishikimin e strukturave të organizimit të Ministrive në një nivel makro - dhe ka nevojë të ndiqet me rishikime të institucioneve të varuara** Roli i projektit të rishikimit funksional ishte që të shqyrtonte strukturat e organizimit në lidhje me funksionet e organizatave dhe të rekomandonte struktura më efektive dhe efikase nëse nevojitej. Po të lihet mënjanë çfarë u diskutua më sipër për pakësimin e punonjësve, rishikimet funksionale rezultuan në disa ndryshime të menjëhershme në strukturat e organizimit dhe identifikuan nevojën për të qartësuar rolet dhe marrëdhëniet e një numri të pazakontë institucioneve që varen nga ministritë. Ky vazhdim pune ka nevojë të vazhdojë më tej me kujdes sipas metodës së zhvilluar për të identifikuar rolet dhe përgjegjësitë e sakta të këtyre organeve që kryejnë funksione qeveritare dhe linjat e përgjegjësisë ndërmjet agjencive varëse dhe ministrive përkatëse. Rishikimet funksionale janë shoqëruar me shumë probleme në lidhje me zbatimin e procesit të rregullt dhe të LShC siç u përmend në seksionin C.

### Krijimi i procedurave të bazuara në meritokraci

5.51 **Është e rëndësishme të sigurohet administrim dhe marrje e punonjësve të duhur në strukturat organizative.** Procesi i rishikimit funksional nuk përfshin rishikimin apo dhënien e rekomandimeve për numrin e punonjësve përveç rasteve kur identifikon duplikimin ose mbivendosjen e funksioneve (ose funksioneve që mungojnë) brenda një organizate. Plotësimi i strukturave me punonjës është një çështje për të siguruar nivelin dhe cilësinë e duhur e menaxherëve në njësitë organizative dhe numrin e përshtatshëm të punonjësve me aftësi dhe eksperiencën e kërkuar për të gjitha pozicionet në strukturë. Kjo kërkon procedura efektive për rekrutimin dhe ngritjen në detyrë të punonjësve mbi bazat e meritave dhe pasjen e një sistemi efektiv për administrimin e performancës së punonjësve. Këto çështje janë diskutuar më tej, më poshtë.

5.52 **Mungesa e përshkrimeve standarde të vendeve të punës dhe e një procesi të mirëpërcaktuar të klasifikimit të punës krijon një pengesë për një përcaktim efektiv të njësive organizative.** Aktualisht, ka një standard uniform për përshkrimin e vendeve të punës që përcakton qëllimet, detyrat dhe rezultatet e pritura nga pozicioni si dhe ka një metodë standarde për klasifikimin e punëve në kategori të përshtatshme brenda shërbimit civil. Një sistem i tillë nuk zbatohet për pjesën tjetër të administratës publike. Eksperienca nga vendet e tjera tregon rëndësinë që kanë përshkrimet cilësore për punët si bazë për të projektuar struktura organizimi të detajuara si dhe për të vendosur për nivelet e ndryshme për punonjësit që nevojitet.<sup>116</sup> Një përafrim i standardizuar për pjesën tjetër të administrimit publik do të lejonte një rekrutimin më efektiv të punonjësve në institucione (si për pozicione menaxheriale ashtu dhe për specialistët) si dhe do të ndihmonte për të siguruar barazinë e kategorive dhe pagave të profesioneve në të gjithë sektorin publik, çështje që u ngrit dhe më parë në këtë kapitull.

---

<sup>116</sup> Përshkrimet e standardizuara për profesionët do të kontribuonin gjithashtu për caktimin më efektiv të detyrave të punës së punonjësve, komunikimit ndaj punonjësve se çfarë pritet prej tyre si dhe monitorimi dhe përmirësimi i performancës së tyre.



## Zhvillimi i Performancës së Institucioneve dhe Individëve

**5.53 Qeveria njih nevojën për të përmirësuar sistematikisht praktikën e vlerësimit për performancën e punonjësve.** Kjo kërkon sisteme efektive në dy nivele: (i) një sistem për të vendosur objektiva të qartë në nivel institucional në përputhje me prioritetet e qeverisë dhe për të monitoruar arritjen e këtyre objektivave; dhe (ii) një sistem për vlerësimin e performancës të bazuar në përcaktimin e objektivave vjetorë dhe një proces për të monitoruar arritjen e këtyre objektivave.<sup>117</sup> Këto dy çështje të lidhura karakterizojnë dhe vende të tjera në tranzicion dhe eksperiencën tregojnë se ato kërkojnë përpjekje të mëdha për t'u zgjidhur në mënyrë efektive. Kjo kërkon shumë trajnim dhe një ndryshim në kulturën e të administruarit për t'i vendosur objektivat e pranuar të performancës në nivelin e njësive organizative, në përputhje me politikën e qeverisë, për t'i përdorur këto parashikime për të vendosur objektiva për menaxherë dhe punonjës individualë, për të vendosur procedurën dhe rregullat që imponojnë disiplinën më të mirë për proceset e vlerësimit për performancën vjetore të punonjësve dhe të trajnojnë menaxherët për të kryer vlerësime objektive dhe efektive të performancës së punonjësve të tyre.

**5.54 Pavarësisht pengesave të fundit në zbatimin e Ligjit të Shërbimit Civil (LShC) përpjekjet për ristrukturim kanë një aspekt pozitiv.** Ristrukturimi i ministrive ka nxjerrë në dukje si nevojën për përmirësuar praktikën e vlerësimit për performancën në punë të punonjësve si edhe ka dhënë të paktën një ilustrim bindës se si këto praktika mund të përmirësohen dukshëm. Për një kohë të gjatë, ministrat ankoheshin vazhdimisht se ishte pothuajse e pamundur të hiqje një nëpunës civil për shkak të performancës së dobët në punë, duke qenë se LShC kërkon prova të qëndrueshme të performancës së dobët, në formën e dy vlerësimeve të njëpasnjëshme të një performancë vjetore të pakënaqshme.

**5.55 Në fakt, sistemi aktual i vlerësimit të performancës nuk është efikas.** Problemi është se pothuajse asnjë nëpunës civil nuk merr ndonjëherë një vlerësim të pakënaqshëm për kryerjen e punës. Një pjesë e madhe e punonjësve (94 %) aktualisht renditet në dy kategoritë më të mira të kryerjes së punës<sup>118</sup> dhe kjo do të ketë prirjen për të nxitur vetëkënaqësinë e punonjësve për kryerjen e punës së tyre me shumë se sa do të nxiste mendimin analitik për hapat që nevojiten për të zhvilluar vazhdimisht aftësitë. Ka një numër arsyesh për këtë duke përfshirë një sistem shpërblimesh në bazë të performancës që krijon stimuj të fortë për supervizorët për t'u dhënë vlerësime performancë të larta punonjësve të tyre me qëllim që t'i bëjnë ata të pranueshëm për shpërblime të mundshme të mira në lidhje me performancën. Probleme të tjera përfshijnë:

- Kriteret për vlerësimin e performancës të punës fokusohen më shumë në cilësitë e sjelljes sesa në rezultate.
- Vlerësimet e performancës përgatiten vetëm nga supervizorët, pa kërkesa zyrtare për informacion sistematik nga të tjerët që janë në një pozicion për të dhënë informacion të dobishëm për kryerjen e punës nga ana e një nëpunësi civil të dhënë.
- Vlerësimi i performancës nga supervizorët brenda njësive organizative relativisht të mëdha nuk e përfshin si të tillë kriterin e saj se sa mirë ata vlerësojnë punonjësit që kontrollojnë.

<sup>117</sup> Ekziston një udhëzues ligjor për vlerësimin e performancës të stafit por kjo nuk është e zbatuar mirë në praktikë. Projekti i Reformës së Shërbimit Civil i financuar nga BE, të referuar më parë, po jep disa trajnime në teknikat e vlerësimit të performancës, por që mund të ketë vetëm një ndikim të kufizuar për shkak të kohëzgjatjes së shkurtër të këtij projekti.

<sup>118</sup> Ka pasur disa përmirësime. Në periudhën 2001-2004: përqindja e punonjësve e renditur në kategoritë më të larta nga 58 përqind në 43 përqind, por kjo u kundër-balancua nga një rritje në përqindje të renditur në kategorinë e dytë nga 36 përqind në 51 përqind.

- Shpërndarja e përgjithshme e vlerësimeve të performancës brenda njësisive organizative relativisht të mëdha (p.sh. ministrive) nuk është subjekt i kufizimit që pengon përqëndrimin e vlerësimeve të performancës në dy kategoritë vlerësuese më të larta.<sup>119</sup>
- Eprorëve nuk u jepet trajnim i mjaftueshëm dhe nxitje e mjaftueshme për të dhënë vlerësime të dobishme dhe testuese për performancën si dhe për të dhënë reagime më të shpeshta pozitive për performancën me qëllim që të përmirësojnë vazhdimisht performancën e stafit.
- Si stafit epror, ashtu dhe atij jo-epror nuk u jepet trajnim i mjaftueshëm se si të vendosin objektiva të arsyeshëm për performancën dhe si t'i përsosin ato për të fokusuar punën e çdo njërit si dhe të japin gjykime për kryerjen e saj.

**5.56 Përpjekje janë bërë për të përmirësuar procesin, por eksperiencia e vendeve të tjera në tranzicion tregon se një vlerësim efikas i performancës kërkon një program të rëndësishëm trajnimi dhe përpjekje të mëdha dhe të vazhdueshme.** Për shembull, projekti i BE-Ramboll në Shqipëri ka siguruar trajnime për menaxherët për t'i aftësuar në dhënien e vlerësimeve të performancës por periudha kohore e kufizuar e këtij projekti do të thotë se nuk ka vazhdimësi për të siguruar se trajnimi do realizohet në praktikë. Në Ukrainë, një sistem i ri për të vlerësuar performancën dështoi, sepse menaxherëve nuk iu dha asnjë trajnim në kohën kur ai u fut për herë të parë. Ndryshe nga kjo eksperiencë, projektet pilot në institucionet e përzgjedhura të shërbimit civil në Serbi dhe Bullgari kanë treguar se futja me kujdes e vlerësimit të performancës e mbështetur nga angazhimi më i lartë i administrimit dhe trajnimit thelbësor, mund të japin përfitime të konsiderueshme.

**5.57 Për të sjellë përmirësim të qëndrueshëm në performancën e institucioneve të shërbimit civil, nevojitet një përqasje e plotë për administrimin e punës së kryer e lidhur me objektivat e qeverisë.** Kjo kërkon:

- Vendosjen e objektivave të performancës në nivel institucional që janë të lidhura me prioritetet e qeverisë dhe monitorimin e performancës në varësi me ato objektiva.
- Administrimin e performancës brenda çdo institucioni, me procese për të vendosur objektiva organizatave, departamenteve dhe në nivel individual; dhe për të monitoruar performancën në lidhje me këto objektiva.
- Një proces efikas për të vlerësuar performancën e menaxherëve dhe punonjësve.

### **Planifikimi dhe Buxhetimi i Shpenzimeve për Paga**

**5.58 Planifikimi dhe dhënia e buxhetit efektiv për punonjësit varet nga informacioni i mirë i punonjësve, paraqitja e saktë në Ministrinë e Financës të numrave dhe kostove vjetore të punonjësve dhe monitorimit efikas të shpenzimeve të punonjësve kundrejt buxhetit.** Dy projekte kanë nisur të merren me dy aspekte kryesore të kësaj çështjeje, por të dyja do të kërkojnë burime të konsiderueshme për të përfunduar në mënyrë efektive:

<sup>119</sup> Shembujt përfshijnë: a) vendosjen e limiteve fikse për pjesën e vlerësimeve të performancës që mund të bjerë në kategori të veçanta-maksimume për dy kategoritë e renditura më lartë, minimume për kategoritë më të ulëta; b) vendosjen e kërkesave se shpërblimet që jepen si shpërblim për kryerjen e punës mbi bazën e vlerësimeve vjetore për kryerjen e saj nuk mund të tejkalojnë burimet e buxhetit të caktuara për shpërblime të tilla brenda një njësie të madhe organizative (p.sh. Ministria) – me fjalë të tjera që kërkon që shpërndarja e përgjithshme e rezultateve të vlerësimit të performancës të jetë e tillë që formula që lidh shpërblimet për performancën me rezultatet e performancës të japë një kosto totale të shpërblimit për performancën që nuk i tejkalon fondet e parashikuara në buxhet për këto shpërblime të performancës.

- Vendosjen në DAP të një baze të dhënash të centralizuar të të gjithë punonjësve të sektorit publik – kjo nisi në vitin 2002, por deri tani mbulon vetëm një pjesë të vogël të punonjësve të sektorit publik.
- Një projekt këshillimi TI të financuar nga jashtë për Thesarin që do të lejojë një hyrje të drejtpërdrejtë të të dhënave nga Ministritë dhe nga organe buxhetore të tjera të sektorit publik si dhe të dhëna të tjera. Thjeshtëzimi i sistemeve aktuale të pagave, siç është diskutuar më tej në këtë kapitull, kontribuon në përmirësimin e cilësisë të mbledhjes së të dhënave.

**5.59 Planifikimi i kërkesave për punonjësit aktualisht përqendrohet kryesisht në kostot e punonjësve se sa në përshtatshmërinë e niveleve dhe numrave të tyre në lidhje me objektivat e punës së institucioneve.** Aktori kryesor është Ministria e Financës, megjithëse DAP-it i kërkohet gjithashtu të shprehë një opinion mbi paraqitjet e buxhetit. Do të ishte me vend që të forcohej ky proces duke i dhënë një rol më të madh DAP për ta lejuar atë të japë opinion mbi klasifikimin e punëve dhe kostove që lidhen me pagat. Kjo do të ishte në përputhje me masat për reformat e marra në vende të tjera në rajon si Maqedonia dhe Serbia.

**5.60 Mungesa e një metode standarde për përshkrimin dhe klasifikimin e vendeve të punës e bën të vështirë punën e DAP-it dhe të Ministrisë të Financës për të rishikuar efektisht planet vjetore të kërkesave për stafin.** Mungesa e një metode analitike do të thotë që në rishikimin e kërkesave vjetore për buxhet, nuk ka një metodë analitike për të kryer rishikimin dhe për të siguruar përputhshmëri në mënyrën se si institucionet vendosin numrin e punonjësve të tyre në kategori të ndryshme. Ashtu si në vendet e tjera në tranzicion është e vështirë për të rishikuar organet në mënyrë që të vlerësohet nëse kostot dhe nivelet e numrit të punonjësve të kërkuar nga institucionet janë të përshtatshme për nevojat dhe mbi një bazë të harmonizuar në të gjitha institucionet. Siç u përmend më sipër në këtë kapitull, përshkrimet dhe klasifikimet standarde të vendeve të punës do ta lehtësonin këtë proces.

**5.61 Procesi i planifikimit dhe buxhetimit të stafit do të përfitonte nga kapaciteti i rritur i personelit të burimeve njerëzore në institucionet buxhetore si edhe punonjësve buxhetorë në këto institucione.** Procesi i paraqitjes së buxhetit është në mënyrë të panevojshme kompleks dhe i hapur për gabime. Siç u diskutua dhe më sipër, trajnimi për punonjësit buxhetore në institucione mund të ndihmojë në përmirësimin e procesit të parashikimit të buxhetit të punonjësve. Nga eksperiencia e vendeve të tjera në tranzicion ka gjithashtu të ngjarë që të jetë e dobishme të forcohet kapaciteti i punonjësve të burimeve njerëzore (HR) në institucionet buxhetore përmes trajnimit në analizën e punëve (që do të kishte kontribuar në vendime më të mira nga menaxherët për numrin e punonjësve të kërkuar në kategori të ndryshme); dhe se si të futësh të dhëna cilësore në Sistemin e Informacionit të Drejtimit të Burimeve Njerëzore (HRMIS).

## **Menaxhimi i pagave**

**5.62 Sistemi i tanishëm i Thesarit mbikëqyr shpenzimet e pagave në çdo institucion vetëm në nivel makro, bazuar mbi numrin total të punonjësve dhe kostove totale të listës së pagave në çdo institucion, gjë që e bën të vështirë kontrollin mbi keqpërdorime të mundshme të fondeve.** Rishikimi në nivel makro nuk lejon kontrolle p.sh. mbi mundësinë e punonjësve që nuk ekzistojnë realisht, njerëzve që fitojnë dy paga etj. Kjo konfirmon zbatimin në kohë dhe me cilësi të mirë të sistemit të ri të Thesarit që po zhvillohet tani.

**5.63 Duke qenë se Shqipëria nuk ka sisteme të automatizuara për të siguruar saktësinë e shpenzimeve mbi kostot e punonjësve – në veçanti nuk ka një sistem elektronik për listën e pagave dhe një bazë të dhënash për burimet njerëzore të lidhur me një sistem të tillë të listës së pagave – është e vështirë të konfirmosh se sa shumë kërkesat për buxhet pasqyrojnë realitetin.**

Disa nga problemet e saktësisë së të dhënave do të zgjidhen nga sistemi i ri i informacionit teknologjik të Thesarit, që ka një modul liste pagash specifike dhe përfundimi i Sistemit të Informacionit për Drejtimin e Burimeve Njerëzore, që të dyja e kanë afatin e përfundimit në mes të 2006. Kjo datë është shumë ambicioze për të dyja projektet po të mbahet parasysh sasia e punës së kërkuar për t'i vendosur të dyja sistemet në funksion me të dhëna të sakta. Saktësia e të dhënave në të dyja rastet varet nga cilësia e të dhënave të paraqitura nga institucionet buxhetore, kështu që do të jetë e rëndësishme të jepet trajnim i mjaftueshëm dhe efektiv i punonjësve në të gjitha institucionet për të siguruar zbatim të suksesshëm.

## F. PËRFUNDIME

**5.64 Për sa u tha më sipër alternativat e mëposhtme duhet të merren në konsideratë me qëllim që të përmirësohet transparencja, barazia, fokusi në performancë dhe konkurrenca e sektorit publik ndërsa sigurohet qëndrueshmëria fiskale.** Masat e mëposhtme janë të rëndësishme për të krijuar një sistem pagash të harmonizuar dhe efektiv:

### *Forcimi dhe përmirësimi i arritjeve të reformave të kaluara në shërbimin civil*

- Të sigurohet përputhshmëria me Ligjin e Shërbimit Civil (LSHC) dhe zgjerimi gradual i mbulimit të disa masave të LSHC që lidhen me (i) rekrutimin dhe përzgjedhjen mbi baza konkurrese; (ii) proces të përshtatshëm mbrojtjeje; dhe (iii) mekanizmin e rehabilitimit.
- Të vazhdoen vlerësimet funksionale në institucionet vartëse dhe të sigurohet ndjekja e tyre, ndërkohe që duhet të shmangen shkurtimet e shpërpjestuara të vendeve të punës në shërbimin civil.

### *Reformimi i sistemit të pagave për performancë të përmirësuar*

- Të krijohet një sistem i përbashkët i klasifikimit të vendeve të punës, në mënyrë që të mundësohet një krahasim objektiv të vendeve të punës përmes sektorëve të ndryshëm.
- Të rritet pesha që i jepet komponentit të kapitalit human në pagë për të përmirësuar barazinë e brendshme dhe transparencën në përgjithësi.
- Të përqëndrohet rritja e pagesës të lidhur me performancën në promovime dhe progres në 'nivele të punës', por bazuar në një proces të disiplinuar. Në mënyrë më të detajuar praktikatat e shpërblimit të performancës duhen zvogëluar nëpërmjet: (i) reduktimit të pagave që vijnë si shpërblime për performancë dhe (ii) duke disiplinuar procesin e dhënies së shpërblimeve
- Të vlerësohet dhe përmirësohet sistemi aktual i vlerësimit të performancës dhe të sigurohet trajnim i zgjeruar për menaxherët dhe punonjësit për ta bërë më efektiv sistemin e vlerësimit të performancës
- Të monitorohet konkurrenca e pagave: (i) Të kryhen sondazhe sistematike të pagës në treg për të monitoruar konkurrencën e niveleve të pagave në sektorin publik; dhe (ii) të monitorohet qarkullimi i personelit dhe çdo vështirësi rekrutimi në mënyrë sistematike.
- Të vazhdohet me zhvillimin dhe llogaritjen e kostos të një sistemi pagash të harmonizuar dhe të bazuar mbi performancën.

### *Urgjentisht të përmirësohet planifikimi dhe buxhetimi i shpenzimeve për paga*

- Të përshpejtohet ngritja e sistemit të kompjuterizuar të administrimit të listës së pagave dhe të lidhet me Thesarin.
- Të planifikohen rritje pagash në të ardhmen brenda kuadrit të Programit të Buxhetit Afatmesëm dhe në përputhje me një përafrim të plotë të reformës së pagave me objektivat sektoriale dhe me strategjitë (veçanërisht me arsimin dhe shëndetësinë).

## **SHTOJCË 5.1: ANALIZË E EFEKTEVE FISKALE DHE SKENARE SHEMBUJ NGA MODELI I PAGAVE DHE PUNËSIMIT**

Ky aneks paraqet një vështrim të përgjithshëm të modelit të pagave dhe punësimit që u krijua veçanërisht për Shqipërinë, si pjesë e Rishikimit të Shpenzimeve Publike 2006<sup>120</sup> si edhe skenarët shembuj të krijuara me këtë model për qëllime diskutimi. Banka Botërore po i siguron Qeverisë për përdorim të brendshëm versione elektronike të modelit, një manual përdoruesi, dhe sistemin master të të dhënave. Gjithashtu qeverisë i është dhënë një draft mbi procesin e kërkesës për buxhetin e pagave.

### ***Një vështrim i përgjithshëm i modelit të pagave dhe punësimit***

Qëllimi kryesor i modelit është t'u krijoj mundësi përdoruesve të bëjnë vlerësime mjaft të shpejta e paraprake të efektit të ndryshimit të politikave të sistemit aktual të pagave në shpenzimet totale për paga. Modeli nuk tregon asgjë rreth rekomandimeve për të ndjekur një politikë të caktuar, që do të thotë për elementë si barazia,<sup>121</sup> pranueshmëria sociale, pranueshmëria e grupeve të ndryshëm të punonjësve (si punonjësit e furnizimit të shërbimeve ose stafi ndihmës), dhe ndjeshmëritë politike. Çështje të tilla duhet të analizohen thellë përpara miratimit përfundimtar të çfarëdolloj politike. Për të lehtësuar një analizë të tillë, struktura e modelit tregon efektin e masave të reformave në një mënyrë tepër të detajuar, në përbërësit e veçantë të të ardhurave për pozicione specifike dhe brenda llojeve specifike organizatash.

Modeli ndërtohet rreth sistemit aktual të pagës në Shqipëri, dhe për rrjedhojë pasqyron tiparet dhe mangësitë e atij sistemi. Ai nuk ka për qëllim të simulojë kostot e prezantimit të një sistemi të ri, më sistematik dhe transparent gradimi – i cili është drejtimi politik më premtues që duhet të ndjekë Shqipëria në periudhën afat-mesme – si ato të përdorura në vendet e Evropës Perëndimore. Në fillim të vitit 2006, një Projekt për Reformat në Shërbimin Civil i financuar nga BE ishte duke punuar për të hartuar një sistem të tillë.

Të dhënat e modelit dhe aftësitë për simulim mbulojnë pjesën më të madhe të punësimit publik të Shqipërisë, duke lënë jashtë qeverisjen vendore (për të cilën të dhënat janë të padisponueshme) dhe ndërmarrjet shtetërore, për një periudhë kohe deri në pesë vjet. Meqënëse mbrojtja dhe rendi publik janë jashtë objektivit të analizës të PER, modeli paraqet të dhëna për këta sektorë vetëm në formë përmbledhëse. Burimi për të dhënat e modelit janë shkresat zyrtare të buxhetit që organizatat e veçanta dorëzuan në Ministrinë e Financave si pjesë e procesit të buxhetit 2006.

Lexuesit duhet të konsultojnë manualin e modelit për një diskutim më të detajuar të mundësive dhe kufizimeve të modelit.

---

<sup>120</sup> Ne dëshirojmë të falënderojmë Departamentin për Zhvillim Ndërkombëtar në UK i cili financoi këtë aktivitet, gjithashtu edhe shumë zyrtarë dhe institucione qeveritare – përfshirë stafin e MF, DAP, MSh, MA dhe të tjera – që me mirësjellje i dhanë mbështetjen e tyre ekipit dhe iu përgjigjën pyetjeve tona të shumta përgjatë gjithë këtij procesi. Ne i jemi gjithashtu mirënjohës Projektit për Reformat në Shërbimin Civil të financuar nga Bashkimi Evropian, stafi i të cilit mirësisht ndau me ne analizat e tyre të thella për sistemet e pagave të sektorit publik në Shqipëri.

<sup>121</sup> Ne i referohemi si barazisë horizontale (pagë për poste të krahasueshme në lloje të ndryshme organizatash në të gjithë administratën) dhe barazi vertikale (pagë e përshtatshme për poste në nivele të ndryshme të “shkallës” së hierarkisë së punëve, nga posti më i ulët në postin më të lartë)

### **Skenar shembull: evidentimi i problemeve**

Skenarët shembuj në këtë aneks nuk kanë qëllim për t'u përdorur si rekomandime për politikën. Më saktë, ato shërbejnë për të evidentuar disa nga problemet që duhet të trajtohen në debatet për politikën e pagave dhe të nxisin diskutimin. Pjesa e fundit e këtij aneksi përmbledh disa nga këto çështje. Si rrjedhim, nga vetë natyra e tyre, skenarët shembuj janë një version më i thjeshtuar i një realiteti kompleks dhe duhet të kuptohen si të tilla.

Ndonëse skenarët shembuj evidentojnë çështje të rëndësishme, vlera më e madhe e modelit do të kuptohet vetëm nëse qeveria e përdor atë si pjesë të diskutimeve të saj të politikave, për të kryer analizën e efekteve fiskale dhe, në një nivel më të detajuar, për të vlerësuar nëse reformat e zbatuara në strukturën ekzistuese të pagave japin rezultatet e dëshiruara në paga.

### **Parametrat dhe supozimet për të gjithë skenarët**

**Tabela A5.1. Parametrat e mëposhtëm aplikohen në secilin prej tre skenarëve të paraqitur më poshtë.**

<b>Zëra</b>	<b>Për të Gjitha Vitet në Skenar</b>
Fond i veçantë për nëpunësit civil, si % pagave & rrogave bruto	15.0%
Fond i veçantë për nëpunësit jo-civil, si % pagave & rrogave bruto	5.0%
Të ardhurat mujore maksimale që kualifikohen për kontribut të sigurimeve shoqërore	62,700
Kontributi i punëdhënësit për sigurimet shoqërore, si % pagave & rrogave bruto	30.7%
Shtesa për vjetërsi pune çdo vit /1	2%
Vjetërsia maksimale e lejuar, si % e pagës bazë /1	50%
Shtesa për vjetërsi pune çdo vit /2	1%
Vjetërsia maksimale e lejuar, si % e pagës bazë /2	25%
Ndryshimi në % në shtesat jo-sistematike	0%
Përfitimi mesatar i papunësisë i pagueshëm për punonjës, 1 vit, lek:	78,000
% e posteve të reduktuar që përfitojnë pagesë papunësie:	0%
Pagesa mesatare e largimit nga puna për punonjës (vetëm për ristrukturim), lek:	600,000
% posteve të shkurtuara që marrin përfitim të pagesës së largimit nga puna:	100%

/1 Zbatohet në Dogana, Shërbim Civil, dhe personel i Shëndetësisë dhe para-universitar aktualisht në shkallë të ngjashme me shërbimin civil.

/2 Zbatohet tek të gjithë të tjerët

Përveç kësaj:

- I njëjti reduktim neto i punonjësve prej 325 vëndesh pune aplikohet në vitin e parë të secilit skenar. Këto reduktime për afrohen me ato që u deklaruan në fillim të vitit 2006.<sup>122</sup>
- Të gjitha ndryshimet në paga dhe punësim mendohet të hyjnë në fuqi në 1 janar të vitit në fjalë.

### **Skenari 1: Zgjerimi i Shkallës së Pagave në Shërbimin Civil në Vitin e Parë**

Ky skenar simulon aplikimin e shkallës së pagave në shërbimin civil<sup>123</sup> në strukturat e varura të ministrive dhe Këshillit të Ministrave, në institucionet e pavarura, dhe në postet profesionale në arsim dhe shëndetsi. Të gjitha ndryshimet janë bërë në vitin e parë të skenarit, dhe pa zbatuar masa reformuese shtesë pas kësaj.

<sup>122</sup> Detaje të sakta për reduktimet në vendet e punës (dhe një numri të vogël rritjesh) janë paraqitur në secilin file skenari (në kopjen elektronike).

<sup>123</sup> Shkalla e pagave në fund të 2005. Vëreni se vetëm shkalla e pagave është zgjeruar, jo statusi i shërbimit civil.

Ky skenar pasqyron vrojtimit e shpeshta të mospërputhjeve në nivelet e të ardhurave ndërmjet nëpunësve me detyrë të njëjtë në institucione të ndryshme (ministritë qendrore kundrejt institucioneve të varura dhe të pavarura), si edhe faktin që të ardhurat e grupeve të mëdha të punonjësve në shpërndarjen e shërbimeve në shëndetësi dhe arsim, janë në mënyrë të dukshme më të ulta se për pozicionet në shërbimin civil. Zyrtarë të qeverisë dhe vëzhgues të mirë informuar shpesh shtrojnë çështjen e barazimit të të ardhurave ndërmjet këtyre grupeve, megjithëse shkalla në të cilën qeveria synon të ndjekë një politikë të tillë, dhe detajet se si mund të aplikohet, nuk ishin të disponueshme. Në praktikë, një masë politike e tillë do të kërkonte punë intensive për të matur vlerën e çdo pune dhe për të përcaktuar vlerën relative të punëve me qëllim që të koordinojnë nivelet e të ardhurave.

### **Skenari 1 Supozimet**

Për qëllime të këtij skenari, ne përdorim supozimet e thjeshtuara të mëposhtme.

- 7 nga 8 nivele rrogash janë zbatuar për pozicionet në shërbimin civil. Niveli më i lartë përjashtohet pasi është vetëm për elitën.
- Pozicionet e prekura fitojnë të njëjtën pagë bazë/grupi dhe të njëjtën pagë për vendin e punës si edhe pozicionet ekuivalente në shërbimin civil.
- Pozicionet e prekura nuk do të përfitojnë më një shtesë për vështirësi në punë, e cila nuk paguhet sipas nivelit të shërbimit civil.
- Punonjësit e prekur do të përfitojnë të njëjtën përqindje vjetërsie si më parë, e llogaritur mbi rrogën e re bazë/grup. Rritjet mbi bazë vjetërsie në punë do të bëhen sipas të njëjtave rregulla si më parë (d.m.th. jo domosdoshmërisht të njëjtat rregulla si për shërbimin civil).
- Fondi i veçantë për pozicionet e prekura do të vazhdojë të llogaritet në të njëjtin nivel si përpara zgjerimit (d.m.th. si për nëpunësit jo-civil)

Në strukturat e varura, pozicionet konvertohen në shkallën e shërbimit civil si më poshtë:

**Tabela A5.2.**

<b>Rroga Bazë/Grup Aktuale</b>	<b>Kategoria Ekuiv. në SHC</b>	<b>Paga e Re Bazë</b>	<b>Paga e Re e Pozicionit të Punës</b>
Asnjë	I-a	9,306	129,000
71,000 dhe lart	I-b	9,306	103,400
62,500 deri 71,000	II-a	9,306	93,060
54,000 deri 62,500	II-b	9,306	76,516
45,500 deri 54,000	III-a	9,306	56,870
37,000 deri 45,500	III-b	9,306	41,360
28,500 deri 37,000	IV-a	9,306	31,020
Titulli i vendit të punës së specialistit më të ulët (afërs. 18,500 deri 28,500)	IV-b	9,306	20,680

Në strukturat e pavarura, pozicionet konvertohen duke marrë parasysh si titullin e punës edhe pagën bazë/grup. Konvertimi përjashton pozicionet që janë në varësi të Akademisë së Shkencave, e cila ka status të veçantë. Tabela e mëposhtme paraqet shembuj të konvertimeve.

**Tabela A5.3.**

Pozicione (Shembuj)	Kategoria Ekuiv. në SHC	Paga e Re Bazë	Paga e Re e Pozicionit të Punës
Këshilltar	I-b	9,306	103,400
Përgjegjës Komisioni, Zëdhënës	II-a	9,306	93,060
Përgjegjës Njësie	II-b	9,306	76,516
Specialist i nivelit I, kryellogaritar, përgjegjës zyre	III-a	9,306	56,870
Sekretar i APP, Sekretar i komisionerëve të KQZ	III-b	9,306	41,360
Specialist i nivelit II	IV-a	9,306	31,020
Asnjë	IV-b	9,306	20,680

Në shëndetësi dhe në arsim, vendet kryesore të punës do të konvertohen afërsisht si praqitet më poshtë, me konvertimin e vendeve të tjera të punës bazuar në rëndësinë e tyre në raport me këto vende pune.

**Tabela A5.4.**

Pozicioni	Paga e Re Bazë	Paga e Re e Pozicionit të Punës
Drejtuësit e Shëndetësisë (përfsh. krye infermierët)	9,306	Nga 93,060 deri 56,870
Doktorët	9,306	76,516
Specialistët	9,306	41,360
Infermierët	9,306	31,020
Ndihmës infermierët	9,306	20,680
Drejtorët e Shkollave (të gjitha llojet)	9,306	56,870
Mësuesit dhe drejtuesit e kopshteve	9,306	31,020
Edukatoret e kopshteve	9,306	20,680

Numri i pozicioneve të prekura nga ndryshimet në pagë është si më poshtë:

**Tabela A5.5.**

Lloji	Nr. Pozicioneve
Struktura të varura nga ministrinë	5,077
Struktura të varura nga Këshilli i Ministrave	1,182
Institucionet e pavarura	566
Arsimi	40,786
Shëndetësia	12,221
Total:	<b>59,832</b>

### **Skenari 1 Rezultatet**

Aplikimi i parametrave dhe supozimeve të mësipërme japin rezultatet e mëposhtme për këtë skenar.



**Tabela A5.6.**

<b>SKENARI 1</b>	<b>Viti bazë</b>	<b>V1 2007</b>	<b>V2 2008</b>	<b>V3 2009</b>	<b>V4 2010</b>
Shpenzimi për paga, <sup>1/</sup> milion lek	42,633	59,172	59,329	59,480	59,624
Shpenzimi për paga si % e PBB	4.7%	6.0%	5.5%	5.1%	4.6%
Kontributi i vlerësuar i sigurimeve shoqërore, milion lek	11,804	16,144	16,186	16,226	16,265
Kosto totale e personelit, milion lek	54,437	75,316	75,515	75,707	75,888
Kosto totale e personelit si % e PBB	6.1%	7.7%	7.0%	6.4%	5.9%
Kostot e pagesave për largim nga puna		195,000,000			
Numri total i pozicioneve të financuara nga buxheti në model	112,789	112,464	112,464	112,464	112,464
Mesatare e thjeshtë, të ardhurat mujore për pozicion, lek <sup>2/</sup>	31,499	43,845	43,962	44,074	44,180
PBB, nominale e parashikuar, miliard lek <sup>3/</sup>	899,683	982,179	1075,718	1176,554	1293,100
Të ardhurat Totale si % e PBB	24.1%	24.2%	24.3%	24.3%	24.3%

*Shënime:*

1/ Përfshin pagat dhe rrogat bruto plus fondet e veçanta.

2/ E llogaritur si shpenzimi për paga pjesëtuar me pozicionet totale të financuara nga buxheti.

3/ Burimi për modelin e projeksioneve të PBB dhe të ardhurave janë të dhëna zyrtare të qeverisë ose FMN.

Vëreni se, pa aplikuar masa të tjera të veçanta pas vitit 1, shpenzimi për paga si % e PBB-së dhe kostot e personelit si % e PBB-së zvogëlohen, si pasojë e rritjes së shpejtë të PBB-së.

***Pika kryesore***

Ky skenar nivelon shpejt të ardhurat e grupeve kyçe me ato të nëpunësve civil, bazuar mbi supozimet specifike për konvertimin e pozicioneve. Megjithatë, për shkak të numrit të madh të punonjësve në sektorët e arsimit dhe shëndetësisë, shpenzimet për paga dhe kostot e personelit si % e PBB-së rriten në nivele që është e pamundur të jenë të pranueshme.

***Skenari 2: Shtrirja e Shkallës së Pagave në Shërbimin Civil, e ndarë gjatë tre vjetëve***

Ky skenar aplikon pikërisht të njëjtat masa si skenari një, me një përjashtim. Meqënëse skenari 1 rezultoi i papërbalueshëm, shtrirja e shkallës së shërbimit civil është e ndarë në faza përgjatë një periudhe tre- vjeçare, me qëllim që të frenojë rritjen nominale në shpenzimin vjetor për paga si edhe treguesin “kostot e personelit si % e PBB”.

Numri i pozicioneve të prekura nga shtrirja e shkallës së pagave është i njëjtë si në skenarin një.

Ndarja në faza bëhet si më poshtë:

- Viti1: Shkalla e shërbimit civil shtrihet vetëm tek punonjësit e kualifikuar (ekspertët) në strukturat e varura dhe të pavarura .

- Viti 2: Shtrihet më tej në shëndetësi.
- Viti 3: Shtrihet më tej në arsim.

Ndarja në faza reflekton tre prioritete: së pari, të barazojë të ardhurat e punëve “standarde” zyrtare të jakave të bardha; së dyti, të shtrihet tek grupi më i vogël i dy grupeve kryesore të punonjësve të shërbimit d.m.th. shëndetësi; dhe së fundi, të shtrihet tek grupi më i madh i punonjësve të shërbimit d.m.th. arsimit. Duke supozuar se parashikimet e rritjes së PBB-së qëndrojnë, kjo metodë zbut impaktin e shtrirjes në shpenzimet për paga si përqindje e PBB-së, duke e lënë grupin më të madh për të fundit, kohë në të cilën PBB-ja do të jetë rritur ndjeshëm.

### **Skenari 2 Rezultatet**

Aplikimi i parametrevave dhe supozimeve të mësipërme jep rezultatet e mëposhtme për këtë skenar.

**Tabela A5.7.**

<b>SKENARI 2</b>	<b>Viti bazë</b>	<b>V1 2007</b>	<b>V2 2008</b>	<b>V3 2009</b>	<b>V4 2010</b>
Shpenzimi për paga, Milion lek	42,633	42,323	48,031	59,480	59,624
Shpenzimi për paga si % e PBB	4.7%	4.3%	4.5%	5.1%	4.6%
Kontributi i vlerësuar i sigurimeve shoqërore, milion lek	11,804	11,694	13,029	16,227	16,265
Kosto totale e personelit, milion lek	54,437	54,017	61,061	75,707	75,888
Kosto totale e personelit si % e PBB	6.1%	5.5%	5.7%	6.4%	5.9%
Kostot e pagesave për largim nga puna		195,000,000			
Numri total i pozicioneve të financuar nga buxheti në model	112,789	112,464	112,464	112,464	112,464
Mesatare e thjeshtë, të ardhurat mujore për pozicion, lek	31,499	31,360	35,590	44,074	44,180
PBB, nominale e parashikuar, miliard lek	899,683	982,179	1075,718	1176,554	1293,100
Të ardhurat Totale si % e PBB	24.1%	24.2%	24.3%	24.3%	24.3%

### **Pika Kryesore**

Në përgjithësi, ndarja në faza arrin të frenojë shpenzimet për paga dhe kostot e personelit në raport me PBB, megjithëse numri i plotë i punonjësve të arsimit shkakton një rritje të këtij treguesi në vitin 3 (në raport me vitin bazë). Rënia e shpenzimeve në vitin 1 për shkak të kursimeve relativisht modeste nga reduktimet në personel, numrit relativisht të vogël të punonjësve të konvertuar në atë vit, si edhe për faktin se sipas supozimeve të bëra më sipër, shpenzimet (dhe për rrjedhojë të ardhurat) në strukturat e varura nga Këshilli i Ministrave faktikisht bien. Kjo shtron çështjen e politikës se si të adresohet problemi që disa njerëz mund të vërejnë rënie në të ardhurat e tyre (shiko çështjet në paragrafin më poshtë).

### **Skenari 3: Rritje të Diferencuara të Pagave për Grupe të Caktuara Punonjësish në Vitin Një**

Skenari 3 simulon rritje të diferencuara të pagave për shtatë grupe punonjësish: stafi politik, nëpunësit civilë, tatimet, doganat, arsimi parauniversitar, shëndetësia, dhe rendi publik. Të gjitha ndryshimet në paga janë bërë në vitin një, pa zbatuar masa reformuese shtesë pas kësaj.

Masat specifike të aplikuara janë të paraqitura më poshtë.

**Tabela A5.8.**

<b>Grupi</b>	<b>Rritja e Aplikuar e Pagës</b>
Stafi politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% rritje në pagën bazë/grup</li> </ul>
Shërbimi civil (siç është përcaktuar aktualisht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8% rritje në pagën bazë</li> <li>• 5% rritje në pagën e pozicionit të punës</li> </ul>
Tatimet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% rritje në pagën bazë</li> <li>• Në përgjithësi 35% rritje në kosto të pagave&amp;rrogave<sup>1</sup></li> </ul>
Doganat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 35% rritje në pagën bazë të Drejtorit të Përgjithshëm dhe Zv. Drejtorëve të Përgjithshëm<sup>2</sup></li> <li>• 150% rritje në pagën bazë për gjithë punonjësit e tjerë</li> <li>• Në përgjithësi 60% rritje në kosto të pagave&amp;rrogave bruto</li> </ul>
Arsimi parauniversitar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gjithë punonjësit profesionistë (nga mësuesit tek drejtorët e shkollave) përfitojnë rritje të pagës bazë në nivelet e shërbimit civil</li> <li>• 30% rritje në pagën e pozicionit të punës për edukatorët dhe drejtorët e kopshteve</li> <li>• 45% rritje në pagën e pozicionit të punës për gjithë mësuesit e tjerë</li> <li>• 60% rritje në pagën e pozicionit të punës të drejtorëve të shkollave dhe drejtuesve të tjerë</li> </ul>
Sektori i shëndetësisë	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% rritje në pagën bazë si edhe në pagën e pozicionit të punës për infermierët</li> <li>• 20% rritje në pagën bazë si edhe në pagën e pozicionit të punës së doktorëve dhe të diplomuarve të tjerë universitarë.</li> <li>• 15% rritje në pagën bazë te personelit ndihmës (Këta punonjës zakonisht nuk marrin pagë për pozicionin e punës)</li> </ul>
Rendi publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% rritje të pagave&amp;rrogave bruto, dhe kontributeve të sigurimeve shoqërore</li> </ul>

1/ Diferenca midis rritjes në përqindje në pagën bazë ndaj asaj në koston e pagave dhe rrogave bruto rezulton nga struktura e sistemit të pagave, në të cilën paga bazë është vetëm një pjesë e të ardhurave (pagës) totale.

2/ Meqënëse këto pozicione janë tashme relativisht të paguara mirë, ato përfitojnë një rritje në përqindje më të vogël në mënyrë që të mos çrregullojnë pagat relative.

Numri i pozicioneve të prekura nga ndryshimet në paga është si më poshtë:

**Tabela A5.9.**

<b>Lloji</b>	<b>Pozicionet</b>
Nëpunësit civil – përafërsisht	2,300
Tatimet	1,516
Doganat	1,040
Arsimi para-universitar	36,256
Shëndetësia	22,243
Rendi publik	13,622
Stafi politik – përafërsisht	317
<b>Totali:</b>	<b>77,294</b>

### Skenari 3 Përfundimet

Aplikimi i parametrave dhe supozimeve të mësipërme japin përfundimet e mëposhtme për këtë skenar.

**Tabela A5.10.**

SKENARI 3	Viti bazë	V1 2007	V2 2008	V3 2009	V4 2010
Shpenzimi për paga, Milion Lek	42,633	48,303	48,481	48,651	48,812
Shpenzimi për paga si % e PBB	4.7%	4.9%	4.5%	4.1%	3.8%
Kontributi i vlerësuar i sigurimeve shoqërore, milion lek	11,804	13,426	13,477	13,526	13,572
Kosto totale e personelit, milion lek	54,437	61,730	61,958	62,177	62,384
Kosto totale e personelit si % e PBB	6.1%	6.3%	5.8%	5.3%	4.8%
Kostot e pagesave për largim nga puna		195,000,000			
Numri total i pozicioneve të financuar nga buxheti në model	112,789	112,464	112,464	112,464	112,464
Mesatare e thjeshtë, të ardhurat mujore për pozicion, lek	31,499	35,792	35,924	36,050	36,169
PBB, nominale e parashikuar, miliard lek	899,683	982,179	1075,718	1176,554	1293,100
Të ardhurat Totale si % e PBB	24.1%	24.2%	24.3%	24.3%	24.3%

### Pika kryesore

Metoda e diferencimit rezulton në shpenzime shumë më të ulëta se shtrirja e shkallëzuar e shërbimit civil e paraqitur në dy skenaret e mëparshëm, edhe pse pesha relative e kostove të personelit – e shprehur si përqindje e PBB – rritet pak në vitin një (në raport me vitin bazë).

### Skenari 4: Impakti i Integritit të Shpërblimeve nga Fondet e Veçanta

Midis shumë çështjeve që diskutohen për pagat ekziston ideja e integritit të shpërblimeve diskrete (përgjithësisht të financuara nga një pjesë e zërit “fond i veçantë”<sup>124</sup>) në pagën bazë me qëllim që të kufizohet liria e veprimit dhe abuzimi i mundshëm në dhënien e shpërblimeve. Aktualisht, politikat zyrtare për shpërndarjen e shpërblimeve variojnë në mënyrë të konsiderueshme sipas kategorisë së profesionit (p.sh. doganat, arsimit, ushtria, etj.). Megjithatë, disponohet shumë pak informacion i qartë për praktikatat aktuale, të cilat raportohet të variojnë në mënyrë të konsiderueshme dhe të kenë shumë liri veprimi.

Integrimi i një pjesë të fondeve të veçanta në rrogën bazë do të kishte disa pasoja fiskale, meqenëse rroga bazë kushtëzohet nga kontributet e sigurimeve shoqërore si dhe përbën bazën për llogaritjen e shtesave siç është vjetërsia në punë. Duke balancuar me kujdes ndryshimin e përqindjes në rrogën bazë me reduktimin e madhësisë së fondit të veçantë është e mundur të kryhet integrimi i këtyre

<sup>124</sup> Siç shpjegohet dhe në paragrafin e parametrave, fondet e veçanta përcaktohen si përqindje e koston së pagave dhe rrogave bruto. Këto fonde përdoren gjithashtu edhe për qëllime të tjera përveç shpërblimeve, si ndihma emergjente për punonjësit. Nuk ka të dhëna për shpërndarjen ekzakte të shpërblimeve për qëllime të tjera. Vëreni se zyrat e Tatimeve, Doganave, Përmbarimit, dhe Policisë Ndërtimore gjithashtu përdorin një pjesë të të ardhurave që ato mbledhin (p.sh. gjokat) për të financuar shpërblimet.

fondeve pa shkaktuar ndryshime më të mëdha fiskale. Duke qenë se fondet shpërndahen për një numër të madh vendesh pune, rritja në të ardhurat personale është e papërfillshme.

Për të ilustruar këtë, skenari 4 aplikon të gjithë parametrat e skenarit 3, me modifikimet e mëposhtme:

- Përveç rritjes së diferencuar të mësipërme, çdo vend pune (pozicion) në model merr një rritje 3 pikë përqind në rrogën bazë.
- Fondi i veçantë për nëpunësit jo-civilë reduktohet në 2% të pagave bruto (nga 5%)
- Fondi i veçantë për nëpunësit civilë reduktohet në 12% të pagave bruto (nga 15%)<sup>125</sup>

Kjo jep rezultatet e mëposhtme:

### *Pika Kryesore*

Ky shembull konfirmon faktin që fondet për shpërblimet mund të integrohen në pagën bazë në një mënyrë fiskale neutrale. Integrimi i një pjese të fondeve të veçanta në pagën bazë, i shoqëruar nga reduktimi në madhësinë e fondeve të veçanta siç u theksua më sipër rezulton në reduktim të papërfillshëm të kostove të personelit të shprehura në lek, dhe pothuajse në të njëjtat rezultate, në raport me PBB, si në skenarin 3. Kjo shpjegohet me faktin që rritjet në shpenzimet e pagave bruto dhe kontributet e sigurimeve shoqërore balancohen nga zvogëlimi i fondit të veçantë. Gjithashtu, duhet të përmendet se tavani prej 62,700 lek në muaj mbi të ardhura që duhet të paguajnë kontributet e sigurimeve shoqërore gjithashtu kufizon rritjen në kontributet e punëdhënësit.

Për sa më sipër, të ardhurat mesatare mujore (e llogaritur si shpenzimi për paga pjesëtuar me numrin total të vendeve të punës të financuara nga buxheti) janë pothuajse të njëjta si në skenarin 3. Meqënëse fondet e shpërblimeve janë shpërndarë në mënyrë më të barabartë (d.m.th. për të gjithë punonjësit se sa të përqëndruar në një numër të vogël të tyre) të ardhurat për pozicione të veçanta rriten në mënyrë modeste.

Një krahasim i pozicioneve të përzgjedhura tregon natyrën modeste të këtij impakti:

---

<sup>125</sup> Për arsye se nëpunësit civilë përbëjnë një grup të vogël, 12 përqind i fondeve të veçanta që mbetet paraqet një shumë relativisht të vogël.

**Tabela A5.11.**

<b>SKENARI 4</b>	<b>Viti bazë</b>	<b>V1 2007</b>	<b>V2 2008</b>	<b>V3 2009</b>	<b>V4 2010</b>
Pagat&rrrogat bruto (me të gjitha shtesat) milion lek	40,409	46,679	46,853	47,019	47,175
Fondi i veçantë, vetëm nëpunësit civilë, milion lek	299	235	236	236	237
Fondi i veçante, për të gjithë personelin, përveç nëpunësve civilë, milion lek	1,924	896	899	902	906
Shpenzimet për paga, milion lek (totali i 3 zërave të mësipërm)	42,633	47,811	47,988	48,158	48,318
Shpenzimi për paga si % e PBB	4.7%	4.9%	4.5%	4.1%	3.7%
Kontributi i vlerësuar i sigurimeve shoqërore, milion lek	11,804	13,655	13,708	13,758	13,805
Kosto totale e personelit, milion lek	54,437	61,466	61,696	61,915	62,122
Kosto totale e personelit si % e PBB	6.1%	6.3%	5.7%	5.3%	4.8%
Kostot e pagesave për largim nga puna		195,000,000			
Numri total i pozicioneve të financuar nga buxheti në model	112,789	112,464	112,464	112,464	112,464
Mesatare e thjeshtë, të ardhurat mujore për pozicion, lek	31,499	35,427	35,558	35,684	35,802
PBB, nominale e parashikuar, miliard lek	899,683	982,179	1075,718	1176,554	1293,100
Të ardhurat Totale si % e PBB	24.1%	24.2%	24.3%	24.3%	24.3%

**Tabela A5.12.**

<b>Pozicioni</b>	<b>Viti Bazë</b>	<b>Të Ardhurat Totale Mujore, lek</b>	
		<b>V1 Skenari 3</b>	<b>V1 Skenari 4</b>
Sekretar i Përgjithshëm (ministri)	125,098	134,938	135,306
Përgjegjës Njësie Niveli i I (ministri)	85,360	92,043	92,389
Specialist Niveli i III (ministri)	34,215	36,686	37,064
Punonjës Tatimesh, Klasa XX (grupi më i madh – 904)	41,796	56,239	57,092
Punonjësit e Doganave C2 (grupi më i madh – 534)	34,341	56,099	56,531
Drejtorët e shkollave para-universitare	32,236	43,390	43,798
Mësuesit e shkollave të mesme	26,396	32,734	33,122
Krye infermierët - poliklinikat	26,015	32,347	32,738
Doktor specialist/ Shef i DDD/ Llogaritar (në spital)	36,430	41,681	42,068

**Çështjet për Shqyrtim**

Siç u theksua në fillim, skenarët shembuj të paraqitur këtu nuk kanë qëllim të përdoren si rekomandime për politikën, por thjesht si shembuj për të ngritur çështje dhe për të nxitur diskutimin. Meqënëse mangësitë e sistemeve aktuale të pagave në Shqipëri analizohen në mënyrë të detajuar në

botimin kryesor të PEIR si edhe në punën e financuar nga BE, ne fokusohemi këtu në çështje më të gjera rreth zhvillimit të politikës së pagave.

- Fakti që një politikë duket e *përballueshme* nuk e bën atë të *këshillueshme*. Përtej impakteve fiskale dhe shqetësimeve për përballueshmërinë, është thelbësore të analizohet se në c'mënyrë një propozim i një politike të caktuar prek pagat për pozicione të veçanta, në terma monetare në lek dhe në raport me pozicionet e tjera. Ka pak mundësi që mangësitë e sistemit aktual të zgjidhen përmes pershtatjeve shtesë si ato të modeluara këtu. Kërkohen reforma më të gjera në paga nëse Shqipëria dëshiron të ketë një sistem transparent dhe të drejtë pagash që ofron paga të përshtatshme.
- Detajet teknike të një politike të caktuar – si është hartuar, si zbatohet, dhe kur zbatohet (ndarja në faza) – janë kritike për përcaktimin e rezultateve (në lidhje me impaktet fiskale si dhe të ardhurat personale) dhe nëse politika është e qëndrueshme. Supozimet që gjenden në skenaret shembuj japin shenja të numrit të madh të vendimeve që duhet të merren dhe të testohen, edhe për ushtrime të thjeshtëzuara hipotetike.
- Çdo reformë do të ketë fitues dhe humbës. Ndërsa pershtatjet për ulje të nivelit të pagave për disa kategori pozicionesh mund të jenë të arsyeshme, reduktimi i të ardhurave për punonjës të veçantë mund të jetë shqetësuese. Pra politika duhet të adresojë masa kalimtare; këto mund të përfshijnë “mbrojtjen” e punonjësve aktualë duke u garantuar të ardhurat aktuale sipas disa kushteve të caktuara, ose duke u ofruar kompensim të përkohshëm për një periudhë kohe. Kostot e masave të tilla duhet që të vlerësohen dhe të zhvillohen rregulla dhe procedura të qarta.
- Në lidhje me këtë, kur rritjet e pagave diferencohen në mënyrë që ato të jenë të përballueshme, ato do të përkeqësojnë mospërputhjet ekzistuese në sistem, veçanërisht për punonjës që janë lënë jashtë. Ndërsa kjo në disa raste mund të jetë e arsyeshme, mund të ketë efekte mbi moralin e punës.





## 6. ARSIMI

*Gjendja, lëvizja dhe cilësia e kapitalit njerëzor në Shqipëri, si pasqyrim i rezultateve të shpenzimeve në sektorin e arsimit, janë thuajse të pamjaftueshme për të mbështetur kalimin e Shqipërisë në grupin e vendeve me të ardhura të mesme. Pavarësisht nga disa përmirësime në frekuentimet në shkollë në tre vitet e fundit, frekuentimi në shkollat e mesme dhe të larta, si edhe nivelet e arritjeve arsimore mbeten të ulta, pabarazia në frekuentim është relativisht e lartë dhe në rritje dhe cilësia e arsimit në të gjitha nivelet është e pamjaftueshme për të pajisur nxënësit me aftësitë e duhura për të përmbushur kërkesat e tregut të punës.*

*Në tërësi, sistemi arsimor nuk financohet si duhet por është relativisht efikas në përdorimin e inputeve të veta. Gjithësesi, disa masa efiçiente mund të ndikojnë në mënyrë kritike cilësinë dhe si rrjedhojë kërkesat për të. Megjithatë, përbërja e shpenzimeve dhe mënyrat e financimit duhet të përmirësohen dukshëm me qëllim që të mbështesin përmirësimet e nevojshme në frekuentimet në shkollat e mesme, në rezultatet e arsimit të lartë dhe në cilësinë e tij. Shpenzimet për arsimin shtetëror, janë rreth 3 përqind e PBB, shumë më të ulëta se pjesa më e madhe e ekonomive në zhvillim me rritje të lartë. Programi relativisht i lartë i investimit kapital dhe niveli i rrogave, kanë lënë pak vend për shpenzime për inpute të tjera mësimdhënëse që mund të ndikojnë cilësinë. Për më tepër, decentralizimi i kohëve të fundit i fondeve arsimore, është në një fazë fillestare dhe ka rezultuar në një zbatim kaotik të investimeve dhe administrimit të shpenzimeve në nivelet vendore.*

*Ndryshimet demografike që po shfaqen, mund të sjellin disa kursime që mund të transferohen drejt objektivave prioritare; gjithësesi, këto nuk do të jenë të mjaftueshme. Këto ndryshime gjithashtu do të kërkojnë kohë, burime dhe kapacitete për t'u zbatuar, ndaj duhet të fillojë menjëherë një planifikim i kujdesshëm. Ndihet gjithashtu edhe nevoja për rritjen e nivelit të financimit për sektorin duke përfshirë këtu rritjen e vazhdueshme të sektorit privat në arsim dhe financimin e arsimit të lartë; si edhe zhvillimin e një sistemi më efektiv për shpenzimet në nivel vendor, për të zgjidhur dallimet vendore dhe pabarazitë.*

### A. REZULTATET ARSIMORE

#### Gjendja dhe Lëvizjet

**6.1 Gjendja e kapitalit njerëzor të Shqipërisë, matur me mesataren e viteve të shkollimit të rriturve, është relativisht e ulët.** Në 2005-ën, shqiptarët e moshave 25-64 vjeç kishin bërë mesatarisht 9.6 vjet shkollë (Tabela 6.1). Ndonëse ky është një përmirësim i kënaqshëm në krahasim me 2002 (kur shkollimi mesatar ishte 8.5 vjet), ky nivel është relativisht i ulët krahasuar me vendet e porsa pranuar në BE si edhe me 15 vendet e BE, ku popullata në gjendje pune ka bërë rreth 12 vjet shkollë. Ky nivel është gjithashtu i ulët krahasuar me vendet të tjera të Evropës Juglindore, (9-12 vjet shkollë) si edhe me vendet anëtare të OECD, ku mesatarja e viteve të shkollimit është 14 vjet. Gjithashtu, në 40 përqind, pjesa e popullatës në gjendje pune që kanë kryer shkollën e mesme në Shqipëri, përbën vetëm 60% të vendeve të porsapranuara në BE dhe një të tretën e 15 vendeve të BE.

**6.2 Për më tepër, hyrja e krahut të punës të arsimuar në tregun e punës është zvogëluar gjatë gjithë viteve 1990.** Vetëm 37 përqind e grupmoshave më të reja të rriturve në moshë pune (25-34 vjeç), ka përfunduar arsimin e mesëm. Kjo është mjaft më e ulët se sa pjesa e dy grupmoshave të tjera më të rritur (35-44 vjeç dhe 45-54 vjeç)—respektivisht 45 dhe 46 përqind. Nivelet e përfundimit të arsimit të lartë kanë mbetur të pandryshuara midis grupmoshave. (Figura 6.1). Në pjesën më të madhe, këto statistika janë rezultat i mbylljes së 85% të shkollave profesionale bujqësore në vend pas rënies së komunizmit. Si rrjedhojë, normat e frekuentimit në shkollat teknike profesionale, ranë nga pothuajse 70 përqind të totalit të viteve të fundit të frekuentimit të arsimit të mesëm në vitin 1989, në 16 përqind në vitin 2002. Është e vështirë të përcaktohet vlera e vërtetë arsimore që mund të ketë humbur gjatë këtij procesi. Këto shkolla që ishin të lidhura me Fermat Kolektive, të cilat

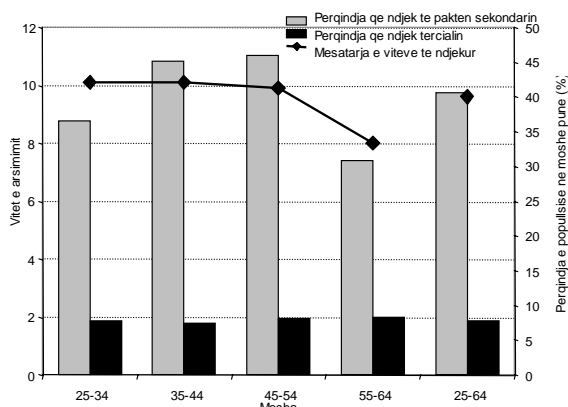
menjëherë pas tranzicionit u privatizuan, konsideroheshin të një cilësie të ulët. Ka mundësi që ndjekja e këtyre shkollave të ishte paragjykuar negativisht - një imponim nga regjimi autoritar, më tepër se sa pasqyrimi i kërkesave të familjeve për arsimim.

**Tabela 6.1. Arritjet Arsimore të Popullatës në Moshë Pune**

	Mesatarja e viteve të shkollës së kryer	% që kanë kryer të paktën vitet e fundit të shkollës së mesme	% që kanë kryer arsimin e lartë
Shqipëria (2002)	8.5	39.4	7.7
Shqipëria (2005)	9.6	40.6	7.8
BE 15 (2003)	11.8	62.6	24.0
8 të zgjedhur për BE (2005)	12.0	73.8	13.3
Kili *	7.9	49.0	13.0
Korea (1990)	9.3	73	29.0
Malajzia *	7.9	42.0	11.0
Tailanda *	6.1	21.0	11.0

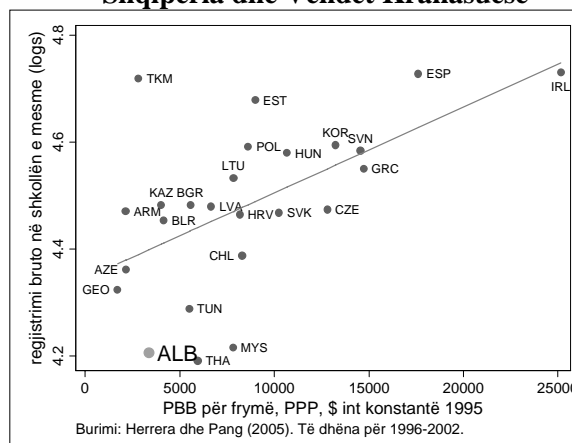
*Burimet:* Shqipëria: LSMS 2002 dhe 2005; EU-15 dhe katër vendet e pranuar rishtazi në BE: OECD, 2005, Arsimi me një Vështrim. 8 vendet e zgjedhura për në BE përfshijnë Republikën Çeke, Hungarinë, Poloninë dhe Republikën Sllovaqe. \* Barro-Lee (2000), të dhëna për vitin 2000.

**Figure 6.1. Arritjet Arsimore sipas Grup Moshës**



*Burimi:* INSTAT dhe MASH

**Figura 6.2. Norma e Pranimit dhe PBB për Frymë Vlerat Aktuale dhe të Parashikuara, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**



**6.3 Pavarësisht nga këto arritje të kohëve të fundit, Shqipëria ende ka norma mjaft më të ulëta frekuentimi në nivelin e arsimit të mesëm dhe të lartë, krahasuar me fqinjët e vet dhe me vendet me rritje të lartë.** Ndërkohë që arsimi tetëvjeçar në Shqipëri është pothuajse universal, nivelet e arsimimit të mesëm dhe të lartë, janë shumë më mbrapa krahasuar me fqinjët, madje edhe pas ngritjes rishtazi prej 16 dhe 9 pikë përqindjeje respektivisht gjatë viteve 2002- 05. Figura 6.2 tregon se norma mesatare bruto e frekuentimit prej 55.3 mbetet e ulët madje edhe për të ardhurat e saj për frymë, çka tregon boshllëkun e madh që do t'i duhet vendit të mbushë, për t'u konverguar me vendet e tjera të të ardhurave të mesme, si edhe me BE. Në 56 përqind, norma e frekuentimit për 15-19 vjeçarët në Shqipëri, është afërsisht dy të tretat e 15 vendeve të BE dhe 8 vendeve të BE (ndërsa në 13 përqind norma e frekuentimit të arsimit të lartë, për moshën 20-29 vjeç, është më e ulët se sa një e dyta dhe dy të tretat e vendeve në krahasuese të BE-15 dhe BE-8 respektivisht. (Tabela 6.2).

**6.4 Kjo situatë është veçanërisht alarmante sepse ekonomia e Shqipërisë, ka gjithnjë e më shumë nevojë për një fuqi punëtore më të sofistikuar, të pajisur me kompetenca, njohuri dhe aftësi për vendin e punës, të cilat nuk mund të fitohen vetëm me sistemin arsimor primar ose tetëvjeçar**

ekzistues. Boshllëqet e vazhdueshme në rezultatet e arsimit të mesëm dhe të lartë, do të përbënin një faktor kufizues për perspektivën e së ardhmes ekonomike të vendit.

**Tabela 6.2. Norma e pranimeve sipas grupmohave**

Mosha sipas viteve	5-14	15-19	20-29
Shqipëria	87	56	13
BE15	100	82	25
BE 8 të zgjedhurit	98	85	20
Republika Çeke	100	90	17
Hungaria	100	83	22
Polonia	94	88	29
Republika Sllovake	97	80	13
Me rritje të lartë	94	70	14
Kili	91	70	3
Irlanda	100	84	19
Korea	93	82	27
Malajzia <sup>1</sup>	90	56	8
Spainja	102	79	22
Tailanda	97	60	14
Tunizia	87	57	4

<sup>1</sup>Të dhëna për vitin 2002

*Burimet:* Shqipëria: LSMS 2005; BE15 dhe katër vendet e pranuar rishtazi në BE: OECD, Arsimi me një Vështrim, 2005.

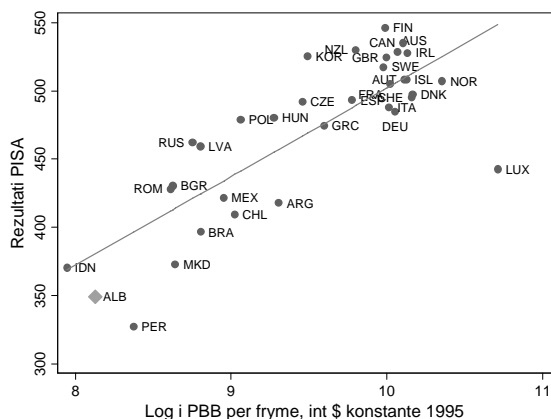
## Cilësia

**6.5 Performanca e studentëve në vlerësimet ndërkombëtare është mjaft më e ulët se ajo e homologëve të tyre në vendet fqinjë.** Në vitin 2000, studentët shqiptarë mesatarisht arritën rezultatin e dytë më të ulët midis vendeve pjesëmarrëse në Programin e Vlerësimit Ndërkombëtar të Studentëve , (PISA)<sup>126</sup> të OECD-së me një diferencë të dukshme krahasuar me vendet e tjera në tranzicion. (Figura 6.3). Megjithëse, sikurse e tregon Figura 6.4 , rezultati mesatar PISA i shqiptarëve në lexim, ishte pak më poshtë se sa rezultati që mund të qe parashikuar nisur nga niveli i zhvillimit ekonomik të Shqipërisë. Performanca e nxënësve shqiptarë mbetet mjaft mbrapa krahasuar me atë të vendeve të tjera pjesëmarrëse në tranzicion, performanca e të cilëve, përveç Maqedonisë, është më e lartë se sa ajo e parashikuar në bazë të PBB-së së tyre për frymë. Rreth 91 përqind e 15 vjeçarëve të Shqipërisë rezultuan poshtë nivelit 3, në shkallën e seksionit të leximit, në kontrast me vetëm 40 përqind për BE-15 dhe më pak se 50 përqind për vendet e pranuar rishtazi në BE, që morën pjesë në PISA.<sup>127</sup>

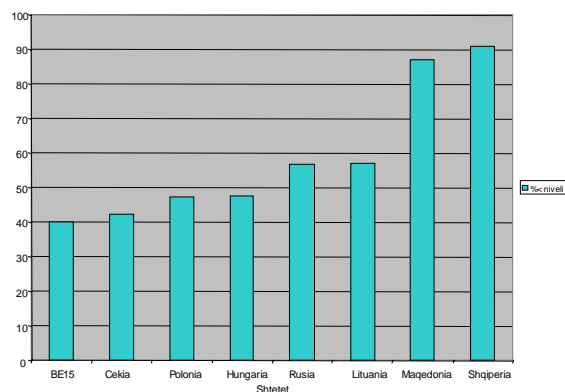
<sup>126</sup> Në vitin 2000, 32 vende morën pjesë në raundin e parë të PISA, ndërsa të tjerët, duke përfshirë edhe Shqipërinë dhe Maqedoninë, morën pjesë në raundin “PISA Plus”, por që të dy raundet janë tërësisht të krahasueshme. Shqipëria u tërhoq nga PISA pas pjesëmarrjes së saj të parë në vitin 2000.

<sup>127</sup> OECD vëren se për të funksionuar në mënyrë të përshtatshme në një vend pune modern, duhet që personat të arrijnë rezultatin e nivelit 3 ose më lart, në shkallën e leximit alternativ, i cili ndahet në gjashtë nivele.

**Figura 6.3. Rezultatet e Leximit kundrejt PBB për Frymë për Vendet Pjesëmarrëse në PISA 2000**



**Figura 6.4. Përqindja e Studentëve me Rezultate nën Nivelin 3 në Testin e Leximit, PISA 2000, për Vendet Pjesëmarrëse në Tranzicion**



Burimi: OECD dhe TZhB

6.6 Në fakt, të ardhurat më të ulta të vërejtura nga arsimiti i mesëm i përgjithshëm në krahasim me atë të mesëm profesional, tregojnë se cilësia e arsimit të mesëm të përgjithshëm, nuk plotëson nevojat e tregut. Tabela 6.3 paraqet diferencat e pagave që përputhen me mungesat relative të krahut të punës së arsimuar. Së bashku me sa më sipër, kjo tregon se rritja e shpërndarjes së arsimit të mesëm dhe të lartë, duhet të jetë një objektivi primar zhvillimi. Në të njëjtën kohë duhet thënë se rritja e lëvizjeve të kapitalit njerëzor me cilësi të ulët, duke rritur frekuentimet vetëm në shkollat e mesme, pa përmirësuar cilësinë, është e paefektshme dhe pa shumë përfitime për tregun e punës.

**Tabela 6.3. Vlerësimi i Diferencave të Pagave sipas Nivelit Arsimor, Shqipëria, 2002 (%)**

	Gjithësej	Burra	Gra	Sektori publik	Sektori privat
<b>Arsimimi ndaj arsimit bazë (8 vjet)</b>					
Universitet	70.8	64.1	86.3	68.0	86.5
E mesme profesionale	22.7	15.8	38.4	26.4	19.9
E mesme e përgjithshme	14.1	15.2	15.2	20.9	13.0
Më pak se tetëvjeçar	-15.1	-16.3	-11.5	-18.4	-12.1
R-squared	0.357	0.297	0.393	0.386	0.366
Numuri i vëzhgimeve	2060	1353	707	1126	934

*Shënim:* Kontrollat përfshijnë arsimin, moshën dhe its square; gjininë (për mostrat e çifteve burrë-grua); feja; sektori i veprimtarisë ekonomike (15 kategori); qëndrimi; orët e punës në javë; banimi në qytet; banimi në Shqipërinë Bregdetare, Qendrore, Malore ose Tiranë; historia e migrimit.

Burimi: LSMS 2002.

## B. NIVELI, EFIKASITETI DHE BARAZIA E SHPENZIMEVE PUBLIKE

### Nivelet e Fondeve

6.7 Duhet pranuar se shumica e arritjeve të kohëve të fundit në Shqipëri për frekuentimin e shkollave, janë bërë me shpenzime të pakta. Në fakt, shpenzimet publike për arsimin, prej rreth 3.2 përqind të PBB-së janë të ulta në krahasim me ekonomitë me rritje të shpejtë.

Krahasimisht, vendet me rritje të shpejtë ekonomike që rishtazi u pranuan në BE, shpenzojnë një mesatare prej 4-5 përqind të PBB në arsim dhe vende të tjera me rritje të lartë, shpenzojnë midis 3.5 dhe 5 përqind të PBB-së. Nivelet e tanishme të shpenzimeve, janë gjithashtu poshtë nivelit të objektivave të SKZHES-së, prej 3.4 përqind të PBB për vitin 2005, dhe objektivave të Projektit të Buxhetit Afatmesëm (PBA) 3.5 përqind në vitin 2005. Shpenzimet e Shqipërisë për arsimin, në raport me shpenzimet totale të qeverisë gjithashtu janë ulur nga 13.7 përqind në vitin 1997 në 11.3 përqind në vitin 2005, pak më ulët se mesatarja e 12.9 përqind e harxhuar nga vendet e OECD si edhe vendet e pranuar në BE kohët e fundit. Shpenzimet publike për arsimin kanë pësuar një rënie, që pas krizës së piramidave, duke rënë nga 3.7 përqind e PBB-së në vitin 1996, në 3.0 përqind në vitin 2002, ku ka mbetur e pandryshuar që atëherë. Propozimet e reja për rritjen e shpenzimeve për arsimin në MTBP 2007-2009 duhet të fillojnë ta trajtojnë këtë problem.

**6.8 Brenda kësaj pakete burimesh të kufizuara, arsimiti tetëvjeçar është trajtuar me përparësi.**<sup>128</sup> Në përputhje me objektivat e SKZHES-së për të siguruar frekuentim universal në arsimin tetëvjeçar, më shumë se gjysma e burimeve publike për arsimin kanë shkuar për arsimin tetëvjeçar, gjatë dhjetë vjetëve të fundit. Perkundrazi, arsimiti i mesëm ka marrë më pak se 20% të shpenzimeve publike (Tabela 6.4). Siç shpjegohet më poshtë, kjo situatë do të thotë klasa më të mëdha, mësim me dy turne dhe masa të tjera efëciencie në arsimin e mesëm.

**Tabela 6.4. Përqindjet e Shpenzimeve sipas Programit Arsimor dhe Vitit**

Funksionet	2002	2003	2004	2005
Planifikim, Menaxhim dhe Administrim	5.4	4.6	4.2	3.2
Parashkollor dhe arsimi bazë	61.9	58.5	59.2	58.5
Arsimi i mesëm i përgjithshëm	10.2	11.3	12.2	12.5
Arsimi i mesëm profesional	4.9	8.4	6.8	7.1
Arsimi i lartë	17.0	16.7	17.2	18.2
Institutet dhe Kurrikula	0.5	0.5	0.25	0.02
Kërkim Shkencor	0.0	0.0	0.2	0.4
Totali	100.0	100.0	100.0	100.0

*Burimi: MF.*

**6.9 Financimi i arsimit të mesëm të përgjithshëm është tepër i pamjaftueshëm si për frymë ashtu edhe për fonde për shpenzimet korrente (duke përjashtuar pagat).** Megjithëse, sipas krahasimit për frymë, shpërndarja e shpenzimeve përgjatë niveleve arsimore është relativisht e ngjashme me normat e BE-së (Tabela 6.5), raporti për arsimin e mesëm, fsheh nivelin e ulët bruto të fondeve për shkollat e mesme të përgjithshme (të cilat marrin për frymë më pak se sa shkollat bazë) si edhe koston jo-proporcionale e shkollave profesionale (të cilat marrin rreth 2.75 herë më shumë).<sup>129</sup>

**Tabela 6.5. Shpenzimet Për Njësi Sipas Nivelit Të Arsimit, Shqipëria dhe Vende të BE-15 dhe BE-8 tetëvjeçar bazë = 1.0)**

	Gjithsej	I mesëm		I lartë
		Përgjithshëm	Profesional	
Shqipëria (2002-05)	1.27	0.94	3.07	2.44
Shqipëria (2005)	1.22	0.94	2.75	1.95
Shqipëria (2002)	1.59	0.89	2.29	2.71
EU 15 (2002)	1.29			1.79
EU-8(2002)	1.21			2.32

*Burimi: MF, OECD 2005.*

<sup>128</sup> Kohët e fundit qeveria ka vendosur të zgjasi arsimin bazë në 9 vite dhe arsimin e mesëm 3 vite (vitet 10-12).

<sup>129</sup> MASH filloi të rishikojë nivelet e shpenzimeve për frymë 2-3 vjet më parë dhe bëri një përpjekje të vetëdijshme për uljen e shpenzimeve për frymë të arsimit të mesëm nga 5 në 2 (kur ajo bazë është 1).

6.10 Përpos kësaj, rrogat konsumojnë krahasimisht një nivel të lartë prej 86 për qind të shpenzimeve periodike të arsimit parauniversitar në Shqipëri duke ngushtuar hapësirën për shpenzime të tjera jo-pagë dhe duke ndikuar në cilësi. Kjo ndarje krahasohet me 82 përqind të EU15 dhe 72 përqind në vendet e anëtarësuara kohët e fundit në BE. Për më tepër ky problem paraqitet mjaft i mprehtë në shkollat e mesme të përgjithshme ku vetëm 3 përqind e shpenzimeve korrente u akorduan për zërat e shpenzimeve duke përjashtuar pagat në vitin 2005. (Tabela 6.6). Veç kësaj, alokimet për shpenzimet jo-pagë (në total si edhe për shkollat e mesme) kanë pësuar rënie në vitet e fundit. Propozimi për të rritur rrogat e mësuesve në masën 26 përqind në vitin 2006 dhe më tej në 2007 do të shtojë më shumë presionin mbi shpenzimet jo-pagë.

**Tabela 6.6. Shpërndarja Ekonomike e Shpenzimeve Publike për Arsimin (ne %)**

	% periodike	% kapitalit	Rrogat në % periodike	Vazhdimësi tjetër si % periodike
Shqipëria (2005)				
Parashkollor & bazë	88.2	11.8	89.4	10.6
E mesme e përgjithshme	78.1	21.9	96.6	3.4
E mesme profesionale	73.4	26.6	76.6	23.4
E lartë	90.8	9.2	72.4	27.6
Gjithë nivelet	85.6	14.4	85.8	14.2
Vendet e krahasuara për arsimin tetëvjeçar dhe të mesëm				
Shqipëria (mesatare 2002-05)	86.3	13.7	88.5	11.5
EU15 (2002)	92.7	7.3	81.5	18.5
Të porsa-antarësuarit në EU (2002)	92.5	7.6	72.9	27.1
Vendet e krahasuara për arsimin e lartë				
Shqipëria (mesatare 2002-05)	89.6	10.4	66.6	33.4
EU15 (2002)	88.6	11.4	68.2	31.8
Të porsa-antarësuarit në EU (2002)	89.0	11.0	56.9	43.1

Burimet : MF; OECD 2005, Tabela B6.3.

6.11 **Kjo nuk vjen nga që rrogat e mësuesve janë të larta; ato nuk janë të tilla. Në fakt, rrogat janë krahasimisht të ulta dhe orët e mësimit relativisht të gjata në Shqipëri.** Rrogat e mësuesve shqiptarë në lidhje me PBB për frymë, janë të ulëta, kur krahasohen me mesataren e OECD dhe një grup të zgjedhur vendesh që marrin pjesë në programin Treguesit e Arsimit Botëror, (WEI) (Tabela 6.11). Raportet shqiptare janë afër ose më të ulëta se minimumi në shumicën e kategorive. Para vitit 2006, mësuesit punonin nën një regjim page sipas të cilit mësuesi i arsimit të mesëm me një përvojë pune prej dhjetë vjetësh, merrte mesatarisht 26 për qind më pak se sa specialisti i shërbimit civil i nivelit më të ulët. Për më tepër, mësuesit shqiptarë punojnë më shumë orë në klasë në të gjitha nivelet e arsimit parauniversitar se sa mesatarja e vendeve të porsa-anëtarësuara në BE ose vendet e OECD. Në nivelin tetëvjeçar, mësuesit shqiptarë kanë 842 orë mësimi në vit, relative me një mesatare prej 711 orësh mësimi për mësuesit e vendeve të porsa-anëtarësuara në BE dhe 795 orë për vendet e OECD. Në vitet e shkollës tetëvjeçare, shifrat janë 748, 616, dhe 701, respektivisht; ndërsa në shkollat e mesme janë 735, 601, dhe 661 orë respektivisht.<sup>130</sup>

### Efikasiteti Relativ

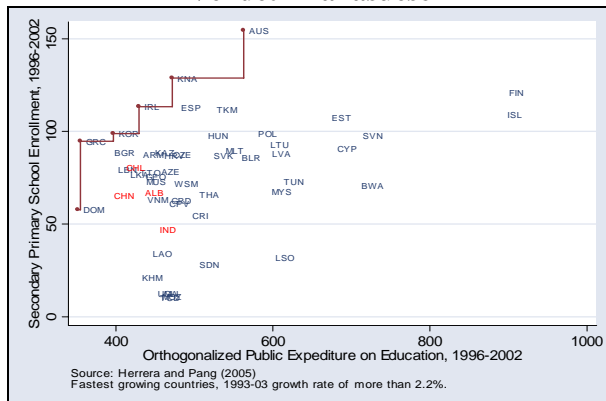
6.12 **Për fat të mirë për Shqipërinë, sektori arsimor ka bërë një përdorim efikas relativ të atyre burimeve të kufizuara që ka mundur të sigurojë, veçanërisht në nivelin e arsimit të mesëm, megjithëse përsëri ka vend për përmirësim.** Në fakt tregues të ndryshëm sugjerojnë se shpenzimi total mbi arsimin është relativisht efikas krahasuar me vendet e tjera me zhvillim të shpejtë. Duke u bazuar te Herrera dhe Pang (2006),<sup>131</sup> është analizuar një numër vendesh me zhvillim të lartë, me

<sup>130</sup> OECD, Arsimit me një Vështrim, 2005, tabela D4.1

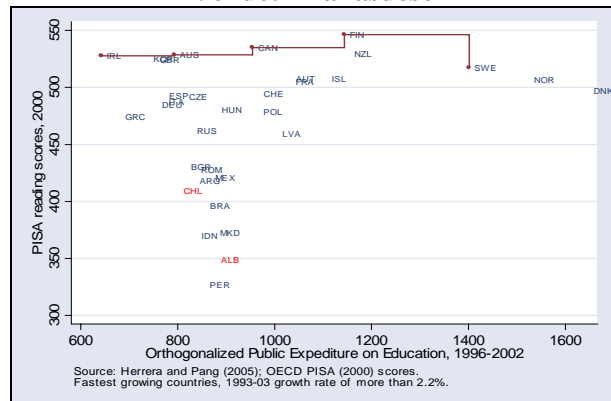
<sup>131</sup> Me qëllim që të paraqesim marrëdhënien pozitive midis shpenzimeve publike për arsimin dhe PBB, ne marrim mbetjen e regresionit linear midis shpenzimeve publike dhe PBB për frymë, për shembull, pra shpenzimin ortogonik i cili mund të konsiderohet si një shpenzim i pavarur nga niveli i PBB.

qëllim krahasimi të efikasitetit të shpenzimeve publike për arsim.<sup>132</sup> Rezultatet tregojnë se Shqipëria përdor vetëm 18 përqind shpenzime më shumë për të arritur nivele frekuentimi që mund të krahasohen me Republikën Domenikane, Greqinë, Korenë, Irlandën dhe Australinë, në se do të kishte të njëjtin nivel burimesh si ato të ekonomive më eficiente ndër vendet krahasuese përsa i takon frekuentimit në arsimin e mesëm (Figura 6.5). Për më tepër, Shqipëria është relativisht efiçente në përgatitjen e nxënësve për lexim, krahasuar me sasinë e shpenzimeve të bëra për arsimin. Ajo përdor vetëm 27 përqind shpenzime shtesë për të arritur nivelin e saj të pikëve në lexim sipas PISA, krahasuar me normën e efiçencës së vendeve me performancën më të mirë si: Australia, Finlanda, Irlanda dhe Koreja (Figura 6.6). Pavarësisht nga këto fakte përmirësimi i rezultateve mësimore mbetet prioritet. Kjo do të kërkojë një rritje në nivelin e përgjithshëm të burimeve, paralelisht me përmirësimin e efiçencës.

**Figura 6.5. Frekuantimi i Arsimit të Mesëm ndaj Shpenzimeve për Edukimin, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**



**Figura 6.6. Rezultatet e Leximit sipas PISA ndaj Shpenzimeve për Arsim, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**



**6.13 Treguesit, duke përfshirë raportin mësues-nxënës, përdorimin e kapitalit si edhe numrin relativisht të vogël të braktisjes së shkollës dhe të mbetjes në klasë, tregojnë një efiçencë të pranueshme të sistemit arsimor shtetëror në Shqipëri.** Raporti student- mësues për arsimin tetëvjeçar dhe të lartë, janë të niveleve të ngjashme me vendet e tjera në tranzicion si edhe me vendet me të ardhura të mesme më të ulta. (Tabela 6.7). Në vijim të një zvogëlim të theksuar të shpenzimeve për infrastrukturën, gjatë viteve të krizës, Shqipëria ka përdorur një pjesë të infrastrukturës së vet në mësimin me turne, veçanërisht qytetet si Tirana dhe Durrësi, që kanë patur flukse të migrimit të brendshëm. Më shumë se një e treta e studentëve të arsimit

**Tabela 6.7. Raportet Nxënës/Mësues**

	Tetëvjeçar	I mesëm	I lartë
Shqipëria (2004-05)	18		16
Mesatare OECD (2003)	17	14	15
Të zgjedhur NMS, mes. (2003)	15	13	15
Hungaria	11	12	15
Polonia	12	13	18
Republika Çeke	18	13	17
Repubka Sllovake	19	14	11
Mesatare me rritje të lartë	27	22	..
Algjeria	28	21	..
Kili	34	33	..
Kina	21	19	..
Republika Domenikane	39	31	..
Indonezia	23	18	19
Peruja	25	19	15
Afrika e Jugut	35	29	..
Koreja e Jugut	30	18	..
Spanja	14	11	12
Tunizia	22	20	..

Burime: OECD, Arsimit me një Vështrim, , 2005. Global Education Digest 2005.

<sup>132</sup> Analiza përdori teknikën e disponimit të lirë të Hullit (FDH), një teknikë jo parametrike (nuk supozohen parametra për lidhjen midis inputit dhe outputit) e cila nuk imponon një formë funksionale në kufirin e efikasitetit. Shih Herrera dhe Pang (2005) për më shumë hollësi.

tetëvjeçar dhe 15 përqind e studentëve të shkollave të mesme janë regjistruar në shkolla me turne. Këto nivele tregojnë një ulje në përdorimin e sistemit me turne në shkollat tetëvjeçare nga 15 në 10 përqind të shkollave dhe nga 42 në 36 përqind të studentëve gjatë periudhës 1997-2004 (Figura 6.14). Gjatë së njëjtës periudhë, numri i shkollave të mesme dhe i studentëve që frekuentojnë me turne mbeti i pandryshuar. Përpos kësaj, dhe në ngjashmëri me vendet e tjera të rajonit të EAQ, Shqipëria ka numur të vogël të përsëritjeve dhe të braktisjes<sup>133</sup> nga shkolla, krahasuar me vendet e tjera me të ardhura të mesme më të ulta dhe ky numër ka ardhur duke u përmirësuar. Në vitin 2002-03, përsëritja e vitit për arsimin tetëvjeçar, ra në 3 përqind nga 4 përqind në vitin 2001-02.

**6.14 Së fundi, megjithëse grupmoshat e arsimit tetëvjeçar, kanë ardhur duke u ulur në numur në vitet e fundit, autoritetet kanë mundur të mbajnë normat student-klasë, në përgjithësi të qëndrueshme,** (Tabela 6.8), çka është një arritje me vlerë për perspektivën ndërkombëtare. Por mbetet gjithsesi anomalia që norma student-klasë do të ishte më e madhe në arsimin e mesëm se sa në atë bazë dhe fenomeni po keqësohet. Përpos kësaj, mesataret maskojnë luhatjet vendore të cilat tregojnë se ka vend për arritje në efikasitet në nivel vendor. Kësisoj, disa zona rurale, kanë normë shumë të ulët student-klasë veçanërisht në arsimin bazë, ku për shembull ka vetëm 9 nxënës për klasë në Berat dhe Gjirokastrë. Këto konkluzione tregojnë se efikasiteti i mëtejshëm mund të arrihet, sikurse do të diskutohet edhe më poshtë.

**Tabela 6.8. Norma Nxënës-klasë sipas Vendbanimit, Nivelit të Arsimit dhe Vitit, 1997 dhe 2004**

	Arsimi bazë		Arsimi i mesëm	
	1997	2004	1997	2004
Totali	25	23	27	<b>28</b>
Urbane	30	29	31	<b>32</b>
Rurale	23	20	26	<b>25</b>

*Burimi: INSTAT dhe MASH*

#### Implikime të Masave Efikase për rritjen e Cilësisë

**6.15 Ndërkohë, mund të ndodhë që disa nga masat e përdorura për të sjellë rritje në frekuentim në një mjedis financiarisht të limituar, të ndikojnë cilësinë e si rrjedhojë, kërkesën.** Për shembull, ndërkohë që mësimi me dy turne nuk është ideal për cilësinë, sepse ul orët e mësimin dhe mundësinë e mësuesit për t'u përgatitur për mësimdhënie, nuk ka shumë prova që të tregojnë se është vetëm mësimi me turne ai që negativisht ndikon të nxënësit. Shumë vende të OECD-së, me mirëqënie shumë më të mirë, e përdorin mësimin me turne me qëllim që të përballojnë mbipopullimet "e çastit" dhe mbipopullimet afatshkurtra demografike, fenomen ky që mund të jetë i pashmangshëm në periudhën afatshkurtër duke u nisur nga migrimi rural-urban në Shqipëri. Gjithsesi, ka nevojë të bëhet e mundur që shkollat me dy turne mund të manaxhohen për të siguruar kohë të mjaftueshme mësimdhënieje për çdo turn si edhe të zhvillohet një strategji dhe afat kohor për të ulur numrin e shkollave me dy turne për periudhën afatmesme.

**6.16 Përdorimi i klasave kolektive që synon rritjen e efijencës në shkolla shumë të vogla të arsimit tetëvjeçar, gjithashtu kërkon të vlerësohet me kujdes.** Gjatë vitit 2004-05, rreth 18 përqind e studentëve të arsimit bazë, ishin në klasa kolektive. Megjithëse klasat kolektive nuk mund të përbëjnë problem nga ana e mësimdhënies, vlerësimi i të mësuarit për klasat e 4-ta, tregoi se nxënësit në këto klasa, dolën më dobët se sa ata të klasave të rregullta. Kjo gjetje mund të reflektojë një deformim të zgjedhjes (d.m.th. që klasat kolektive janë në zonat rurale dhe prindërit në familjet rurale

<sup>133</sup> Në braktisjen e shkollës me arsim tetëvjeçar, u përcaktuan grupi i moshës 6-15 vjeç, të cilët kishin të paktën një vit të arsimit tetëvjeçar, nuk e kishin përfunduar arsimin tetëvjeçar dhe nuk ishin duke frekuentuar shkollën. Braktisja e shkollës për arsimin e mesëm - u përcaktuan grupmoshat për 16-21 vjeçarët të cilët kishin kryer të paktën një vit nga shkolla e mesme dhe nuk ishin duke frekuentuar shkollën.



janë më të paarsimuar dhe fëmijët e prindërve më të paarsimuar, zakonisht dalin më keq në mësimet). Arsye tjetër mund të jetë që mësuesit janë më të patrajnuar në mësimdhënie në klasa kolektive.

## Barazia

6.17 **Për më tepër, ndërkohë që frekuentimi universal thuhet se po arrihet në nivelin fillor, aksesit për arsimin e mesëm dhe të lartë është shumë i pabarabartë.** Diferenca në normat e frekuentimit midis fëmijëve dhe të rinjve tek familjet më të varfra dhe më të pasura, është relativisht i vogël për arsimin tetëvjeçar vetëm 7 pikë përqindje, por të cilat thellohen në 49 dhe 53 pikë-përqindje për nivelet e arsimit të mesëm dhe të lartë, respektivisht (Tabela 6.9). Duke përdorur konceptin e jetëgjatësisë së pritshme të shkollimit, normalisht, një fëmijë 5-vjeçar në Shqipëri, në kuintilen e 1, supozohet të kryejë 10.2 vjet shkollim gjatë jetës së tij, krahasuar me homologët e vet nga kuintilja më e pasur që mund të kryejnë 16.5 vjet shkollë. Në fakt kjo pasqyron dallimin në frekuentim midis banorëve ruralë dhe urbanë: hendeku i tyre i frekuentimit thellohet ndjeshëm për arsimin e mesëm dhe arsimin universitar. Ashtu si në vendet e tjera në tranzicion, pabarazitë gjinore mbeten relativisht të ulëta dhe nuk ka modele sistematike midis niveleve arsimore.

**Tabela 6.9. Kursi i Frekuentimit Bruto dhe Diferencat sipas Kuintilit të Harxhimeve Familjare, Vendbanimit dhe Gjinisë, 2005**

	Niveli i Edukimit					
	Parashkollor	Bazë	Ar.mes.Gen Sec	Prof. 2-3vj	Prof. 4- 5vj.yr	I lartë
<b>Kuintilet e harxhimeve familjare</b>						
I	36.9	91.9	30.1	0.6	3.9	3.8
II	39.2	94.3	50.5	3.8	8.8	11.1
III	35.3	98.0	59.4	4.7	7.4	20.7
IV	53.9	96.7	66.9	2.6	10.1	32.9
V	67.2	99.1	79.0	3.3	12.5	56.6
Hendeku midis V dhe I	30.2	7.2	48.9	2.6	8.6	52.8
Vendbanimi						
Urban	51.0	96.4	68.5	4.7	9.8	37.7
Rural	35.8	94.0	42.0	1.6	6.5	9.2
Hendeku midis urban/rural	15.2	2.4	26.4	3.1	3.3	28.5
Gjinia						
Femër	42.7	93.0	53.8	1.2	5.5	24.2
Mashkull	41.0	96.9	52.1	4.6	10.2	17.4
Hendeku midis femër/ mashkull	1.6	-3.9	1.7	-3.5	-4.7	6.8

*Burimi:* LSMS, 2005.

6.18 **Pabarazia në frekuentim është rritur kohët e fundit midis kuintileve të shpenzimit dhe brenda zonave urbane.** Hendeku në frekuentim midis gjithë niveleve familjare u rrit më tepër se dyfish, me një lëvizje nga 13 përqind in 2002 në 32 përqind në vitin 2005. Përpos kësaj, ndërsa brenda zonave rurale, hendeku i frekuentimit përmes kuintileve të harxhimit, u ul në një përqindje prej 5 deri në 2 për të njëjtën periudhë, zonat urbane patën një rritje prej 19 pikë përqindje mesatarisht.

6.19 **Gjithashtu ekzistojnë diferenca të dukshme në rezultatet e të mësuarit sipas rajonit, vendbanimit urban/rural dhe statusit socio-ekonomik të familjes (SES).** Studentët, familjet e të cilëve janë në kuartilin kryesues të SES, në vlerësimet e klasës së katërt në këndim, matematikë, dhe gjuhë shqipe arritën mesatarisht, rreth 17 pikë përqindje më lart (47.4 përqind ndaj 64.1 përqind), vlerësimin e të lexuarit në klasën e katërt, matematikë, dhe gjuhë shqipe, në krahasim me nxënësit e familjeve që janë kuartilin e fundit. Ka gjithashtu edhe një hendek prej 17 pikësh midis zonave me performancë më të dobët dhe më të mirë, respektivisht Dibër dhe Kukës. Studentët që jetojnë në zona urbane mesatarisht dalin më mirë se sa ata të zonave rurale, duke patur një diferencë në performancën

kryesore prej 59 ndaj 47 përqind. Nxënësit në shkollat e mëdha dhe me klasa individuale (jo kolektive) kanë rezultate më të mira.

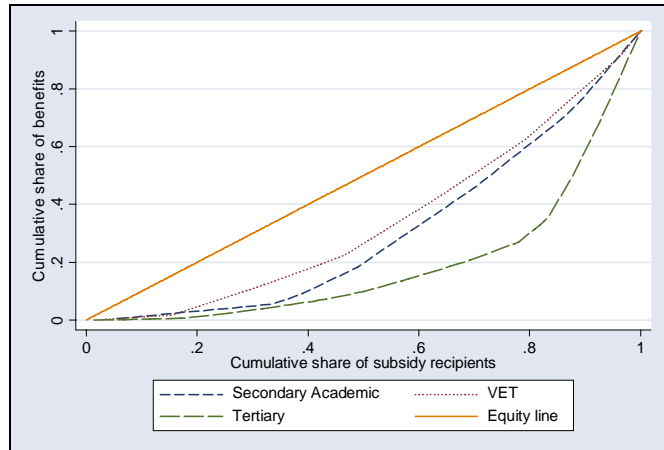
**6.20 Shqipëria sot ka mjaft politika publike që nxisin barazinë.** Arsimi Parashkollor, Arsimi tetëvjeçar duke përfshirë edhe tekstet shkollore, si edhe arsimi i mesëm janë falas. Qeveria gjithashtu ofron transportin falas dhe ofron bursa për konvikte, për fëmijët që ndjekin shkollën tetëvjeçare dhe të mesme në distancë të largët nga shkolla. Kjo politikë është përpiluar për të ndihmuar të varfrit, sepse ekziston një lidhje midis zonave rurale dhe varfërisë.

**6.21 Për fat të keq, shpërndarja e subvencioneve sociale, është jashtëzakonisht regresive.** Tabela 6.10 tregon shpërndarjen e subvencioneve publike të shpërndara nëpër familje në bazë të kuintilit familjar dhe llojit të shkollimit.<sup>134</sup> Mesatarisht, subvencionet sociale janë të përqëndruara tek kuintili i

dytë dhe i pestë me familjet në këto grupe që marrin gjithashtu subvencione për familje, më të larta se mesatarja Figura 1.7. Praktikisht, nuk ka subvencione që t'u jepen familjeve me arsim bazë. Shumica e subvencioneve – 84 përqind - ju jepen studentëve të arsimit të lartë, vijuar nga studentët e arsimit të mesëm veterinar. Vetëm 5 përqind harxhohet për nxënësit e arsimit të mesëm të përgjithshëm, megjithëse për këta të fundit pjesa më e madhe e subvencioneve jepet për familjet në kuintilin më të varfër, madje edhe aty, kuintili me standartin më të lartë të jetesës, merr pjesën tjetër më të madhe.

**6.22 Në nivelin e arsimit të lartë, shumica e subvencioneve shoqërore, shkojnë tek kuintili me mirëqënien më të lartë.** Shteti jep grante për universitarët familjet e të cilëve janë nën nivelin e varfërisë, por gjithashtu ofron detyrime shumë të reduktuara për studentët që arrijnë rezultatet më të larta në konkurset e pranimit. Tabela 6.10 Kjo politikë mbi bazë merite, ka të ngjarë të favorizojë të pasurit, sepse aplikantët për universitet nga familjet më të pasura, ka të ngjarë që të arrijnë rezultatet më të larta. Gjithashtu flitet se, ashtu si në vendet fqinje, si Maqedonia dhe Moldavia, korrupsioni është mjaft i përhapur, p.sh. ryshfetet për të fituar të drejtën për në universitet, për në degët më të preferuara në universitet, ose për të marrë një notë të mirë. Ryshfetet, dhuratat dhe mësimet private, rëndojnë mbi të varfrit.

**Figura 6.7. Shpërndarja e Subvencioneve Arsimore midis Përfituesve**



Burimi: INSTAT, LSMS 2005, MASH

<sup>134</sup> Kjo analizë bazohet mbi të dhëna të mbledhura për LSMS 2005 në përgjigje të pyetjes: “A jeni duke marrë bursë apo subvencion për të vazhduar studimet tuaja?”

**Tabela 6.10. Shpërndarja e Subvencioneve Publike Sipas Kuintilit Të Harxhimeve Familjare, Lloji i Arsimit**

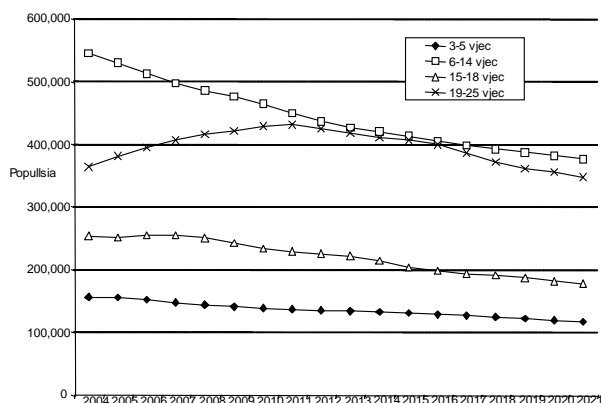
	E mesme e përgjithshme		E mesme profesionale		E lartë		Totali	
	Fam.mesme <sup>1</sup>	Gjithë fam <sup>2</sup>	Fam.mesme <sup>1</sup>	Gjithë fam <sup>2</sup>	Fam.mesme <sup>1</sup>	Gjithë fam <sup>2</sup>	Fam.mesme <sup>1</sup>	Gjithë fam <sup>2</sup>
Kuintili 1	4.1	61.5	0.5	4.2	1.1	2.4	0.2	5.6
Kuintili 2	0.0	0.5	2.8	52.5	2.1	25.7	1.2	27.4
Kuintili 3	0.2	5.0	1.1	30.2	0.4	6.7	0.4	9.3
Kuintili 4	0.0	0.0	0.2	5.0	0.4	8.8	0.4	7.9
Kuintili 5	1.5	33.0	0.4	8.1	1.3	56.4	3.1	49.8
Gjithë kuintilet	1.0	100.0	1.0	100.0	1.0	100.0	1.0	100.0
Shpërndarja subvencioneve	e		5.1%		11.1%		83.8%	
							100%	

*Shënime:* 1.Kursi i subvencionit mesatar për familje në kuintile, me subvencion mesatar për të gjitha familjet me pjesëtarë që frekuentojnë shkollën. 2. Subvencionet totale për familje në kuintil, si pjesë e subvencioneve totale për të gjithë familjet me pjesëtarë që frekuentojnë shkollën. Burimi: LSMS 2005

### C. SFIDAT E SË ARDHMES

6.23 **Shpenzimet për arsim tani duhen përshtatur në atë mënyrë që të lejojë trajtimin e prioriteteve të zhvillimit të tanishëm të vendit, duke marrë parasysh ndryshimet demografike.** Prioritetet kryesore për arsimin janë që të rriten rezultatet arsimore, si edhe të përmirësohet frekuentimi dhe cilësia në nivelin e arsimit të mesëm, me qëllim që të përmbushen nevojat e tregut të punës në Shqipëri. Numri në rënie i grupmoshave të arsimit bazë dhe rural, ofron si sfida edhe mundësira për të arritur këto objektiva. Një rrugë tjetër e mobilizimit të fondeve për zhvillimin e arsimit të mesëm, do të jetë të shfrytëzojnë dëshirën e njerëzve për të investuar për shkollimin e tyre, veçanërisht në nivelin universitar. Pjesa tjetër e kapitullit merret me mënyrën se si do të arrihet kjo gjë.

**Figura 6.8. Drejtimit në Numrin e Grupmoshave Shkollore, 2004-21**



Burimi: INSTAT

### Ndryshimet Demografike

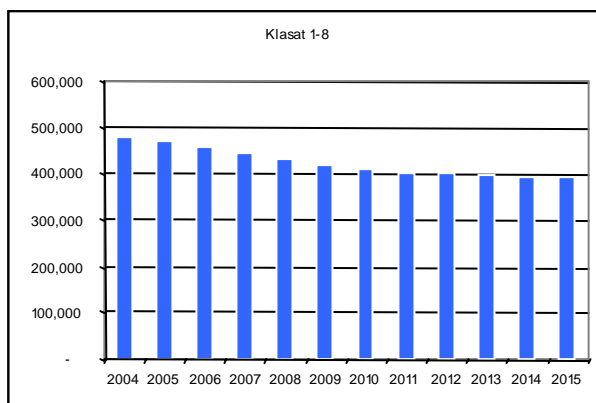
6.24 **Ndryshimet demografike të Shqipërisë, lejojnë një pritshmëri për një rënie dramatike të grupmoshave të arsimit tetëvjeçar dhe të mesëm, dhe arritjen e një pikë kulmore në grupmoshën e arsimit të lartë rreth vitit 2011.**<sup>135</sup> Numri i nxënësve të arsimit tetëvjeçar, ka pësuar

<sup>135</sup> Kohët e fundit qeveria vendosi të zgjasi edukimin bazë në 9 vjet, dhe edukimin sekondar në 3 vjet (klasat 10-12). Analiza e mësipërme është kryer përpara këtij vendimi ndaj nuk e pasqyron këtë ndryshim. Supozimi i normës së kalimit nga edukimi bazë në atë sekondar prej 97 përqind është mjaft optimist, sepse nënkupton një

ulje në vitet e fundit dhe do të vazhdojë të bjerë për shkak të nivelit të ulët të lindjeve, ndërsa grupmosha e arsimit të mesëm, në fillim do të mbetet e pandryshuar, para se të fillojë të bjerë rreth vitit 2008. Meqënëse rënia në numrin e lindjeve i perket relativisht kohëve të fundit, numri i grupmoshës së arsimit të lartë nuk do të kulmojë deri në vitin 2011 (Figura 6.8).

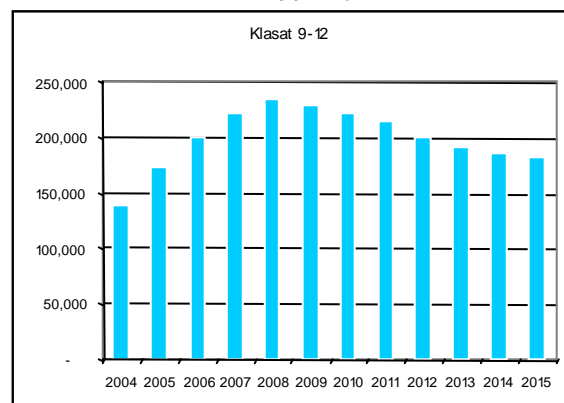
**6.25 Gjithsesi, nëse frekuentimi i shkollave të mesme vazhdon të përmirësohet në mënyrë të qëndrueshme, Shqipëria mund të përballlet me një rritje të dukshme në kërkesat për arsim të mesëm gjatë periudhës afatshkurtër dhe afatmesme.** Figurat 6.9 dhe 6.10 paraqesin një projektion rritjeje të lartë të popullatës së nxënësve në arsimin bazë dhe të mesëm në të cilin ka një rritje prej 70 përqind në kërkesën për arsim të mesëm gjatë 3-4 viteve të ardhshme. Këto projeksione janë bazuar mbi norma promovimi prej 99, 98 dhe 97<sup>136</sup> për qind për klasat 1-4, 5-7, dhe 8-12 respektivisht, largimet nga shkolla prej 1 përqind në klasat 5-8 dhe 2 përqind në klasat 9-12 dhe variantin e mesëm të parashikimeve për popullatën për vitet 2005, 2010 dhe 2015.<sup>137</sup> Në fakt, me normat aktuale të përmirësimit,<sup>138</sup> Shqipërisë do t'i duhen 6-7 vjet (në vend të 3-4 vjet) për frekuentimin e tanishëm neto të arsimit të mesëm për të arritur nivelet e tanishme të arsimit të tetëvjeçar. Pastaj, rritja kulmore në popullatën e arsimit të mesëm mund të jetë deri diku më e pakët, nisur nga grupmoshat më të vogla që do të kalojnë nga arsimi të tetëvjeçar në atë kohë.

**Figura 6.9. Parashikimi i Frekuentimit për Klasat 1-8 gjatë 2004-15**



Burimi: Vlerësimet e stafit

**Figura 6.10. Parashikimi i Frekuentimit për Klasat 9-12 gjatë 2004-15**



Burimi: Verësimet e stafit

### Rishpërndarja e Burimeve

**6.26 Mundësia që këto zhvillime demografike ofrojnë për kalimin e kapacitetit të mësimdhënies nga arsimi të tetëvjeçar në arsimin e mesëm është tunduese. Megjithatë dy probleme të rëndësishme duhen kapërcyer:**

- Së pari nuk ka numër të mjaftueshëm mësuesish me kualifikimet bazë për mësimdhënie në arsimin e mesëm. Së dyti, mësuesit kanë nevojë për diplomë universiteti. Sot, vetëm pesëdhjetë e gjashtë (56) përqind e mësuesve të arsimit të tetëvjeçar në Shqipëri, kanë diploma universiteti. Ritrajnimi është një alternativë mjaft e kushtueshme. **Një alternative tjetër me kosto më të ulët mund të jetë ulja e numrit të mësuesve të shkollave të tetëvjeçare nëpërmjet reduktimit natyral, duke ulur moshën e daljes në pension, dhe/ose duke**

konvergjencë të shpejtë të regjistrimeve aktualisht të ulta të shkollave të mesme prej 55 përqind drejt normave universale të regjistrimit në katër vitet e ardhshme.

<sup>136</sup> Me kalimin e nxënësve aktual të arsimit bazë në atë të mesëm dhe diplomimin e grupmoshave aktuale të shkollave të mesme.

<sup>137</sup> Divizioni i Popullsisë në Kombet e Bashkuara

<sup>138</sup> Nuk është e sigurt nëse normat aktuale të përmirësimit të regjistrimeve mund të mbahen.

zbatuar kërkesa më të rrepta kualifikimi, si edhe duke marrë kuadro të reja mësuesish të shkollave të mesme.

- **Sfida e dytë mund të jetë përshtatja graduale e rrogave të mësuesve të shkollave të mesme që mund të nevojitet për të rritur punësimin e tyre.** Gjithsesi kjo do të jetë e kushtueshme duke qenë se mësuesit e shkollave të mesme paguhen përgjithësisht më shumë se sa ata të shkollave tetëvjeçare (Tabela 6.11).

**Tabela 6.11. Raporti i Pagave të Mësuesve ndaj PBB për Frymë në Shqipëri dhe Vendet Krahasuese**

Vendi	Arsimi fillor/tetëvjeçar			Arsimi i mesëm, vitet e ulëta			Arsimi i mesëm, vitet e larta		
	Rroga fillestare	Pas 15 vjetësh punë	Rroga më e lartë	Rroga fillestare	Pas 15 vjetësh punë	Rroga më e lartë	Rroga fillestare	Pas 15 vjetësh punë	Rroga më e lartë
Shqipëri 2005	0.67	0.81	0.93	0.78	0.92	1.05	0.78	0.92	1.05
WEI 2002/03	1.35	1.72	2.26	1.53	1.94	2.53	1.59	1.99	2.59
Max	3.51	4.35	7.59	3.51	4.35	7.59	3.51	4.35	7.59
Min	0.29	0.52	0.94	0.29	0.52	0.94	0.34	0.62	0.99
OECD 2002/03	0.95	1.31	1.61	0.95	1.30	1.61	0.99	1.39	1.68

*Shënim:* Për Shqipërinë, mesatarja për arsimin e mesëm është paraqitur si për vitet e ulëta edhe ato të larta të arsimit të mesëm.

*Burimi:* WEI.

6.27 Me qëllim që të përballohet kalimi gradual i kapacitetit mësimdhënës, nga nivelet e arsimit tetëvjeçar në ato të arsimit të mesëm, duhet të ruhen klasat relativisht të mëdha të shkollave të mesme. Kjo nuk përbën domosdoshmërisht një problem serioz për arsimin. Praktika ndërkombëtare nuk dëshmon ekzistencën e një lidhje të rëndësishme midis madhësisë së klasës dhe performancës të të mësuarit. Për shembull, në vlerësimin ndërkombëtar të studentëve PISA 2003 të OECD, Korea (me një mesatare të madhësisë së klasave të testuara prej 37 studentë) shënoi rezultate shumë më të mira në matematikë dhe shkenca se Gjermania (me madhësi të klasave 22) dhe Greqia (17). Një studim i bërë rishtazi për këtë çështje në Mal të Zi, tregoi se nxënësit zakonisht dalin më mirë në klasa më të mëdha. Rezultatet në matematikë dhe në gjuhën amtare rriten me rritjen e madhësisë të klasës.<sup>139</sup>

6.28 **Ajo që gjithashtu mund të jetë më e kushtueshme, është financimi shtesë për shpenzimet jashtë rroge që kërkohet për të rritur cilësinë.** Gjithsesi, nuk do të ishte shumë me vend, të rritej financimi i arsimit të mesëm, nëse cilësia mbetet e ulët për shkak të financimit të pakët, shpërndarjes të pamjaftueshëm të shpenzimeve dhe pabarazive krahinore. Sikurse u tha edhe më lart, cilësia e ulët ndikon të ardhurat (diferencën e pagave) dhe për rrjedhojë kërkesën për arsim të mesëm. Si i tillë, përmirësimi i cilësisë, është po aq i rëndësishëm për rritjen e normave të ulëta të frekuentimit, sa edhe rritja e financimit publik të arsimit. Një nga pengesat kryesore që ndikon në cilësinë e arsimit, është pabarazia aktuale në shpërndarjen e shpenzimeve publike sipas inputeve/ekonomike, një pabarazi e cila ndihet më shumë në arsimin e mesëm.

6.29 **Së fundi, rritja e financimeve për arsimin e mesëm, do të kërkojë gjithashtu më tepër investime fizike, duke përfshirë infrastrukturën e specializuar si pajisje për teknologjinë e informacionit dhe laboratorë.** Megjithatë, kjo mund të jetë më shumë një çështje e një planifikimi të kujdesshëm dhe e zbatimit të tij, se sa një çështje financimi (shih më poshtë).

<sup>139</sup> Në vitin 2005, u ndërmor një vlerësim kombëtar për nxënësit e klasave të treta në matematikë dhe në gjuhë amtare. Në atë vlerësim, në tërësi, 56.4 përqind të pyetjeve në gjuhën amtare ju ishte dhënë përgjigje e saktë dhe në matematikë, 57.5 përqind. Gjithsesi, është e vështirë të interpretohet një rezultat i tillë i përgjithshëm, pasi vlerësimi nuk u planifikua me një standard minimal në mendje, dhe as parashikimet për studentët nuk ishin piketuar përkundrejt standarteve ndërkombëtare.

6.30 **Aktualisht pjesa e investimit kapital në buxhetin e arsimit në Shqipërisë, është e lartë, krahasuar me vende të tjera në tranzicion me norma të ulta të rritjes së popullsisë dhe ka ardhur duke u rritur në vitet e fundit.** Pjesa e shpenzimeve për investim në shpenzimet totale, u rrit nga 9.7 përqind në vitin 2002 deri në 17.7 përqind in 2004, para se të binte përsëri në 14.4 përqind në vitin 2005. Dekada e parë e tranzicionit, i la shkollat e Shqipërisë në një gjendje katastrofike. Ndërtesat e ngritura pa cilësi në fillim dhe të pamirëmbajtura, u plaçkitën në vitin 1990 dhe më pas përsëri në vitin 1997. Që atëherë, nevoja për shpenzime, ka rezultuar në një reduktim të dukshëm të numrit të klasave në ndërtesat e klasifikuara si ndërtesa me nivel të lartë apo të mesëm amortizimi, si për nivelet e arsimit tetëvjeçar dhe atij të mesëm (Figura 6.11). Shkollat rurale mbeten në një gjendje më të keqe se sa shkollat në zonat urbane (Figura 6.12). Numri i shkollave që bëjnë mësim me turne ka rënë dukshëm, por vetëm në shkollat e arsimit tetëvjeçar, (Figura 6.14), Pavarësisht një rritjeje të pjesës së investimeve kapitale që shkuan për arsimin e mesëm (Figura 6.13) gjatë vitit 2002-05.

6.31 **Me afrimin e plotësimit të objektivit për arsimin bazë universal në periudhën afatmesme, pjesa më e madhe e përpjekjeve për investim mund të drejtohet tani për në arsimin e mesëm.**<sup>140</sup> Rritja e investimeve në arsimin bazë kohët e fundit ka qenë rrjedhojë kryesisht e vendosmërisë për t'u (i) fokusuar për rehabilitimin e shkollave për të pakësuar numrin e madh të klasave të cilësuar si objekte me amortizim të lartë apo të mesëm, (ii) investuar më shumë në strukturat fizike për të pakësuar përdorimin e shkollave me mësim me turne, që sot përbëjnë shifrën prej 10 përqind të të gjitha shkollave dhe 30 përqind të shkollave në Tiranë dhe të investohet, dhe për t'u (iii) investuar në teknologjinë informatike dhe laboratorët shkencorë në arsimin e mesëm. Përpjekjet në favor të arsimit të mesëm tashmë duhen shumëfishuar.

### **Mobilizimi i Financave Private**

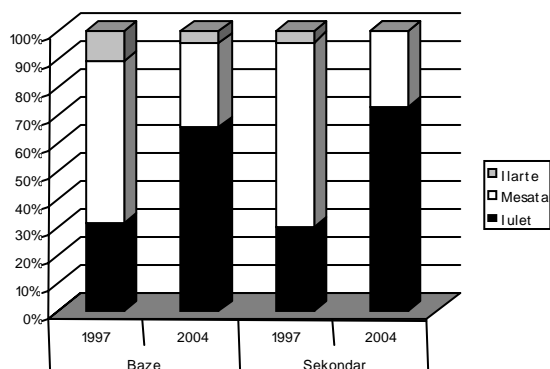
6.32 **Së fundi, sektori mund të zgjerojë gjithashtu hapësirën fiskale duke përdorur rikthimin e kostove për shërbimet e ofruara të financuara nga shteti.** Duke mbajtur parasysh të ardhurat nga arsimit i lartë, si edhe nga profili i tanishëm i shpenzimeve, i trupës së tanishme të studentëve, (kryesisht nga nivelet më të larta të të dy kuintileve,) rritja e rikthimit të kostos në këto nivele, është një alternativë politike e qartë për sa kohë që mund të ruhet pjesëmarrja e studentëve nga familjet e varfëra. Kontributi i pagesave të mësimdhënies në të ardhurat e universitetit është rritur tashmë nga 2.2 përqind në vitin 2000 në 21.6 përqind në vitin 2005.<sup>141</sup> Gjithsesi, sistemi i tanishëm nuk ofron shtysa të përshtatshme për rritjen e të ardhurave të universitetit publik.

6.33 **Qeveria Shqiptare ka një politikë që universitetet duhet “të shkojnë drejt” vetë-financimit, megjithëse jo tërësisht. Zbatimi i një politike të tillë, do të kërkojë ndryshime të rëndësishme të marrëdhënieve financiare mbi të cilat veprojnë aktualisht universitetet.** Aktualisht, gjithë të ardhurat e grumbulluara nga çdo universitet publik, janë të trajtuara si pjesë e buxhetit të konsoliduar të qeverisë, por që më pas i rishpërndahen universitetit pas një reduktimi prej 10 përqind. Universitetet, të bazuar në këto të ardhura, përcaktojnë buxhetet vjetore. Gjithsesi, çdo e ardhur shtesë, më tepër dhe mbi këtë buxhet, i kalohet MF, duke mos ofruar asnjë nxitje për rritjen e të ardhurave të veta. Një nga objektivat kryesore të reformës së prezantuar nga Ligji Për Arsimin e Lartë, më 1999, ishte që t'i sillte më shumë autonomi, qeverisjes së Universiteteve. Gjithsesi, deri më sot fleksibiliteti (i limituar) për të lëvizur burimet midis fakulteteve si edhe midis fakulteteve dhe qendrës, nuk është përdorur shumë. Përpos kësaj, Ligji nuk përmban dispozita të duhura për forcimin e përgjegjshmërisë sikurse mund të ishte krijimi i një bordi drejtues të universitetit.

<sup>140</sup> Kohët e fundit qeveria vendosi të zgjasi edukimin bazë në 9 vjet, dhe edukimin sekondar në tre vjet (klasat 10-12).

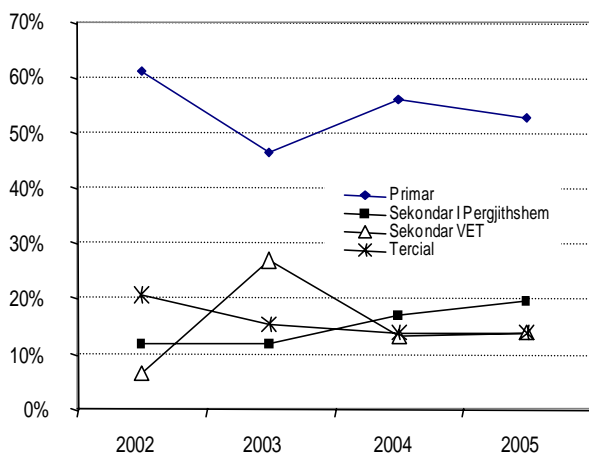
<sup>141</sup> A. Malaj, F. Mema dhe S. Hida (2005). Shqipëri, Manaxhimi Financiar në Sistemin Arsimor: Arsimit i Lartë, 3-931052-51-6.

**Figura 6.11. Përqindja e Klasave të Arsimit të Mesëm sipas Nivelit të Amortizimit të Godinës së Shkollës, 1997 dhe 2004**



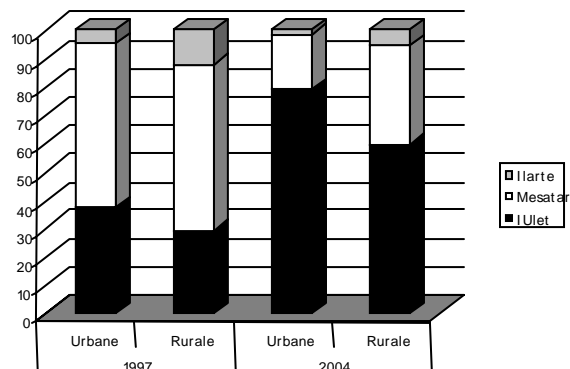
Burimi: Ministria e Arsimit dhe Shkencës.

**Figura 6.13. Pjesa e Shpenzimeve Publike për Frymë sipas Nivelit Arsimor, 2002-05**



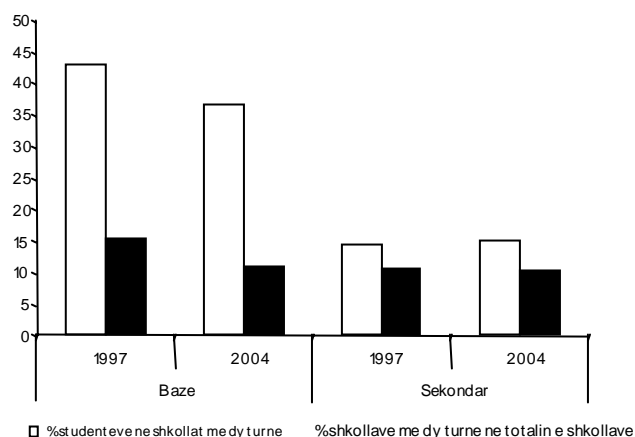
Burimi: Ministria e Arsimit dhe Shkencës.

**Figura 6.12. Përqindja e Klasave të arsimit Tetëvjeçar sipas nivelit të amortizimit të Godinës së Shkollës, 1997 dhe 2004**



Burimi: Ministria e Arsimit dhe Shkencës.

**Figura 6.14. Përqindja e Shkollave dhe Nxënësve në Sistemin me Turne në Nivelin Tetëvjeçar dhe të Mesëm, 1997 dhe 2004.**



Burimi: Ministria e Arsimit dhe Shkencës.

6.34 Gjithashtu, vëmendje e mëtejshme i duhet kushtuar lehtësimit të zhvillimit të arsimit privat. Që në vitin 1997, ka patur një rritje të dukshme të numrit të studentëve të regjistruar në shkollat private, si edhe të numrit të shkollave private. Gjithsesi, që të dyja ende përfaqësojnë një përqindje të vogël të frekuentimit total në shkolla. Që kur Ligji i vitit 1999 Për Arsimin e Lartë, lejoi ngritjen e universiteteve private, janë ngritur 4 universitete jo-publike, megjithëse ato ende përbëjnë më pak se sa një përqind të totalit të frekuentimit të arsimit të lartë.

#### D. ÇËSHTJE INSTITUCIONALE

6.35 Grumbullimi i kursimeve nga konsolidimi në nivelin e arsimit bazë, dhe shndërrimi i tyre në përmirësim cilësie dhe normash regjistrimi në shkollat e mesme, nuk do të ndodhin vetvetiu. Kjo do të kërkojë përmirësimin e mekanizmave të financimit dhe manaxhimin e përgjegjshmërisë në nivelin vendor. Në këtë pikë, qeveria përdor një kombinim të financimeve të centralizuara dhe të decentralizuara, që varen nga funksioni dhe niveli i arsimit. Financimi i fuqisë mësimdhënëse është i centralizuar, megjithëse pushtetet vendore luajnë rolin e supervizimit të të gjithë procesit. Pushteti vendor supozohet të financojë mirëmbajtjen e shkollës me fondet e pakushtëzuara të alokuara nga buxheti qendror, ndërsa financimi i investimeve kapitale shpërndahet

aktualisht tek pushteti vendor në bazë të granteve të kushtëzuara. Që nga viti 2002-05, shpenzimet e pushtetit vendor për arsimin kapën mesataren prej 6.2 përqind të të gjitha shpenzimeve publike për arsimin.

**6.36 Formula financuese ekzistuese, në bazë inputesh, nuk krijon shtysë për shkolla dhe pushtetet vendore për të racionalizuar diferencat në inpute dhe për të reduktuar diferencat në rezultatet mësimore midis shkollave, bashkive dhe komunave.** Formula e tanishme e përdorur nga pushteti qendror për të përcaktuar alokimet e kostos periodike tek pushteti vendor, financon inputet arsimore, (d.m.th. mësuesit, dhe ndonjëherë librat shkollorë dhe materiale të tjera arsimore). Ajo pasqyron norma për çështje si madhësitë e klasave, raportet mësues/nxënës, buxhetet për vitet e mëparshme, si edhe paketën e plotë fiskale të disponueshme sektorit në çdo vit të dhënë.

**6.37 Pabarazitë e mëdha krahinore në shpenzimet për njësi, theksojnë nevojën për përmirësimin e sistemit të financimit.** Këto diferenca janë po aq të theksuara si për arsimin tetëvjeçar edhe për arsimin e mesëm (Tabela 6.12). Në vijim të prezantimit të tanishëm të formulave për financime, duke përfshirë edhe përdorimin e normës nxënës - mësues, në alokimin e rrogave, pabarazitë në shifrat e planifikimit të buxhetit të vitit 2005 u ngushtuan dukshëm me përjashtim të Tiranës. Gjithsesi, përmirësimi i mëtejshëm i financimeve me bazë formule (mundësisht financim për frymë), do të jetë kyç në përmirësimin e efikasitetit alokues dhe barazisë (Tabela 6.12).

**6.38 Qeveria shqiptare është tashmë në procesin e decentralizimit të manaxhimit dhe të financimit të arsimit parauniversitar drejt pushtetit vendor dhe drejt shkollave me qëllim që të rritë përgjegjshmërinë dhe reagueshmërinë e sistemit arsimor.** Gjithsesi, përvoja ndërkombëtare ka treguar se decentralizimi i shpejtuar mund të jetë i dëmshëm për ofrimin e shërbimit kur kapaciteti vendor është i kufizuar dhe kur standartet e shërbimit dhe sistemi për të monitoruar dhe për të vlerësuar tranzicionin nuk janë ende gati. Në Shqipëri, këshillat e qarqeve, bashkitë dhe komunat do të marrin më tepër përgjegjësi në marrjen e vendimeve dhe alokimin e financimeve në sektorin arsimor.

**Tabela 6.12. Shembuj të Diferencave në Inpute dhe Rezultatet midis Qarqeve**

Variabël	E lartë	E ulët
Kosto për frymë për arsimin tetëvjeçar (2005)	Gjirokastra: 36,200 lek	Kukës: 20,300 lek
Kosto për frymë për arsimin e mesëm (2005)	Tirana: 64,500 lek	Fieri: 20,200 lek
Kosto për frymë për arsimin e mesëm prof. (2005)	Tirana: 118,300 lek	Durrës: 43,300 lek
Rezultati i kombinuar mesatar në vlerësimin e klasës së katërt në këndim, matematikë dhe gjuhë shqipe, (2001)	Kukës: 60.4%	Dibër: 43.3%
Përqindja e klasave të arsimimit tetëvjeçar sipas nivelit të dëmtimit të ndërtesave të shkollës (2004)	Dibër	Durrës
% nivelit të lartë dëmtimi të ndërtesave të shkollës	7.2%	2.3%
% në nivel të mesëm dëmtimi	30.6%	18.6%
% në nivel të ulët ndërtimi	62.2%	79.1%
Raporti nxënës-mësues për arsimin tetëvjeçar (Viti shkollor 2004-05)	Bashkia e Tiranës: 24:1	Gjirokastra: 13:1
Shkollat dhe nxënësit në mësimin me turne (2004)	Tirana: 30% e shkollave; 76% e nxënësve	Kukës: 3.5% e shkollave dhe 17.6% e nxënësve
Shkollat dhe nxënësit në mësimin me turne për arsimin e mesëm (2004)	Berat: 24% e shkollave	Elbasan: 0% e shkollave

Burimi: INSTAT dhe MF

**6.39 Përvoja e kohëve të fundit ka treguar nevojën për planifikim më të mirë dhe për një koordinim më të mirë në të gjitha nivelet e qeverisë.** Në vitin 2005, buxheti i investimeve u decentralizua duke kaluar tek Këshillat e Qarqeve në formën e grantit të kushtëzuar (si shtesë e buxhetit operativ dhe të mirëmbajtjes, të cilin bashkitë dhe komunat e marrin si grant të pakushtëzuar). Gjithsesi u vu re se vetëm gjysma e qarqeve ndoqën udhëzimet e MASH. Sipas të



dhënave subjektive, në disa raste buxheti i investimeve u nda në copëza të vogla dhe u përdor për riparime të vogla ose mirëmbajtjen e shumë shkollave.

6.40 Deri tani, për fat të keq përdorimi i investimit kapital, në nivelin vendor, ka qenë gjithsesi kaotik dhe rrezikon rritjen e mungesës së efikasitetit, në se nuk monitorohet dhe vlerësohet si duhet. Për më tepër, decentralizimi i buxhetit të investimeve, drejt Këshillave të Qarqeve si një grant bllok i kushtëzuar, në mungesë të mbikqyrjes qendrore, monitorimit dhe vlerësimit, paralajmëron përdorimin e pakoordinuar të burimeve. Nuk është e qartë se si Pushteti Vendor po i harxhon këto grante, për me teper nuk është e qarte në se shkollat i marrin shuma kuptimplote të këtyre granteve. Gjatë vitit të parë të zbatimit të kësaj politike, thuajse gjysma e qarqeve nuk raportuan se si e harxhuan buxhetin e investimeve. Monitorimi i kujdesshëm i përdorimit të buxhetit të investimeve si edhe ndikimi i tij, po ashtu edhe strategjitë për përmirësimin optimal të investimeve në kuadrin e decentralizimit, janë kritike me qëllim që të ruajnë dhe të rritin efikasitetin e kapitalit.<sup>142</sup>

6.41 **Ndryshimet demografike të parashikuara për të ardhmen, duhen marrë parasysh gjatë procesit të planifikimit dhe zbatimit të buxhetit të investimit.** Në MASH, janë vënë re përmirësimet kohët e fundit por nevojiten përmirësime të mëtejshme. Për shembull, ndërkohë që për përgatitjen e buxhetit të investimeve, është marrë në konsideratë, norma e madhësisë nxënës-klasë dhe amortizimi i ndërtesave të shkollës, nuk janë marrë në konsideratë normat e rritjes së popullatës në të ardhmen.

6.42 **Për një planifikim më të mirë të këtyre investimeve, është kritike për MASH dhe Këshillat e Qarqeve, të mbështeten në punën fillestare mbi planifikimin e shkollave,** e cila merr në konsideratë parashikimet për rritjen e popullatës, (rënien e numrit të lindjeve) dhe migrimin. Kjo do të lehtësojë marrjen e vendimeve racionale për konsolidimin e shkollave ekzistuese dhe ngritjen e shkollave të reja.

## E. PËRMBLEDHJE E REKOMANDIMEVE

6.43 Megjithëse afër arritjes së objektivit të arsimit universal bazë, Shqipëria nuk mund të vetëkënaqet. Hendeku në arritjet arsimore me vendet fqinjë është shumë i madh dhe cilësia e arsimit mbetet e ulët. Objektivi tjetër i rëndësishëm do të jetë rritja e fortë e frekuentimit në arsimin e mesëm me cilësi të mirë. Në se menaxhohet si duhet, ndryshimet e vazhdueshme demografike do ta favorizojnë këtë objektiv.

6.44 Për të qenë të sukseshëm në këtë përpjekje, qeveria duhet:

- Të bëjë parashikime të kujdesshme për ndikimin e ndryshimeve demografike tek grupmoshat shkollore dhe shpërndarjen e tyre rajonale me qëllim që të projektojë nevojat periodike dhe kapitale dhe përshtatjen e shpërndarjes funksionale dhe rajonale në përputhje me nevojat.
- Të forcojë koordinimin e investimeve kapitale, shpenzimeve korrente (duke përjashtuar pagat) si dhe shpenzimeve për pagat në arsimin parauniversitar në të gjitha nivelet e qeverisë, me qëllim që të arrihet zgjerimi i nevojshëm i shkollave të mesme.
- Të prioritarizojë përdorimin e çdo financimi shtesë periodik për (i) rritjen e shpenzimeve korrente (përjashtojë pagat) për arsimin e mesëm të përgjithshëm dhe (ii) përmirësimin e aftësive të mësuesve si dhe rrogave.
- T'u rishpërndajë familjeve rurale dhe të varfra subvencionet për arsimin.

<sup>142</sup> Kohët e fundit është krijuar një grup pune për të rishikuar procesin e shpërndarjes së investimeve në edukimin para-universitar, me qëllim që të hartojë një sistem më eficient menaxhimi, shpërndarje dhe monitorimi të këtyre fondeve. Kjo skemë e re do të paraqitet si shtojcë në "Ligjin e Buxhetit të Shtetit" për 2007.

- Të fusë gradualisht formulën e financimit për-student ose për frymë për shpenzimet periodike.
- Të rritë kthyeshmërinë e kostos dhe pjesëmarrjen private në arsimin universitar dhe autonominë e buxhetit, si edhe përgjegjshmërinë e universiteteve publike.

6.45 Ndërkohë që një pjesë e mirë e fondit të kërkuar mund të krijohet nga rishpërndarja e graduale e burimeve drejt arsimit të mesëm në periudhën afatmesme, në përgjigje të ndryshimeve demografike dhe rritjes së pjesës së financimeve private në arsimin universitar, një rishpërndarje e tillë mund të mos jetë plotësisht e mjaftueshme për objektivin në fjalë, ndaj mund të nevojitet një rritje e shpenzimeve publike deri në një nivel ndoshta 3.5 - 4 përqind të PBB-së. Megjithë dobësitë që karakterizojnë sektorin arsimor, ai ka treguar në të kaluarën se mund të përdorë fondet publike në një mënyrë relativisht eficiente. Zbatimi i axhendës së reformës strukturore të paraqitur sa më sipër, krijon besimin se një përpjekje tjetër do të përdoret po aq mirë.

## 7. SHËNDETËSIA

*Shqipëria harxhon më pak se mesatarja e pjesës së PBB-së dhe të totalit të shpenzimeve publike për kujdesin shëndetësor. Si rezultat, shpenzimet nga xhepi janë të larta dhe kjo ka implikimet serioze në barazi, varfëri dhe në drejtimin e sektorit të shëndetit. Fondet publike nuk përdoren për të mbrojtur segmentet më të varfra të shoqërisë nga varfëria e shkaktuar nga shpenzimet për shëndetin. Fondet publike janë të alokuara bazuar më tepër në inpute se sa në nevojat e popullatës për shëndetin dhe në performancën e ofruesve të shërbimeve. Kombinuar me luhatjet e mëdha rajonale në shtrirje shërbimi, kjo sjell një shpërndarje të pabarabartë të burimeve. Ka edhe mjaft mangësira sektoriale, si në nivelin e shëndetit parësor edhe në atë të shëndetit dytësor. Sistemi i tanishëm i financimit të ofruesve të shërbimit dhe i alokimit të buxhetit kapital, i shton më tepër këto probleme. Në të njëjtën kohë, ka shenja që sistemi i kujdesit shëndetësor në Shqipëri, po fillon të përballet me presione shpenzimi të ngjashme me ato të ekonomive të tjera në tranzicion, sikurse është kërkesa në rritje për kujdesin shëndetësor me kosto me të lartë.*

*Kufizimi i këtyre presioneve, duke u siguruar madje që sistemi të mbrojë në mënyrë adekuate popullatën nga varfëria e shkaktuar nga problemet shëndetësore, do të kërkojë ndryshime substanciale në mënyrën se si alokohen dhe përdoren burimet. Ky kapitull rekomandon që Shqipëria gradualisht të kalojë në një sistem paguesi të vetëm që i paguan ofruesit të shërbimeve në bazë performance dhe jo në bazë inputesh. Ai gjithashtu rekomandon që vendimet për investime të bazohen mbi masterplane strategjike për infrastrukturën që udhëhiqen nga analiza e përdorimit të kujdesit të tanishëm dhe të ardhshëm, dhe jo thjesht nga aplikimi i standarteve të ofruesit të shërbimit. Më në fund ai rekomandon që masat për të përmirësuar efikasitetin e përdorimit të burimeve, të shoqërohen nga një përmirësim gradual në bilancimin e shpenzimeve publike dhe private.*

### A. HYRJE

7.1 Ky kapitull do të shqyrtojë se deri në çfarë shkalle financimi i sektorit publik në Shqipëri, ka funksionuar për të arritur objektivat e mbrojtjes së popullatës nga shpenzimet varfëruese për kujdesin shëndetësor, duke siguruar ndërkohë një shpërndarje efikase të shërbimeve të tilla të kujdesit shëndetësor. Ky shqyrtim do të bëhet duke parë qarkullimin e fondeve në sektor, nivelin dhe përzierjen e financimit sektorial, si edhe efikasitetin dhe barazinë me të cilën janë alokuar burimet sektoriale publike.

### B. REZULTATET SHËNDETËSORE

7.2 **Rezultatet shëndetësore të Shqipërisë krahasohen në mënyrë të favorshme me ato të vendeve me të ardhura të mesme jashtë rajonit të EAQ-s, por janë shumë mbrapa vendeve të tjera të Rajonit të Evropës Juglindore.** Të gjitha burimet e të dhënave tregojnë një përmirësim të treguesve kryesorë të rezultateve të shëndetit në Shqipëri, gjatë dekadës së fundit, por burime të ndryshme të dhënash, paraqesin pamje të ndryshme se sa mirë paraqitet Shqipëria, krahasuar me vendet e tjera. Nga të gjitha drejtimet, rezultatet shëndetësore të Shqipërisë krahasohen në mënyrë të favorshme me ato të vendeve me të ardhura të mesme më të ulëta jashtë rajonit të EAQ-s, por jo me vendet e tjera me të ardhura të mesme më të ulëta të Rajonit të Evropës Juglindore, (Tabela 7.1). Mbi bazën e të dhënave zyrtare, Shqipëria ka jetëgjatësinë më të madhe në Ballkan. Burime të tjera e vendosin jetëgjatësinë e Shqipërisë, (Tabela 7.1) poshtë asaj të vendeve të tjera të Rajonit të EJL, ku Shqipëria ka jetëgjatësinë më të ulët në Rajon. Po kështu të dhëna të vlerësuara, që marrin në konsideratë dhe mangësitë e pritshme të raportimeve, e vendosin Shqipërinë mbrapa vendeve të tjera të EJL, në lidhje me vdekshmërinë e fëmijëve dhe nënave.

**Tabela 7.1. Treguesit Krahasues të Shëndetit, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese**

	Norma e vdekshmërisë së mëmësore	Norma e vdekshmërisë së foshnjore	Jetëgjatësi a në lindje	Jetëgjatësia e shëndetshme	Rastet me TB	Norma e vaksinimit me DTP	Norma e vaksinimit kundër fruthit Rate	GNI për Frymë US\$
Shqipëria	55	21	72	61	10	93	97	1,740
Bosnja dhe Hercegovina	31	17	73	64	25	84	87	1,540
Bullgaria	32	15	72	65	20	96	96	2,130
Kolumbia	130	21	72	62	23	92	91	1,810
Kroacia	10	7	75	67	19	95	94	5,350
Ekuadori	130	27	71	62	62	99	89	1,790
Rumania	58	20	71	63	67	97	97	2,310
Serbia dhe Mali i Zi	9	14	73	64	16	87	89	1,910
Tailanda	44	26	70	60	63	94	96	2,190
FYR OM								
Maqedonia	13	12	72	63	14	96	96	1,980
Turqia	70	39	70	62	12	75	68	2,790

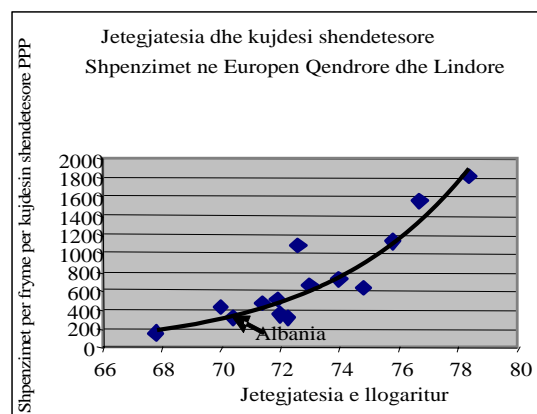
Burim: Banka e të dhënave për shëndetin botëror, WHO, 2005.

7.3 Sikurse do të diskutohet edhe më poshtë, këto rezultate janë në përputhje me shpenzimet shëndetësore të Shqipërisë. Një shikim i niveleve totale të shpenzimit shëndetësor për frymë, (përshtaur për PPP) ndaj jetëgjatësisë, tregon se Shqipëria arrin relativisht rezultate të mira shëndetësore ndaj totalit të parave të shpenzuara për kujdesin shëndetësor. (Figura 7.1). Gjithashtu, Shqipëria paraqitet mirë edhe në lidhje me mbulimin me vaksinime në krahasim me vendet e tjera me nivele të ngjashme të ardhurash (Tabela 7.1). Ky është një pasqyrim i përpjekjeve të mëdha të qeverisë për të rivendosur një sistem të fortë vaksinimi pas shkatërrimit të tij gjatë trazirave të mesit dhe fundit të dhjetëvjeçarit të 1990.

7.4 Profili demografik dhe epidemiologjik i Shqipërisë, është duke u ndryshuar, me peshën e sëmundjeve të patransmetueshme që po bëhen shkaku kryesor i vdekjeve në popullatën e të rriturve. Disa studime tregojnë se sëmundjet infektive janë ende një shkak kryesor i vdekjes së foshnjave dhe fëmijëve. Por kohët e fundit, sëmundjet e patransmetueshme, kryesisht ato kardiovaskulare dhe kanceri, janë bërë shkaku kryesor i vdekjeve midis të rriturve dhe frekuenca e tyre pritet të rritet në mënyrë të ndjeshme ndërkohë që popullata në moshën mbi 65 vjeç, dyfishohet në njëzet vitet e ardhshme. Disa studime tregojnë se norma e rasteve me diabet është më e lartë se sa në shumë vende të Evropës Perëndimore dhe ka gjasa të rritet dukshëm në dy dhjetëvjeçarët e ardhshëm.<sup>143</sup> Midis faktorëve kryesues të riskut janë përdorimi i madh i duhanit, norma e rritjes së shpejtë të aksidenteve rrugore dhe dietat që po ndryshojnë. Megjithatë prezenca e HIV/AIDS është ende e ulët, risku i transmetimit të HIV është i lartë për shkak të lëvizjes së popullatës, si edhe trafikimit të drogës dhe qenieve njerëzore.

<sup>143</sup> Shih Ministria e Shëndetësisë dhe Instituti i Shëndetit Publik, Shqipëri, Shëndeti Publik dhe Strategjia e Promovimit të Shëndetit, 2003.

**Figura 7.1. Jetëgjatësia dhe Shpenzimet për Kujdesin Shëndetësor në Europën Qendrore dhe Lindore**



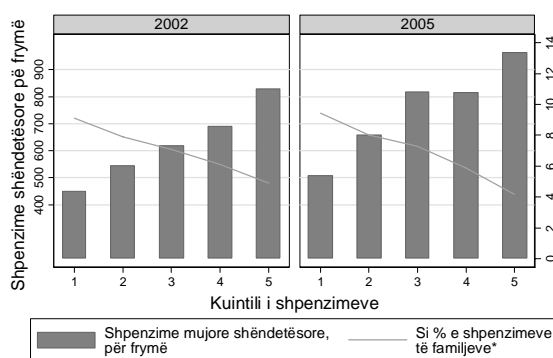
Burimi: Baza e të dhënave "Shëndeti për të Gjithë", WHO, 2005.

7.5 Sistemi i kujdesit shëndetësor është ende i papërgatitur të përballojë këtë rritje të sëmundjeve të patransmetueshme, si edhe kurimin e zgjatur dhe të kushtueshëm që i shoqëron ato. Sistemi vazhdon të jetë mjaft i përqëndruar rreth kujdesit dytësor dhe spitalor, me kujdes të pamjaftueshëm për kujdesin parësor, duke përfshirë kujdesin parandalues parësor dhe dytësor, si edhe promovimin e shëndetit. Kujdesi i parandalimit dhe promovimi shëndetësor, do të kenë nevojë të forcohen dukshëm dhe të marrin alokime me të larta burimesh, në se Shqipëria do të duhet t'u adresohet me efikasitet rritjes së rasteve të sëmundjeve të patransmetueshme mbi një bazë efektive kostoje.

7.6 Përpos kësaj, sistemi ekzistues financues shëndetësor, ofron një mbrojtje të kufizuar kundër sëmundjeve katastrofike apo dëmtimeve dhe ofron pak rishpërndarje të

burimeve për të mbrojtur grupet më të ndjeshme ndaj shpenzimeve varfëruese të kujdesit shëndetësor. Të dhënat e studimit të familjeve nga LSMS, tregojnë se grupet e familjeve me të ardhura më të pakta, harxhojnë një pjesë shumë më të lartë se sa buxheti i tyre familjar për kujdesin shëndetësor, se sa grupet me të ardhura të larta, megjithëse në terma absolutë, kuintili i të ardhurave më të ulta shpenzon vetëm gjysmën e asaj që shpenzon kuintili kryesues për shëndetin (Figura 7.2).

Figura 7.2. Shpenzimet nga xhepi për Shëndetin nga Kuintili i Shpenzimeve, 2002 dhe 2005



Burimi: LSMS 2002 dhe 2005.  
 \*Vlerat e vitit 2005 janë përshtatur sipas çmimit dhe inflacionit çmimeve të vitit 2002.  
 \*Shpenzimet për shëndetësi iu situan shpenzimeve të familjeve për të llogaritur keto përqindje. Kuintilet nuk janë ndikuar.

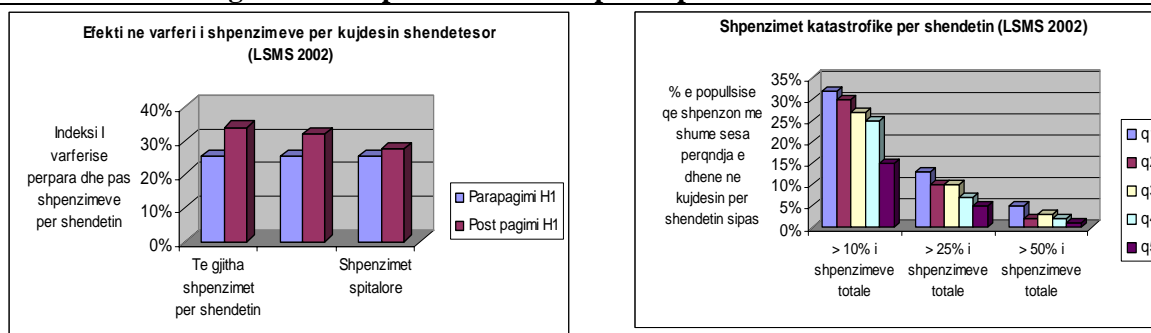
7.7 Studimi për Vlerësimin e Varfërisë në Shqipëri, ka treguar se shpenzimet për shëndetin kanë një ndikim të fortë mbi varfërinë, me rastet e varfërisë që rriten nga 25 në 34 përqind, në se shpenzimet shëndetësore nga xhepi, zbriten nga të ardhurat familjare.<sup>144</sup> Shpenzimet e kujdesit ambulator, kanë një impakt më të madh mbi varfërinë se sa shpenzimet e spitalit, falë përsëritjes së tyre më të shpeshtë. (Figura 7.3).

7.8 Gjithsesi, kur familjet me të ardhura të ulta detyrohen t'i nënshtrohen shtrimit në spital, shoku i të ardhurave është katastrofik, kur pagesa mesatare për spitalin arrin deri në katër herë më shumë se sa të ardhurat për frymë të kuintilit me nivelin më të ulët të shpenzimeve. Familjet me të ardhura të pakta, kanë gjasa të bëjnë shpenzime katastrofike për shëndetin, krahasuar me familjet me gjendje më të mirë, pasi edhe shërbimi ambulator relativisht modest, mund të arrijë në një numër jashtëzakonisht të madh të pjesës së buxhetit familjar. Familjet me të ardhura më të ulta, kanë gjithashtu gjasa jashtëzakonisht më të shumta për harxhimin në mënyrë katastrofike për kujdesin shëndetësor krahasuar me familjet në gjendje më të mirë, pasi edhe shpenzimet relativisht të ulta për kujdesin ambulator, arrijnë në një numur jashtëzakonisht të madh të buxhetit familjar. Shpenzimet mesatare nga xhepi, për kujdesin ambulator arrijnë deri në 50 përqind të shpenzimeve mujore mesatare për frymë, nga kuintili i shpenzimeve më të ulta, duke treguar se edhe nevoja për një vizitë të thjeshtë ambulatore mund të rezultojë në shpenzime katastrofike për grupet e të ardhurave më të ulta.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Varfëria nga pagesat për kujdesin para-shëndetësor, matet si një përqindje e njerëzve, shpenzimet familjare të të cilëve janë poshtë linjës së varfërisë. Varfëria e shkaktuar nga pagesat për kujdesin post-shëndetësor, matet si përqindje e njerëzve, shpenzimet familjare neto të të cilëve për shpenzimet për kujdesin shëndetësor, janë poshtë linjës së varfërisë duke patur si racionale që shpenzimet për kujdesin shëndetësor mund të ishin përdorur për shpenzime racionale thelbësore. Shih Banka Botërore, Vlerësimi i varfërisë i Shqipërisë, 2003.

<sup>145</sup> Shih Banka Botërore, Shqipëri, Studim i Sektorit Shëndetësor, 2005.

**Figura 7.3. Impakti i Varfërisë për Shpenzimet Shëndetësore.**



Burimi: Vlerësimi i Varfërisë, Banka Botërore (2003)

### C. GJENDJA DHE KONTEKSTI INSTITUCIONAL

7.9 **Ministria e Shëndetësisë (MSH) mbetet ofruesi kryesor i kujdesit shëndetësor në Shqipëri, megjithëse prezencja e ofruesve të shërbimit nga sektori privat, është duke u rritur gradualisht.** Ministria e Shëndetësisë, (MSH) është si ofruesi kryesor i shërbimeve edhe financieri kryesor i shërbimeve shëndetësore në Shqipëri. Ajo ofron kujdes përmes një rrjeti të gjerë të qendrave të kujdesit shëndetësor parësor, pikave shëndetësore, poliklinikave dhe spitaleve. Të dhënat për studimin e gjendjes së familjeve<sup>146</sup> tregojnë se më pak se dhjetë përqind e atyre që kërkojnë kujdes shëndetësor, (veç kujdesit për dhëmbët), e bëjnë këtë duke marrë shërbim nga ofruesit privatë të shërbimit. Kujdesi dental dhe sektori farmaceutik janë mjaft të privatizuar dhe prezencja e ofruesve privatë të shërbimit, për shërbimin ambulator dhe shërbime diagnostikuese, është duke u rritur gradualisht. Gjithsesi, një kuadër i përshtatshëm rregullator dhe një sistem efikas i sigurisë dhe rregullores së cilësisë, si edhe inspektimi, nuk janë akoma në nivelin e duhur.

7.10 **Instituti i Sigurimeve Shëndetësore, (HII) administron një program të sigurimeve shëndetësore publike, me mbulim të kufizuar.** HII financohet nga kontributet e taksapaguesve (3.4 përqind e rrogave deri në një maksimum prej tre herë më shumë se sa mesatarja e të ardhurave të tatueshme personale vjetore), kontributet e të vetëpunësuarve dhe të fermerëve (midis 3 përqind dhe 7 përqind të pagës minimale, në vartësi të kategorisë), dhe transfertat buxhetore për popullsinë në nevojë.<sup>147</sup> Pjesëmarrja nga fermerët është vullnetare. Gjithsesi, mbulimi nga sistemi i sigurimeve mbetet e kufizuar në jo më pak se sa 40 përqind e popullatës, kryesisht ajo e përqëndruar në zonat urbane dhe kuintilet e atyre me të ardhura të larta. Përfitimet nga sigurimet janë të kufizuara për vizitat tek mjeku i përgjithshëm, dhënien e recetave të ilaçeve si edhe disa procedura të tjera të diagnozës përfundimtare. Materiali i Bankës Botërore<sup>148</sup> mbi Sektorin Shëndetësor, vërejtje se mbulimi me sigurimet shoqërore, nuk rezulton në pakësimin e mundësisë për shpenzime nga xhepi, pjesërisht për shkak të prezencës së shumë-përhapur të pagesave nën dorë.

7.11 **Sistemi i Kujdesit Shëndetësor të Shqipërisë mbetet i karakterizuar nga kontrolli i fortë i qeverisjes qendrore.** Jashtë rajonit të Tiranës, gjithë objektet e kujdesit parësor të sektorit publik, operohen nën administrimin e përgjithshëm të drejtorive të rretheve dhe të qarqeve të MSh. Pronësia e objekteve që strehojnë kujdesin parësor po kalon gradualisht tek pushteti vendor të cilat më pas

<sup>146</sup> Shih LSMS 2002 dhe 2004, Studim i Bankës Botërore për Sektorin Shëndetësor të Shqipërisë, Raporti Nr.: 32612-AL, 2006, afon analiza të modeleve të përdorimit të kujdesit shëndetësor duke përdorur këtë informacion.

<sup>147</sup> Popullata në nevojë përfshin fëmijët nën moshën 1 vjeçare, femrat shtatzana, veterane të luftës, invalidët, të papunët, edhe përfituesit e ndihmës sociale, pacientët e kancerit, persona në shërbim ushtarak të detyrueshëm dhe pensionistë.

<sup>148</sup> Banka Botërore, Studim i Sektorit të Shëndetësisë të Shqipërisë, Raporti No. 32612-AL, 2006.

mbeten përgjegjëse për mirëmbajtjen fizike të këtyre objekteve, megjithëse jo për ofrimin e shërbimeve. Në rajonin e Tiranës, Autoriteti i Shëndetit Rajonal të Tiranës, u ngrit për të administruar gjithë kujdesin parësor duke përfshirë edhe shëndetin publik dhe poliklinikat. Të gjitha spitalet në vend janë nën kontrollin e drejtpërdrejtë të departamentit të spitaleve MSH, me përjashtim të Spitalit të Traumave në Tiranë, i cili është në pronësi dhe drejtohet nga Ministria e Mbrojtjes. Drejtorët e Spitalit caktohen nga Ministri i Shëndetësisë dhe kanë pak autonomi manaxheriale.

**7.12 Dhuna e përsëritur dhe turbullirat civile gjatë viteve 1990, rezultuan në një dëm të madh ndaj infrastrukturës shëndetësore që ishte tashmë e keq mbajtur dhe ku shërbimet esenciale ishin duke u shkatërruar.** Një numër i madh i stafit mjekësor të vendit braktisën detyrën e tyre gjatë kësaj periudhe. Kriza e Kosovës, në vitin 1999, e rëndoi më tepër sistemin dhe shkaktoi dëm të mëtejshëm. Gjithashtu, u lanë përgjysmë reformat e porsafilluara strukturore në sektor. Që nga ajo kohë, janë bërë përpjekje thelbësore për të riabilituar rrjetin e ofrimit të kujdesit shëndetësor, me një theks të veçantë në riabilitimin e objekteve të kujdesit parësor.

**7.13 Shpërndarja e burimeve fizike dhe njerëzore në sektorin shëndetësor, shkon drejt dallimeve thelbësore në shpërndarje mes rretheve dhe krahinave.** Migrimi i ndjeshëm i brendshëm dhe i jashtëm i shqiptarëve gjatë 15 viteve të fundit, i kombinuar me shkatërimin e objekteve gjatë viteve 1990, la një rrjet të pabalancuar ofruesi të kujdesit shëndetësor, që linte më tej për të dëshiruar në përmbushjen e nevojave shëndetësore të popullatës. Shpërndarja e kapaciteteve të burimeve njerëzore dhe fizike në sektor, mbetet e pabalancuar midis rajoneve, si edhe brenda rajonit vetë. (Tabela 7.2).

**Tabela 7.2. Shpërndarja Ndërajonale e Burimeve Fizike dhe Njerëzore në Sektorin Shëndetësor**

Zona	Rajonet	Banorë për çdo objekt PHC	Krevate spitali	Për popullatën 100,000			Infermierë/ mami
				GPs	Specialistë	Totali i Doktorëve	
Qendrore	Berat	839	223	51	90	141	415
	Elbasan	1,213	295	48	68	116	439
	Gjirokastrë	579	330	41	56	97	377
	Korçë	927	315	67	115	183	627
	Shkodër	1,698	255	45	81	126	589
Bregdetare	Durrës	2,096	222	45	68	113	435
	Fier	1,685	177	56	76	132	321
	Lezhë	1,206	210	43	52	95	286
	Vlorë	1,253	431	43	57	99	406
Malore	Dibër	2,531	273	60	100	160	463
	Kukës	1,663	344	44	62	106	498
Tirana	Tirana	3,005	401	60	90	150	455
Shqipëria, Mesatare		1,440	304	58	170	228	411

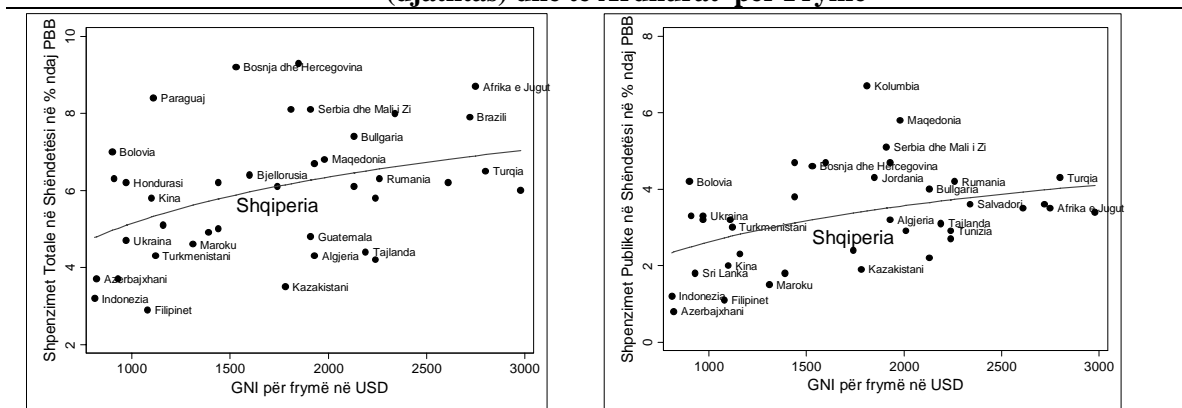
*Burimi:* Ministria e Shëndetësisë.

#### **D. FINANCIMET DHE SHPENZIMET NË SEKTORIN SHËNDETËSOR**

**7.14 Shqipëria shpenzon rreth gjashtë përqind të PBB për kujdesin shëndetësor, në përputhje me nivelin e vet të të ardhurave. Pjesa që sektori publik kontribuon për këtë shpenzim, është poshtë asaj të vendeve të tjera me nivele të ngjashme të ardhurash.** (Figura 7.4 dhe Tabela 7.3). Sektori publik i Shqipërisë, kontribuon më pak se dyzet përqind të totalit të shpenzimeve të sektorit shëndetësor, krahasuar me rreth 45 përqind për vendet me të ardhura të ulta dhe 58 përqind për vendet me të ardhura të mesme. Pothuajse 100 përqind e shpenzimeve të sektorit

privat për sektorin shëndetësor, është shpenzim nga xhepi (OOP) në pikën e shërbimit. Kjo krahasohet me një pjesë jashtëzakonisht të ulët të pagesës me para në dorë, prej 82 përqind për vendet me të ardhura të mesme më të ulta. Financimet e jashtme dhe të donatorëve për kujdesin shëndetësor, kanë rënë nga pothuajse 9 përqind të fondeve totale sektoriale në vitin 2000, në rreth 2 përqind në vitin 2005.

**Figura 7.4. Shpenzimet Totale (majtas) dhe ato Publike për Kujdesin Shëndetësor (djathtas) dhe të Ardhurat për Frymë**



Burimi: TZhB, OBSH

Burimi: TZhB, OBSH

**Tabela 7.3. Financimi i Sektorit Shëndetësor, Shqipëria dhe Krahasimet Ndërkombëtare, 2002**

	Shpenzimet Shëndetësore % e PBB	Shpenzimet publike sipas % së totalit të HE	Shpenzimet private sipas % së HE	E jashtme si % e totalit të HE	Totali HE për frymë \$	GNI/frymë \$ metoda Atlas
<b>Shqiperi</b>	<b>6.1</b>	<b>38.7</b>	<b>61.3</b>	<b>3.8</b>	<b>94</b>	<b>1,740</b>
Bosnja	9.2	49.8	50.2	1.8	130	1,530
Bullgaria	7.4	53.4	46.6	1.4	145	2,130
Kolumbia	8.1	83.0	17.0	0.2	151	1,810
Ekvadori	4.8	36.0	64.0	0.9	91	1,830
Kazakistani	3.5	53.2	46.8	0.6	56	1,780
Maqedonia	6.8	84.7	15.3	0.9	124	1,980
Rumania	6.3	65.9	34.1	0.8	128	2,260
Serbia & Mali i Zi	8.1	62.8	37.2	0.3	120	1,910
Tailanda	4.4	69.7	30.3	0.2	90	2,190
Turqia	6.5	65.8	34.2	0	172	2,800
Evropa & Azia Qendrore	7.2	66.0	33.0	0.4	152	2,417
Vendet me të ardhura të mesme, të ulta	6.0	45.4	54.6	0.6	84	1,250
Vendet me të ardhura të mesme të larta	6.0	57.6	42.4	0.5	310	2,180
Vendet me të ardhura të larta	11.1	63.3	36.7	0	3039	26,160

Shënim: Evropa & Azia Qendrore përjashton Evropën Perëndimore.

Burimi: WHO NHA banka e të dhënave, WDI 2005, MF.



## Drejtimit në Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit Publik

7.15 **Pavarësisht rritjeve të konsiderueshme të shpenzimeve në sektorin e shëndetit në tre vitet e fundit, Shqipëria vazhdon të alokojë fonde nën mesataren të burimeve të sektorit publik për sektorin shëndetësor.** Shpenzimet e sektorit shëndetësor janë rritur nga një përqindje e ulët prej 7.2 përqind të shpenzimeve qeveritare të konsoliduara në vitin 1999, në 9.3 përqind në vitin 2005, duke mbetur kështu ende poshtë nivelit të shumicës së vendeve evropiane dhe në tranzicion (mesatarja 10.3 përqind). Shpenzimet e sektorit shëndetësor janë rritur në 41 përqind në terma realë në pesë vitet e fundit, me një rritje të shpenzimeve për frymë prej 37 përqind në tre vitet e fundit. Kjo rritje u arrit dukshëm nga një rritje e shpenzimeve kapitale në vitin 2004-05 që u bë e mundur nga të ardhurat e larta të privatizimeve të mëdha. Rritja e ndjeshme në shpenzimet farmaceutike ka ndikuar gjithashtu në rritjen e shpenzimeve (shih më poshtë). Megjithë rritjet e ndjeshme, shpenzimet e sektorit publik për shëndetin, si pjesë e PBB-së janë rritur vetëm pak në pesë vitet e fundit, nga rreth 2.2 përqind në vitin 2000 deri në 2.5 përqind që priten në vitin 2005. Kjo pjesë mbetet shumë më poshtë se sa ajo e vendeve të krahasuara. Për shembull, në vendet me të ardhura të mesme më të ulta, shpenzimet për sektorin e shëndetit publik, si pjesë e mesatares së PBB rreth 2.7 përqind dhe në vendet me të ardhura të mesme të larta, 3.5 përqind (Tabela 7.4).

**Tabela 7.4. Drejtimit në Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit, 2000-05**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Shpenzime publike për Shëndetin ose (HE) (nominale, mio lek)	12,334	13,722	13,718	15,699	19,314	21,584
Shpenzime publike për shëndetin (reale, mio lek)	12,334	12,836	12,106	13,360	15,973	17,432
Shpenzime publike për shëndetin/frymë (nominal, lek)	3,627	4,015	4,444	5,060	6,191	6,589
Shpenzime publike për shëndetin /frymë (reale)	3,627	3,755	3,922	4,306	5,120	5,322
Shpenzime publike për shëndetin /frymë në US\$	25	28	32	42	60	67
HE si % e shpenzimeve totale të sektorit publik	7.2%	7.4%	7.1%	7.8%	8.7%	9.4%
HE % PBB	2.3%	2.2%	2.2%	2.3%	2.5%	2.5%

*Burimi:* Ministria e Financave.

7.16 **Sasia e madhe e pagesës me para në dorë në pikën e shërbimit, ka implikime serioze mbi barazinë, varfërinë dhe administrimin e sektorit shëndetësor.** Nevoja për pagesa të larta me para në dorë në pikën e shërbimit rezulton në pengesa aksesit për familjet me të ardhura të ulëta, i sjell popullsisë një mbrojtje të kufizuar ndaj sëmundjeve katastrofike apo dëmtimeve dhe lejon një shpërndarje të kufizuar të burimeve për të mbrojtur grupet më në nevojë nga shoku shëndetësor. Për më tepër, sa më e lartë që të jetë pagesa me para në dorë, aq më pak mundësi ka qeveria të mbikqyrë sektorin dhe të përdorë instrumenta fiskalë për të vazhduar me reformat e sistemit shëndetësor, që janë të domosdoshme për përmirësimin e cilësisë së shërbimit, efikasitetit sektorial dhe më në fund rezultateve në fushën e shëndetit.

### Burime të fondeve dhe Organet Financiare

7.17 **Financimi sektorial mbetet i copëzuar dhe përgjegjësitë financuese, kanë ndryshuar shpesh gjatë pesë viteve të fundit, duke sjellë një pasiguri dhe nivel të ulët llogaridhënieje nga ofruesit e shërbimeve.** Organet kryesore financiare të sektorit publik janë MSh (rreth dy të tretat e shpenzimeve publike) dhe ISKSH (deri diku mbi një çerek). Ministria e Mbrojtjes merr rreth tre përqind të shpenzimeve, kryesisht nëpërmjet financimit të Spitalit Ushtarak të Traumave në Tiranë. Përgjegjësitë financuese të pushteteve vendore në sektorin e shëndetit, kanë ndryshuar shpesh në vitet e fundit (Tabela 7.5). Copëzimi i financimit sektorial dhe ndryshimet e shpeshta kanë krijuar një pasiguri midis ofruesve të shërbimit dhe pacientëve duke rezultuar kështu në një llogaridhënie të ulët

nga ana e ofruesve të shërbimit. Copëzimi është bërë pengesë për mekanizmat e pagesës për ofruesin e shërbimeve që mund të inkurajonin rritjen e efikasitetit, përmirësimin e cilësisë dhe dhe mbikqyrjen koherente të performancës së ofruesit të shërbimeve.

**Tabela 7.5. Përgjegjësitë e Financimeve në Sektorin Publik në Shëndetësi, 2000-2005**

	<b>MSh</b>	<b>MoD</b>	<b>ISKSH</b>	<b>Pushtetet vendore</b>
2000-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e punonjësve të sektorit të shëndetit, me përjashtim të doktorëve të përgjithshëm, stafit të PHC në spitalin e Tiranës dhe Durrësit</li> <li>Kosto operative</li> <li>Investime kapitale</li> </ul>	Spitali ushtarak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e mjekëve të përgjithshëm</li> <li>Përgatitja e recetave</li> <li>Tirana PHC</li> <li>Spitali Durrës</li> </ul>	
2002-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e punonjësve të sektorit të shëndetit, me përjashtim të mjekëve të përgjithshëm, stafit të kujdesit shëndetësor parësor në Tiranë &amp; stafin e spitaleve të Durrësit</li> <li>Kostot operative për spitalet me përjashtim të Durrësit</li> <li>Investime kapitale</li> </ul>	Spitali ushtarak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e mjekëve të përgjithshëm</li> <li>Përgatitja e recetave</li> <li>Tirana PHC</li> <li>Spitali Durrës</li> </ul>	Kosto operative të PHC
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e punonjësve të sektorit të shëndetit, me përjashtim të mjekëve të përgjithshëm, stafit të PHC në Tiranë dhe stafit të spitalit të Durrësit</li> <li>Kostot operative për PHC dhe spitalet me përjashtim të PHC Tiranë dhe spitalit të Durrësit</li> <li>Invesime kapitale</li> </ul>	Spitali ushtarak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e mjekëve të përgjithshëm</li> <li>Përgatitja e recetave</li> <li>Tirana PHC</li> <li>Spitali Durres</li> <li>Gjithashtu si diagnozë përfundimtare e mes-vitit</li> </ul>	
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e punonjësve të sektorit të shëndetit, me përjashtim të doktorëve të përgjithshëm, stafit të PHC në Tiranë dhe stafit të spitalit të Durrësit</li> <li>Kostot operative</li> <li>Invesime kapitale në spitale</li> </ul>	Spitali ushtarak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rrogat e mjekëve të përgjithshëm</li> <li>Përgatitja e recetave</li> <li>Tirana PHC</li> <li>Spitali Durres</li> <li>Diagnostikimi përfundimtar</li> </ul>	Invesime kapitale PHC, nëpërmjet granteve të kushtëzuara nga pushteti qendror.

*Burimi:* Staf i Bankës Botërore

**7.18 Të ardhurat e përgjithshme përbëjnë më tepër se sa nëntëdhjetë përqind të financimit të sektorit publik, pavarësisht nga një sistem i sigurimit shëndetësor me kontribute të detyruara.** Të ardhurat e përgjithshme kanë financuar rreth 93 përqind të shpenzimeve të sektorit publik në këto pesë vitet e fundit, ndërkohë që kontributet e sigurimeve shëndetësore sociale nga punëdhënësit, punonjësit, fermerët, të vetëpunësuarit e sektorëve jo buxhetorë, arrijnë në rreth 7 përqind (Tabela 7.6). Ndërkohë që kontributet përbëjnë afërsisht mbi gjysmën e të gjitha burimeve të HII, vetëm rreth 30 përqind e fondeve të HII nuk vijnë nga të ardhura të përgjithshme, sepse një pjesë e rëndësishme e kontributeve janë ato për punonjësit e sektorit publik (Tabela 7.7).

**Tabela 7.6. Shpenzime Publike për Shëndetin në bazë të Burimeve dhe Organeve Financiare 2000-2005 (Milion Lekë)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Në bazë të burimit parësor:</i>						
Të ardhura të përgjithshme	11,644	12,787	12,417	14,070	17,892	19,244
Kontributet HII (financime jo buxhetore)	690	935	935	1,181	1,385	2,265
Autoritetet vendore	n.a	n.a	366	447	37	75
<b>Totali</b>	<b>12,334</b>	<b>13,722</b>	<b>13,718</b>	<b>15,699</b>	<b>19,314</b>	<b>21,584</b>
<i>Në bazë të organit financues</i>						
Ministria e Shëndetit	8,261	10,281	9,339	10,408	12,935	14,087
Instituti i Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor	2,437	2,967	3,604	4,365	5,760	6,870
Ministria e Mbrojtjes	207	260	409	478	583	552
Të tjera	1,636	475	366	448	37	75
<b>Fondi Total</b>	<b>12,334</b>	<b>13,722</b>	<b>13,718</b>	<b>15,699</b>	<b>19,314</b>	<b>21,584</b>

*Shënim:* Informacion për shpenzimet nga autoritetet vendore të disponueshme vetëm për 2001-05.  
*Burimi:* MF, ISKSH.

**Tabela 7.7. Burime të Fondit ISKSH 2001-05**

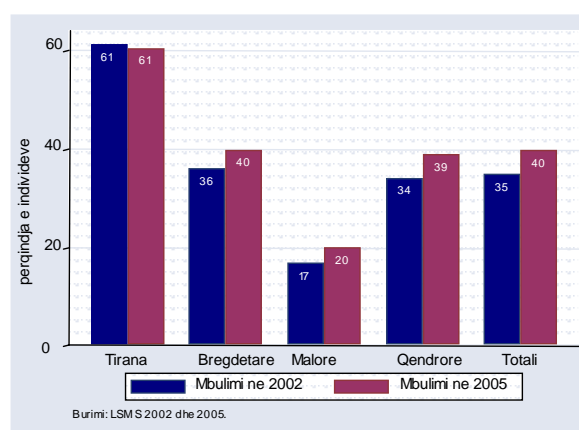
	2001	2002	2003	2004	2005
<b>TOTALI i Fondeve ISKSH</b>	<b>3,605</b>	<b>3,611</b>	<b>4,647</b>	<b>5,181</b>	<b>6,556</b>
Transfertat e Buxhetit	1,200	966	2,100	2,350	3,250
Kontributet	1,853	1,902	2,349	2,680	3,234
Nga të cilat kontribute për punonjësit e sektorit publik	918	967	1,168	1,295	969
Të ardhura të tjera	74	90	198	152	72
Transferata buxhetore për projekte pilot	478	653			
<b>Fondet e buxhetit/fondet totale ISKSH</b>	<b>72%</b>	<b>72%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>64%</b>

*Burimi:* ISKSH

7.19 **Mbulimi efektiv nga ISKSH është i kufizuar dhe vetëm një e treta aktive e krahut të punës, paguajnë kontribute.** Të dhënat e studimit për familje tregojnë se vetëm rreth dyzet përqind e popullatës mbulohejt faktikisht nga ISKSH, përqëndruar kryesisht në zonat urbane dhe në kuintilet me të ardhura të larta, me luhatje të ndjeshme rajonale (Figura 7.5).

7.20 **Skemat e kontributeve për krahun e punës aktiv janë në tërësi të dobëta meqënëse skema ofron përfitime të kufizuara duke mbuluar vetëm kujdesin parësor (jashtë kujdesit të poliklinikës), rimbursimin e recetave të ilaçeve të shkallëve të ndryshme si edhe procedura të ndryshme të diagnostikimit përfundimtar.** Kujdesi ambulator në poliklinika dhe në spitale si edhe kujdesi për pacientët e shtruar, financohen nga të ardhurat e përgjithshme dhe në parim falas, në se pacienti është rekomanduar nga mjeku i kujdesit parësor.

**Figura 7.5. Shpërndarja e Sigurimit Shëndetësor sipas Rajonit**



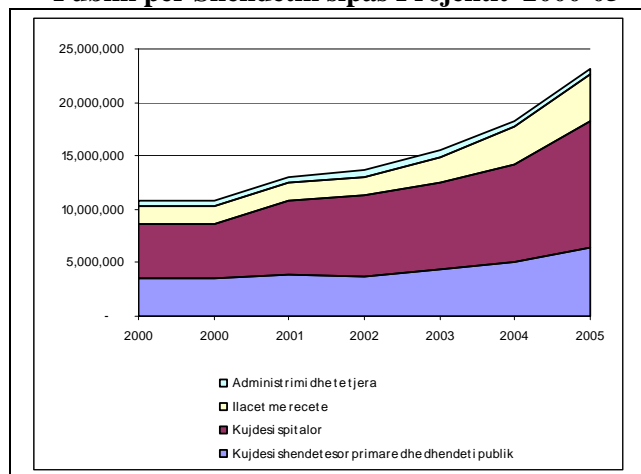
*Burimi:* MSh, MF

7.21 **Anketimet e familjeve treguan se shumica e këtyre pacientëve që kërkojnë ndihmë mjekësore në këto nivele, megjithatë harxhojnë shuma të mëdha parash nga xhepi, Pavarësisht nga mbulimet e sigurimeve.** Po kështu, të dhënat nga studimet në familje treguan se pasja e një librezë të sigurimeve shoqërore, nuk e ul sasinë e pagesës me para në dorë për kujdesin ambulator as edhe ndikon në pagesën që duhet të ofrohet për vizitën, veçanërisht jashtë Tiranë.<sup>149</sup> Në tërësi, shtyvat për të paguar kontributet për sigurimet shoqërore, janë të kufizuara. Përpos kësaj, sipas të dhënave subjektive, del se një pjesë e madhe e popullatës kanë njohuri të kufizuara për përfitimet nga sigurimet shëndetësore. Kësisoj, ndodh që ata që në princip janë të mbuluar nga shteti, nuk kanë dijeni për të drejtat e tyre dhe si rrjedhojë nuk i përdorin ato.

### Pagesat e përdoruesit

7.22 **Megjithëse pagesat nga xhepi mbulojnë mbi gjashtëdhjet përqind të shpenzimeve totale të sektorit shëndetësor, pagesat formale të përdoruesit zënë një pjesë minimale të shpenzimeve shëndetësore të sektorit publik.** Pagesat e përdoruesit për kujdesin parësor në princip kërkohen nga të gjithë ata që nuk janë të mbuluar nga ISKSH, për ata që bëjnë vizitë mjekësore dytësore ambulatorie pa rekomandim si edhe për procedura diagnostike të ndryshme. Nuk kërkohen pagesa formale për kujdesin gjatë shtrimit në spital. Me përjashtim të pagesave për procedurat diagnostikuese, pagesat gjithësesi janë minimale, jo të strukturuar në mënyrë racionale dhe të aplikuar në mënyrë të parregullt. Shumica e ofruesve të kujdesit parësor, nuk janë të pajisur në atë mënyrë që të mbledhin para në mënyrë formale. Ofruesit e shërbimeve nuk kanë shumë shtysë për të mbledhur pagesat, sepse ata duhet të mbajnë vetëm dhjetë përqind të të ardhurave të grumbulluara, ndërsa të tjerat, duhet që të kalojnë direkt tek drejtoria e shëndetit publik e rrethit. Ofruesit e kujdesit shëndetësor duhet të përdorin pjesën e tyre të pagesave të grumbulluara si më poshtë: 20 përqind për investime të vogla, 50 përqind për kosto operative dhe 30 përqind për shpërblime për stafin. Në tre vitet e fundit, pagesat totale të grumbulluara dhe të raportuara kanë arritur në vetëm 1 përqind të shpenzimeve të sektorit publik në sistemin shëndetësor. Të dhënat e studimeve në familje gjithësesi, tregojnë se sasia e grumbulluar mund të jetë shumë më e madhe çka tregon se ka abuzime dhe se raportimet minimizojnë ndjeshëm shifrat e sakta.<sup>150</sup>

**Figura 7.6. Evolucionit i Shpenzimeve të Sektorit Publik për Shëndetin sipas Projektit 2000-05**



### Përdorimi i burimeve

7.23 **Shpenzimet spitalore dominojnë shpenzimet për sektorin publik për shëndetin.** Shqipëria alokon një pjesë më të madhe të shpenzimeve totale të sektorit publik për kujdesin spitalor krahasuar me vendet e OECD ose me vendet e EU8.

Shpenzimet spitalore zenë thuhetse gjysmën e të gjitha shpenzimeve të sektorit publik për kujdesin shëndetësor në Shqipëri, krahasuar me një mesatare të OECD prej rreth 38 përqind. Kahja gjatë pesë viteve të fundit ka qenë drejt një rritjeje të shpenzimeve publike që shkojnë për kujdesin spitalor dhe për recetat e ilaçeve në dëm të kujdesit parësor. Kjo bie ndesh me prirjen në shumicën e vendeve europiane dhe në tranzicion ku një pjesë në rritje i alokohet kujdesit ambulator si rezultat i rasteve më të shumta që trajtohen në mjedis ambulator dhe rënies së kohës së shtrimit në spital (Figura 7.6).

<sup>149</sup> Për hollësi shih Banka Botërore, Studim mbi Sektorin Shëndetësor në Shqipëri.

<sup>150</sup> Bazuar në të dhënat e LSMS, informacioni për shpenzimet familjare për analiza laboratorike vetëm në mjedis PHC mund të jetë të paktën dy herë më shumë se sasia totale e detyrimeve të grumbulluara të raportuara, ndërkohë që të dhënat e LSMS gjithashtu tregojnë shpenzime të shumta shtesë për kurim dhe pagesa nën dorë.

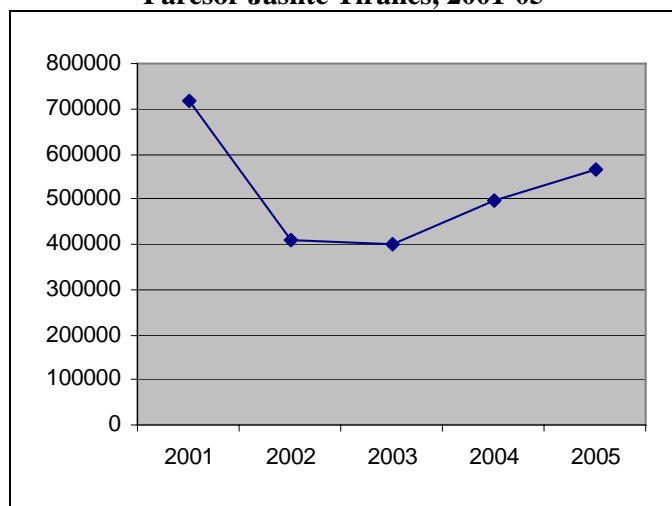
7.24 **Rritja e rëndësisë së shpenzimeve spitalore në Shqipëri, u ndikua ndjeshëm nga rritja e shpenzimeve për frymë në sektorin spitalor.** Nisur nga gjendja e keqe në tërësi e infrastrukturës spitalore në Shqipëri, kjo mund të justifikohet, nëse vendimet për investime niseshin nga një vizion strategjik i përgjithshëm për mënyrën se si duhet të zhvillohet sektori spitalor dhe se si ai duhet të racionalizohet në dhjetëvjeçarin e ardhshëm. Megjithatë, ka pak shenja që një gjë e tillë është duke u bërë (shih seksionin për formulimin e buxhetit).

7.25 **Shpenzimet për përgatitjen e recetave të ilaçeve, financuar nga ISKSH, janë dyfishuar gjatë dy viteve të fundit dhe kanë çuar në defiçite të paqëndrueshme të ISKSH, për vitin e dytë rradhazi.** Shpenzimet për përgatitjen e recetave të ilaçeve të rimbursuara nga ISKSH, tani zenë rreth 20 përqind të shpenzimeve në vazhdim të sektorit publik, për kujdesin shëndetësor, megjithëse nga kjo përfiton vetëm një pjesë e vogël e popullatës. Shpenzimet me një rritje të shpejtë për recetat e ilaçeve gjatë dy viteve të fundit, ishin kryesisht rezultat i një ekspansioni të papërgjegjshëm të listës pozitive të ilaçeve dhe anulimit të bashkëpagesave për shumicën e përfituesve. Pensionistët, përfituesit kryesorë të këtyre rregullave të reja të rimbursimit, janë duke shkaktuar tashmë pothuajse 50 përqind të shpenzimeve të ISKSH për ilaçet. Në tërësi, më pak se 20 përqind e përfituesve të ISKSH, paguajnë tani pjesën e plotë të bashkëpagesave të parashikuara në listën e rimbursimeve të ISKSH. Këto ndryshime politikash çuan në një defiçit të ndjeshëm të ISKSH në vitin 2005 dhe në një situatë ku ISKSH nuk ishte më në gjendje që t'i paguante furnizuesit që nga shtatori e këtij. Për ta përmirësuar situatën, qeveria adoptoi një amendim të ligjit të buxhetit në dhjetor, duke lejuar një transfertë shtesë prej 1 miliardë lek nga buxheti i shteti në atë ISKSH-së.

7.26 Në pranverën e vitit 2006, qeveria ri-futi një bashkëpagesë fikse për recetat e ilaçeve për të ndaluar shpenzimet për ilaçe në rritje të shpejtë. Gjithësesi, masa të tjera politikash, sikurse janë shkurtimi i listës pozitive të listës së ilaçeve, ndryshime në politikën e rimbursimeve, dhe rishikim i mëtejshëm i marzheve ndaj ilaçeve, janë të nevojshme për të shkurtuar rritjet e mëtejshme të kostos dhe për të siguruar qëndrueshmërinë e skemës së rimbursimit të ilaçeve nga ISKSH-ja.

7.27 Nga ana tjetër, Shqipëria është nën nivel shpenzimesh për kujdesin parësor dhe shëndetin publik. Rënia e rëndësisë kushtuar shpenzimeve të kujdesit parësor, ka çuar në një performancë të dobët të sistemit të kujdesit parësor. Fonde të pamjaftueshme për kujdesin parësor, kanë çuar kryesisht në një nivel të ulët fondesh për shpenzimet periodike jashtë page për pajisjen e kujdesit parësor bazë. Niveli i pamjaftueshëm i fondeve, i shpenzimeve periodike jashtë page, jashtë Tirane, ishte veçanërisht i theksuar gjatë vitit 2002-2003, kur kjo kaloi përkohësisht nën Pushtetin Vendor. Pavarësisht nga rikthimi nën MSH në vitin 2004, këto shpenzime, nuk u përmirësuan tërësisht dhe mbetën nën nivelin e 2001 (Figura 7.7). Së bashku me mungesën e udhëzimeve për trajtim, çka do të pasqyroste, konsiderata të përfitueshme për koston, niveli i ulët i fondeve për shpenzimet periodike jashtë page, dhe vazhdimi i shkurtimit të furnizimeve bazë, ka çuar në një cilësi të ulët në tërësi dhe mungesë efikasiteti të sistemit të kujdesit parësor shëndetësor. Kjo ka bërë që pjesa më e madhe e popullsisë, të kalojë drejt kujdesit të specialistit të spitalit madje edhe për gjendje të lehta si grip apo të ftohtë.

**Figura 7.7. Shpenzimet jashtë Rroge për Kujdesin Paresor Jashtë Tiranës, 2001-05**



Burimi: MSh, MF

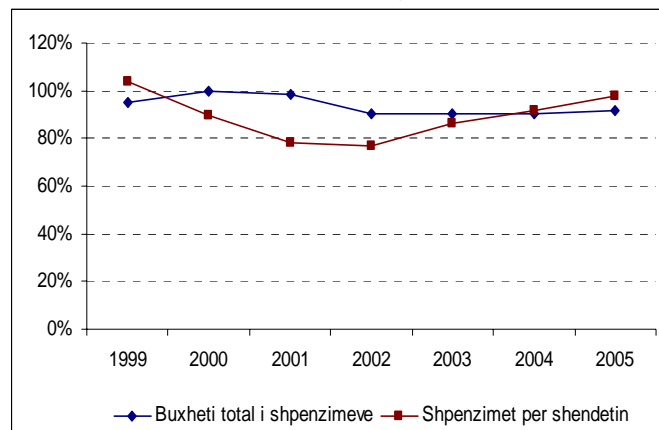
7.28 **Gjatë pesë viteve të fundit, norma e zbatimit të buxhetit në sektorin shëndetësor, ka mbetur mbrapa asaj të sektorëve të tjerë.** Kjo është kryesisht reflektim i zbatimit të buxhetit të dobët mbi shpenzimet kapitale. Zbatimi nën-optimal i buxhetit kapital, ndodhi falë një sërë faktorësh duke përfshirë këtu edhe kohën e pamjaftueshme për të zbatuar dhe për të përfunduar tenderat për projekte investimesh kapitale të ndjeshme dhe zbatimit të dobët të projekteve të financuara nga jashtë, shoqëruar kjo edhe me përdorimin e pamjaftueshëm të fondeve të caktuara për kondrapalët (Figura 7.8). Megjithatë përmirësimet që prej vitit 2003, këto përmirësime kryesisht kanë të bëjnë me transferimin e shpenzimeve kapitale të kujdesit parësor tek autoritetet lokale dhe me ekzekutimin e shpejte të projekteve të financuara me buxhetin suplementar në fund të vitit 2004. Ka gjithashtu tregues se ofruesit e kujdesit shëndetësor, në veçanti spitalet, kanë krijuar borxhe të pakthyera ndaj ofruesve të mallrave mjekësore dhe ilaçeve dhe herë herë kontraktuesve të veprave inxhinierike. Gjithësesi, deri tani nuk janë bërë përpjekje të përbashkëta për të vlerësuar masën e borxheve të krijuara në sektorin shëndetësor. Të dhënat subjektive tregojnë se furnizuesit shpesh drejtohen drejt mjeteve të dyshimta për të vazhduar me dëshirat e kërkuarve për këto shërbime. Për periudhën afatshkurtër kjo do të çojë drejt një konkurrueshmërie të pakët dhe kosto më të larta të produkteve të ofruara.

7.29 **Rritja e rasteve të sëmundjeve kronike, dhe vdekjeve të shkaktuara nga aksidentet, flasin për nevojën e një rritjeje të shpenzimeve në kujdesin parandalues dhe funksionet kyçe të shëndetit publik.** Të dhënat për të zbatuar një vlerësim të drejtë

të shpenzimeve për projektet kyçe të shëndetit publik, janë të kufizuara.<sup>151</sup>

Gjithësesi, mungesa e promovimit thelbësor të shëndetit, dhe të projekteve preventive, si edhe gjendja e varfër e sistemit të informacionit për shëndetin, tregojnë se Shqipëria nuk arrin të alokojë burime të mjaftueshme për kryerjen e këtyre funksioneve. Meqënëse, pothuajse të gjitha shkaqet që çojnë në vdekje të parakohshme për shkak të sëmundjeve kardiovaskulare, kancerit dhe plagosjeve, mund të ndikohen nga ndryshimet në mënyrën e të jetuarit dhe në zakone, promovimi i efektshëm i shëndetit, dhe projektet preventive që synojnë drejt këtyre ndryshimeve, mundet të pakësojnë ndjeshëm peshën e sëmundjes, kështu edhe kostot që kanë lidhje me to në sistemin e kujdesit shëndetësor. Po kështu, informacioni më i mirë dhe më i besueshëm për rezultatet shëndetësore, si edhe alokimi dhe përdorimi i burimeve në sektorin e shëndetit janë faktorë kyç për të siguruar shpërndarjen më të efektshme të burimeve të kufizuara. Ndaj nevojitet një vëmendje më e madhe dhe alokim i burimeve në këto zona. (Tabela 7.8).

**Figura 7.8. Norma e Ekzekutimit të Buxhetit, Shpenzimet Totale të Sektorit Publik dhe Shpenzimet e Sektorit të Shëndetit, 1999-2004**



Burimi: MSh, MF

<sup>151</sup> Klasifikimet buxhetore kufizohen në vetëm 5 programe, duke përfshirë kujdesin parësor, kujdesin publik (duke përfshirë shërbime sanitare - epidemiologjike) kujdes spitalor dhe administratë.

**Tabela 7.8. Shpenzimet për Projektet Themelore të Shëndetit Publik dhe Parandalues, 2002-04**

Viti	2002	2003	2004	% Shpenzimeve Totale për Shëndetin
	Në lek 1,00			
Shëndeti i nënës dhe i fëmijës	385,000	477,000	527,000	2.7%
Promovimi i shëndetit	87	96	120	0.0%
Projektet HIV/AIDS	4,645	5,755	19,690	0.1%
Kontrolli TB	99,400	123,200	154,000	0.8%
Vaksinimi	n. a.	11,318	20,339	0.1%
Si një % e shpenzimit total të sektorit publik për shëndetin.	3.6%	3.9%	3.7%	

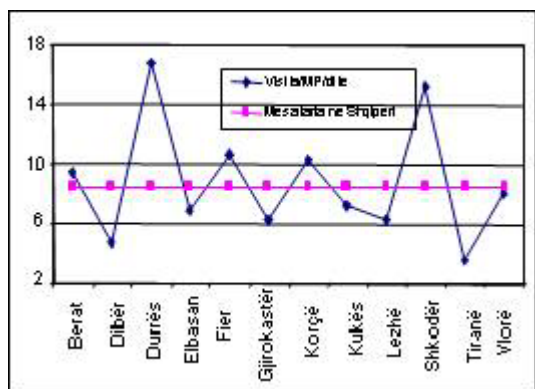
*Shënim:* Të dhënat janë vetëm treguese, sepse klasifikimi i shpenzimeve pengon monitorimin nga afër të shpenzimeve nga nën-projektet.

*Burimi:* Vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat e MSh

### E. EFIKASITETI DHE BARAZIA E PËRDORIMIT TË BURIMEVE

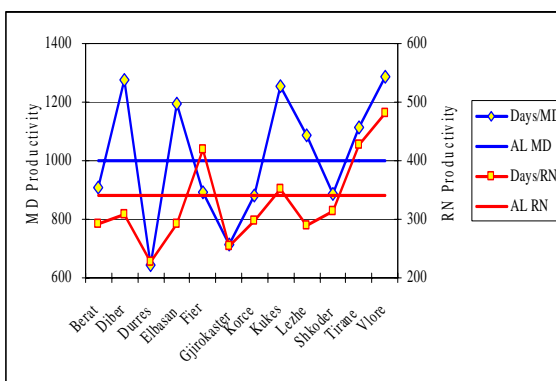
7.30 **Përdorimi i pakët i mjeteve të kujdesit parësor të çon në prodhimitari të ulët dhe përdorim të pamjaftueshëm të burimeve.** Të dhënat administrative tregojnë se shqiptarët kanë më pak kontrata ambulatorie me ofruesit e kujdesit shëndetësor, se sa njerëzit në vende të tjera të EAQ-s (Evropës dhe Azisë Qendrore), vendet e Amerikës Latine apo Evropës Perëndimore. Cilësia e ulët e perceptuar e kujdesit parësor, si edhe preferenca për vizitat në poliklinikë apo në godinat spitalore ambulatorie, çon në një përdorim të pakët të mjeteve të kujdesit parësor si edhe në një rendiment jashtëzakonisht të ulët të stafit të kujdesit parësor. Mesatarisht, një mjek i kujdesit parësor, viziton vetëm rreth tetë pacientë në një ditë, me luhatje të dukshme rajonale, që rezultojnë në tre vizita në ditë në disa rajone (Figura 7.9). Analizat e veprimtarisë për kujdesin parësor në rajonin e Tiranës flasin më tej për dallime të theksuara midis objekteve në produktivitet.<sup>152</sup> Kjo rezulton në kosto të larta për vizitë dhe shkakton burime të pamjaftueshme për shpenzimet periodike jo-pagë.

**Figura 7.9. Numri i Vizitave për Mjek të Përgjithshëm**



*Burimi:* Banka Botërore, Shqiperi, Studim për Sektorin Shëndetësor, 2006.

**Figura 7.10. Ditët në Spital për Mjek dhe Infermiere**



7.31 **Një numër i madh i spitaleve të vogla, me norma përdorimi dhe numër të pakët shtretërisht, tregojnë gjithashtu për një përdorim të pamjaftueshëm të burimeve në sektorin e spitalit.** Ndërkohë që është relativisht i ulët krahasuar me mesataret e Evropës, kapaciteti i spitaleve të Shqipërisë, (3.03 krevate për 1,000 banorë) krahasohet në mënyrë të favorshme me atë të shumë

<sup>152</sup> Shih Autoritetin Shëndetësor Rajonal të Tiranës, Plani i Kujdesit Shëndetësor Primar për Qarkun e Tiranës.



vendeve me të ardhura të mesme të ulëta, dhe është i ngjashëm me disa nga sistemet më efikase të kujdesit shëndetësor në Evropë (p.sh. Finlandë, Suedi, Spanjë,) dhe Turqi. Gjithësesi, konfigurimi i pikëve të rrjetit spitalor flet për mungesa të shumta efikasiteti. Mbi gjashtëdhjetë përqind e spitaleve të Shqipërisë janë tepër të vogla për të shfrytëzuar shkallën e ekonomisë në mjedisin e përgjithshëm spitalor të kujdesit shëndetësor reanimator. Tridhjetë nga dyzet e gjashtë spitale kanë më pak se sa dyqind krevatë dhe së bashku përbëjnë vetëm çerekun e të gjitha pranimeve në spitale, ndërkohë që vazhdojnë të konsumojnë një sasi të konsiderueshme të burimeve të pakta. Numri i pakët i pranimeve dhe i krevateve, çojnë drejt një numri të madh të stafit krahasuar me numrin e krevateve në spitalet më të vogla dhe shkaktojnë shqetësime serioze për kostot fikse dhe sigurimin e cilësisë (Tabela 7.9). Kontrolli i fortë i centralizuar mbi spitalet dhe një sistem pagese i bazuar mbi inputet ndikon keq tek manaxherët e spitaleve që nuk inkurajohen apo nuk kanë autoritetin të bëjnë ndryshime për të përmirësuar efikasitetin dhe cilësinë në veprimtarinë e tyre.

**Tabela 7.9. Shpërndarja e spitaleve dhe përdorimi sipas numrit të shtretërve 2003**

Numri i shtretërve	spitale MSH		shtretër		pranimet		norma e zënies së shtretërve	ALOS
	Total	në %	Total	Në %	Total	Në %		
<49 shtretër	11	23.9%	331	3.7%	5,392	2.0%	26.7%	6.7
50 - 99	9	19.6%	728	8.0%	16,000	6.0%	34.5%	5.6
100 -199	10	21.7%	1,386	15.3%	44,438	16.5%	47.8%	5.9
200 - 299	7	15.2%	1,774	19.6%	59,064	22.0%	67.5%	35.8 (*)
300 - 399	3	6.5%	1,072	11.8%	27,331	10.2%	53.5%	76.0 (*)
400 - 499	3	6.5%	1,236	13.7%	37,232	13.9%	39.0%	4.8
500 - 599	2	4.3%	1,099	12.1%	27,459	10.2%	48.3%	7.3
1000+	1	2.2%	1,423	15.7%	51,609	19.2%	74.4%	7.5
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>	<b>9,049</b>	<b>100%</b>	<b>268,525</b>	<b>100%</b>	<b>53.6%</b>	<b>6.7</b>

*shënim:* (\*) përfshihen spitalet e psikiatrisë ku secili ka ALOS prej më shumë se 100 ditësh.

*Burimi:* Banka Botërore, Studim për Sektorin e Shëndetësisë në Shqipëri bazuar në të dhënat e Ministrisë së Shëndetësisë.

**7.32 Alokimi i burimeve bazuar në inpute, dhe dallimet e mëdha në mbulimin me kujdes shëndetësor, rezultojnë në alokim të pabarabartë të shpenzimeve për kujdesin e shëndetit publik.** Shpenzimet e sektorit publik për shëndetin për frymë, ndryshojnë ndjeshëm sipas rrethit dhe qarkut. Ka tre raste ku mund të vërehet një luhajtje e tillë: (i) kur rajone të ndryshme kanë tregues më të këqij se sa pjesa tjetër e vendit dhe programe të caktuara financohen dhe piketohen për rritjen e rezultateve shëndetësore në këto rajone të caktuara; (ii) kur burimet e sektorit publik janë të drejtuara në mënyrë të veçantë drejt rajoneve më të varfra me qëllim që të sigurohet mbrojtje e përshtatshme financiare për familjet e varfra; dhe (iii) kur rrethe apo qarqe të caktuara, janë qendra e mjediseve spitalore që ofrojnë shërbime në një zonë më të madhe. (p.sh. spitalet rajonale ose kombëtare). Por asnjë prej këtyre nuk përbën shkak për dallimet gjeografike sa ju takon shpenzimeve në sektorin e shëndetit në Shqipëri. Ky dallim vjen më tepër nga shpërndarja e njëanshme e objekteve spitalore dhe stafit si edhe financimi në bazë të inputeve. Ai përforcohet më tepër nga dallimet rajonale të ndjeshme në mbulimin me sistemin e sigurimeve shëndetësore, i cili vetëm rimbursos përgatitjen e recetave të ilaçeve për ata të cilët mbulohen prej tij. Ky mbulim është mjaft më i madh në Tiranë se sa në rajone të tjera duke shpenzuar shumë më tepër për ilaçet në Tiranë.

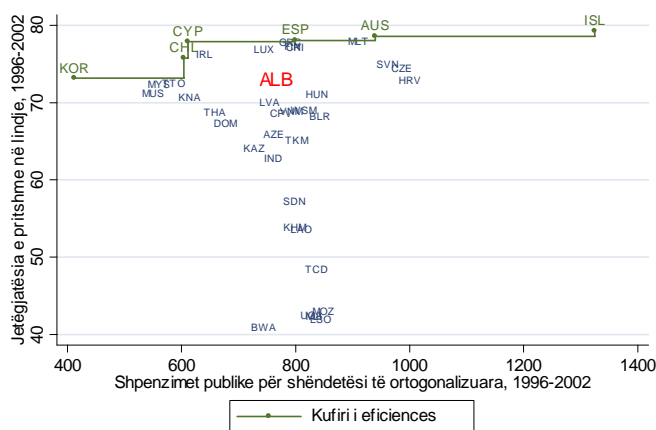


### Kutia 7.1. Matja e efikasitetit të Shpenzimeve Publike për Shëndetin

**Masat e efijencës dhe produktiviteti i shpenzimeve publike për arritjen e rezultateve në sektorin e shëndetit.** Duke përdorur metodën Herrera dhe Pang (2005)<sup>1/</sup> efijencia e shpenzimeve shëndetësore vlerësohet duke krahasuar shpenzimet publike shëndetësore në Shqipëri dhe rezultatet e tyre (në këtë rast jetëgjatësia) me ato të vendeve me rritje të lartë, vendet e porsa-anëtarësuar në BE dhe ekonomi të ndryshme të eurozonës. Kufiri i efijencës i vendeve më rezultative matet në bazë të teknikës Free Disposable Hull (FDH)<sup>2/</sup>.

Ekonomitë më efijente që formojnë kufirin e efikasitetit, në kampionin që përdor këtë tregues janë Spanja, Islanda, Austria, Kili, dhe Koreja. Shqipëria është duke përdorur 43 përqind shpenzime publike më shumë për të arritur të njëjtin nivel të rezultateve të shëndetit si Koreja dhe Kili, që të dyja vende referuese. Shqipëria rezulton në pikë të përafërta me anëtarët e rinj të EU si Polonia, Letonia, Republika Çeke dhe Hungaria që konsiderohen vende jo efikas të shpenzimeve publike. Kjo tregon se efikasiteti i shpenzimeve në sektorin e shëndetësisë ka nevojë të përmirësohet ndërkohë që shpenzimet private për shëndetin duhet të bien.

**Figura 7. 11. Jetëgjatësia dhe Shpenzimet Publike për Shëndetin**



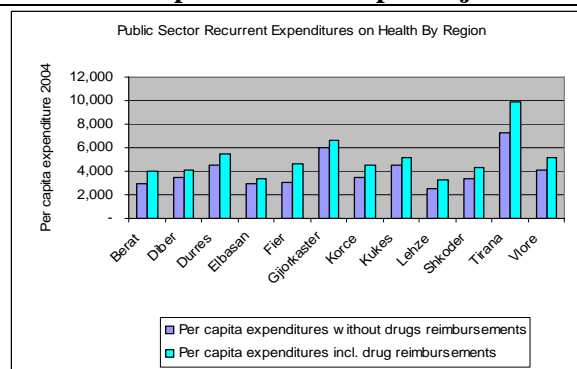
Burimi: Herrera dhe Pang (2005)  
Vendet me rritje më të shpejtë, rritje gjatë 1993-03 me më shumë se 2.2%.

*Shenime:* <sup>1/</sup>Herrera, S. dhe G. Pang. “Efijencia e Shpenzimeve Publike në Vendet në Zhvillim: Kufiri i Efijencës” Banka Botërore, 2005.

<sup>2/</sup> Free Disposable Hull (FDH) është një teknikë jo parametrike (nuk supozohen parametra për lidhjen midis inputit dhe outputit) që nuk imponon një formë funksionale (p.sh. konkavitetin) në kufirin e efikasitetit. Vendet janë klasifikuar në raunde të ndryshme për të përcaktuar ato më efikasitet për çdo nivel inputi. Ato më efikasitet formojnë kufirin e efikasitetit. Shih Herrera dhe Pang (2005) për më shumë hollësi

**7.33 Dallimet e dukshme në shpenzimet për frymë ndahen në të gjithë llojet e shpenzimeve** duke përfshirë shpenzimet jashtë roge në kujdesin parësor. Megjithëse ende në nivel të konsiderueshëm, dallimet ndër-rajonale në alokimet për frymë, janë pak a shumë më pak të theksuara në kujdesin parësor se sa në lloje të tjera të shpenzimeve. Gjithësesi, shpenzimet jashtë roge periodike, që kanë qenë për fat të keq të ulta për kujdesin parësor, janë mjaft më të larta për rajonin e Tiranës se sa gjetiu në vend. (Figura 7.12). Ndërkohë që dallimet e mëdha në kujdesin spitalor mund të spjegohen pjesërisht me faktin që rajoni i Tiranës ofron gjithashtu kujdes terciar për popullatën nga rajone të tjera, sasia jashtëzakonisht e madhe e shpenzimeve për kujdesin parësor shëndetësor,

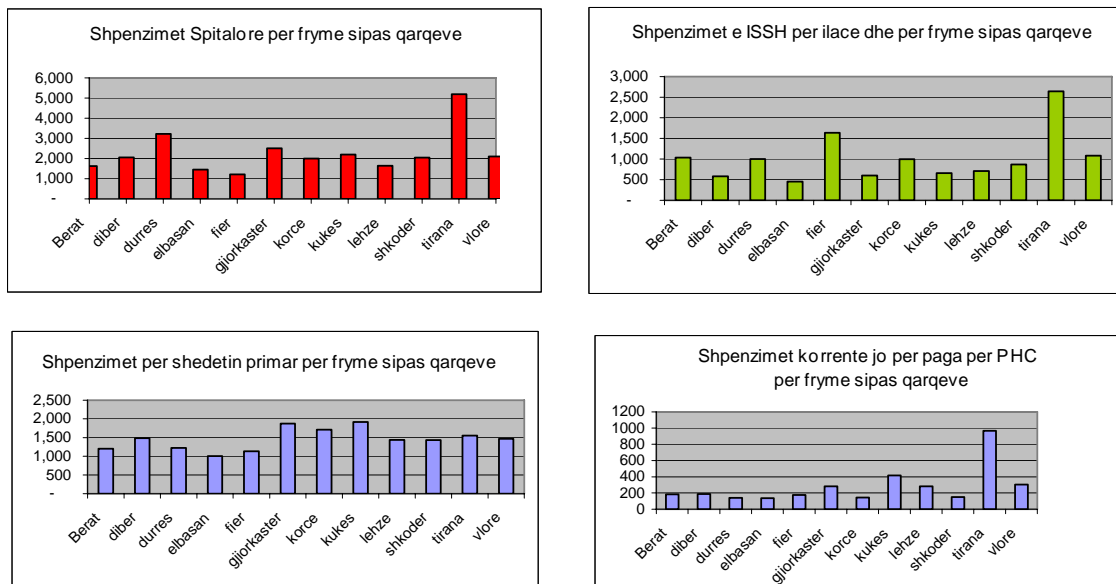
**Figura 7.12. Shpenzimet Periodike të Sektorit Publik për Shëndetin sipas Rajonit**



Burimi: MF dhe MSh

duke përfshirë edhe shpenzimet operative jashtë rroge, të alokuara më shumë në Tiranë se sa në pjesët e tjera të vendit, është e vështirë për t'u justifikuar pasi sistemi i kujdesit parësor në Tiranë mbulon vetëm popullatën e rajonit të Tiranës.

**Figura 7. 13. Luhatjet Rajonale Për Shpenzimet e Sektorit Shëndetësor (2004)**

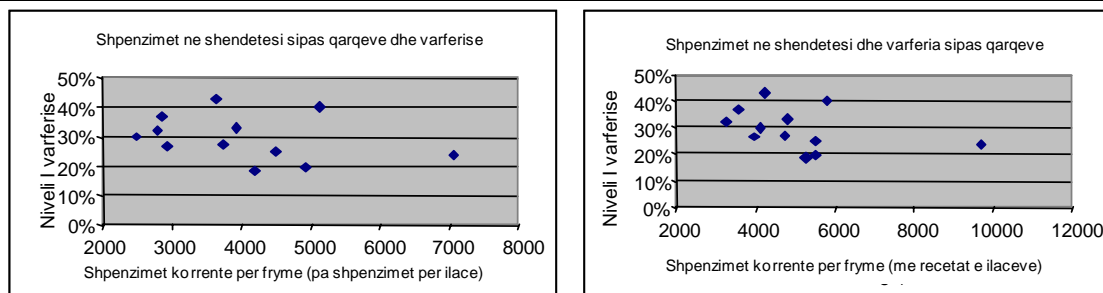


Burimi: Llogaritjet e Stafit bazuar në të dhëna nga MF, MSH, ISKSH dhe INSTAT.

7.34 **Shpenzimet e sektorit publik për kujdesin shëndetësor, nuk drejtohen drejt rajoneve me varfërinë më të lartë.** Përkundrazi, alokimi rajonal i shpenzimeve është tërësisht regresiv. Sa më e ulët që të jetë norma e varfërisë, aq më të larta duket të jenë shpenzimet për kujdesin shëndetësor. Kjo madje është më e theksuar kur merren parasysh rimbursimet e financuara për recetat e ilaçeve (Figura 7.13 dhe Figura 7.14).

7.35 **Në Tiranë, ku shpenzimet për shëndetin në sektorin publik janë shumë më të larta se sa gjetiu, njerëzit janë më pak të predispozuar të paguajnë për shërbimin shëndetësor ambulator se sa në zonat më të varfra.** Studimi për Sektorin e Shëndetësisë në Shqipëri ka treguar se numri i atyre që paguajnë për kujdesin ambulator është më i ulët në Tiranë se sa në pjesën tjetër të vendit dhe se shpenzimet e bëra për trajtimet, pagesat informale dhe transportimet, janë më të ulta në Tiranë se gjetiu. Ky është një tregues i qartë se shpenzimet më të larta për frymë në sektorin publik, për kujdesin shëndetësor në Tiranë, rezultojnë në një mbrojtje më të mirë të shëndetit të popullatës në kryeqytet.

**Figura 7. 14. Shpenzimet Periodike për Shëndetin dhe Vlerësimi i Varfërisë sipas Qarkut (2004)**



Burimet: Ministria e Financave dhe INSTAT.

## F. FORMULIMI I BUXHETIT DHE PAGESAT E OFRUESVE TË SHËRBIMIT

7.36 **Mungesa e një plani për një rrjet spitalor mbarëvëndor, që të krijojë një vizion për një rrjet më efikas spitalor dhe për të drejtuar investimet në spitale, ka çuar në përdorim jo eficient të burimeve të investimeve.** Mungesa e një vendimi përfundimtar për numrin e spitaleve dhe se cilat spitale duhen organizuar si spitale rajonale apo shumë-rajonale, si edhe se çfarë shërbimesh do të ofrojnë, si dhe për të ardhmen e shumë spitaleve të tjerë të vegjël dhe të papërdorur në kapacitetin e duhur, rezultojnë në një alokim të paorganizuar të fondeve të kufizuara të investimeve. Me infrastrukturën e përgjithshme të varfër të spitaleve si edhe me mungesën e një masterplani për spitalet, buxheti i kufizuar i investimeve, shpërndahet në sasia të vogla tek një gamë shumë e gjerë investimesh. Vendimet e investimeve janë shpesh oportuniste sidomos kur kemi të bëjmë me financime të jashtme. Një rast i tillë është riabilitimi i spitalit të Kavajës, i cili është shumë afër spitalit të Durrësit, që ka kapacitet të konsiderueshëm dhe është duke u zgjeruar me tej. Që të dy janë afër Tiranës.

7.37 **Po kështu, nuk është krijuar rrjeti për të marrë vendime me informacione për investime në pajisje mjekësore të sofistikuara.** Përvoja në vende të tjera ka treguar se kjo është një burim potencial i rëndësishëm kostosh për sektorin. Për ta zgjidhur këtë çështje, shumë vende kanë prezantuar një certifikatë të procedurës së nevojave, ku investimet në pajisje mjekësore të nivelit të lartë, janë miratuar vetëm nga, si edhe pasi të jetë kryer një vlerësim i përgjithshëm i nevojave dhe efikasitetit të kostos, për këto investime.

7.38 **Alokimi i decentralizuar i fondeve të investimeve, në objektet e kujdesit parësor, çon gjithashtu në përdorimin nën-optimal të burimeve.** Investimet për rehabilitimin dhe ndërtimet e objekteve të reja të kujdesit shëndetësor parësor, nuk janë të bazuara mbi një analizë për efikasitetin e përdorimit të objekteve ekzistues, por nisur nga aspirimi për standarte të ngritjes së një pikë shëndetësore për 1000 banorë dhe një qendër shëndetësore për 4000 banorë. Qysh në vitin 2005, si MSh edhe pushteti vendor, janë të angazhuar për të vendosur se si do të alokohet buxheti për kujdesin parësor shëndetësor. MSh, bazuar në standartet e synuara për shpërndarje të shërbimit, kërkon nga zyrat e saj vendore, (drejtoritë e rretheve për shëndetin publik) të bëjnë propozime për rehabilitimin apo ndërtimin e objekteve të reja. Këto të fundit konsultohen me pushtetin vendor dhe më pas dërgojnë propozime tek MSh. Propozimet klasifikohen nga MSh duke përdorur të njëjtin sistem prioritarizimi katër-pikësh të përcaktuar nga MoF për të gjitha investimet e sektorit publik. Paketa e burimeve për investimet në PHC alokohet më pas tek 12 qarqet dhe 10 bashkitë bazuar në këtë lloj prioritarizimi. Fondet transferohen tek pushteti i qarkut, si grante të kushtëzuara me një rekomandim nga MSh për t'i përdorur ato për projekte të cilësuar me prioritetin më të lartë nga MSh.

7.39 Gjithësesi, pushtetet vendore nuk janë të detyruara të përdorin fondet në përputhje me listën e prioriteteve miratuar nga MSh dhe përvoja e vitit 2005 tregon se **ka një tendencë nga pushtetet vendore për të shpërndarë burimet vendore ekzistuese me shumë kursim ose në raste të tjera të shmangen tërësisht nga rekomandimet e MSh dhe të ndërtojnë objekte të reja pa u siguruar se do të ketë staf të kujdesit shëndetësor në dispozicion për t'u shërbyer atyre.** Rezultat i një qëndrimi të tillë është një numër i madh investimesh të vogla të cilat kontribuojnë pak në përmirësimin e nevojshëm të cilësisë së kujdesit parësor dhe efikasitetit.

7.40 **Investimet për objektet e kujdesit shëndetësor parësor, duhen udhëhequr nga planet e zhvillimit të kujdesit shëndetësor parësor të cilat bazohen në një analizë të plotë të përdorimit të burimeve ekzistuese.** Sa kohë që qeveria vazhdon të investojë për objektet e kujdesit shëndetësor parësor, këto plane duhen zhvilluar në bashkëpunim me pushtetin lokal dhe MSh. Pushteti vendor atëherë duhet të përdorë vetëm fonde investimi në përputhje me këto plane. Në rastin e qarkut të Tiranës, zhvillimi i këtyre planeve bazuar në analizën e përdorimit të rrjetit ekzistues dhe përmirësimet e synuara drejt efikasitetit, do të rezultojnë në një rrjet majft më të konsoliduar dhe rrjet

të një cilësie më të lartë, se sa të aplikimin jo perzgjedhës të koeficientëve relativisht të lartë të mbulimit nga MSh.<sup>153</sup>

**7.41 Financimet me bazë inputesh për objektet e linjës së kujdesit shëndetësor, nuk ofrojnë shtysë për përmirësimin e cilësisë dhe efikasitetit të ofrimit të shërbimeve.** Ofruesit e kujdesit shëndetësor publik në Shqipëri vazhdojnë të financohen në bazë të inputeve dhe jo në bazë të performancës. Ndërkohë që mjekët e përgjithshëm financohen nëpërmjet ISKSH-ja mbi bazën e shërbimit për frymë, kjo pagesë nuk bazohet tek frekuentimi aktiv i një mjeku të veçantë nga njerëzit, dhe as nga pagesa e cila nuk përmban rezerva për kostot operative jashtë rroge. Kështu, ajo është vetëm një rrogë e bazuar në numrin e deklaruar të njerëzve që ju është ofruar shërbimi, sipas vendndodhjes.<sup>154</sup> Kosto të tjera në nivelin e kujdesit parësor, janë të mbuluara nga buxheti i MSh dhe janë të bazuara në buxhete historikë.

**7.42 Po kështu, spitalet financohen mbi bazën e buxhetit të objekteve të linjës duke mos ju lejuar drejtorëve të spitaleve shtysa apo autoritet për të bërë ndryshime që të përmirësojnë efikasitetin dhe cilësinë e veprimtarisë së tyre.** Me përjashtim të Spitalit të Durrësit, ofruesit e shërbimeve spitalore financohen nga MSh duke përdorur buxhetim të objekteve të linjës me bazë inputesh. Drejtorët e spitaleve kanë kapacitet të kufizuar për shpenzime drejtimi dhe autonomi manaxheriale. Alokimet e burimeve bazohen tek alokimet e stafit, nga një dietë për krevat të miratuar për akomodim dhe buxhete historike për shërbime dhe kosto të tjera operative. Financimi i gjithë ofruesve të shërbimeve bëhet pavarësisht nga sasia e cilësisë së shërbimeve që ato ofrojnë. Ofruesit e shërbimeve në thelb nuk kanë autonomi për të rialokuar fonde përmes kategorive të shërbimeve. Ata mund të punësojnë dhe të heqin punonjës të stafit brenda normave të MSh-me miratimin ministerial dhe mund të zgjedhin furnitorë për mallra përpos atyre farmaceutike. Gjithësesi, ato nuk mund të rialokojnë fonde përmes kategorive buxhetore dhe të përshtatin nivelet e përgjithshëm të stafit sipas nevojave të një spitali të caktuar. Mungesa e një sistemi bashkëpagues formal për kujdesin spitalor ndikon në vazhdimin e pagesave informale. **Kalimi i planifikuar drejt pagesave në bazë të performancës përmes një sistemi një-paguesi mundet të kontribuojë ndjeshëm drejt përmirësimeve në efikasitetin e përdorimit të burimeve në se ai prezantohet me mekanizmat e përgjegjshmërisë së duhur dhe me sistemet e duhura të informacionit.**

## G. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

**7.43 Sistemi i financimit të shëndetit në Shqipërisë karakterizohet nga disa mangësi thelbësore.** Midis tyre janë: (i) sasia e madhe e parave të xhepit për kujdesin shëndetësor dhe në vijim pamundësia e sistemit financiar shëndetësor për të mbrojtur grupet me të ardhura të pakta nga shoku i varfërisë shkaktuar nga pamundësia shëndetësore, (ii) pabarazitë rajonale në alokimin e burimeve, (iii) copëzimin e financimit të sektorit publik shoqëruar me mungesën e efijencës, mungesën e llogaridhënies dhe pasiguritë, (iv) mundësinë e kufizuar të Qeverisë për të ushtruar si duhet funksionin e drejtimit të saj sektorial si rrjedhojë e sasisë së madhe të shpenzimeve nga xhepi jashtë një kuadri financimi të përgjithshëm, dhe (iv) një sistem pagese për ofruesin e shërbimit, që nuk mund të përmirësojë efikasitetin dhe llogaridhënien për performancë.

---

<sup>153</sup> Përgatitja e një plani për zhvillimin e kujdesit parësor shëndetësor për qarkun e Tiranës, u bazua në një analizë të detajuar të modeleve të tanishme të përdorimit dhe rezultoi në rekomandime për konsolidim të ndjeshëm të bazës së burimeve njerëzore dhe fizike, në përmirësimin e objekteve të tanishme për të siguruar një bazë për ofrimin e shërbimeve të duhura. U theksua gjithashtu nevoja për të rishikuar standartet e aspiruar nga MoH për të patur një pikë shëndetësore për 1,000 njerëz dhe një qendër shëndetësore për 4,000 njerëz. Për fat të keq plani i cili duhet të kishte shërbyer si një bazë pozitive për zhvillimin e planeve të ngjashme në rajone të tjera, nuk u përshtat dhe nuk u zbatua asnjëherë.

<sup>154</sup> Numri total i njerëzve të deklaruar se kanë marrë shërbim nga mjekët e paguar të HII është jashtëzakonisht më i madh se sa popullata totale e Shqipërisë, sipas raportimeve të INSTAT-it ku u theksuan raportime të pasakta nga ofruesit e kujdesit shëndetësor parësor.

7.44 Në të njëjtën kohë, ka tregues se Shqipëria po fillon të ndeshet me disa nga presionet e njëjta të shpenzimeve sektoriale shëndetësore që janë vërejtur në sisteme shëndetësore më të zhvilluara, duke përfshirë vendet e pranuar rishtazi në BE. Përveç rritjes së shpejtë të vërejtur tashmë të shpenzimeve për recetat e ilaçeve, mirëmbajtja e një infrastrukture spitalore nën-optimale, përhapja e teknologjisë mjekësore të kushtueshme, frekuenca në rritje e sëmundjeve të patransmetueshme dhe presionet <sup>155</sup> në rritje për rrogat e personelit shëndetësor, ka gjasa të shkaktojnë një barrë më të madhe në qëndrueshmërinë fiskale të sistemit shëndetësor të Shqipërisë në vitet e ardhshme. Përballë këtyre presioneve, ndërkohë që sigurohet mbrojtje adekuate e popullatës nga efektet varfëruese të shpenzimeve për shëndetin, do të nevojiten ndryshime themelore në mënyrën se si krijohet, finacohet, shpërndahet organizohet dhe manaxhohet kujdesi shëndetësor.

7.45 Më poshtë po renditim veprime prioritare të rekomanduara që kanë të bëjnë me sistemin financiar shëndetësor. Duhet theksuar se këto veprime përbëjnë ndryshime themelore në sistemin financiar shëndetësor që duhet të futen gradualisht në tre apo pesë vitet e ardhshme. Është e rëndësishme që të gjitha fushat e sistemit financiar shëndetësor, duke përfshirë mobilizimin e burimeve, shpërndarjen e burimeve dhe sistemin e pagesës së ofruesit të shërbimit, të ndryshojnë në një mënyrë të sinkronizuar.

### **Të përmirësohet mobilizimi të burimeve për financimin e shëndetësisë**

- Të shkohet drejt eliminimit të kontributeve të sigurimeve shëndetësore të bazuara në taksën mbi pagat dhe zëvendësimin e tyre me financimin nga të ardhurat e përgjithshme të taksave duke siguruar një linjë të qëndrueshme financimi për (ISSH).
- Të përcaktohet paketa e shërbimeve që do të ofrohet me fondet publike për përfituesit e përzgjedhur si edhe të formalizohen pagesat nga xhepi për shërbime nga zgjerimi i bashkëpagesave në një gamë më të gjerë shërbimesh, duke përfshirë kujdesin shëndetësor gjatë shtrimit në spital.
- Të ngrihet një sistem i bashkëpagesave më të ulta shoqëruar me pagesat buxhetore më të larta për grupet me të ardhura të ulëta të përcaktuara qartë.
- Të lejohen ofruesit e shërbimeve të mbajnë një pjesë më të madhe të detyrimeve të grumbulluara të përdoruesve sipas kushteve të mirëpërcaktuara.

### **Rritja e efijencës së përdorimit të burimeve**

- Të rritet alokimi i burimeve të caktuara për shëndetin publik, duke përfshirë promovimin e shëndetit, informacionin shëndetësor dhe kujdesin parandalues, duke synuar uljen e numrit të sëmundjeve me kosto të lartë.
- Të përgatitet një masterplan për sektorin spitalor dhe plane për kujdesin parësor shëndetësor rajonal, si bazë për marrjen e vendimeve për investime kapitale në të ardhmen, dhe vendime investimesh bazë mbi një analizë të detajuar të përdorimit të sotëm dhe të ardhshëm të objekteve si edhe përmirësimin e dëshiruar të efijencës.
- Të rritet pjesa e shpenzimeve publike e sektorit të shëndetësisë ndaj totalit të shpenzimeve publike në periudhën afatmesme-afatgjatë, nëse masat e zbatuara për të përmirësuar efijencën dhe barazinë e përdorimit të burimeve, janë efektive.

---

<sup>155</sup> Përvoja në vende të tjera në tranzicion ka treguar se rrogat në sektorin e shëndetit mund të rezultojnë në presione shpenzimesh të theksuara, madje edhe kur krahu sektorial i punës është i strukturuar në sasi optimale. Nëse rrogat e sektorit shëndetësor janë shumë më të ulta se ato të pjesës tjetër të ekonomisë, sektori shëndetësor nuk do të jetë në gjendje të mbajë stafin e nevojshëm të kualifikuar. Në Shqipëri, rrogat e sektorit shëndetësor janë më të ulta se sektorët e krahasuar, si arsimit. Presionet për rroga acarohen nga kërkesa për personel mjekësor të kualifikuar në vende të tjera evropiane që ofrojnë pagesa të konsiderueshme.

## **Ndryshimi i Sistemit të Pagesave të ofruesve të shërbimeve**

- Eliminimi i copëzimit të financimit të kujdesit shëndetësor si edhe financimi veçmas nga ofrimi i kujdesit shëndetësor, duke i kanalizuar një pjesë të mirë të burimeve të sektorit publik për kujdesin shëndetësor përmes një agjencie financuese, (ISKSH) që do të mbledhë dhe shpërndajë këto fonde, dhe të veprojë si një organ që do të merret me blerjen e një pakete të përcaktuar mirë mbi shërbimin për kujdesin shëndetësor në emër të popullatës nga ofruesit e kujdesit shëndetësor.
- Ndryshimi i sistemit të pagesës së ofruesit të shërbimeve nga një sistem me bazë inputesh drejt një sistemi rezultatesh dhe performance, duke ju dhënë gradualisht ofruesve të kujdesit shëndetësor, autonomi të madhe mbi përdorimin e burimeve. Të futet ky ndryshim gradualisht duke u përqëndruar në rradhë të parë mbi kontraktimin e drejtpërdrejtë të ofruesve të kujdesit parësor, e më pas duke u shtrirë drejt kujdesit spitalor.
- Rishikimi i politikës së rimbursimeve për përgatitjen e recetave të ilaçeve duke: (i) ruajtur bashkë-pagesat e prezantuara rishtazi për të gjithë përfituesit nga ISKSH-ja; (ii) zvogëuar e listën pozitive të ilaçeve të rimbursueshme; (iii) kufizuar rimbursimin për çmimet e alternativave më pak të disponueshme; (iv) rishikuar më tej marzhet e ilaçeve me pakicë dhe shumicë, duke i bërë ato më të lira ose duke ju paguar farmacive një kosto fikse për çdo recetë.

## 8. MBROJTJA SOCIALE

*Programet e mbrojtjes sociale në Shqipëri kanë luajtur një rol të rëndësishëm në ofrimin e mbështetjes sociale popullsisë, si edhe në uljen e varfërisë. Nivelet totale të shpenzimeve përputhen me vendet e krahasuara të rajonit si edhe me vendet e tjera me të njëjtin profil demografik si Shqipëria. Gjithësesi, prirjet tregojnë një rritje të shpenzimeve publike drejt sistemit të sigurimeve shoqërore në disfavor të asistencës sociale.<sup>156</sup> Për më tepër një pjesë në rritje e burimeve të asistencës sociale po shkon tashmë drejt përfitimeve të tjera që nuk bazohen në kritere përzgjedhëse, dhe ka patur një rritje të shtresave jo të varfra që përfitojnë nga këto programe. Kësisoj, pensionet mbeten një faktor i rëndësishëm në zbutjen e varfërisë, si në zonat urbane edhe në ato rurale.*

*Gjithësesi, në mënyrën se si operon aktualisht, sistemi i pensioneve është i pambajtshëm nga ana sociale. Raportet e larta të vartësisë, normat e larta të kontributeve, si dhe pamundësia e parashikueshmërisë, nuk krijojnë nxitje për përfshirjen e individëve apo të kompanive. Në rrugën që po ndjek tani, sistemi i pensioneve rrezikon ofrimin e përfitimeve jashtëzakonisht të ulta një numri më të vogël të popullatës së moshuar, duke shtuar kështu presione sociale për të rritur si mbulimin me përfitime nga pensionet edhe nivelin e tyre. Lëvizja në këtë drejtim do të verë në pikëpyetje qëndrueshmërinë fiskale të sistemit aktual.*

*Nisur nga kufizimet fiskale dhe nga profili demografik dhe i varfërisë, Shqipëria ka nevojë të ndërmarrë një reformë të thellë të sistemit të pensioneve. Gjithësesi, për shkak të rëndësisë që kanë pensionet në zbutjen e varfërisë, është i nevojshëm një përafrim gjithëpërfshirës në kuadër të reformës më të gjerë të mbrojtjes sociale.*

*Në periudhën afatshkurtër, përmirësimi i targetimit të projekteve të asistencës sociale mbetet kritike. Programi kryesor, i vetëm dhe me kritere përzgjedhëse i Shqipërisë për asistencën sociale është mjaft kompleks për t'u administruar dhe pavarësisht nga përmirësimet e kohëve të fundit mbulimi i tij mbetet i ulët dhe i pamjaftueshëm nga ana e përfitimeve duke rezultuar me një ndikim të vogël për varfërinë. Është vlerësuar se zvogëlimi i rrjedhjeve tek familjet jo të varfra, do të sillte kursime të ndjeshme për të rritur nivelin e përfitimeve për një numër më të madh familjesh të varfra. Disa projekte kanë nevojë gjithashtu të rishikohen dhe të ritrukturohen tërësisht për të përmirësuar efikasitetin e përgjithshëm të shpenzimeve.*

### A. HYRJE

**8.1 Me një mesatare prej 7.1 përqind të PBB-së gjatë viteve 2000-05, shpenzimet e Shqipërisë për mbrojtjen sociale<sup>157</sup> konsiderohen të përshtatshme për një vend në tranzicion të Evropës Juglindore dhe Qendrore, si edhe për një vend me profil të veçantë demografik si Shqipëria. Me një nivel prej 1.2 përqind të PBB-së, shpenzimet për asistencën sociale janë në përputhje me vendet e EU si edhe me shpenzimet e pensioneve që kapin mesataren prej 4.6 përqind të PBB-së duke qenë kështoj të krahasueshme me vende të tjera ku popullata e moshuar përbën më pak se 10 përqind të popullatës (Tabela 8.1).<sup>158</sup> Mbrojtja sociale në tërësi, zë 26 përqind të totalit të**

<sup>156</sup> Sigurimet Shoqërore janë skema pensionesh me bazë kontributesh dhe asistencë sociale është asistencë me financime të përgjithshme të fokusuara drejt të ardhurave.

<sup>157</sup> Nuk është vepër e lehtë të llogariten shpenzimet e Shqipërisë për sigurimet sociale. Bazuar në të dhëna nga MoF dhe SII, kemi llogaritur shpenzimet për mbrojtjen sociale të jenë në shumën 59.7 billion lekë në 2005; por shpenzimet për mbrojtjen sociale arrijnë shumën 59.0 bilion lekë ndërsa të dhënat për shpenzime nga MoLSA duhen përdorur për të aritur në një përfundim më të saktë të shpenzimeve programore. Të dhënat nga MoF dhe MoLSA nuk mund të sqarojnë këto diferenca. Gjithashtu klasifikimi funksional i MoF raporton që shpenzimet për sigurimet sociale dhe shpenzimet për mirëqënie për vitin 2005 në nivelin e 60.9 bilion lekë. Ky raport përdor të dhëna nga MOF dhe SII për të vlerësuar evolucionin dhe përbërjen e shpenzimeve për mbrojtjen sociale, gjithashtu të dhënat nga MoLSA dhe SII janë përdorur për të vlerësuar shpenzimet e nivelit të projektit.

<sup>158</sup> Përqindja e popullsisë mbi 65 vjeç në Shqipëri është 8.3% krahasuar me 14.2 në Çeki, 16.5 në Estoni, 15.2 në Hungari, 16.9 në Letoni, 15.5 në Lituani, 12.9 në Poloni, 11.8 në Sllovaki dhe 15.6 në Slloveni.

shpenzimeve të përgjithshme qeveritare.

### 8.2 Gjatë viteve 2000-05, drejtimi i shpenzimeve të mbrojtjes sociale është zhvendosur nga asistenca sociale drejt sigurimeve shoqërore.

Sistemi i mbrojtjes sociale në Shqipëri, përfshin (i) një skemë të sigurimeve shoqërore me bazë kontributësh (pensionet). (ii) programet e asistencës sociale dhe të tregut të punës, që financohen nga të ardhurat e përgjithshme.<sup>159</sup> Shpenzimet për pensionet kanë pësuar rritje në terma realë ndërkohë që shpenzimet për asistencën sociale kanë në terma realë nga 2.3 përqind të PBB-së në vitin 2000 në 1.2 përqind në vitin 2005 (Tabela 8.2). Në veçanti, shpenzimet për Ndhime

Ekonomike (NE), i vetmi program për testimin e të ardhurave ra nga 0.8 përqind në vitin 2000 në 0.4 përqind të PBB në vitin 2005.

**Tabela 8.1. Shpenzime Pensioni në Vende Ku Numri i të Moshuarve është më Pak se 10 Përqind, 2002**

	% e pop.>65	Shpenzimet e pensionit (% of PBB)
Shqipëri	8.3	4.6
Kazakistan	8.5	4.9
Republika Kirgize	6.1	6.4
Taxhikistan	3.9	3.0
Turqi	5.4	7.1
Turkmenistan	4.7	2.3
Uzbekistan	4.7	0.1
Ekuador	5.3	1.4
Gana	3.5	1.3
Mongolia	3.8	5.8
Marok	4.5	2.5
Peru	4.9	2.6
Zimbabve	3.4	2.3

Burimi: Banka Botërore

**Tabela 8.2. Shpenzime të Konsoliduara për Mbrojtjen Sociale, 2000 dhe 2005**

	Kosto e Programit (Miliard lek)	Përqindja e Totalit të Shpenzimeve për Mbrojtjen Sociale (%)		Përqindja e PBB (%)	
	2005	2000	2005	2000	2005
<b>Sigurimet Shoqërore</b>	<b>45.2</b>	<b>63</b>	<b>76</b>	<b>4.4</b>	<b>5.4</b>
Pensionet	40.2		68		4.8
Kompensimet për Pensionin Rural	0.5		1		0.1
Kompensimet për Pensionin Urban	2.7		5		0.3
Rezerva për Pensionin e Veteraneve	0.8		1		0.1
Leje e Maternitetit	0.8		1		0.1
Të gjithë sigurimet e tjera	0.2		0		0.0
<b>Ndihma sociale</b>	<b>11.1</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>2.3</b>	<b>1.2</b>
Ndihme Ekonomike	3.3		6	0.8	0.4
Përfitime për aftësi të kufizuar	6.1		10		0.6
Institucione për Kujdesin Social	0.5		1		0.1
Të gjithë ndihmat e tjera	1.2		2		0.1
<b>Projekte të tregut të Punës</b>	<b>1.2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>
Projekte të Promovimit të punësimit	0.1		0		0.0
Përfitime nga papunësia	0.9		2		0.1
Trajnime profesionale	0.2		0		0.0
<b>Kosto administrative</b>	<b>1.5</b>		<b>3</b>		<b>0.2</b>
<b>Shuma Totale për Mbrojtjen Sociale</b>	<b>59.0</b>		<b>100</b>		<b>6.9</b>

Burimi: MF, MPPSSHB

### 8.3 Gjithësesi, të dy llojet e programeve, si ai i asistencës ashtu edhe ai i sigurimeve, kanë një ndikim të rëndësishëm dhe në rritje për varfërinë në Shqipëri. Mesatarisht gjatë viteve 2002-

<sup>159</sup> Për qëllimin e këtij raportimi dhe duke marrë parasysh sasinë relativisht të vogël të shpenzimeve dhe të mbulimit, nuk do të analizohen projektet e tregut të punës.



05, numri i familjeve të varfra të cilat mernin të paktën një lloj ndihme të mbrojtjes sociale, u rrit nga 64 përqind në 72 përqind (Tabela 8.3). Vlera e transfertave publike, megjithëse e ulët, përfaqëson vetëm një të katërtën e të ardhurave të familjes për familjet mesatare, dhe midis 28-38 përqind të të ardhurave të familjeve për kuintilin më të varfër. Në mungesë të programeve të mbrojtjes sociale, norma e varfërisë do të ishte 11 pikë përqindje më e lartë për popullatën, dhe 20 përqind më të lartë për përfituesit. (Tabela 8.4).<sup>160</sup>

<b>Tabela 8.3. Mbrojtja dhe Shpërndarja e Programeve Sociale Qendrore, 2002 dhe 2005</b>						
	<b>Totale</b>		<b>Të Varfër</b>		<b>Jo Të Varfër</b>	
	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
<b>A. Mbrojtje (Përqindje e familjeve që marrin ndihmë)</b>						
Ndihmë Ekonomike	11.0	12.7	24.6	32.5	7.8	9.5
Pensione të pleqërisë urbane	24.6	23.5	15.8	15.8	26.6	24.8
Pensione të pleqërisë rurale	19.0	18.8	25.1	23.4	17.6	18.0
Pensione të Tjera	8.7	8.8	9.9	12.9	8.4	8.2
Përfitime papunësie	1.2	0.5	1	0.7	1.3	0.5
Përfitime Materniteti	0.8	0.4	0.8	0.4	0.7	0.4
Kujdesi Social	0.4	0.9	0.3	1.8	0.4	0.8
Transferta të tjera publike	3.0	2.5	1.6	2.1	3.3	2.6
Të gjitha/Çdo Transfertë Publike	57.1	56.1	63.5	71.8	55.6	53.5
<b>B. Shpërndarja (Përqindje e fondeve të shpërndara)</b>						
Ndihmë Ekonomike	100	100	44.6	38.1	55.4	61.9
Pensione të pleqërisë urbane	100	100	10.9	8.6	89.1	91.4
Pensione të pleqërisë rurale	100	100	22.7	18.5	77.3	81.5
Pensione të Tjera	100	100	13.7	23.2	86.3	76.9
Pensione Totale	100	100	12.4	13.2	87.6	86.8
Përfitime papunësie	100	100	25.2	14.4	74.8	85.7
Përfitime Materniteti	100	100	17.6	20.0	82.5	80.0
Kujdesi Social	100	100	20.6	28.3	79.4	71.7
Transferta të tjera Publike	100	100	10.59	11.6	89.4	88.4
Të gjitha/Çdo Transfertë Publike	100	100	21.27	18.0	78.7	82.1

*Burimi: LSMS 2002 dhe 2005.*

8.4 **Sistemi i pensioneve ka impaktin më të madh mbi varfërinë. Ndihma Ekonomike, programi kryesor i Shqipërisë për asistencën sociale, megjithëse i fokusuar më shumë mbi pjesën më ekstreme të të varfërve, ka një impakt të dobët përse i takon pjesës së mbulimit dhe mjaftueshmërisë së përfitimeve.** Transferrat publike më të zakonshme të përfituara janë pensionet urbane (24 përqind e familjeve), pensionet rurale (19 përqind) dhe Ndihme Ekonomike (13 përqind) (Tabela 8.3).<sup>161</sup> Megjithëse pensionet, si sisteme kontribuese me objektiv zbutjen e konsumit, nuk pritët të kenë ndikim të tyre të drejtpërdrejtë mbi varfërinë, mbulimi relativisht i gjerë i përfituesve në Shqipëri, ka implikime të rëndësishme mbi varfërinë.

<sup>160</sup> Duke supozuar një tendencë marginale prej 100 përqind, për të konsumuar transfertën.

<sup>161</sup> Përgjatë gjithë kapitullit me familje “të varfra” i referohemi atyre familjeve për të cilat konsumimi për frymë është nën nivelin e vijës së varfërisë absolute të shumës 4891 lekë të vërtetë për muaj (me çmimet e 2002). (Baza: Përditësim për Vlerësimin e Varfërisë)

**Tabela 8.4. Nivelet e Varfërisë me dhe pa Projekte të Mbrojtjes Sociale Individuale, 2005**

	Popullata, e përgjithshme		Vetëm Përfituesit	
	pa	me	pa	me
<b>Gjithë programet</b>	<b>30%</b>	<b>19%</b>	<b>44%</b>	<b>24%</b>
Ndihme Ekonomike	20%	19%	50%	40%
Pensione të pleqërisë urbane	24%	19%	39%	14%
Pensione të pleqërisë rurale	22%	19%	39%	23%
Pensione të tjera	20%	19%	41%	27%
Përfitime papunësie	19%	19%	30%	25%
Përfitime Materniteti	19%	19%	33%	23%
Kujdesi Social	19%	19%	44%	22%

*Shënim:* Duke supozuar prirje marxhinale për të konsumuar transfertën 100 përqind.

*Burimi:* LSMS 2005.

8.5 Pothuajse gjysma e familjeve të varfra kanë raportuar se marrin një pension publik që krahasohet me rreth një të tretën e familjeve të varfra që kanë raportuar marrjen e Ndihmës Ekonomike (NE). Megjithëse të ulëta sipas standardeve rajonale, pensionet urbane janë akoma të barabartë me rreth një të tretën e konsumit familiar të familjeve më të varfëra të zonave urbane ndërkohë që pensionet rurale janë të barabarta me rreth 20 përqind të konsumit midis familjeve rurale më të varfra. Ndihma Ekonomike, nga ana tjetër, zë një pjesë më të vogël të shpenzimeve totale familjare – 11 përqind midis familjeve më të varfra rurale dhe 16 përqind midis familjeve më të varfra urbane (Tabela 8.5). Përfitimet mesatare të programit, zenë më pak se 15 përqind të linjës së varfërisë çka tregon nevojën për gjetjen e burimeve shtesë mbështetjeje për përfituesit.

**Tabela 8.5. Mjaftueshmëria: Rëndësia e Transfertave Publike në Shpenzimet Familjare, 2005 (Vlera e Transfertës si përqindje e Konsumit Familjar)**

	Total	Zona		Kuintili Urban		Kuintili Rural	
		Urban	Rural	Më të varfrit	Më të pasurit	Më të varfrit	Më të pasurit
Ndihmë Ekonomike	8.5	9.9	7.8	16.0	5.8	11.0	4.5
Pensione të pleqërisë urbane	28.0	28.1	27.8	41.4	21.2	41.8	13.6
Pensione të pleqërisë rurale	14.4	15.1	14.3	20.9	11.8	21.1	9.9
Pensioine të tjera	19.9	20.5	19.2	44.7	11.8	30.5	8.0
Përfitime papunësie	15.5	14.2	25.7	14.2	7.5	54.7	0.0
Përfitime Materniteti	11.3	14.9	7.0	28.7	8.9	6.3	2.9
Kujdesi Social	16.1	19.2	14.2	28.5	11.4	31.0	0.0
Transferta të tjera Publike	18.8	20.5	15.9	29.0	25.5	21.7	24.0
Të gjitha/Çdo Transfertë Publike	23.5	27.3	20.3	37.8	21.1	28.0	12.9

*Burimi:* LSMS, 2005.

8.6 Familjet e varfra kanë më shumë gjasa të marrin pensione rurale, ndërkohë familjet jo të

varfra marrin pensione urbane.<sup>162</sup> Diferenca në frekuencë dhe shpërndarje të skemave urbane dhe rurale nënvizojnë faktin që megjithëse ata që të dy luajnë një rol të rrjetës mbrojtëse, shumica e pensionistëve ruralë do të ishin të varfër në se nuk do të merrnin pensione.

8.7 Në fakt në mungesë të pensioneve urbane, norma e përgjithshme e varfërisë, mund të ishte 5 pikë përqindje më e lartë dhe normat e varfërisë midis përfituesve do të ishin 25 pikë përqindje më të larta. (Tabela 8.4). Pensionet rurale kanë jo vetëm një impakt të dobët në nivelet e varfërisë, por një impakt të konsiderueshëm mbi familjet përfituese ku norma e varfërisë e vlerësuar në mungesë të pensioneve rurale, do të ishte 14 pikë përqindje më e lartë. Ndihma Ekonomike, programi i vetëm i Shqipërisë me kriteret përzgjedhëse rezultoi në një ulje prej një 1 pikë përqindje në normat e varfërisë për popullatën në total megjithëse në mungesë të programit, normat e varfërisë do të ishin 10 pikë përqindje më të larta midis përfituesve.

8.8 **Duke u nisur nga rëndësia e sigurimeve shoqërore në profilin e tanishëm të varfërisë në Shqipëri, si edhe nga pamjaftueshmëria e përgjithshme e programeve të asistencës sociale, çdo reformë e të parit duhet formuluar së bashku me reformat e asistencës sociale.** Gjithësesi, me kalimin e kohës, mbulimi implicit i familjeve të varfra nëpërmjet sistemeve të pensioneve ka gjasa që të bjerë me rënien e niveleve të varfërisë. Që tani, midis viteve 2002 dhe 2005, numri i përfituesve të varfër të pensioneve ka rënë nga 18.0 në 14.3 përqind. Ndërkohë, janë vënë re disa përmirësime sa i takon Ndhmës Ekonomike, në targetimin e varfërisë gjatë kësaj kohe, por gjithashtu edhe një ulje e lehtë në mjaftueshmërinë e përfitimeve të tyre mjaft të ulëta (shiko seksioni Ndhma Ekonomike).

## B. PENSIONET

### Vështrim mbi Sistemin e Pensioneve dhe karakteristikat kryesore të tij

8.9 **Sistemi shqiptar i pensioneve përbëhet prej sigurimeve të detyruara, vullnetare,<sup>163</sup> suplementare dhe pensionet e veçanta shtetërore.<sup>164</sup>** Shqipëria miratoi një Ligj të Ri për Sigurimet Shoqërore në vitin 1993, i cili krijoi një sistem të detyruar, të manaxhuar publikisht, dhe kontributor me mbulim universal. Të gjithë individët aktivë ekonomikisht, duke përfshirë edhe ata që janë të vetëpunësuar në bujqësi (fermerët), kërkohet që të paguajnë kontribute. Instituti i Sigurimeve Shoqërore, (ISSH) administron sistemin e detyrueshëm kontributor, publik – paguaj në rrugë e sipër (pay-as-you-go, PAYG) i cili me ligj, mbulon nëpunësit publikë dhe privatë si edhe punëtorët e vetëpunësuar. Si pensionet suplementare edhe ata të veçantë, janë të financuar drejtpërsëdrejti nga buxheti.

8.10 Sistemi i pensioneve jep përfitime të shumëllojshme: (i) pensione të plota për moshën e pleqërisë (ii) pensione të pjesshëm për moshën e pleqërisë, (iii) pensione të reduktuara për moshën e pleqërisë, (iv) pensione të aftësisë së kufizuar, (v) pensione të aftësisë së pjesshme të kufizuar, dhe (vi) pensionet e të mbijetuarve. Lloje të shumta të tjera përfitimesh, paguhen gjithashtu duke përfshirë një rezervë për ata që kanë nevojë për asistencë fizike, përfitime suplementare për fëmijë në nevojë dhe grante për vdekje.

### 8.11 **E drejta për pensione bazohet mbi vitet e kontributeve dhe moshën e pensionit që po**

<sup>162</sup> Familje qytetare raportojnë marrjen e pensioneve rurale dhe familjet rurale raportojnë marrjen e pensioneve urbane. Në një farë përmase ky fakt reflekton ekzistencën e migrimit të brendshëm, por gjithashtu vë në dukje probleme të cilat mund të ekzistojnë në mbajtjen e dokumentave.

<sup>163</sup> Sigurimet vullnetare mbulojnë ata që kanë qenë më parë të mbuluar dhe s'janë më, por duan të vazhdojnë të përfitojnë, ata që sipas ligjit nuk janë të mbuluar dhe studentët e universitetit.

<sup>164</sup> Sigurimet sociale suplementare mbulojnë funksionarët konstitucionalë, punonjësit civilë dhe personelin ushtarak që shërben në ushtri, policinë e shtetit dhe në shërbimin e informacionit shtetëror. Pensionet speciale të shtetit ofrojnë pensione ose pensione shtesë për ata që morën pjesë në luftra kombëtare, që janë dalluar për arritje të rralla në fushën e shkencës, kulturës, artit, ekonomisë dhe politikës, dhe për ata persona të cilët kanë vuajtur nga persekutimi politik gjatë regjimit komunist.

**rritet gradualisht.** Pensionet mujore të pleqërisë, janë të përbërë nga një sasi bazë, pensioni minimum që i indeksohet inflacionit, si edhe një rritje për të reflektuar kohëzgjatjen e historikut të kontributit. Kjo rritje përbën 1 përqind të pagës mesatare të marrë gjatë punës, e rivlerësuar me rritjen e kontributeve mesatare.<sup>165</sup> Me ligj, pensioni sapo merret indeksohet me inflacionin.<sup>166</sup> Moshë e pensionit të pleqërisë është 65 vjeç për burrat dhe 60 për gratë, me një minimum kohe shërbimi prej 35 vitesh.<sup>167</sup>

**8.12 Ndërkohë që sistemi i përfitimeve për pensionistët në zonat rurale është strukturuar njësoj me atë të punonjësve të zonave urbane, niveli i përfitimit minimal dhe maksimal vendoset veçmas, dhe një përqindje më e madhe e pensionistëve të zonave rurale krahasuar me ata në zonat urbane marrin pensionin minimal.** Përfitimet përcaktohen nisur nga paga minimale e zonës urbane ose më lartë nëse kontributet janë paguar për paga më të larta, ndërkohë që kontributet faktike të dhëna nga punëtorët janë mjaft më të ulta. Pensioni i paguar në zonat rurale është më i ulët se në sistemin urban, por do të barazohet rreth vitit 2012.<sup>168</sup> Duke qenë se sistemi rural filloj vetëm në vitin 1972, gati asnjë nga ata që dalin në pension nuk arrin të marrë pension të plotë, që kërkon të paktën 35 vite pune. Shpërndarja e pensioneve për më pak vite pune është pjesërisht arsyeja e pensioneve të ulta.<sup>169</sup>

**8.13 Normat e zëvendësimit janë modeste.** Pensioni mesatar i pleqërisë në sektorin urban, si përqindje e pagës mesatare në të njëjtin sektor ishte 40.5 përqind në vitin 2004, por më e ulët në sektorin rural, (vetëm 26.8 përqind).<sup>170</sup>

### **Të Ardhura dhe Shpenzime të Fondit të Pensioneve**

**8.14 Pavarësisht kalimit të vjeljes së taksave tek Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve rishtazi, norma e vjeljes së Taksës së Sigurimeve Shoqërore, (SST), nuk është përmirësuar.** Duke qenë në masën 3.9 përqind të PBB në vitin 2005, SST ka mbetur në nivelin e saj të 1995 (3.8 përqind). Një rishikim i bërë rishtazi nga Drejtoria e Çështjeve Fiskale e FMN-së vë në dukje performancën e dobët të Shqipërisë krahasuar me vendet e tjera fqinjë.<sup>171</sup> Pavarësisht nga kapaciteti zbatues dhe administrativ, baza e vogël e pagës së tatueshme rezultoi gjithashtu nga një sektor i gjerë informal dhe një kulturë e gjithëpranishme evazioni dhe raportimesh të rreme.

**8.15 Sistemi i pensioneve mbeti në këtë mënyrë tepër i varur nga të ardhurat e përgjithshme për të mbuluar defiçitin midis kontributeve dhe përfitimeve.** Gjatë pesë viteve të fundit, shpenzimet për pensionet janë rritur në rreth 4.8 përqind të PBB-së në vitin 2005 nga 4.3 përqind në vitin 2001. Si rrjedhojë, defiçiti nominal i SII arriti mesatarisht 1.6 përqind të PBB-së për pesë vitet e

<sup>165</sup> Pensionet e zonave rurale dhe urbane kanë një nivele të ndryshme pensioni bazë. Gjithashtu, shtesat për pensionin e zonave rurale jepet për çdo vit kontributesh sigurimi të paguara pas 01/01/1994.

<sup>166</sup> Në praktike dhe siç u shpjegua në paragrafin 8.27, indeksimi ka qenë i çrregullt (*ad hoc*) dhe jo gjithmonë i indeksuar me inflacionin apo vetem me të.

<sup>167</sup> Bëhet fjalë për ata persona që dalin në pension në Korrik të 2012. Aktualisht, mosha e daljes në pension për meshkujt është 62 ndërsa për femrat është 57.

<sup>168</sup> Qeveria çdo vit ka rritur pensionet e zonave rurale shumë më tepër se ato të zonave urbane, për të arritur këtë barazi. Në 2006, pensionet e zonave rurale u rritën me 20 përqind kundrejt vetëm 5 përqind të rritjes së pensioneve të zonave urbane.

<sup>169</sup> Rishikimi i Sigurimeve Shoqërore të Shqipërisë, në proces botimi, Banka Botërore, 2006.

<sup>170</sup> Numrat e sektorit rural duhet të përdoren me kujdes. Kontributet në seksionin rural janë llogaritur mbi bazën e pagesës së të vetë-punësuarve urbanë, por me nivel kontributi më të ulët, dhe është kjo rrogë e të vetë-punësuarve urbanë e cila përdoret për krahasim. Por, nuk është e qartë sa përfaqësuese mund të jenë rrogat e të vetë-punësuarve urbanë në krahasim me të personave ruralë të cilët sigurisht kanë dhe akses tek mallra të veçantë. Si rezultat, pensionet rurale ndonëse të pakta, mund të përfaqësojnë një përqindje më të lartë të rrogave bujqësore se sa shuma e lartpërmendur.

<sup>171</sup> "Shqipëria: Tema të zgjedhura për "Skemën e Politikës së Taksave", Fondi Monetar Ndërkombëtar 2004. Shumat ndryshojnë nga 7.5 përqind të PBB për Bullgarinë në 14.5% të PBB për Republikën e Sllovakisë për 2001/2002.

fundit, i shkaktuar si nga skemat e pensioneve rurale dhe ato urbane. Defiçiti në degën e pensioneve urbane është pothuajse kronik pasi kontributet nuk janë të mjaftueshme të mbulojnë përfitimet e pensioneve.

**Tabela 8.6. Burime të Fiancimeve për Pensionet, 2001-05 (milion lekë)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Përfitimet e Pensioneve	25059.3	28715.1	32103.0	35830.1	40213.2
Kontributet	15992.7	18026.4	21157.7	24675.2	27977.1
<b>Deficiti Pensioneve</b>	<b>-9066.6</b>	<b>-10688.7</b>	<b>-10945.3</b>	<b>-11154.9</b>	<b>-12236.1</b>
<i>% e PBB</i>	<i>-1.5</i>	<i>-1.7</i>	<i>-1.6</i>	<i>-1.5</i>	<i>-1.5</i>
<b>Burime të Tjera Financimesh</b>					
Subvencionet Shtetërore për pensionet rurale	5143.0	3951.0	4331.0	5063.0	6411.7
Kontributet e Papunësisë të mbajtura nga ISSH	2594.0	2794.7	3063.9	3335.0	3593.5
Kontributet për punëtorët që marrin përfitime afatshkurtra	376.3	312.7	509.9	769.0	744.0
Tepricat nga degët e përfitimeve afatshkurtra	938.4	1124.6	1018.9	1023.9	1344.9
Transfertat nga Fondi i Rezervave i ISSH	14.9	535.1	2021.5	964.0	141.9
Transfertat nga Të Ardhurat e Përgjithshme	0.0	1970.6	0.0	0.0	0.0
<b>Transfertat totale nga Burime të tjera</b>	<b>9066.6</b>	<b>10688.6</b>	<b>10945.2</b>	<b>11154.9</b>	<b>12236.0</b>

*Burimi: ISSH*

8.16 **Për të financuar defiçitin e vet ISSH-ja mbështetet në një rrjet subvencionesh të kryqëzuara nga degë të tjera të sigurimeve shoqërore dhe ka ndërhyrë në fondin rezervë në dispozicion.** Sikurse tregohet në Tabelën 8.6, fondet e transferuara nga degët e tjera për të financuar degën e pensioneve përfshijnë:

- Kontribute për degët e përfitimeve nga papunësia.<sup>172</sup> Këto mblidhen dhe mbahen nga ISSH. Qeveria i paguan Institutit të Punësisë Kombëtar përfitimet e nevojshme nga të ardhurat e përgjithshme;
- Kontribute të pensioneve për punonjësit që marrin përfitime nga qëndrimet afatshkurtra në maternitet, sëmundjet ose aksidentet në punë.
- Tepricat operuese nga degët e përfitimeve nga materniteti, sëmundjet dhe aksidentet në punë; dhe
- Transfertat nga fondi rezervë i Institutit të Sigurimeve Shoqërore.

8.17 **Ky defiçit nuk reflekton detyrimet e prapambetura të akumuluar nga institutet buxhetore dhe jo-buxhetore dhe njësitë e sektorit privat, duke përfshirë edhe fermerët, ndaj ISSH-së.** Sektori publik i ka pakësuar gradualisht detyrimet e veta të prapambetura ndaj ISSH-së nëpërmjet skemës së detyrimeve të prapambetura midis ndërmartjeve. Megjithëse sasia e këtyre prapambetjeve ka ardhur duke u ulur gradualisht që në vitin 2001 nga 6.8 miliard në 3.2 miliard deri në fund të 2005, ato përbëjnë një stok prej rreth 0.4 përqind të PBB-së, duke reflektuar në përgjithësi detyrimet e debitorëve më të mëdhenj, kryesisht të kompanive të ujit. Borxhi i agjentëve të sektorit privat ndaj ISSH-së shkonte deri në 1.1 përqind të PBB-së në fund të vitit 2005, nga të cilat 0.9 përqind i takonte fermerëve për kontributet e tyre (Tabela 8.7).

8.18 **Përpos kësaj, në vitet e fundit, qeveria nuk ka transferuar sasinë e plotë të kontributeve të mbetura për pensionistët ruralë tek Instituti i Sigurimeve Shoqërore.** Transfertat nga pushteti qendror janë baraz me rreth 60 përqind të defiçitit të kontributit total si edhe detyrimet e llogaritura të

<sup>172</sup> Ekstra 5% e rrogës nga punëdhënësit

Buxhetit të Shtetit për të mbuluar kontributet e pensioneve rurale që arritën deri në 32.1 bn në fund të vitit 2005, ose 3.8 përqind të PBB-së.

### Çështje të Politikave Kryesore të Pensioneve

8.19 **Me këtë gjendje të financave relativisht të dobëta, përballimi i sistemit të pensioneve në periudhën afatgjatë, si nga niveli i përfitimeve edhe nga mundësia e vet për të siguruar mbulim për popullatën, është mjaft e pasigurt.** Së pari, megjithëse me bazë sigurimesh, sistemi i pensioneve i Shqipërisë, nuk është më kontribues për qëllime gjithë-praktike. Më shumë se gjysma e kontribuesve vinë nga sistemi rural për të cilin qeveria tani i paguan Institutit të Sigurimeve Shoqërore (ISSH) rreth 85 përqind të kontributeve të tyre nga Buxheti i Shtetit. Kjo zë rreth 23 përqind të kontributeve totale të grumbulluara nga ISS. Madje edhe për kontribuesit urbanë, shumë prej tyre janë punonjës qeveritarë ku qeveria si punëdhënës paguan një pjesë të madhe të kontributeve. Konformiteti nga ana tjetër midis firmave private është jashtëzakonisht i ulët. Ndërkohë që vetëm 17 përqind e kontribuesve janë nëpunës civilë, më tepër se 46 përqind e të ardhurave të kontributeve përfitohet nga këta nëpunës civilë. Ndërkohë që një e treta apo më tepër e të ardhurave vinë nga Buxheti i Shtetit, ky nuk është një sistem i vërtetë kontribues.

**Tabela 8.7. Prapambetjet ndaj Fondeve të Sigurimeve Shoqërore <sup>1/</sup>**

	Në milionë lekë					% of PBB				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Fondi I										
Pensioneve	10365	14118	14916	17545	20492	1.8	2.3	2.2	2.3	2.4
Sektori Publik	6799	7782	6199	4950	3178	1.2	1.2	0.9	0.6	0.4
Institucionet										
Buxhetore	249	288	190	19	16	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ndërmarrjet										
Publike	6549	7494	6009	4931	3162	1.1	1.2	0.9	0.6	0.4
Sektori Privat	2475	3888	5231	7149	9408	0.4	0.6	0.8	0.9	1.1
Kompanitë	1051	1088	1386	1322	1252	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Të vetëpunësuar	334	354	358	382	250	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Fermerë	1091	2447	3487	5445	7906	0.2	0.4	0.5	0.7	0.9

<sup>1/</sup> Duke përfshirë interesat dhe gjrobat, me përjashtim të kontributeve të Pushtetit Qendror për fermerët. *Burimet:* ISSH, MoF, Ministria e Ekonomisë, KESH.

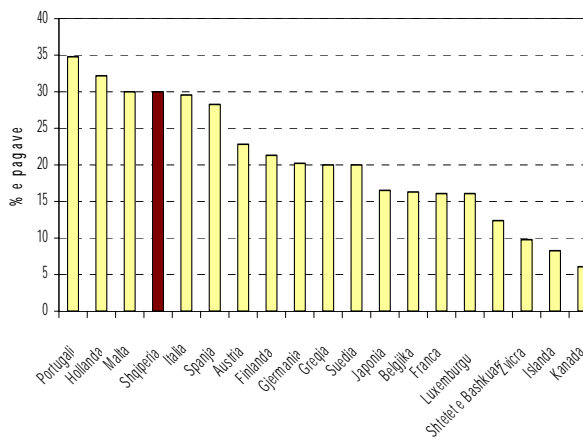
8.20 **Për mënyrën se si është projektuar, sistemi ofron pak shtysa për pjesëmarrje.** Kjo ndodh sepse normat e larta të kontributeve deri vonë nuk kanë qenë në vijë me ofertat e përfitimeve të ulta apo të larta. Kjo situatë ka shkaktuar evazion të madh dhe ka inkurajuar informalitetin duke lejuar që segmente të mëdha të popullatës të mbeten të pambluar për moshën e tyre të madhe.

8.21 *Normat e larta të kontributeve.* **Normat e kontributeve prej 29.9 përqind<sup>173</sup> (71.2% e të cilës paguhet nga punëdhënësi dhe pjesa tjetër nga punëmarrësi) janë midis më të lartave në botë,** duke shkaktuar nivele të ulta përputhjeje me bizneset e vogla private (fermerët e vetëpunësuar). Taksa e Lartë e Punës (duke përfshirë tatimin mbi të ardhurat) krijon shtysa të forta si për punëdhënësit edhe të punësuarit për të mos formalizuar kontratat e punës; të punësuarit preferojnë shpenzimet e sotme para atyre të ardhshme, ndërsa punëdhënësit kërkojnë të ulin kostot dhe të rritin konkurrueshmërinë. (Figura 8.1 dhe 8.2). Ndërkohë që vendimi i qeverisë kohët e fundit për uljen e normës së pensioneve në 23.9 përqind përbën një hap të parë pozitiv, ky nivel kontributi prap mbetet i lartë po të marrim parasysh strukturën e moshës të popullsisë së Shqipërisë dhe nivelin e të ardhurave. Megjithatë, një hap i tillë mbetet i pamjaftueshëm pa u shoqëruar me reformat mjaft të

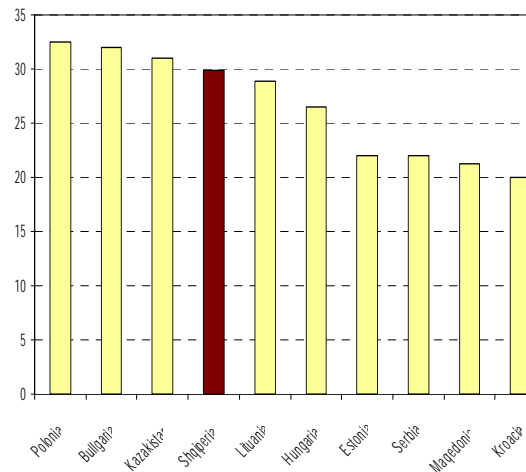
<sup>173</sup> Kontributet e pensionit u reduktuan në nivelin 23.9 përqind në korrik të 2006, në kuadër të nismës së Qeverisë për uljen e informalitetit.

nevojshme në krahun e përfitimeve, pa të cilat sistemi i pensioneve mund të bëhet i papërbalueshëm nga ana fiskale siç do shpjegohet më poshtë.

**Figura 8.1. Normat e kontributit për Pensionet në Vendet e Zgjedhura të OECD sipas përqindjes së rrogave**



**Figura 8.2. Normat e kontributit për Pensionet në Vendet e Zgjedhura të Evropës Qendrore**



*Burimi:* Banka Botërore dhe OECD

8.22 *Përfitimet e ulëta dhe kompakte të shkëputura nga kontributet:* Ndërkohë që paga e “tatueshme” është përmbledhur tërësisht në pesëfishin e pagës minimale, struktura e përfitimeve është shumë më horizontale me një pension maksimal të kufizuar deri në dyfishin e pensionit minimal me ligj. Si rezultat njerëzit nxiten të fshehin të vërtetën për të ardhurat dhe vitet në punë dhe të punojnë për më pak vjet se sa një numër më të madh vitesh, meqënëse po të punonin më shumë nuk do të mernin përfitime më të shumta.<sup>174</sup> Punonjësit me të ardhura më të larta do të kishin më pak shtysë për të punuar më gjatë pasi në këtë mënyrë ata do të kapnin tavanin e dyfishit të minimumit të pensionit madje me më pak vite në punë.

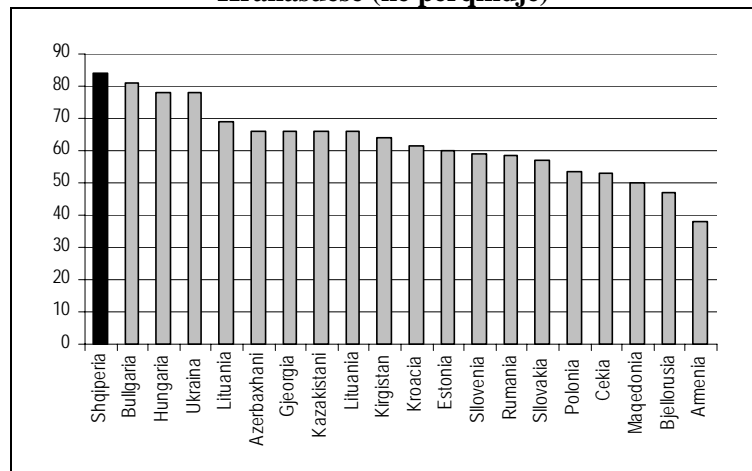
8.23 *Indeksi i inflacionit de fakto dhe efekti i tij në zbutjen e shpenzimeve:* Për më tepër, formula e indeksimit të çon në një erozion të shpejtë të normës së zëvendësimit që ndjehet në mënyrë më akute me ngritjen e të ardhurave. Problemi shkaktohet nga fakti që pensioni maksimal ka qenë i lidhur me pensionin minimal duke rezultuar në indeksimin e inflacionit de fakto të pensionit maksimal.<sup>175</sup> Por me kalimin e kohës, njerëzit do të marrin rroga më të larta reale dhe pensionet që ata marrin do të lidhen si me kontributet që ata kanë dhënë për rrogat e larta edhe me rrogat vetë, në se sistemi i pensioneve lejon zbutjen e konsumit gjatë jetës. Sistemi i pensionit shqiptar me kalimin e kohës nuk do të jetë i tillë nëse ndiqet ligji i tanishëm, çka do të përkeqësojë më tej shtysën për evazion. **Raportet rezultuese të vartësisë së lartë, dhe normat e ulta të mbulimit, pritet që të shtojnë presione të mëtejshme, si në anën e shpenzimeve edhe në atë të të ardhurave.**

<sup>174</sup> Për shembull në 2004, pensioni minimal ishte 56% e rrogës minimale bruto. Nëse një punëtor punoi 35 vitet e duhura me pagesë minimale, pensioni i tij do të arinte 91% të pagesës minimale bruto, por meqë maksimumi duhet të ndërpritej në 75% të rrogës minimale neto, nuk do kishte vlerë për punëtorin të punonte për një periudhë aq të gjatë.

<sup>175</sup> Pensioni minimal është i lidhur me inflacionin sipas Ligjit 7703, i amenduar nga ligje të mëvonshme.

8.24 *Shumë pensionistë: Në masën 84 përqind, norma e vartësisë e Shqipërisë (pensionistët mbi kontribuesit) është shumë e lartë* (Figura 8.3). Nëse konsiderohen veçmas, sektori urban ka një normë vartësie sistemi prej 115.63 përqind, ndërsa për sektorin rural është 53.79 përqind.<sup>176</sup> Në vitin 2004 kontribuesit nga sektori urban ishin 320,194, ndërsa përfituesit në total ishin 370,936. Në sektorin rural, numri i kontribuesve ishte 340,000, ndërkohë që totali i përfituesve ishte 182,895. Normat e larta të vartësisë së sistemit, janë rezultat i pjesëmarrjes së ulët të krahut të punës në përgjithësi dhe i normave të ulta të mbulimit me sigurime.

**Figura 8.3. Sistemi i Vartësisë, Shqipëria dhe Vendet Krahasuese (në përqindje)**



Burimi: Banka Botërore dhe OECD

8.25 *Shumë pak kontribues:*

**Sistemi i pensioneve në Shqipëri ka një nga normat më të ulta të mbulimit në rajonin e EAQ.** Mbulimi i kontribuesve është relativisht i kufizuar vetëm me 46 përqind të të punësuarve dhe 34 përqind të popullatës nga mosha 15 vjeçare deri në moshën e pensionit janë duke kontribuar në sistemin e pensioneve. Me përjashtim të atyre që i afrohen pensionit, shumica e punëtorëve ruralë të vetëpunësuar dhe shumica e njerëzve në sektorin urban nuk kontribuojnë, me përjashtim të atyre që punojnë për qeverinë dhe disa kompani të mëdha plus një numër i pakët të vetëpunësuarish.

### Indeksi i Rastësor Zmadhon Problemin

8.26 Pavarësisht nga rregullat që kërkojnë indeksimin vjetor të inflacionit të pensionit, niveli i pensionit minimal, indeksimi pas daljes në pension si edhe rivlerësimi i rrogave të mëparshme në përcaktimin e pagës mbi të cilën do të caktohen pensionet, varen gjithashtu nga vendimet diskrete të marra nga Këshilli i Ministrave. Ky indeksim *de facto* iu ka hapur rrugë kërkesave politike për ngritje në nivelin e pensioneve minimale, si një mekanizëm për të mbajtur nivelin (maksimal) të pensioneve në lidhje me rrogat mesatare. Kjo ka sjellë një efekt të dëmshëm në ngritjen e gjithë strukturës së përfitimeve në vend që të shfryjë këtë strukturë duke rënduar koston financiare të rregullimit të pensioneve.

8.27 **Për më tepër, një diskrecion i tillë dëmton kredibilitetin e të gjithë sistemit.** Ndërkohë që punëtorët kuptojnë se pensionet e tyre nuk varen nga kontributet e tyre apo nga rregullat e sistemit, ata ndryshojnë sjelljen e tyre duke u fokusuar më tepër në procesin politik dhe më pak në ruajtjen e historikut të kontributit të tyre. Në fakt, si niveli i pensionit minimal dhe indeksimi pas daljes në pension kanë qenë historikisht më të larta se inflacioni.

8.28 **Për më tepër qeveria nuk transferon në mënyrë të rregullt gjithë pjesën e kontributit që mbetet për pensionistët ruralë tek Instituti i Sigurimeve Shoqërore.** Kjo hap rrugë për transferata jo transparente të cilat mundet apo nuk mund të rezultojnë në marrjen e fondeve të mjaftueshme nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore (Kutia 8.1 për kufizimet e të dhënave të ISSh).

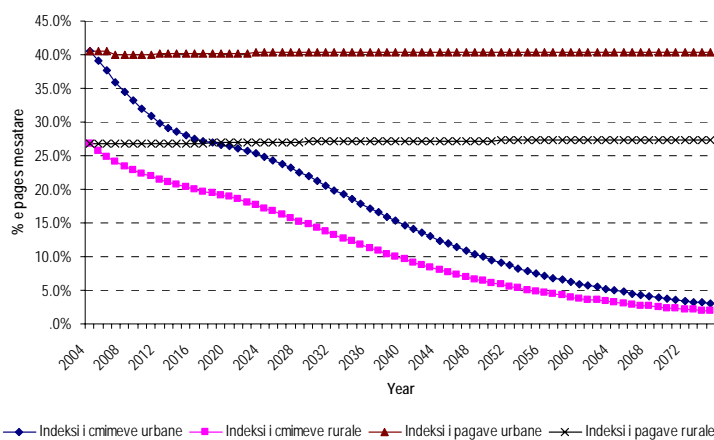
<sup>176</sup> Sistemi i pensioneve rurale filloi në 1972 dhe për këtë arsye pjesëtarët e kësaj moshe me të drejta të plota në sistemin e lartpërmendur sapo kanë filluar procesin e daljes në pension në krahasim me sistemin e pensionit urban i cili filloi në 1946.



## Zhvillimet e ardhshme

8.29 Duke u nisur nga parametrat e tanishëm të pensioneve, vlera e pensionit të ardhshëm do të bjerë ndjeshëm në lidhje me rrogat. Në se sistemet e pensioneve qëndrojnë në kursin e tanishëm, si pensionet rurale edhe ata urbane, do të bëhen të neglizhueshëm në periudhën afatgjatë, nëse do të vijojë indeksi i inflacionit dhe do të vazhdojë mbulimi i përfitimeve. Prognozat tregojnë se niveli i pensioneve mund të bjerë nga mesatarja e tanishme prej 40 përqind të pagës mesatare për të gjithë llojet e pensioneve deri në 20 përqind në 35 vitet e ardhshëm (Figura.8.4).

**Figura 8.4. Pensionet Shqiptare në Lidhje me Rrogën Mesatare sipas Skenareve të Ndryshëm të Indeksimit**



*Burimi:* Vlerësime të stafit të Bankës Botërore

8.30 Jo vetëm që pensioni do të jetë i ulët por një pjesë e madhe e popullatës së moshuar do të ndodhet pa akses ndaj pensioneve. Pavarësisht nga mangësitë e të dhënave, (shiko Kutinë 8.1), ndodh në përgjithësi që për momentin, shumica e popullsisë po merr pensione të një lloji të caktuar.<sup>177</sup> Në kundërshtim me këtë, vetëm 46 përqind e atyre që janë të punësuar janë duke dhënë aktualisht kontribute.<sup>178</sup> Me 35 vitet e kontributeve të kërkuara për të marrë një pension të plotë, një pjesë e madhe e të moshuarve të ardhshëm nuk do të jetë në gjendje të marrë pensione të plota dhe disa të tjerë nuk do të marrin fare pension. Si rezultat mund të ndodhë që në të ardhmen të ketë një linjë të tretë me më pak pensionistë meshkuj si përqindje e grupit të mësipërm 65 vjeçar dhe 20 përqind më pak femra, si përqindje e grupit të mësipërm 60 vjeçar. Ky është një proporcion i ndjeshëm i popullatës, i cili në se mbetet pa pension mund të përmbysë prirjet aktuale pozitive të varfërisë që Shqipëria po kalon.

### Kutia 8.1. Kufizime në të Dhëna

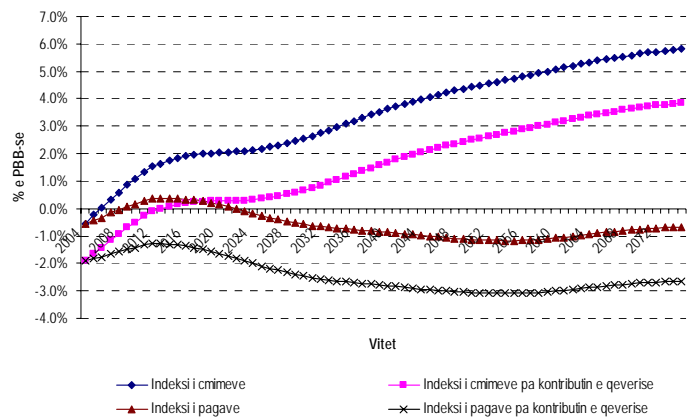
Të dhënat e ofruara nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore tregojnë se numri i pensionistëve, të moshuarit, njerëzit me aftësi të kufizuar dhe të mbijetuarit, që janë 65 vjeç dhe më shumë, tejkalojnë popullatën e moshës 65 vjeç dhe më shumë, me 33 përqind, duke sugjeruar që ose të gjithë njerëzit e moshës 65 vjeç e më lart marrin pension, dhe një në tre veta marrin dy pensione ose nga që të dhënat kanë pasaktësira. Duke e ndarë këtë madje në të dhëna më specifike sipas moshave, 70 përqind më shumë 65 vjeçarë dhe më të moshuar, po marrin pensione që egzistojnë në popullatë, ndërsa ndërsa 7 përqind më tepër gra të moshës 60 vjeç e lart, po marrin pensione që egzistojnë në popullatë. Instituti i Sigurimeve Shoqërore nuk ka aktualisht të dhëna për moshën për pensionistët e vet, por nxjerr një shpërndarje moshe bazuar në një model simulant. Kështu, ndërkohë që numri total i pensionistëve duket të jetë korrekt, shpërndarja e moshës e tyre mund të mos jetë e tillë. Në mënyrë analitike kjo sugjeron që sistemi i pensioneve mund të jetë në një gjendje më të keqe nga ç'është tregon një prognozë e tillë, pasi shumë prej njerëzve të paraqitur si të moshuar nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore, janë në fakt mjaft më të rinj dhe në këtë mënyrë do të vazhdojnë të marrin pensione për një kohë shumë më të gjatë se sa projektet e modeluar.

<sup>177</sup> Siç është përmendur më lart, të dhënat e marra nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore, tregojnë se mbi 100% e popullatës mbi moshën 65 vjeç po marrin pension.

<sup>178</sup> Ky numër është llogaritur duke shumëzuar numrin e të punësuarve në Shqipëri me pjesën e popullsisë që kontribuon.

8.31 Në letër natyrisht, këto prirje mund të kenë një ndikim të favorshëm mbi financat e sistemit të pensionit (Figura 8.5, rreshti i kreut me indeksim të inflacionit.). Por në praktikë gjithësesi nuk ndodh kështu; nivelet e përfitimeve dhe mbulimi i ulët nuk kanë gjasa të jenë politikisht të pranueshëm. Kësisoj ka mundësi që të ketë presion social për të rritur nivelin e pensioneve sikurse kanë treguar rastet deri më sot, që do të sjellin probleme fiskale. Në fakt nisur nga prirja e deritanishme, së shpejti nuk do të ketë më asnjë shtysë për të kontribuar. Që në vitin 2015, pensionet si përqindje e pagës mesatare do të jenë më të ulët se sa norma e kontributit. Njerëzit nuk do të jenë të motivuar për të kontribuar ekuivalentin e 34 përqind të pagës neto, për 35 vjet me qëllim që të marrin pensione të barabarta vetëm me 28 përqind ose më pak të pagës mesatare për 15 vjet. Në të kundërtën, çdo përpjekje për të ruajtur nxitjen e pjesëmarrjes, duke mbajtur normën e zëvendësimit në nivelet aktuale përmes indeksimit të pagës do të ruante deficietin aktual të sistemit të pensioneve (Figura 8.5, rreshti i fundit), dhe akoma më shumë, në se qeveria nuk do të kalojë kontributet e pritshme në emër të popullatës rurale.

**Figura 8.5. Bilanci i Tanishëm i Sistemit të Pensioneve sipas Skenarëve Alternativë**



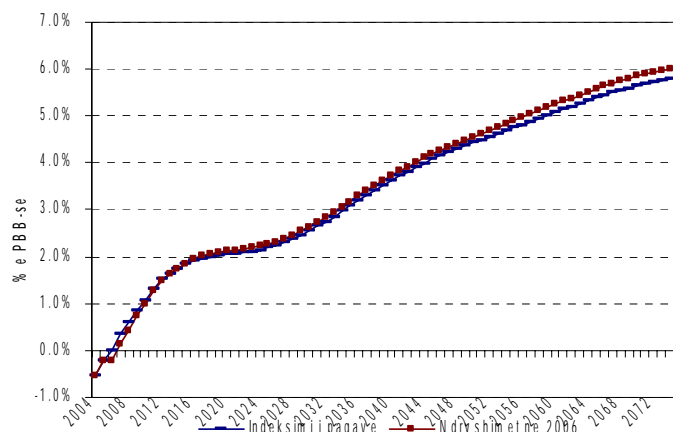
*Burimi:* Vlerësime të stafit të Bankës Botërore

8.32 **As përmirësimi i niveleve të përfitimeve dhe as ulja e kontributeve nuk do të zgjidhin këtë dilemë vetë.** Qeveria kohët e fundit ka bërë të ditur për një politikë për rritjen e përfitimeve. Analizat paraprake të reformave të propozuara në vitin 2006 (duke përfshirë një rritje prej 8 përqind në rrogën minimale, duke ndikuar si në sektorët urbanë edhe në ata ruralë, me një rritje prej 20 përqind në pensionet rurale dhe me një rritje prej 5 përqind në pensionet urbane, me një shtesë prej 500 Lek rritjeje për pensionet urbane minimale), që do të rezultojë në një përkeqësim të bilancit të fondit të pensioneve për periudhën afatshkurtër dhe afatmesme (Figura 8.6).<sup>179</sup> Këto reforma rastësore (*ad hoc*) nuk zgjidhin realisht problemet themelore, madje mund të përkeqësojnë gjërat duke qenë se ndryshimet konstante të shkëputura mund të vështirësojnë kuptimin e sistemit të pensioneve dhe të pengojnë më shumë dhënien e kontributeve.

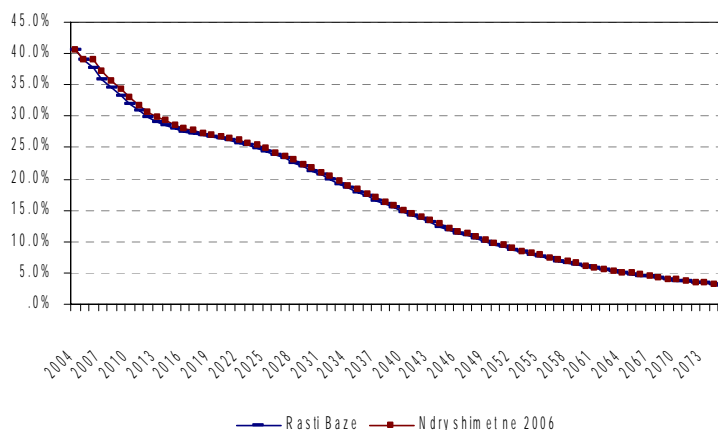
8.33 **Alternativa e uljes së kontributeve, pa ndryshuar strukturën e përfitimeve, vështirë se është më e pranueshme, pasi do të përkeqësonte ndjeshëm deficietin e ISS-se pa zgjidhur në mënyrë thelbësore çështjen e nxitjeve.** Fakti që punonjësit dhe punëtorët preferojnë informalitetin para formalitetit, spjegohet me një varg arsyesh: normat e kontributit social, normat e taksave të përgjithshme, rregullat e punës për marrjen në punë dhe heqjen nga puna, rregullat e sigurisë, etj. Ndryshimi vetëm i njerës prej tyre, i normës së kontributit për pensionet, ndikon pak në rritjen e formalizimit të krahut të punës. Madje edhe brenda sistemit të pensioneve, nëse situata vazhdon të jetë e tillë, sikurse edhe tani ku diferenca në pensione për ata që kontribuojnë 15 vjet dhe për ata që kontribuojnë 35 vjet a më tepër, nuk është e madhe, njerëzit do të vazhdojnë të kontribuojnë vetëm 15 vjet.

<sup>179</sup>Në periudhën afatgjatë, kjo çështje nuk përbën problem, për faktin se rritja në nivelin e pagesen minimale do të vazhdojë të krijojë të ardhura më të mëdha ndërkohë që përcaktimi i tavanit të pensioneve do të minimizojë shpenzimet e pensioneve – duke neutralizuar impaktin negativ. Në të njëjtën mënyrë, nuk do ketë impakt të madh afatgjatë për nivelin e pensioneve.

**Figura 8.6. Simulimi i Efekteve të Masave të Njoftuara Qeveritare**  
 (a) Bilanci i tanishëm duke përfshirë ndryshimet e 2006



(b) Normat e Zëvendësimit duke përfshirë ndryshimet e 2006.



*Burimi:* Vlerësime të stafit të Bankës Botërore

### Alternativa të Reformës së Ardhshme

8.34 Ngërthyer, sikurse është sistemi i pensioneve midis situatave të vështira, nuk mbetet alternativë tjetër veçse të bëhet një rinovim i politikës së përgjithshme të sigurimeve për pensionet e pleqërisë. Diskutime të detajuara të ndryshimeve potenciale të strukturuar dhe masat e nënkuptuara, nuk mund të mbulohen nga ky raport dhe do të paraqiten në një Rishikim të Sigurimeve Shoqërore për Shqipërinë. Ky seksion paraqet vetëm një përmbledhje të shkurtër të masave të mundshme të reformave afatgjata dhe reformave të rekomanduara afatshkurtra deri në afatmesme parametrike për t'i mundësuar ato.<sup>180</sup>

8.35 **Alternativat e mundshme të reformës strukturore, do të varen mjaft nga mundësia në se mbulimi dhe përputhshmëria e grupeve aktive mund të ngrihet në atë nivel që të lejojë skemat e pensioneve publike të vazhdojnë të plotësojnë një funksion zbutës konsumi.** Përndryshe, ato funksione të skemës së pensioneve publike që shkojnë përtej shmangjes së varfërisë së shkaktuar nga pleqëria, do të sprapsen me kalimin e kohës. Në thelb ka tre rrugë për të trajtuar këto reforma themelore:

<sup>180</sup> Reformat Parametrike përmbajnë ndryshimin e parametrave të vlerave të programit për pensionin përbrenda kufijve politikë dhe demografikë.

8.36 **Përqasja e parë do të ishte heqja e pengesave në sektorin e sigurimeve shoqërore si një përpjekje për t'i nxitur njerëzit të paguajnë kontribute.** Kjo do të përfshinte masat e mëposhtme:

- **Eliminimin e kufijve mbi pensionin maksimal,** duke lejuar që sistemi i pensioneve të indeksohet automatikisht në çmimet pas daljes në pension sikurse parashikohej në ligj dhe eliminimin e nevojës për ndryshime konstante opsionale të cilat prishin lidhjen midis kontributeve dhe perfitimeve.
- **Duke ndryshuar sistemin e pensionit rural** (sipas të cilit punonjësit paguajnë vetëm 15 përqind të kontributeve që detyrohen) në programe të asistencës shoqërore, sikurse është tani në fakt. Kjo do të lejonte sistemin rural të shmangte përkeqësimin e natyrës kontribuese të sistemit urban, të lejonte qeverinë që të fokusonte më mirë pensionet rurale drejt njerëzve që janë me të vërtetë të varfër dhe të lejonte kostot fiskale të mbareshin në një nivel që është financiarisht i përballueshëm.
- **Caktimin e një minimumi bazë të të ardhurave nga pensioni për të gjithë.** Edhe me këtë përjasje është e rëndësishme të kihet parasysh fakti që shumë njerëz, nuk do të kenë një të kaluar të mjaftueshme kontributesh dhe do të kenë nevojë për një farë mbështetjeje ndërkohë që mblakën. Kjo asistencë sociale mund të jepet nëpërmjet kanaleve të ndihmës sociale ose nëpërmjet një pensioni social. Ky pension duhet t'u jepet vetëm moshave të avancuara të moshës 70 ose 75 vjeç dhe duhet të jenë në një nivel poshtë atij të pensionit kontribues për të shmangur krijimin e pengesave të tjera për të kontribuar, i cili mund të ofrohet nëpërmjet një testimi mbi bazë të ardhurash.

8.37 **Një përjasje e dytë do të ishte njohja e faktit që sistemi ekzistues është vetëm pak kontribues dhe se përpjekjet për të përmirësuar sistemin kontribues mund të jenë ose tepër të kushtueshme ose të pavlera.** Nëse niveli i pensioneve nuk lejohet të bjerë në nivelin e treguar tek figura 8.4, do të kërkohen nga shteti burime të tjera shtesë për të financuar pensione urbane madje edhe sipas përqasjes së parë. Do të ishte më logjike të eliminohet çdo pretendim i sistemit kontribues dhe të lejohej shteti që thjesht të krijonte një sistem **përfitimesh jo kontribuese për pleqërinë për të gjithë njerëzit në një moshë të caktuar, të financuar nga një taksë më pak e shtrembëruese se kontributet e sigurimeve shoqërore.** Si niveli i përfitimeve edhe mosha në të cilën ato kanë akses, mund të përcaktohen në atë mënyrë që të jenë të përballueshëm nga ana fiskale.

8.38 **Zgjidhja e varfërisë të të moshuarve, mund të bëhet nëpërmjet një larmie instrumentash përtej pensioneve kontribuese, duke përfshirë asistencën sociale me sistem përzgjedhje, pensione të qytetarëve me norma horizontale jo kontribuese (të quajtur edhe ndryshe “demogrant”) ose pensione minimale të garantuar.** Asnjë nga këto pensione nuk përmban përfitime që kanë lidhje me të ardhurat. Nëse përfitimet do të ishin të pavarur nga të ardhurat, edhe kontributet nuk do të kishin nevojë të lidheshin me të ardhurat pasi një rishpërndarje e nënkuptuar sipas një skeme të tillë do të dekurajonte dhënieën e kontributeve në të gjitha nivelet e të ardhurave mbi minimumin statutor. Kësisoj një shtyllë bazë e pensionit mund të ngrihej në princip nëse vendimmarrësit do të ishin të gatshëm të eliminonin gradualisht skemën tjetër të detyrueshme të kontributeve, të lidhur me të ardhurat. Defiçiti tranzitor që vijon, do të kërkonte transferta të ndjeshme të të ardhurave të përgjithshme dhe shpejtësia me të cilën një reformë e tillë mund të implementohej, do të varej shumë nga financimi i mundshëm<sup>181</sup>.

8.39 **Një qasje finale do të ishte kombinimi i të dy të parave:**

- **Të financojë një nivel bazë të përfitimeve për të gjithë njerëzit e një moshe të caktuar** (sikurse paraqitet poshtë paragrafit të dytë).

<sup>181</sup>Bosnja dhe Hercegovina PEIR, 2006.

- **Të ngrejë një skemë vullnetare për njerëzit që duan një nivel më të lartë përfitimesh dhe kanë dëshirë të paguajnë për të.** Mundësisht, kjo skemë duhet të ketë një natyrë kontributi të përcaktuar. Mundësia e një skeme të tillë financimi do të duhej të vlerësohej para se të vazhdohej në këtë drejtim. Më pak të dëshirueshme por potencialisht më e mundshme, alternativat e menaxhuara publikisht drejt skemave të kontributeve të përcaktuar, mund të preferohen për sistemin vullnetar nëse opsioni i përcaktuar tërësisht i kontributeve nuk është i mundur (duke përfshirë disponimin e instrumentave investues të qëndrueshëm dhe kapacitetin e autoriteteve për të rregulluar aktivitetin). Pika kryesore do të ishte që sistemi vullnetar nuk do të ishte në gjendje të impononte përgjegjësi të tjera mbi qeverinë.

8.40 Pavarësisht rugës së zgjedhur, reformat e pensioneve marrin një kohë të gjatë, dhe përplasen përmes masës së kontribuesve dhe përfituesve. Ndaj, axhustimet parametrike do të jenë gjithashtu të nevojshme për të mbajtur në balancë skemën e pensioneve publike, pavarësisht se cilat reforma strukturore pensioni përdoren. Megjithatë vetëm reformat parametrike vështirë se mund ta vendosin sistemin e pensioneve në një rrugë të qëndrueshme, duke i bërë të pashmangshme për autoritetet alternativat e reformave më të thella strukturore.

8.41 **Duke shqyrtuar alternativat e tyre më të gjera për periudhën afatmesme, autoritetet do të ishin më mirë të këshilluar të fokusoheshin mbi:** (i) forcimin e administratës së taksave duke synuar rritjen e efikasiteti të vjeljes së tyre; (ii) mbështetjen në një indeksim pensioni të atashuar ligjërisht, bazuar në CPI, (iii) eliminimin e kufijve mbi pensionet maksimale, dhe (iv) lëvizjen e pensionit rural drejt një kuadri të asistencës sociale. Këto masa do të forconin lidhjen midis kontributeve dhe përfitimeve dhe do të ndihmojnë heqjen e disa prej pengesave aktuale të konformitetit.

## C. PROGRAMET E ASISTENCËS SOCIALE TË FINANCUARA NGA TË ARDHURAT E PËRGJITHSHME

8.42 **Transfertat sociale të financuara drejt sasisë së të ardhurave të përgjithshme, kapin 1.2 përqind të PBB, duke qenë në një nivel me vendet e tjera krahasuese. Programet e asistencës sociale përfshijnë dy programe asistence në *cash*** (Ndihmë Ekonomike (NE) dhe Përfitime për Aftësi të Kufizuar); shërbimet e kujdesit rezidencial për jetimët, njerëzit me aftësi të kufizuar dhe të moshuarit si edhe një subvencion për faturat e energjisë elektrike që ju jepen përfituesve të NE si edhe familjeve të tjera në nevojë. Ndihma Ekonomike ka shtrirjen më të madhe; gjithësesi, programi i aftësisë së kufizuar, ju shërben një numri më të madh përfituesish me shpenzime tashmë më të mëdha se për NE. Rreth dy të tretat e burimeve të asistencës sociale janë të alokuara tek përfituesit me aftësi të kufizuar dhe me invaliditet pune.<sup>182</sup>

8.43 **Përgjegjësia për zbatimin e asistencës sociale ndahet midis niveleve qeverisë.** MPPSSHB ka për detyrë formulimin dhe monitorimin e politikave dhe legjislacionit, përgatitjen e buxheteve dhe përcaktimin e kriterëve të përzgjedhjes. Shërbimet Shoqërore Sociale (ShShS), në qendër dhe në nivele të zyrave vendore, kanë përgjegjësinë për mbikqyrjen e zbatimit të NE dhe të përfitimeve nga Aftësia e Kufizuar nga pushteti vendor, si edhe për menaxhimin e drejtpërdrejtë të qendrave shtetërore të kujdesit rezidencial, të cilat po transferohen gradualisht nën kontrollin e pushtetit vendor. Pushteti Vendor administron Ndihmën Ekonomike dhe Përfitimi nga Aftësia e Kufizuar, ku punonjësit lokalë merren në punë dhe paguhën nga pushteti vendor, i cili më pas është përgjegjës për zgjedhjen e përfituesve dhe përcaktimin e madhësisë së përfitimit.

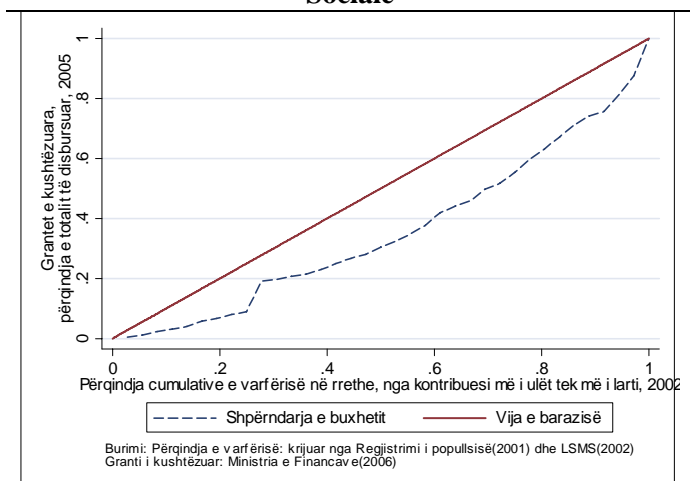
<sup>182</sup> Përfitimet nga Aftësia e Kufizuar ju ofrohen personave të cilët humbën aftësinë gjatë fëmijërisë ose gjatë periudhës në universitet, përfitimet nga invaliditeti në punë ju ofrohen personave të cilët humbën aftësinë të punojnë në moshë të rritur për shkak aksidenti ose sëmundjeje të përhershme ose të përkohshme për arsye që nuk kanë lidhje me punën.

8.44 **Financimi i asistencës sociale bëhet nëpërmjet granteve të kushtëzuara ndërqeveritare që nga pushteti qendror deri tek pushteti vendor.**<sup>183</sup> Shpenzimet për këto programe përfaqësojnë rreth 8 përqind të shpenzimeve të pushtetit vendor dhe pushteti vendor ekzekuton afërsisht 16 përqind të buxhetit total të mbrojtjes sociale. Madhësia e grantit të kushtëzuar për çdo autoritet vendor vjen në rritje dhe supozohet që bazohet në madhësinë e grantit në vitet e mëparshëm, përshtatur për të sjellë kërkesën buxhetore brenda paketës së burimeve të disponueshme. Krite të tjera duke përfshirë popullatën dhe nivelet e varfërisë janë marrë në konsideratë pavarësisht mungesës së të dhënave të sakta dhe të besueshme për të dyja.

8.45 **Shpërndarja e granteve të kushtëzuara që financojnë NE dhe përfitimet nga aftësia e kufizuar/invaliditeti është regresive.**<sup>184</sup>

Kurba e përqëndrimit në Figurën 8.7. tregon se 20 përqind e rretheve më të varfra marrin më pak se 10 përqind të gjithë granteve të kushtëzuara. Megjithatë nuk dihet nëse kjo shpërndarje e pabarabartë vjen nga shpenzimet për përfitimet e aftësisë së kufizuar, e cila nuk shkon domosdoshmërisht në rajonet më të varfra, të dhënat sugjerojnë një shkallë pabarazie në shpërndarjen e granteve të kushtëzuara tek pushtetet vendorë. Procesi aktual i decentralizimit të shërbimeve të kujdesit social, do të rritë pjesën e burimeve publike të ekzekutuara nga pushtetet vendorë. Përcaktimi i kriteve të qarta dhe transparente për alokimin e burimeve tek autoritetet lokale do të jetë një prioritet kryesor për qeverinë dhe do të paraprijë rritje të tjera në madhësinë e granteve të kushtëzuara të dhëna pushteteve vendorë.

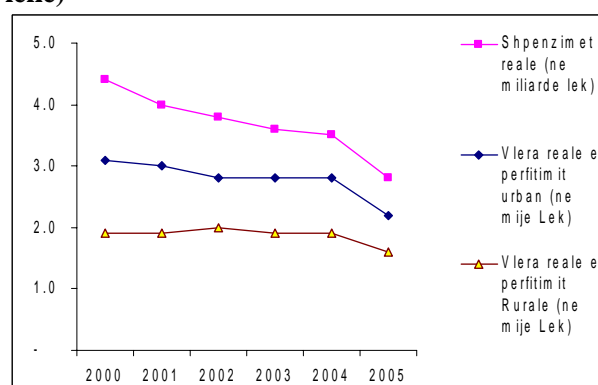
**Figura 8.7. Barazia Në Shpenzimet e Asistencës Sociale**



## Ndihma Ekonomike

8.46 **Alokimi i burimeve tek Ndihma Ekonomike (NE), projekti i vetëm i Shqipërisë i piketuar posaçërisht për varfërinë ka ardhur në rënie në terma real.** E ngritur në vitin 1993, NE ofron një përfitim në para *cash* të testuar në bazë mjetesh, për afërsisht 120,000 familje (60 përqind rurale; 40 përqind urbane). Midis viteve 2000 dhe 2005, shpenzimet direkte për NE ranë afërsisht në 40 përqind, ndërkohë që numri i familjeve përfituese ra në 20 përqind. Vlera reale e përfitimeve ra: me 27 përqind zonat urbane dhe 14 përqind në zonat rurale (Figura 8.8). Rënia rezultoi nga një sërë faktorësh duke përfshirë dhe një rënie në nivelet e përgjithshme të varfërisë dhe vendimi për ta pakësuar numrin e përfituesve nëpërmjet futjes të një kërkesë për punë (shih më poshtë). Në vitin 2005, përfitimet mujore mesatare ishin baraz me rreth 2650 lekë, ndërkohë që përfitimet mesatare

**Figura 8.8. Shpenzimet dhe Vlera e NE (Miliard lekë)**



Burimi: MPPSShB, ShSSH

<sup>183</sup> Buxheti për sigurimet sociale dhe shërbimet e tregut të punës nuk varet nga qeveritë lokale.

<sup>184</sup> Kjo analizë nuk përmban grantet për kujdesin social për faktin se këto grante janë përcaktuar, bazuar në ekzistencën dhe masën e objekteve të kujdesit social në një rreth.

mujore rurale<sup>185</sup> ishin baraz me 1900 lekë, shumë më ulët se sa maksimumi ligjor.<sup>186</sup>

8.47 **Mbulimi i NE është përmirësuar kryesisht midis të varfërve ekstremë, por pjesa e përfitimeve që shkojnë tek jo të varfrit është rritur në 3 vitet e fundit.** Ekstremisht të varfrit zënë vetëm 10 përqind të familjeve përfituese në vitin 2005, ndërsa familjet jo të varfra morën një pjesë në rritje të përfitimeve prej 62 përqind në vitin 2005 krahasuar me 55 përqind në vitin 2002 (Tabela 8.8).<sup>187</sup> Ky përqendrim mund të spjegohet me faktin që familjet përfituese dolën nga varfëria dhe duke qenë se procesi i riçertifikimit nuk po bënte një punë të mirë për t'i çregjistruar ata, në fazën e aplikimit.

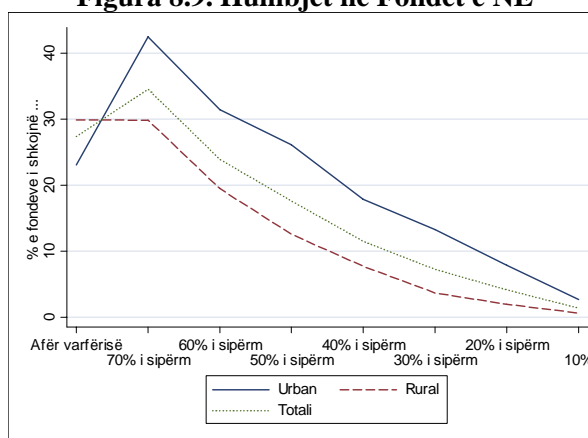
**Tabela 8.8. Ndihma Ekonomike: Shpërndarja, Mbulimi dhe Përkatësia, 2002-05 (përqindje e familjeve)**

Ndihmë Ekonomike	Viti	Jo- të varfër	Të gjithë të varfër	Ekstremisht të varfër	Total i
Shpërndarja (përqindja e përfitimit)	2002	55.4	44.6	10.1	100
	2005	61.9	38.1	11.7	100
Mbulimi (përqindja e grupit të varfërisë)	2002	7.8	24.6	31.2	11.0
	2005	9.5	32.5	50.8	12.7
Përkatësia (përfitimi si përqindje e konsumit shtëpiak)	2002	7.5	11.9	17.1	9.0
	2005	6.7	11.1	15.7	8.5

*Burime:* LSMS, 2002 dhe 2005.

8.48 **Ndërkohë që më tepër se sa 60 përqind të këtyre jo të varfërve mbetet i ndjeshëm, shkurtimi i kalimit në kuintilet e kreut mund të zgjerohet për të mbuluar edhe 20 përqind të të varfërve.** Ekzistojnë hapsira që fondet të zhvendosen nga familjet në gjendje të mirë dhe të rritet mbulimi i të varfërve. Pothuajse 20 përqind e fondeve të NE janë të kanalizuar drejt familjeve që renditen në 5 decilet kryesuese të shpërndarjes së konsumit (Figura 8.9). Nëse tre kuintilet më të pasura të popullatës çregjistrohen nga NE dhe duke supozuar se nuk do të ketë rritje në nivelet e përfitimeve, atëherë afërsisht një tjetër 20 përqindësh i të varfërve mund të mbulohet pa rritur fondet e projektit. **Në këtë mënyrë targetimi i rezultateve mund të përmirësohet nëpërmjet futjes së kriterëve më efikase dhe transparente, ndoshta me një sistem të përafërt përzgjedhje.** Ky i fundit ka dalë mirë gjetiu në kushtet e kapacitetit administrativ të kufizuar.

**Figura 8.9. Humbjet në Fondet e NE**



*Burime:* LSMS, 2005.

8.49 **Kritere komplekse dhe jo transparente të përzgjedhjes, pengojnë përfitimin nga ana e të varfërve ekstrem, dhe rritin mundësinë për manipulime në nivelet vendore.** Gabimet e mëdha të përjashtimit nga NE – 67 përqind e familjeve të varfra nuk marrin pjesë – reflekton kufizime

<sup>185</sup> MPPSShB është duke rishikuar skemën e NE për zonat rurale dhe bazën për vlerësimin e vlerës së përfitimeve (vlerësimin e tokës, numrin e bagëtive ... etj.)

<sup>186</sup> Përfitimi maksimal ligjor i shumës 7000 lekë për muaj nuk është ritur që në 1998.

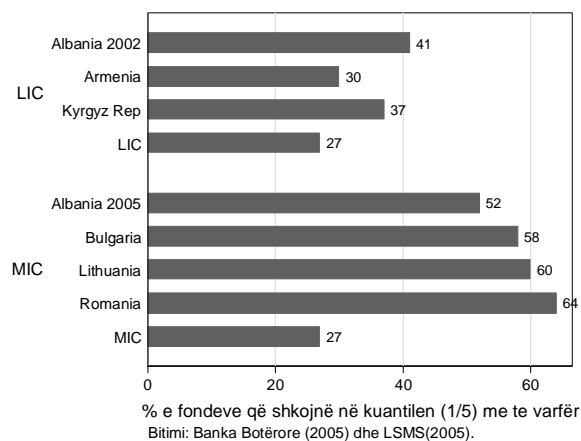
<sup>187</sup> Afërsisht 40 përqind e NE's për përfituesit jo të varfër janë midis vijës së varfërisë dhe vijës së varfërisë relative, domethënë ata qëndrojnë të pambrojtur. Për këtë arsye, ndonëse ata nuk përfshihen në grupin target NE, humbja e mirëqënies, nuk është aq e madhe sa ç'duket.



buxhetore, por gjithashtu venë theksin tek problemet me kritere përkatësie ligjore. Procesi i aplikimit për NE vendos kosto shtesë të ndjeshme mbi aplikantët dhe agjensitë qeveritare. Aplikantëve ju kërkohet të përmbushin 28 kritere të ndryshme përkatësie ligjore dhe të nxjerrin të paktën nëntë dokumenta dhe çertifikata nga shtatë ministri dhe agjensi të ndryshme. Gjithë evidencat duhen përgatitur me shkrim dhe shumë prej tyre duhen noterizuar. Zyrtarisht nuk kërkohet pagesë për këto dokumenta, gjithësesi, në shumë raste një ‘pagesë e vogël’ do ta ndihmojë procesin. Veç kësaj, inspektorët lokalë social caktohen nga zyrtarë të zgjedhur pa ndjekur aspak asnjë kriter të përcaktuar. Ky problem bëhet më i mprehtë nga fakti që inspektorët nuk janë të trajnuar mirë dhe nuk kanë njohuri për kuadrin legjislativ dhe rregullator për NE.

**8.50 Megjithatë vlen të vihet në dukje se programi i NE i Shqipërisë ka ecur mirë, krahasuar me projekte të ngjashme të uljes së varfërisë në vendet me të ardhura të ulta të EAQ.** Sikurse tregohet në Figurën 8.10, Shqipëria duket të ketë përmirësuar performancën e saj që nga viti 2002 sipas matjeve të pjesës së fondeve që shkojnë tek kuintili më i varfër. Gjithësesi, kur krahasohet me vendet fqinje me të ardhura të mesme, ka akoma shumë hapësira për përmirësimin e rezultateve të synuar.

**Figura 8.10. Pjesa e Përfitimeve nga Projekti i Uljes së Varfërisë, nga Kuintili më i Ulët, Vendet me të Ardhura të Ulta, (LIC) dhe Vendet me të Ardhura të Mesme (MC)**



**8.51 Veç kësaj, nivelet e përfitimit janë të pamjaftueshme, duke patur luhajtje të ndjeshme në nivelet e përfitimit ndërmjet qeverive lokale dhe pagesat janë të paparashikueshme.** Përfitimet në NE mund të variojnë midis 800 deri në 7,000 lek në muaj ku autoritetet lokale ju jepet e drejta të përcaktojnë masën aktuale të përfitimit. Për shembull në vitin 2005, përfitimi i raportuar mujor mesatar në NE, ishte 2491 Lekë duke lëvizur me 167 Lekë në Korçë deri në 7000 Lekë në Gramsh. Ndryshimi në zonat rurale është më i lartë.<sup>188</sup> Përfitimet mesatare janë baraz me 15 përqind të linjës së varfërisë. Ndërkohë që janë të ulët në terma absolutë, nivelet e përfitimit janë të krahasueshëm me ato të vendeve të tjera ku programet e transferimit ofrojnë rreth 5 dhe 25 përqind të kostos së përfitimit të një shporte të mirash të linjës së varfërisë.<sup>189</sup> Veç kësaj, në se një autoritet lokal mbaron transfertën e vet vjetore buxhetore, përfitimet mund të ulen ose të mos paguhen fare. Dhe në rast se këshilli i pushtetit vendor i cili e ka për detyrë të miratojë pagesat çdo muaj, nuk mbledhet, përfitimet nuk paguhen.

**8.52 Projekti i fundit pilot i Punimeve Civile, duhet të vlerësohet me kujdes.** Gjatë vitit 2004 dhe 2005, Qeveria ndërmori një nismë (pilot) që kërkonte të paktën një anëtar të familjes përfituese të merrte pjesë në një program pune ose të hiqte dorë nga përfitimet e tyre.<sup>190</sup> Të dhënat për zbatimin

<sup>188</sup> Bazuar në të dhënat e LSMS të 2005, standarti i devijimit në shumën NE urbane është 852 Lek mesatarisht midis zonave. Në zona rurale, diferencat janë edhe më të larta me një standart devijimi prej 1095 Lekë. Në zona rurale raportohet shuma minimale prej 300 Lek.

<sup>189</sup> Coudouel, A., et. al. “Mbrojtja Sociale”, në “Manual informacioni për Strategjinë e Reduktimit të Varfërisë”, Banka Botërore 2001.

<sup>190</sup> Autoritete lokale identifikuan pjesëtarë të familjeve NE për skemën e punës, të cilët u kërkuan të merrnin pjesë në projekte sociale deri në 6 muaj dhe më vonë morën përfitimet e NE plus bonus. Në se ata refuzonin punën, familja deklarohet pa të drejtë për NE duke menduar se kishin të ardhura të padeklaruara fitimi.



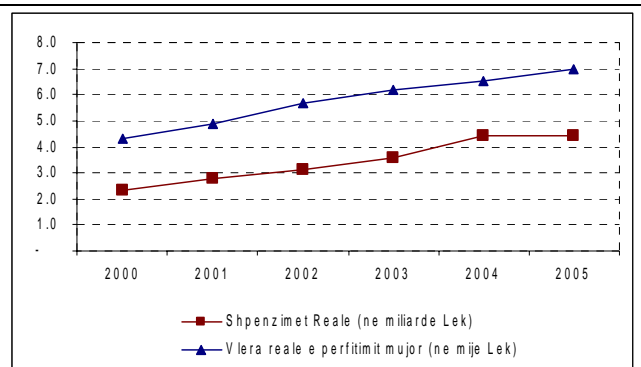
dhe rezultatet e projektit pilot janë të pakta. Informacioni i 15 projekteve pilotë dhe raporte gojore nga MPPSSHB, ShSSH dhe nëpunës të pushtetit lokal sugjerojnë se të paktën në një farë mase projekti ndihmoi në uljen e numrit të familjeve përfituese dhe ofroi gjithashtu një shtesë të ardhurash afatshkurtra për familjet me NE.<sup>191</sup> Gjithësesi, nisma u përball me një sërë kufizimesh zbatimi. Fondet shtesë nuk u alokuan nga pushteti qendror kështu që kostot në vazhdimësi duheshin mbuluar nga kursimet e familjeve që u tërhoqën nga NE ose, në disa prej bashkive të mëdha si Tirana, nga të ardhurat e pushtetit vendor. Veç kësaj, pushteti vendor nuk mund të identifikonte gjithmonë vende të mjaftueshme pune të nivelit të ulët ku të vendoste përfituesit e NE.

**8.53 Duke parë më larg, theksojmë se është e nevojshme të përmirësohet mbulimi, dhe mjaftueshmëria e NE, si edhe të zvogëlohen shpërdorimet e Ndhmës Ekonomike, të rikuperohen rëniat e fundit në shpenzime reale të projektit ndërkohë që shpenzimet e projektit mbahen brenda disa kufijve të qëndrueshëm.** Prioriteti i parë për qeverinë do të jetë të përgatitë një formulë shpërndarjeje për grantet e kushtëzuar autoriteteve lokale që inkorporojnë objektiva dhe tregues transparentë të nevojave vendore. Kjo duhet shoqëruar me masa për forcimin e efikasitetit dhe transparencës në targetimin e perfituesve, duke racionalizuar kriteret e pranueshmërisë, mundësisht nëpërmjet prezantimit të sistemi të përafërt përzgjedhje. Nevojitet gjithashtu krijimi i kapaciteteve për implementim, planifikim programi dhe monitorim.

**Përfitimet për Aftësi të Kufizuar**

**8.54 Programi i Përfitimit për Aftësi të Kufizuar, është rritur ndjeshëm në vitet e fundit. I ngritur në vitin 1993 për të ofruar një përfitim në para cash të personave me aftësi të kufizuar, programi targeton individë të certifikuar si me aftësi të kufizuar para moshës 21 vjeçare<sup>192</sup> dhe kohët e fundit individë që humbasin aftësinë në moshën e rritur si rezultat i dëmtimeve apo sëmundjeve që nuk kanë lidhje me punën. Shpenzimet reale për programin thuajse u dyfishuan midis viteve 2000 dhe 2005 (Figura 8.11) dhe vlera e vërtetë e përfitimit, u rrit në mbi 60 përqind dhe tani është më shumë se dyfishi i mesatares së përfitimit të NE. Rastet e trajtuara u rritën në 35 përqind – nga 43,100 në 58,542. Programi tani vjel 10 përqind të shpenzimeve të mbrojtjes sociale totale.**

**Figura 8.11. Shpenzime Reale për Përfitimet nga Aftësia e Kufizuar dhe Vlera e Vërtetë e Përfitimit 2000-05**



Burimi: ShSSH.

**8.55 Shpenzimet e mbrojtjes sociale kanë tejkaluar fondet buxhetore të Ndhmës Ekonomike nga viti 2004.** Rritja e shpejtë e programit, mund të shpjegohet pjesërisht me shtimin e sëmundjeve të reja në listën e aftësive të kufizuara dhe me ndërëgjegjësimin në rritje për programin, por ajo gjithashtu tregon njëfarë abuzimi me rregullat.

**8.56 Programi nuk është i fokusuar tek të varfrit dhe kriteret e përzgjedhjes janë të përcaktuara gjerësisht.** Përzgjedhja bazohet në shkallën dhe llojin e sëmundjes dhe aftësisë për punë, e vendosur nga një komision mjekësor dhe i ratifikuar nga një vendim i këshillave të pushteteve vendorë dhe riçertifikohet çdo vit. Megjithëse përfitimi është i lidhur teorikisht me humbjen e aftësisë për të gjeneruar të ardhura, kjo kërkesë ka qenë e vështirë për t'u zbatuar. Përfitimet mesatare zënë rreth 20 përqind të pagës minimale dhe 50 përqind të linjës së varfërisë. Kriteret për përcaktimin e madhësisë të përfitimit janë të paqarta dhe si rezultat përfitues me të njëjtin lloj dhe nivel paaftësie

<sup>191</sup> Sipas MPPSSHB, rezultatet e programeve pilote në 15 bashki tregojnë një zvogëlim në numrin e familjeve që marim NE.

<sup>192</sup> 24 nëse shkojnë në universitet

mund të marrin përfitime të ndryshme që varen nga mosha e fillimit, niveli arsimor si edhe një vlerësim subjektiv mbi humbjen e kapacitetit për nxjerrjen e të ardhurave.

**8.57 Duke u nisur nga rritjet e ndjeshme në shpenzime, është në proces një vlerësimi i kujdesshëm i kritereve të pranueshmërisë, kualifikimeve për aftësi të kufizuar, dhe i sistemit të vlerësimit, duke përfshirë një rishikim në se një sistem i veçantë i përfitimeve nga aftësia e kufizuar, i pavarur nga përfitimi i përgjithshëm i NE, mund të jetë i justifikuar dhe i përballueshëm.** Një rishikim i kërkesave të pranueshmërisë, niveleve të përfitimit, dhe procedurave operuese është i nevojshëm me qëllim që të informojë vendimet mbi politikën duke përfshirë një vendim për testimin e të ardhurave.

### **Shërbimet e Kujdesit Social**

**8.58 Sistemi i shërbimeve të kujdesit social ofron shërbime publike dhe jo publike për persona që kanë nevojë për shërbime të kujdesit ditë dhe rezidencial.** Shërbimet e kujdesit social të përgjithshëm zenë rreth 12 përqind të buxhetit të mbrojtjes sociale, me shpenzime për institucionet e kujdesit baraz me rreth 6 përqind të shpenzimeve të kujdesit social dhe rreth 1 përqind të të gjitha shpenzimeve të mbrojtjes sociale. Shërbimet sociale publike ofrohen në 24 qendra ditore dhe rezidenciale dhe të financuara nga buxheti i shtetit. Këto objekte ju shërbejnë jetimëve, njerëzve me aftësi të kufizuara dhe viktimave të trafikimit si edhe personave me probleme sociale duke përfshirë probleme psikiatrike dhe abuzim me drogë. Gjatë periudhës së reformës, shpenzimet reale për kujdesin social u rritën si në nivel sistemi, ashtu dhe në atë institucional.

**8.59 Qeveria ka ndërmarrë një proces të reformave të shërbimeve sociale, por reformat janë akoma të papërfunduara dhe nevojitet një strategji e detajuar dhe praktike për financimin e shërbimeve sociale.** Strategjia përfshin transferimin gradual të pronësisë të institucioneve të shërbimeve sociale tek autoritetet e pushtetit lokal. Megjithatë ligji i vitit 2005 mbi asistencën sociale dhe shërbimet si edhe strategjia kombëtare parashikon që pushtetet vendore do të jenë tërësisht të përgjegjshëm për financimin e shërbimeve të kujdesit social nuk është e qartë se si kjo strategji do të zbatohet dhe se si do të sigurohet, që shërbimet e kujdesit social të porsafilluara, të mbeten financiarisht të qëndrueshme. Mungesa e artikullimit të një strategjie financuese, do të rrezikonte qëndrueshmërinë e shërbimeve të kujdesit social, veçanërisht shërbimet me bazë komuniteti. Për më tepër, përgjegjësitë e MPPSShB, ShShS dhe pushteteve vendore duhen përcaktuar më qartë. Së fundi, ende kërkohen standardet efektive në përputhje me sistemin e monitorimit.

### **Subvencionet e Energjisë Elektrike për NE dhe Familje të tjera në nevojë.**

**8.60 Për të zbutur impaktin e rritjes së vazhdueshme të çmimeve të energjisë elektrike mbi të varfrit<sup>193</sup>, Qeveria ngriti një skemë të subvencioneve të energjisë elektrike në vitin 2003.** Programi ofrohet në bashkëpunim me KESH-in furnizuesi kombëtar i energjisë elektrike, dhe ofron një ulje të çmimit të faturave të energjisë elektrike që duhet të paguhet nga familjarët me NE dhe klientët të tjerë në nevojë. Deri para pak kohësh, familjet që përfitonin, kanë marrë një subvencion prej 0.4 Lek për KWH (9 përqind të çmimit të vendit).<sup>194</sup> Pritet që ato të marrin 500 lekë për 200 KWH e parë të konsumuar sipas një regjimi tarife të re (rreth 34 përqind e kostos të 200 KWh). Përdorimi përtej 210 KWH nuk subvencionohet dhe paguhet me një çmim të ri prej 7 lekë për KWH.<sup>195</sup>

<sup>193</sup>Kompania Kombëtare e Energjisë Elektrike, KESH ka zbatuar që në 2002 një Plan Veprimi ndihmuar nga një donator, prej të cilit njëra nga objektivat është të sjellë tarifën elektrike drejt niveleve të përmirësimit të kostos (shih Kapitulli 11).

<sup>194</sup>Është propozuar që duke filluar në 1 korrik, 2006, KESH t'u kërkojë konsumuesve rezidencialë pagesën prej 7 lekë për KWH. KESH ndërkohë ju kërkon banorëve vendas pagesën e 4.5 lekë për kilovat në orë (KWH) për 210 KWH e parë të konsumuar dhe shumën e 9 lekë për kilovat në orë për harxhime më të mëdha.

<sup>195</sup> Për këtë studim, kishim në dispozicion shumë pak të dhëna për të studiuar efektivitetin e programit në detaje. Për më tepër, LSMS 2005 nuk përmban pyetje në lidhje me subvencionin për energjinë elektrike. Ky diskutim

8.61 **Deri tani shumë pak familje kanë përfituar nga subvencioni. Kjo mund të reflektojë probleme të dizenjimit të programit dhe të zbatimit të tij.** Përfitimi ka qenë më pak se ai i projektuarit - 37,000 familje nga 191,500 familje të piketuara morën pjesë midis muajve janar dhe mars 2006<sup>196</sup> dhe morën një subvencion mesatar të barabartë me 9 përqind të faturave totale. Gjithësesi, nuk është e qartë nëse grupi i zgjedhur për të marrë pjesë është përfaqësues i grupit më të madh të fokusuar ose sa prej këtyre pjesëmarrësve janë përfitues të NE. Subvencioni do të rritet nga 9 përqind i çmimit në rreth 34 përqind, por reagimi i pritur në qëndrim është i paqartë në këtë fazë pa patur informacion të mëtejshëm për mos-pjesëmarrësit e tanishëm.

8.62 **Sa i takon anës së projektimit, subvencioni i mëparshëm nuk solli shtysa të mjaftueshme për të tërhequr pjesëmarrësit, gjithësesi kjo mund të ndryshojë me skemën e re dhe sasinë e subvencionit më të lartë të propozuar.** Familjet me NE duhet të paguajnë mesatarisht një faturë mujore prej 1321 lek.<sup>197</sup> Edhe sikur ato të pretendojnë subvencionin aktual, ato duhet të paguajnë pjesën tjetër të faturës që ju merr rreth 55 përqind të përfitimeve të tyre nga NE, sipas të dhënave të LSMS. Në të njëjtën kohë familjet në grupet e fokusuar, kanë pak shtysë për të paguar faturën e energjisë elektrike, sepse ata nuk ndëshkohen për mospagesën pasi KESH nuk i prish lidhjet elektrike nëse nuk janë paguar faturat dhe meqenëse fqinjët e tyre nuk paguajnë faturat elektrike – midis 10 përqind dhe 90 përqind, në vartësi të rajonit.

8.63 **Në fakt futja e subvencionit që prej 2003 nuk ka ndryshuar sjelljen e mësipërme të përfituesve të NE – dhe normat e mospagesës midis familjeve të NE, janë dy herë më të larta se sa ato në familjet që nuk e marrin këtë ndihmë dhe norma e mospagesës nuk pësoi rënie me futjen e subvencionit.** Në rang kombëtar, rreth 11 përqind e familjeve, raportuan se nuk kishin paguar faturat e energjisë elektrike në vitin 2005 që nga 15 përqind në vitin 2002, krahasuar me 21 përqind mospagesë nga ana e familjeve që përfitojnë NE (Tabela 8.9). Rritja e çmimeve të energjisë elektrike do të ndikojë në këtë fenomen. Fatura e energjisë elektrike do të rritet 55 përqind për përdorim deri në 210 KWH, me ulje prej 22 përqind përdorim mbi këtë nivel Tarifa e propozuar është shumë regresive pasi, duke e mbajtur kërkesën konstante, fatura e energjisë mund të rritet 40 përqind për të varfrit dhe vetëm 25 përqind për jo të varfërit.

**Tabela 8.9. Paguesa e Faturës së Energjisë Elektrike, 2002 dhe 2005 (përgjigje ndaj pyetjes së LSMS: A paguan familjet faturat e energjisë elektrike vitin e kaluar?)**

	2002			2005		
	jo	po	Totali	Jo	po	Totali
Grupet Përfitues						
Jo përfituesit	14.2	85.8	100.0	9.5	90.5	100.0
Përfituesit e NE	21.2	78.8	100.0	20.7	79.3	100.0
Popullata totale	15.0	85.0	100.0	10.9	89.1	100.0

*Burimi:* LSMS 2005 dhe 2002.

8.64 **Sfidat e zbatimit po ndikojnë gjithashtu efektivitetin e subvencionit.** Këto përfshijnë mos-ndjekjen nga pushtetet vendore - për shkak të vonësës dhe kufizimeve të kapaciteteve, kufizimeve të teknologjisë së informacionit në zyrat e KESH-it në Rrethe, dhe mungesës së shkëmbimit të informacionit midis MPPSShb, pushteteve vendore dhe KESH.<sup>198</sup> Përpos kësaj, KESH-

bazohet në të dhëna administrative nga KESH dhe pagesa të raportuara të faturave të energjisë elektrike, nxjerrë nga studimet e LSMS nga viti 2002 deri në 2005.

<sup>196</sup> Ky program ofrohet në 191,500 familje, dhe përmban 120,000 NE familje, 28,000 familje ku penisonisti jeton vetëm; 30,000 invalidë pune dhe 13,500 familje të tjera.

<sup>197</sup> Gati 15 përqind e llogarive janë të pamatura me sahat sipas KESHit, dhe 8 për qind sipas raporteve të LSMS.

<sup>198</sup> Autoritete e qeverite lokale dorezojnë tek KESH listat e familjeve të cilat e kanë këtë të drejtë dhe numrat e llogarive të tyre elektrike, por raportet e KESH i perkasin vetem 25% të familjeve të duhura.

i raporton që disa zyra të pushtetit vendor, kanë vështirësi në përpunimin e emrave dhe aplikimin e subvencioneve të duhura për shkak të mungesës së sistemeve të automatizuar. Më në fund, kërkohet nga MoLSA të rimbursojë KESH për vlerën e granteve të subvencioneve, bazuar në informacione të dhënë nga autoritetet lokale; gjithësesi, qysh në prill 2006, KESH nuk ka marrë rimbursime nga MPPSShB.

**8.65 Me rritjet e mëtejshme të çmimeve të energjisë elektrike (shih Kapitulli 11), garantohet rishikimi i dizenjimit të programit dhe zbatimit të tij.** Nevojiten përpjekje të mëtejshme për të analizuar rishikimin e dizenjimit e subvencioneve dhe zgjerimin e veprimtarive publike të informacioneve, për të mbërritur tek përfituesit potencialë. Duhet marrë në konsideratë targetimi më i mirë mbi subvencionin në lidhjen me koston e lartë ndaj buxhetit.<sup>199</sup> Unifikimi i Përfitimeve, d.m.th. kthimin e subvencionit të energjisë elektrike në një shtesë në para *cash* për NE, sikurse ndodh me subvencionet e energjisë për pensionistët me fondet e ofruara drejtpërsëdrejti bashkive nëpërmjet transfertave të rezervuara nga Buxheti i shtetit, duhet gjithashtu të pakësojë koston e transaksionit mbi marrësin. Masat për mospagesë duhen gjithashtu të bëhen më të besueshme për sistemin që të ketë rezultate, duke u mbështetur mundësisht në mekanizma të masave në grup, sikurse ishte në të kaluarën.

**8.66 Për më tepër, për të përcaktuar në se të varfrit mund të përballojnë shok të ardhshëm të çmimeve, nevojiten analiza të mëtejshme.** Sapo të jenë miratuar afatet e rritjes së tarifave të energjisë elektrike, i duhet dhënë prioritet përcaktimit nëse do të nevojiten burime të tjera për programin si edhe për të vlerësuar numrin e përfituesve të tjerë.

#### **D. REKOMANDIME PËR ASISTENCËN SOCIALE**

8.67 Duke u bazuar në sa më sipër, pavarësisht nga numri i vogël i programeve të asistencës sociale në shpenzimet totale, mbetet një nevojë urgjente për të përmirësuar eficiencën dhe efikasitetin e programeve të ndihmës sociale duke patur si objektiv zgjerimin e shërbimit, duke përmirësuar targetimin dhe duke rritur efektshmërinë brenda një pakete burimesh të qëndrueshme fiskale. Masat prioritare për të arritur këto objektiva përmbajnë sa më poshtë:

- Përcaktimin e kriterëve të qarta dhe transparente për shpërndarjen e granteve të kushtëzuara pushteteve vendore duke transferuar dhe lidhur shpërndarjen e granteve me nivelin e varfërisë, dhe nëse është e mundur nëpërmjet përdorimit të një harte varfërie.
- Thjeshtësimin e kriterëve për të drejtën e përfitimit të NE, duke përfshirë zhvillimin e aftësive në sistemin e tanishëm të targetimit të komunitetit nëpërmjet futjes të një sistemi të përafërt përzgjedhje;<sup>200</sup>
- Kompensimin e rënive të fundit të shpenzimeve reale të programeve dhe të vlerës së vërtetë të përfitimit për Ndihmë Ekonomike;
- Të përmirësohet mbikëqyrja dhe koordinimi me qeverinë lokale në mënyrë që të sigurohet standardizimi i pagesave për përfituesit e NE përgjatë rajoneve.
- Rishikimin e Projektit për Përfitim të Njerëzve me Aftësi të Kufizuar, duke përfshirë

<sup>199</sup> Rritja e Tarifës tjetër të propozuar nga 7 Lekë për KWH do të shoqërohet me një subvencion prej 2.5 Lekë për KWh deri në 210 për një total prej mbi 250,000 familje dhe pritet të kushtojë midis 1.3 dhe 1.8 bilion Lekë në vit. Nëse subvencioni fokusohet më mirë, vetëm për familjet në nevojë, buxheti për programin do të ulet me 30 përqind të 0.8 bilion Lekë.

<sup>200</sup> Testi alternativ i të ardhurave, do të thotë teste të bëra në një numër relativisht të vogël të karakteristikave familjare për të llogaritur një rezultat i cili tregon mirëqenien e familjes. Këto karakteristika mund të jenë cilësia e shtëpisë, pronësia dhe struktura demografike e familjes, etj. Shih Coady, Grosh & Hodinott (2004).

vlerësimin e kritereve të së drejtës për to, kualifikime për të paaftët dhe sistemin e vlerësimit dhe të rishikohet nëse është i justifikueshëm dhe i përballueshëm, një sistem përfitimesh i veçantë për njerëzit me aftësi të kufizuara, i pavarur nga i gjithë përfitimi i Ndhmës Ekonomike për Varfërinë.

- Përgatitjen e një Strategjie financimi të zbatueshme për decentralizimin e shërbimit të kujdesit social.
- Zgjerimin e nismave që çojnë në zhvillimin e kapaciteteve për shpërndarje të decentralizuar të çdo programi për transfertë parash, përfshi këtu, planifikimin, zbatimin, monitorimin dhe kapacitetin e vlerësimit.
- Kryerjen e një rishikimi sistematik (duke përfshirë projektimin dhe zbatimin) për programin e subvencioneve të energjisë elektrike, duke synuar minimizimin e ndikimit të tarifave të energjisë elektrike mbi të varfërit, në mënyrë që të përmirësohet mekanizmi i targetimit dhe i shpërndarjes (përfshi këtu edhe mundësinë e lidhjes së tij me skemën aktuale të NE).

**Aneksi 8.1. Shpenzimet për mbrojtjen sociale sipas zonës, 2000-05**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>E tanishme në Lekë ('000)</b>						
Asistenca Sociale (1)	11,993,303	13,028,457	13,706,617	13,457,839	16,284,554	16,087,819
Programet e Tregut të Punës (2)	2,098,785	2,084,019	1,595,647	1,368,969	1,553,298	1,429,386
Pensionet (3)	21,587,340	25,059,319	28,715,130	32,102,954	35,830,128	40,213,156
Përfitimet afatshkurtra (4)	1,666,590	1,654,021	1,755,339	1,888,973	2,010,149	1,985,104
<b>Mbrojtja Totale Sociale</b>	<b>37,346,018</b>	<b>41,825,816</b>	<b>45,772,733</b>	<b>48,818,734</b>	<b>55,678,129</b>	<b>59,715,464</b>
<b>Konstante në Lekë ('000)</b>						
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Asistenca Sociale	11,993,303	12,746,953	12,592,862	12,372,829	14,495,879	13,864,692
Programet e Tregut të Punës	2,098,785	2,038,990	1,465,990	1,258,598	1,382,686	1,231,863
Pensionet	21,587,340	24,517,865	26,381,831	29,514,721	31,894,592	34,656,219
Përfitimet afatshkurtra	1,666,590	1,618,283	1,612,706	1,736,679	1,789,357	1,710,788
<b>Mbrojtja Totale Sociale</b>	<b>37,346,018</b>	<b>40,922,090</b>	<b>42,053,389</b>	<b>44,882,826</b>	<b>49,562,514</b>	<b>51,463,562</b>
<b>Memo: Deflatori CPI</b>	<b>1</b>	<b>1.02</b>	<b>1.09</b>	<b>1.09</b>	<b>1.12</b>	<b>1.16</b>
<b>Si përqindje e PBB</b>						
Asistenca Sociale	2.3	2.2	2.2	2.0	2.1	1.9
Programet e Tregut të Punës	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Pensionet	4.1	4.3	4.6	4.7	4.7	4.8
Përfitimet afatshkurtra	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
<b>Mbrojtja Totale Sociale</b>	<b>7.0</b>	<b>7.1</b>	<b>7.3</b>	<b>7.2</b>	<b>7.3</b>	<b>7.1</b>
<b>Si përqindje e shpenzimeve qeveritare totale</b>						
Asistenca Sociale	7.0	7.0	7.1	6.7	7.3	7.0
Programet e Tregut të Punës	1.2	1.1	0.8	0.7	0.7	0.6
Pensionet	12.7	13.5	14.9	16.0	16.1	17.6
Përfitimet afatshkurtra	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
<b>Mbrojtja Totale Sociale</b>	<b>21.9</b>	<b>22.5</b>	<b>23.8</b>	<b>24.3</b>	<b>25.0</b>	<b>26.1</b>

<sup>(1)</sup> Përfshin Ndihmë Ekonomike, Përfitime për paaftësi, Kujdesi Social dhe përfitime të tjera, Planifikim dhe administrim dhe kompensime për pensionistët për bukë, drita, si edhe për njerëzit në nevojë nga MoLSA.

<sup>(2)</sup> Përfshin Përfitime nga Papunësia, Programe Trajnimi, dhe Subvencione Rroge.

<sup>(3)</sup> Përfshin pensionet e moshës madhore, të paaftëve dhe të të mbijetuarve.

<sup>(4)</sup> Përfshin përfitime për maternitet, paaftësi të përkohshme dhe paaftësi shkaktuar nga puna, si edhe kostot administrative të ISSH

*Burimet:* MoF dhe ISSH

**Aneksi 8.2. Numri i përfituesve sipas programit, 2000–05**

<b>Zbatimi i Programve të Agjensive</b>	<b>Titulli</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Instituti i Sigurimeve Shoqërore</b>							
Përfitime afatgjata	Individë						
Pensione të Pleqërisë		427,228	437,239	446,101	448,889	449,266	438,350
Pensione Invaliditeti		29,810	30,367	31,051	31,190	31,385	34,117
Pensione të mbijetuarve		71,958	72,851	73,299	57,890	57,429	66,592
Pensione për merita të veçanta		290	288	270	258	258	260
Shpërblimi për Veteranët e Luftës *		4,368	4,446	4,714	4,617	3,653	3,635
Përfitime afatshkurtra	Individë						
Paaftësia e përkohshme		1,843	1,748	1,443	2,124	3,525	2,523
Maternitet		12,185	9,792	7,746	10,477	11,825	10,193
Aksidentet në punë		161	159	37	59	208	124
<b>Shërbimet Sociale Shtetërore</b>							
Ndihmë Ekonomike	Shtëpiakë	150,052	141,968	135,376	130,039	124,646	119,736
Urbane		66,714	61,115	58,836	55,424	53,006	51,518
Rurale		83,338	80,853	76,541	74,615	71,640	68,218
Përfitime nga paaftësia	Individë	43,100	46,966	49,025	51,813	54,667	58,542
Urbane		18,673	20,035	21,124	22,412	23,897	26,030
Rurale		24,427	26,931	27,901	29,401	30,770	32,512
Persona në Kujdes	Individë						
Fëmijë		742	748	724	763	779	652
Të rritur		240	245	314	319	316	317
Objekte të Kujdesit Social	Institucione	22	22	23	24	24	24
<b>Shërbimi i Punësimit Kombëtar</b>							
Përfitime papunësie	Individë	14627	16086	12496	11008	11941	10228
Mbështetje me të ardhura për papunësim nga privatizimi masiv	Individë	6639	3478	2514	2431	1103	1108
Program i Promovimit për Punësimin	Individë	11773	4769	4167	90	3385	0
Trajnim profesional	Individë	7277	7252	8558	8097	8328	7004

*Burimet: ISSH, SSS, NES.*

### Aneksi 8.3. Mjaftueshmëria e transfertave të SP në vitin 2002 dhe 2005

Table 3. SP transfers and their importance in household consumption. Value of transfers as % of hh consumption.

E.g. the Ndihme Ekonomike transfer amount constitutes 8.47 % of the recipient household's consumption.													
Source of Income	Total	Urban	Rural	Urban Quintiles					Rural Quintiles				
				Poorest	II	III	IV	Wealthiest	Poorest	II	III	IV	Wealthiest
<b>2005</b>													
Ndihme Ekonomike	8.5	9.9	7.8	16.0	9.4	7.5	6.3	5.8	11.0	6.6	5.2	4.3	4.5
Urban Old Age Pension	28.0	28.1	27.8	41.4	36.4	31.7	28.6	21.2	41.8	27.2	30.8	27.9	13.6
Rural Old Age Pension	14.4	15.1	14.3	20.9	18.6	9.9	13.8	11.8	21.1	15.5	14.9	11.1	9.9
Other Pensions	19.9	20.5	19.2	44.7	24.8	22.7	18.7	11.8	30.5	22.4	18.1	14.0	8.0
Unemployment Benefit	15.5	14.2	25.7	14.2	15.5	26.1	11.4	7.5	54.7	19.2	16.3	0.0	0.0
Maternity Benefit	11.3	14.9	7.0	28.7	13.5	41.0	1.1	8.9	6.3	22.4	10.1	4.2	2.9
Social Care	16.1	19.2	14.2	28.5	17.3	13.6	23.6	11.4	31.0	23.7	1.5	24.3	0.0
Other Public Transfers	18.8	20.5	15.9	29.0	8.4	12.1	21.2	25.5	21.7	12.9	10.4	10.0	24.0
All / Any Public Transfers	23.5	27.3	20.3	37.8	31.6	29.0	27.9	21.1	28.0	21.1	20.0	17.4	12.9
<b>2002</b>													
Ndihme Ekonomike	9.0	11.9	7.0	17.8	13.8	10.3	8.5	7.9	9.7	7.4	5.1	5.1	4.7
Urban Old Age Pension	25.8	28.2	21.4	42.3	30.0	30.3	31.1	23.8	26.6	23.5	21.0	24.7	17.7
Rural Old Age Pension	10.4	9.8	10.5	12.7	12.4	10.4	8.0	8.5	12.4	12.0	10.8	10.0	8.7
Other Pensions	20.9	23.1	19.4	32.4	22.0	24.8	22.2	20.8	24.2	24.7	16.8	18.6	13.6
Unemployment Benefit	14.8	15.6	12.2	37.8	22.2	15.4	16.4	10.2	5.6	24.8	13.5	6.7	0.0
Maternity Benefit	14.4	18.2	10.4	25.8	15.6	17.0	29.2	12.4	21.1	13.0	17.4	4.7	3.6
Social Care	19.6	27.9	16.8	31.0	53.4	10.1	16.9	24.0	24.4	13.3	17.9	8.8	0.0
Other Public Transfers	14.6	11.6	18.0	7.6	24.5	7.3	10.7	9.6	14.1	7.6	13.4	5.8	32.2
All / Any Public Transfers	20.7	25.7	16.6	32.7	28.9	25.9	26.3	22.6	19.1	17.5	15.2	16.7	15.6



#### Aneksi 8.4. Mjaftueshmëria e NE Përfitime Sipas Rrethit

	urbane				rurale			
	num i obs	min	maks	st. dev	num i obs	min	maks	st. dev
Berat	17	1600	3200	457	18	1500	3400	618
Bulqizë	9	1400	4000	807	33	1000	3200	482
Delvinë	0	.	.	.	0	.	.	.
Devoll	1	6800	6800	.	2	4400	6700	1626
Dibër	12	1600	4000	822	66	300	3000	641
Durrës	1	2000	2000	.	0	.	.	.
Elbasan	13	2000	4100	655	14	500	2000	364
Fier	6	2000	3800	662	1	3800	3800	.
Gramsh	11	800	7000	1567	4	500	2400	799
Gjirokastrë	0	.	.	.	0	.	.	.
Has	5	2550	3800	467	19	1500	5200	870
Kavajë	7	300	3200	951	1	3000	3000	.
Kolonjë	1	1400	1400	.	1	500	500	.
Korçë	11	167	4300	1200	3	1000	1070	43
Krujë	0	.	.	.	1	3000	3000	.
Kuçovë	1	3000	3000	.	1	2000	2000	.
Kukës	20	1700	4000	633	55	1200	6200	982
Kurbin	8	1500	3500	609	7	1000	3000	768
Lezhë	1	2400	2400	.	0	.	.	.
Librazhd	3	375	1500	602	30	450	3900	556
Lushnjë	3	2500	2900	197	1	4000	4000	.
Malësi e Madhe					8	1000	2800	612
Mallakastër	0	.	.	.		.	.	.
Mat	2	2000	3000	706	10	1600	6000	1764
Mirditë	2	2700	4100	990	10	1500	3600	783
Peqin	3	2800	3000	115	0	.	.	.
Permet	0	.	.	.	0	.	.	.
Pogradec	1	3400	3400	.	8	700	1800	366
Pukë	5	2000	4200	797	6	1200	3200	721
Sarandë	1	2500	2500	.	2	500	800	212
Skrapar	1	2800	2800	.	3	1400	3000	896
Shkodër	17	2200	3800	464	6	800	3000	792
Tepelenë	0	.	.	.	4	1000	2000	443
Tiranë	19	1500	3400	540	12	700	3500	866
Tropojë	11	1800	3800	572	22	2000	5100	743
Vlorë	1	3400	3400	.	1	2500	2500	.
<b>Totali</b>	<b>193</b>	<b>167</b>	<b>7000</b>	<b>852</b>	<b>350</b>	<b>300</b>	<b>6700</b>	<b>1095</b>

Burimi: LSMS 2005.



## 9. UJI

*Në Shqipëri, gjatë këtyre viteve të fundit kanë ndodhur përmirësime të rëndësishme në shërbimin me ujë dhe kanalizimet si dhe në efikasitetin operative të ndërmarrjeve të ujësjellësive. Megjithatë, këto përmirësime kanë ecur me një ritëm shumë të ulët, të shoqëruara me një përmirësim të kufizuar në rezultate - Shqipëria ende renditet në vendet e Evropës dhe Azisë Qendrore (EAQ) si një nga vendet me performancë të ulët në këtë sektor, në aspektet e aksesit, cilësisë së shërbimit, efikasitetit dhe performancës financiare. Për më tepër, përmirësimet në efikasitetin janë frenuar nga rritjet në kostot e operacionale dhe të mirëmbajtjes (O&M), duke e lënë sektorin të varur në një masë të madhe nga subvencionet publike. Arsyeja kryesore është që pjesa më e madhe e ujësjellësive mbeten deficitare në fonde për shkak të humbjeve të mëdha (si teknike ashtu dhe tregëtare), nivelit të ulët të arkitimeve, tarifave të ulëta dhe menaxhimit jo-eficient (mbingarkesë me staf, mungesa e matësive, sistemet e dobëta të menaxhimit), për shkak të stimuljeve të gabuar dhe reformave institucionale të papërfunduara. Përveç kësaj, gjendja e dobët dhe degraduar e infrastrukturës krijon detyrime të ardhshme potenciale që kërkojnë investime edhe më të mëdha për mirëmbajtjen dhe rehabilitimin, qoftë edhe për të funksionuar në nivelin aktual të shërbimit. Pavarësisht nga këto, në Shqipëri ekziston një larmishmëri midis ujësjellësive të ndryshëm në drejtim të efikasitetit dhe performancës financiare, dhe disa prej tyre kanë arritur pranë standardeve ndërkombëtare, si në aspektin e kryerjes së shërbimit ashtu dhe të efikasitetit.*

*Reformat përshpejtuese, d.m.th. përmirësimi i kuadrit stimulues në performancën e shërbimit dhe përmirësimet në sistemin e ndarjes së fondeve nga buxheti qendror, me synim kalimin e ujësjellësive të tjerë drejt efikasitetit të shërbimit, mund të rezultojnë në ulje të subvencioneve aktuale që arrijnë deri në 0,8 përqind të PBB në vit. Këto kursime mund të përdoren për të zgjeruar aksesin në shërbimet e ujësjellësive për familjet e varfëra dhe për të përmirësuar cilësinë dhe kohëzgjatjen e furnizimit me ujë për mbarë publikun në përputhje me objektivat e këtij sektori. Pa një përshpejtim të zbatimit të reformave, sektori më shumë do ta shtojë sesa kufizojë vartësinë e tij nga fondet publike dhe përmbushja e qëllimeve të tij do të vihej në rrezik.*

### A. INSTITUCIONET E SEKTORIT

9.1 **Sektori i ujit dhe higjienës<sup>201</sup> në Shqipëri ndodhet në një gjendje paqëndrueshmërie.** Ligji për Decentralizimin i miratuar në vitin 2000 (Ligji 8652) i jep Njësitë të Qeverisjes Vendore<sup>202</sup> përgjegjësinë unike për realizimin e furnizimit me ujë dhe shërbimet e higjienë/kanalizimit. Megjithatë, qeveria qendrore nëpërmjet Ministrisë së Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit (MPPTT), ka ende në pronësi dhe në përdorim të saj asetet e më shumë se 54 ujësjellësive të cilët i shërbejnë 66% të popullatës.<sup>203</sup> Përveç ndërmarrjeve të ujësjellësive, komunat ofrojnë shërbime të furnizimit me ujë dhe shërbime higjienë/kanalizimi nëpërmjet më shumë se 600 sistemeve individuale. Pjesëmarrja private në sektor është e kufizuar në një koncesion dhe 2 kontrata menaxhimi në 6 ujësjellësia që i shërbejnë një popullsie totale prej 700,000 banorësh.

9.2 Tansferimi i aseteve nga qeveria qendrore në atë vendore duhet të përfundojë në Dhjetor 2006 (siç është dekretuar nga Kryeministri në Maj 2006).<sup>204</sup> Megjithatë, është e nevojshme që paraprakisht të zgjidhen një seri problemesh në aspektin e drejtimit dhe atë financiar, si p.sh. ndarja e aseteve të ujësjellësive ndërmjet shumë Njësitë të Qeverisjes Vendore, krijimi i Bordeve të Mbikqyrjes,

<sup>201</sup> “Uji” i referohet furnizimit me ujë në shtëpi nëpërmjet rrjetit, dhe “higjienë” i referohet grumbullimit dhe trajtimit të ujrave të zeza, (kanalizimeve të ujrave të zeza) dhe higjiena “në banesë” (gropat e zeza dhe septike), por nuk përfshin kullimin e ujit nga shiu dhe grumbullimin dhe hedhjen e mbetjeve inerte.

<sup>202</sup> 65 bashki, 309 komuna dhe 12 Rajone (Qarqe) përbëjnë Njësitë të Qeverisjes Vendore.

<sup>203</sup> Megjithatë, tregu është gjeografikisht i përqendruar në 5 ujësjellësia më të mëdhenj bashkiakë (Tiranë, Durrës, Vlorë, Elbasan dhe Fier) të cilët i shërbejnë 45% të popullsisë totale në shkallë vendi.

<sup>204</sup> Deri tani, vetëm 18 sisteme dhe 7 ndërmarrje ujësjellësash u janë transferuar njësitë të qeverisjes qendrore

financimi i ardhshëm nga qeveria qendrore dhe mbështetja nga kjo qeveri për zhvillimin e kapaciteteve qeverisjeve vendore për të marrë përsipër përgjegjësitë e reja. Me përfundimin e decentralizimit, qeveria qendrore, nëpërmjet MPPTT dhe Inspektoriatit Shtetëror të Higjienës të MSH, ruan përgjegjësinë për menaxhimin e burimeve ujore, dhe të rregullatorit në cilësinë dhe realizimin e shërbimit. Drejtoria e Përgjithshme e Ujësjellës Kanalizimeve (DPUK) është agjencia kryesore për politikën dhe strategjitë sektoriale, planifikimin e investimeve, si dhe shpërndarjen e fondeve, monitorimin dhe standardet e performancës së sektorit. Njësitë e Qeverisjes Vendore kanë autoritetin e vendosjes së tarifave - pas aprovimit nga Enti Rregullator i Ujërave - dhe të shkëputjes nga rrjeti i lidhjeve të paligjshme dhe klientëve që nuk paguajnë faturat.

**Tabela 9.1. Shqiptarëve që u Shërbehet nëpërmjet Rrjetit të Ujësjellësit**

<b>Njësitë e Qeverisjes Vendore (numri)</b>	<b>Bashkitë (65)</b>	<b>Komunat (309)</b>	<b>Total</b>
Popullsia (në milion)	1.4	1.7	3.1
Popullsia që është e lidhur me rrjetin e ujit (në milion)	1.3	1.1	2.4
% e shërbyer	93%	66%	78%
Nga të cilat: nëpërmjet 54 ujësjellesave	1.3	0.8	2.1
Nëpërmjet 600 sistemeve të komunave	-	0.4	0.4

*Burimi: MPPTT.*

## **B. TENDENCAT NË SHPENZIME DHE FINANCIM**

**9.3 Shpenzimet e qeverisë për ujin dhe higjienën/kanalizimet janë pesëfishuar që prej vitit 2000.** Tendencat në shpenzimet totale dallojnë dy periudha (Tabela 9.2). Në periudhën ndërmjet vitit 1995 dhe 1999, shpenzimet ranë menjëherë nga 1.1% në 0.4% të PBB-së. Pjesa më e madhe e shpenzimeve u përqëndruan në investime kapitale të nevojshme për të përmirësuar dhe zëvendësuar infrastrukturën e vjetër, më pak shpenzime në funksionim dhe mirëmbajtje (pjesërisht për arsye të kostos së lirë të energjisë, e cila subvencionohej në masë të konsiderueshme nga qeveria). Që prej vitit 1999, shpenzimet e qeverisë janë rritur në mënyrë konstante dhe kanë arritur nivelet e mëparshme. Në 2005, ato ishin në nivelin 0.6 % të PBB-së, ose 2.3% të shpenzimeve totale të qeverisë<sup>205</sup> dhe 18% të shpenzimeve totale në infrastrukturë, nga 5% që ishin në vitin 1999. Subvencionet për kostot operacionale të cilat përfaqësojnë më pak se gjysmën e këtyre shpenzimeve, konsumojnë rreth 1.2% të buxhetit, ndërsa investimet publike (që nuk financohen nga donatorët) në sektor përfaqësojnë 7.3% të buxhetit total të investimeve. Ndërkaq aksesin në kanalizime është dukshëm më i ulët sesa në furnizimin me ujë, gjatë dhjetë viteve të fundit 77% e shpenzimeve totale (1.7% të buxhetit) janë bërë në furnizimin me ujë.

**9.4 Raporti i shpenzimeve operacionale përkundrejt shpenzimeve për investime ka pësuar rritje në nivele të pazakonta, duke reflektuar kështu kostot operacionale në rritje të ujësjellësave.** Komives etj. (2005), nëpërmjet shfrytëzimit të të dhënave të kombinuara të kostos, vlerëson që kostot kapitale përbëjnë rreth 2/3 e kostove totale gjatë gjithë ciklit të jetës së sistemeve të ujësjellësave dhe kanalizimeve. Megjithatë, shpenzimet operacionale kanë kapërcyer nivelet shpenzimet kapitale dhe kanë shfaqur një tendencë në rritje, tipike kjo edhe për vende të tjera të EAQ. Shpenzimet në rritje të energjisë të cilat përfaqësojnë rreth 50% të kostove operacionale të ujësjellësave, e shpjegojnë në një masë të konsiderueshme këtë tendencë. Vlerësohet se rritja 60% e tarifave të energjisë në periudhën nga 2001-2005 (Kapitulli 11), ka rezultuar në një rritje prej 30% të kostove operacionale totale të ujësjellësave. Për shumë ujësjellës, kjo ka çuar gjithashtu në mospagimin e faturave të energjisë ndaj KESH, dhe për rrjedhojë në akumulim të borxheve të vjetra.<sup>206</sup>

<sup>205</sup> Nga 0.6% të shpenzimeve totale të qeverisë në vitin 2000.

<sup>206</sup> Shpenzimet brenda kostos operacionale mund të zërthehen më tej në kosto të energjisë (mesatarisht 49% gjatë pesë viteve të fundit); paga dhe kontribute sociale (pensione etj.) (36%); materiale për mirëmbajtje (9%); kimikate (3%); taksa (2%); dhe shpenzime të tjera (2%). Zbërthimi i kostove operacionale nuk përfshin pagesat e vonuara - të cilat kanë qenë të konsiderueshme në pesë vitet e fundit - për arsye të kufizimeve në

**Tabela 9.2. Shpenzimet Totale në Furnizimin me Ujë dhe në Kanalizime sipas Llojit dhe Burimit, 1995-2005 (në milion lekë)**

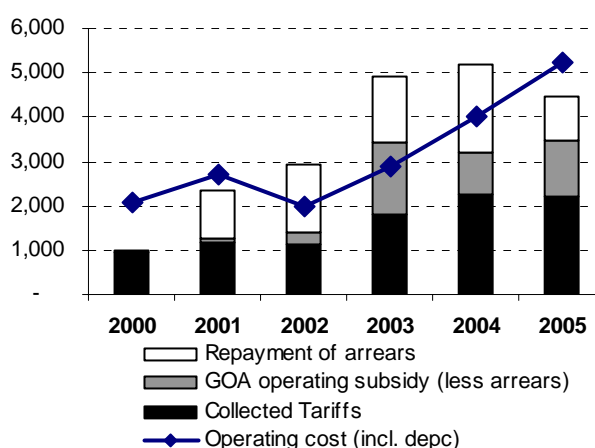
	Shpenzimet kapitale			Shpenzimet operacionale			Shpenzimet e Qeverisë Shqiptare		Shpenzimet në total	
	Qeveria	Donatorët	Sektori Privat	Qeveria	Tarifat e shërbimit (tarifat)	Shlyerja e detyrimeve të vonuara	Si përqindje të buxhetit total	Si përqindje e PBB	Si përqindje e PBB	Si përqindje e PBB
1995	1,522	223		139	590				2,474	1.1%
1996	1,599	146		31	550			0.5%	2,327	0.7%
1997	566	209		45	400			0.2%	1,219	0.4%
1998	1,054	377		136	700			0.3%	2,267	0.5%
1999	702	207		55	850			0.2%	1,814	0.4%
2000	977	776		72	916		1,049	0.6%	2,741	0.5%
2001	1,377	560		77	1,108	1,100	2,554	1.5%	4,222	0.7%
2002	1,903	653	56	280	1,085	1,521	3,704	2.0%	5,499	0.9%
2003	1,759	2,022	105	1,604	1,621	1,500	4,863	2.5%	8,612	1.3%
2004	3,008	2,001	205	927	2,130	2,000	5,935	3.0%	10,272	1.3%
2005	2,792	1,650	205	1,254	2,130	991	5,037	2.3%	9,022	1.1%

Burimet: MF, MPPTT, Fondi Zhvillimit Shqiptar (FZHSH).

9.5 **Investimet financohen me transferta nga qeveria qendrore tek ajo lokale dhe ujësjellësat bazuar në akordimin vjetor të fondeve, si dhe nëpërmjet financimit të donatorëve.**<sup>207</sup> Investimet vjetore totale në sektor përbëjnë rreth 0.6% të PBB, nga të cilat 1/3 financohen prej donatorëve, kryesisht nëpërmjet huave të garantuara nga qeveria. Vlerësohet që familjet shqiptare kanë shpenzuar në vit në masën 0.4%, ose më shumë, të PBB në investime kapitale, përfshi këtu depozitat në çati dhe puset, për të kompensuar mungesën e furnizimit nga rrjeti. Ujësjellësat më të mëdhenj (Tiranë, Durrës, Elbasan) kanë përfituar hua të siguruara nga qeveria për projekte të veçanta. Këto hua kanë qenë relativisht të vogla, me një mesatare prej 11 milion US\$ në vit gjatë pesë viteve të fundit, nga të cilat 2.6 milion US\$ e përbëjnë huatë e Bankës Botërore. Në fund të vitit 2005, shuma e këtyre huave arriti në 35.2 milion US\$.

9.6 Kështu, në vitet e fundit vartësia e sektorit nga transfertat e qeverisë qendrore është rritur. Pavarësisht rritjeve të fundit në tarifa, shitje dhe përqindjet e arketimeve, të ardhurat e sektorit mbulojnë vetëm 57% të kostove operacionale dhe të mirëmbajtjes (O&M), përfshirë dhe amortizimin. Defiçiti operacional mbulohet pjesërisht nga subvencionet e qeverisë qendrore për koston operacionale (mesatarisht rreth 0.7 miliardë lekë gjatë periudhës 2000-2005). Po kështu, qeveria qendrore transferon rreth 1.6 miliardë lekë në vit për të shlyer detyrimet e papaguara ndaj institucioneve të tjera buxhetore dhe jobuxhetore (0.20% e PBB). Rreth 34% të këtyre detyrimeve të vonuara i përkasin kompanisë shtetërore të energjisë, KESH, dhe pjesa tjetër Institutit të

**Figura 9.1. Financimi i Kostove Operacionale nëpërmjet Tarifave dhe Subvencioneve të Qeverisë Shqiptare (në milion Lekë)**



Burimet: MF, MPPTT, FZHSH.

disponueshmërinë e të dhënave. Nëse do të përfshiheshin dhe pagesat e vonuara, përqindja e kostove operacionale për energjinë do të ishte më e lartë.

<sup>207</sup> Donatorët kryesorë shumëpalësh përfshijnë EIB, Banka Botërore, Banka Islamike për Zhvillim. Disa prej donatorëve dypalësh janë KFW, USAID, Italia, Austria, Norvegjia dhe Luksemburgu.

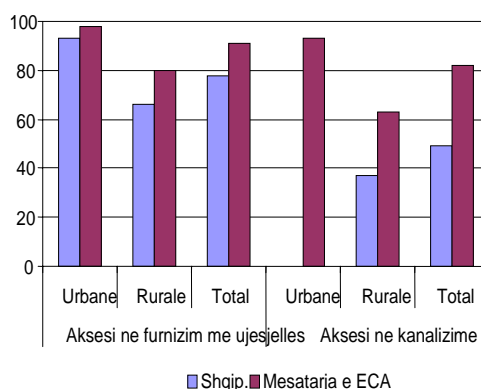
Sigurimeve Shoqërore, Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe Kompanisë Kombëtare të Naftës.

### C. REZULTATET

9.7 **Pavarësisht përmirësimeve të kohëve të fundit, aksesit në shërbimet e furnizimit me ujë dhe kanalizimeve ka mbetur shumë i ulët krahasuar me vendet e tjera të EAQ.**<sup>208</sup> Të dhëna nga LSMS<sup>209</sup> i 2002 dhe 2005, tregojnë një përmirësim të vazhdueshëm si në drejtim të sigurimit të ujit të pijshëm dhe rrjetit të kanalizimeve brenda banesave,<sup>210</sup> i pari duke u rritur nga 42% të familjeve në 1999 në 56% në 2005. Megjithatë, midis 17 vendeve të EAQ për të cilat ka të dhëna të krahasueshme, Shqipëria renditet e 11-ta përsa i përket aksesit në furnizimin me ujë (Aneksi 5.1). Përqindja e popullsisë shqiptare që është e lidhur me rrjetin e furnizimit me ujë vlerësohet të jetë në nivelin 78% përkundrejt një mesatareje prej 91% në vendet EAQ's.<sup>211</sup> Dhe pavarësisht përpjekjeve për të zgjeruar shkallën e mbulimit gjatë dekadave të fundit, aksesit në furnizimin me ujë dhe kanalizime në zonat rurale mbetet shumë më i ulët se në zonat urbane. Nëse 93% e popullsisë urbane është e lidhur me rrjetin, në zonat rurale vetëm 66% e popullsisë është e lidhur me të (Figura 9.2). Gjatësia totale e rrjetit të ujësjellësave vlerësohet nga MPPTT të jetë 10,200 km në zonat urbane dhe 10,040 km në zonat rurale. Në fakt, 91% e ujit të prodhuar nga ujësjellësat është nëntokësor (puset e hapura dhe burimet natyrore), dhe vetëm Tirana mbështetet pjesërisht për furnizimin e saj në ujërat sipërfaqësore. Ekziston vetëm një impiant trajtimi për ujin (i cili furnizohet nga burimi i ujërave sipërfaqësore të Tiranës), ndërsa të gjitha burimet e tjera janë të një cilësie të mirë dhe trajtohen vetëm me klor.

9.8 **Situata paraqitet më e keqe në lidhje me higjienën/kanalizimet.** Vetëm 49% e popullsisë është e lidhur me rrjetin e kanalizimeve të ujërave të zeza, të transportueshme nëpërmjet ujit, krahasuar me shifrën 82% për rajonin e EAQ-s. Në zonat urbane, ky tregues vlerësohet të arrijë në 64%, përkundrejt shifrës 37% në zonat rurale. Përqindja e popullatës me akses në sisteme të përmirësuara të kanalizimeve, përfshirë gropat septike dhe ato të ujërave të zeza të përmirësuara (treguesi ndërkombëtar më i përdorur), nuk dihet e saktë, por vlerësohet të jetë më e lartë se shifra 49% që përmendet më lart. Në Shqipëri nuk ekzistojnë impiante të trajtimit të ujërave të zeza. Të gjithë ujërat e zeza të grumbulluara shkarkohen direkt në basenet ujore, duke shkaktuar një ndotje mjedisore të konsiderueshme. Gjatë

**Figura 9.2. Aksesit në Furnizimin me Ujë dhe Kanalizime – Shqipëri dhe EAQ, 2004**  
(% të popullatës)



*Burimet:* Te dhëna nga EAQ (Banka Botërore, 2006, Libri i Vogel i te Dhenave Jeshile); Te dhëna për Shqipërinë nga MPPTT

<sup>208</sup> Të dhëna të besueshme mbi përqindjet e mbulimit në Shqipëri nuk ekzistojnë dhe krahasimet në nivel ndërkombëtar ndërlikohen nga përkufizimet lokale të termit “akses”, të cilat ndryshojnë nga treguesit ndërkombëtarë standart. Të dhëna në lidhje me aksesin në furnizimin me ujë luhaten nga 93% në më pak se 50%, në varësi të burimeve të të dhënave dhe përkufizimeve të përdorura.

<sup>209</sup> Përfshijnë të dhëna të revokuara për 1990.

<sup>210</sup> Këto nuk janë tregues të njohur ndërkombëtar për aksesin (siç përcaktohet nga Programi i Përbashkët i Monitorimit KUSH/UNICEF dhe miratuar në Strategjinë e Sektorit të Ujërave në Shqipëri).

<sup>211</sup> Përkufizimi i njohur ndërkombëtar për termin “akses” është: “akses në një burim uji të përmirësuar” përkufizuar si në drejtim të cilësisë së ujit ashtu edhe sasisë. Të dhëna shfrytëzueshmërie në Shqipëri i përkasin klienteve që kanë lidhje me rrjetin; megjithatë, shumë konsumatorë “të lidhur” me rrjetin aktualisht nuk marrin ujë mjaftueshëm (për arsye të sistemit të papërshtatshëm apo presionit të ulët të ujit), apo uji që ato marrin nuk është i sigurt për t’u pirë për arsye të ndotësive kimikë dhe biologjikë. Për pasojë, niveli aktual i aksesit mund të jetë shumë më i ulët se 78%.

2005, u dorëzuan për shfrytëzim dy impiante për trajtimin e ujërave të zeza në Pogradec dhe Kavajë, me një zonë shërbimi të kombinuar për rreth 100,000 njerëz, ndërkohë që impiante të tjera parashikohen të ndërtohen në Korçë, Krujë, Shkodër, Durrës, Sarandë dhe Lezhë.

**9.9 Cilësia e shërbimit është gjithashtu nën nivelet e matura në vende të tjera të EAQ-s dhe vendeve të tjera të krahasueshme me Shqipërinë, me të ardhura të ulta dhe të mesme.** Shumë konsumatore të lidhur me rrjetin nuk marrin ujë në sasi të mjaftueshme për arsye të presionit të ulët të sistemit, apo uji me të cilin furnizohen nuk është i pijshëm prej ndotësve kimikë dhe biologjikë. Një studim i fundit i Bankës Botërore<sup>212</sup> vëren që, nëse aplikohen satandartet e cilësisë së shërbimit me ujë, siç janë orët e furnizimit dhe cilësia e ujit, aksesit në furnizimin me ujë në Shqipëri mund të bjerë nga shifra 78%, matur sipas “mbulimit të centralizuar të furnizimit me ujë”, në 21%. Ndërkohë që ka pak të dhëna të besueshme mbi cilësinë e ujit, pranohet që cilësia e tij është e dobët për arsye të nivelit të lartë të ndotjes nga rrjedhjet në tubacione dhe futja e ajrit në toper shkak të mos furnizimit të vazhdueshëm me ujë. Raportet periodike të Institutit të Shëndetit Publik vlerësojnë që 84.2% të ujit të analizuar i përmbush standardet mikro-biologjike. Ndërsa në 2005, LSMS raporton që 80% e familjeve e konsiderojnë cilësinë e ujit si të përshtatshme për pirje, kurse 44% raportojnë që përdorin ujin e blerë me shishe. Cilësia dhe furnizimi i dobët me ujë të pijshëm, dhe shërbimet e dobta përsa i përket higjienës/kanalizimeve, kontribuojnë në sëmundje të lidhura me ujin si diarreja, që është arsyeja kryesore e vdekshmërisë tek fëmijët nën 5 vjeç, dhe shkakton gjithashtu një degradim mjedisor të konsiderueshëm.<sup>213</sup>

<sup>9.10</sup> **Kohëzgjatja e furnizimit.** Ndërsa kohëzgjatja e furnizimit me ujë nga rrjeti është rritur nga 2 në 13 orë në ditë<sup>214</sup> në periudhën ndërmjet 2001 dhe 2005, ajo ende mbetet si një nga më të ulëtat e të gjitha vendeve të EAQ (mesatarja e vendeve të EAQ për të cilat ne disponojmë të dhëna është 19 orë). Megjithatë disa qytete marrin ujë pothuaj në mënyrë të vazhdueshme, pjesa dërrmuese furnizohen me ujë të rrjedhshëm nga rrjeti për më pak se 12 orë në ditë (Tabela 9.3). Koha e gjatë e reagimit ndaj

**Tabela 9.3. Kohëzgjatja e Furnizimit me Ujë, 2005**

Ujës/jellësi/ Objekti	Orë/ditë	Ujës/jellësi/ objekti	Orë/ditë	Ujës/jellësi/ objekti	Orë/ditë
<b>Rajoni Verior</b>		<b>Rajoni Qendror</b>		<b>Rajoni Jugor</b>	
Koplik	5	Durres	8	Corovode	6
Lac	6	Peqin	10	Delvine	7
B.Curri	8	Lushnje	10	Bilisht	8
Krumë	10	Kruje	12	Tepelene	8
Pukë	10	Tirane	12	Gjirokaster	8
Kukës	10	Elbasan	12	Bilisht	8
Rrëshen	10	Kavaje	12	Pogradec	10
Peshkopi	10	Kucove	12	Permet	17
Burrel	10	Fier	14	Sarande	17
Bulqizë	18	Berat	18	Vlore	20
Shkodër	20	Librazhd	24	Korce	24
Lezhë	20	Gramsh	24	Erseke	24
<b>Mesatarja</b>	<b>11.4</b>	<b>Mesatarja</b>	<b>14.0</b>	<b>Mesatarja</b>	<b>13.1</b>
<b>Mesatarja e 36 qyteteve = 12.8 orë</b>					

*Burimi: MPPTT.*

<sup>212</sup> Rëndësia e monitorimit: Si të përshtasim Objektivat e Mijëvjeçarit dhe Treguesit e Qëndrueshmërisë Mjedisore me kushtet lokale në ECA”, Banka Botërore (2006).

<sup>213</sup> Instituti i Shëndetit Publik vlerëson shkallën e përhapjes së sëmundjeve të shkaktuara nga uji i pijshëm i ndotur si 14-18 raste në 1,000 banorë në vit. Ndërsa kjo nuk përben një shkallë të lartë përhapjeje, shteti raporton që të dhënat për shëndetin publik nuk raportohen në një masë të gjerë në Shqipëri dhe presupozohet që shifra më lart përbën vetëm një fraksion të përqindjes reale të përhapjes së sëmundjes.

<sup>214</sup> Burime të tjera (si Raporti Paraprijës për Infrastrukturën e Bankës Botërore 2006) vlerësojnë si mesatare të kohës së furnizimit me ujë 6 orë në ditë.

defekteve në tubacione (vlerësuar nga Njësia e Monitorimit dhe Standardeve si 1.5 defekte për km në vit, të ngjashme me mesataren e vendeve të EAQ), citohet nga qytetarët dhe përfaqësuesit e qeverisë si një problem që i shtohet kohëzgjatjes së kufizuar të furnizimit me ujë.

9.11 **Mekanizmat e përshtatjes me situatën.** Shqiptarët janë përballur me kosto shtesë të konsiderueshme për të kompensuar furnizimin e dobët me shërbimet bazë të furnizimit me ujë, si dhe me shërbimet e higjienës/kanalizimeve nga shteti, nëpërmjet një game mekanizmash, të cilat përfshijnë:

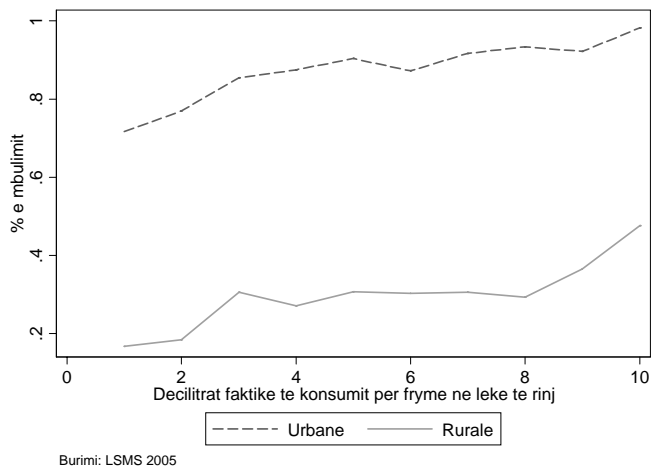
- *Depozitat në çati:* Rreth 70 përqind e banorëve në qendrat urbane kanë instaluar depozita në çatitë e apartamenteve dhe shtëpive të tyre për t'ju përgjigjur furnizimit me ndërprerje të ofruar nga ujësjellësat. Duke supozuar një mesatare prej 350 US\$ për koston dhe instalimin e depozitave të ujit, investimet private nga familjet që prej vitit 1991-2004 vlerësohen rreth 5.1 milion US\$ ose 0.1 përqind e PBB-se vjetore.
- *Puset sipërfaqësore.* Një përqindje e konsiderueshme e banorëve në zonat rurale dhe peri-urbane (në mënyrë hipotetike vlerësuar në rreth 20 përqind të banorëve rurale) kanë hapur puset e tyre për të kompensuar furnizimin e pamjaftueshem (apo jo ekzistent) me ujë nga ujësjellësat. Duke marrë parasysh që një mesatare e koston për hapjen e një pusi varion nga 2000 US\$ - 5000 US\$, investimet private në puse nga familjet në zonat rurale dhe peri-urbane që nga viti 1991 vlerësohen në 8-9 milion US\$, ose 0.3 përqind të PBB-së vjetore.
- *Furnizimi me çisterna.* Ka vetëm të dhëna gojore në lidhje me çisternat e ujit, por ato njihen si një burim i rëndësishëm i furnizimit me ujë për ata që nuk ju shërbehet fare ose që nuk furnizohen sa duhet, në veçanti familjet e varfëra të cilat nuk kanë akses në rrjet. Një vëzhgim i kryer nga një Analizë e Varfërisë dhe Impaktit Social (PSIA) në tetë qytete në vitin 2004, konfirmoi që çisternat e ujit ishin mjaft më të kushtueshme (për m<sup>3</sup> ujë) sesa furnizimi nga rrjeti.
- *Uji i ambalazhuar në shishe.* Siç është thënë më lart, një pjesë e konsiderueshme e familjeve blejnë ujë të pijshëm me shishe të mbyllura. Kostot e ujit me shishe variojnë nga 1,000 në 3,000 lek/muaj përkundërt një mesatare të fatures totale të ujit të furnizuar nga rrjeti, përfshirë edhe atë për pirje, prej rreth 600 lekë/muaj.



## Barazia

9.12 **Aksesi i familjeve në shërbimet e furnizimit me ujë dhe higjienës/kanalizimeve varion edhe nga niveli i të ardhurave.** Figura 9.3 tregon pabarazinë në aksesin ndaj shërbimeve me ujë me decilitra të shpenzuara nga çdo konsumator i popullsisë urbane dhe rurale. Si në zonat urbane ashtu dhe ato rurale, segmentet më të varfëra të popullsisë kanë me pak shanse për të patur akses ndaj shërbimeve. Diferencat janë më të mëdha në zonat urbane sesa në ato rurale. Për më tepër, nga të tre rajonet (verior, jugor dhe qendror), rajoni verior ka aksesin më të ulët në furnizimin me ujë dhe higjienë/kanalizime në vend, dhe ka relativisht diferenca të mëdha në akses nga njëri rajon në tjetrin. Pabarazia është më e lartë po të marrim parasysh që familjet e varfëra në shumicën e rasteve nuk janë të lidhura me rrjetin dhe për rrjedhojë nuk përfitojnë nga subvencionet për sektorin, siç ndodh me familjet që janë të lidhura me rrjetin (segmentet më të pasura).

**Figura 9.3. Përqindja e Popullatës së cilës i Shërbehet me Ujë të Rrjedhshëm brenda Banesës**



Burimi: LSMS 2005

## Efiçienca

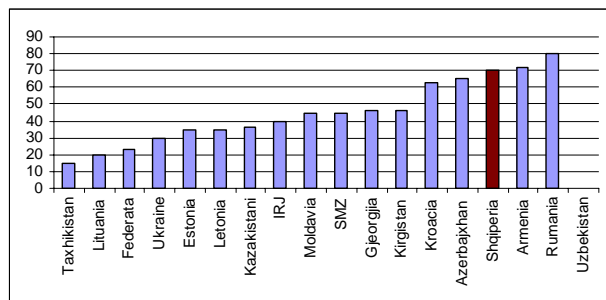
9.13 Shkaku kryesor i deficiteve operacionale dhe rezultateve të dobëta është efiçienca e ulët e sektorit. Pjesa më e madhe e ndërmarrjeve vuajnë nga sistemet e dobëta administrative dhe menaxhuese të cilat sjellin inefficiencë të papranueshme operacionale, përfshirë këtu nivelet e larta të ujit që nuk gjeneron të ardhura, mbingarkesë me staf dhe kosto të lartë prodhimi. Infrastruktura e varfër dhe në degradim të shpejtë, që është pasojë e nivelit të ulët të shpenzimeve për mirembajtje, të investimeve në infrastrukturën fizike, dhe përdorimi masiv i aseteve të vjetra përtej niveleve të një riparimi efektiv, rëndohet edhe nga kontrollat e dobëta operacionale dhe mungesa e theksuar e matesave të ujit.

9.14 **“Uji që nuk prodhon të ardhura” (NRW) është shumatorja e inefficiencës së sektorit.** Ai matet me përqindjen e ujit të prodhuar që nuk shitet (d.m.th. nuk faturohet) dhe është një kombinim i humbjeve teknike (rrjedhjeve në rrjet) me ato tregtare.<sup>215</sup> **Me një shifër prej 69%, mesatarja e ujit që nuk prodhon të ardhura në Shqipëri është shumë më e lartë dhe shumë më larg asaj të vendeve të tjera të EAQ-s (38 përqind) dhe vendeve në zhvillim** (Figura 9.4). Treguesi i performancës më të mirë për 123 ndërmarrje të ujësjellësit në 44 vende në zhvillim ka arritur në më pak se 23 përqind NRW,<sup>216</sup> ndërsa mesatarja në vendet e zhvilluara është rreth 15 përqind. NRW në Shqipëri ka mbetur relativisht konstant në pesë vitet e fundit. Pavarësisht nga kjo, ekzistojnë diferenca ndërmjet ndërmarrjeve të ujësjellësit. Pesëmbëdhjetë prej tyre e kanë NRW mbi 70 përqind, 8 nën 30 përqind, dhe pjesa tjetër ndërmjet 30 dhe 70 përqind (Figura 9.5). Vlerësohet që humbjet teknike (rrjedhjet në rrjet) përbëjnë më shumë se 50 përqind të NRW, ndërsa pjesa tjetër ka të bëjë me humbjet tregëtare (gjithësesi është shumë e vështirë për ta vërtetuar këtë vlerësim). Shumë lidhje ilegale janë rezultat i rritjes së numrit të vendbanimeve informale në periferi të qendrave urbane (vitet e fundit ka patur një migrim masiv nga zonat rurale në ato urbane).

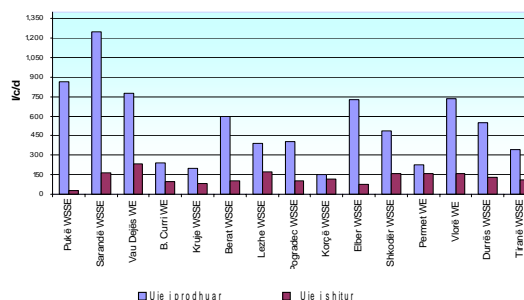
<sup>215</sup> Disa nën kontrollin e ndërmarrjeve p.sh. lidhjet e paligjshme dhe uji i pa-faturoar, shërbimet publike siç janë shpenzimet për zjarrin; dhe ndërmarrjet kanë në pronësi shërbimet e ujit p.sh. për të shkarkuar sistemin e shpërndarjes.

<sup>216</sup> Tynan dhe Kingdom (2003).

**Figura 9.4. NRW: Shqipëria dhe Vendet e EAQ, %**



**Figura 9.5. Uji i Prodhuar përkundrejt Ujit të Shitur në 15 Ujësjetës Urbanë**



Burimet: Danilenko dhe Child (2005) Europa e Tregut të Ujit; MPPTT.

**9.15 Problemi lind para së gjithash nga një menaxhim i dobët i kërkesës për furnizim me ujë.** Në Shqipëri, më pak se 20 përqind e familjeve të lidhura me rrjetin kanë matës. Për këtë arsye si dhe të mungesës së menaxhimit të kërkesës për furnizim, ka një firo të madhe të ujit nga përdoruesit. Shembujt në lidhje me këtë përfshijnë depozitat që derdhen në tarraca për arsye se nuk janë pajisur me valvula moskthimi; rubineta të lëna hapur në mënyrë permanente, përdorimi i ekzagjeruar për larje të trotuarëve dhe për ujitje në zonat rurale. Tarifat për klientët që nuk kanë matës bazohen në një normë konsumi të supozuar prej 150 litra për frymë në ditë në zonat urbane dhe 100 litra për frymë në ditë në zonat rurale, gjë që është në mënyrë të konsiderueshme shumë larg nga konsumi faktik. Në disa zona, konsumi faktik mund të arrijë deri në 1,500 litra për frymë në ditë, 10 herë më shumë sesa mesatarja Evropiane.

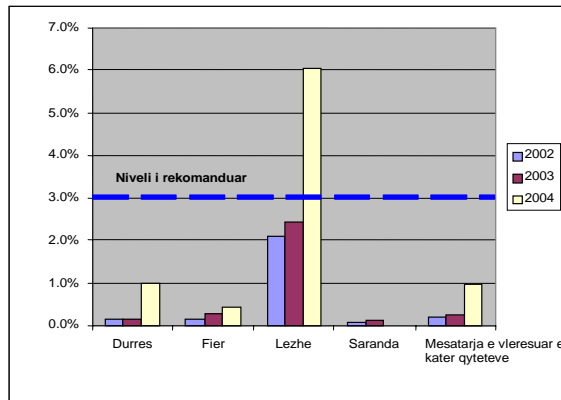
**9.16 Humbjet teknike që lindin nga mirëmbajtja e dobët e rëndojnë problemin.** Infrastruktura e furnizimit me ujë zakonisht ka një jetëgjatësi ekonomike nga 10-50 vjet,<sup>217</sup> që varet shumë nga niveli i mirëmbajtjes. Nuk ka ende të dhëna për shpenzimet e mirëmbajtjes në të gjithë ujësjetësat. Megjithatë, duke përdorur të dhëna nga Projekti i Bankës Botërore për Ujërat dhe Kanalizimet në katër Bashki, bazuar në një vlerësim të katër ndërmarrjeve të ujësjetësave, mesatarja e shpenzimeve për mirëmbajtjen vlerësohet të jetë 0.4 përqind të vlerave të aseteve, përkundrejt nivelit të rekomanduar prej rreth 3 përqind të vlerës së aseteve. (Figura 9.6). Migrimi i shpejtë nga zonat rurale drejt atyre urbane po krijon një presion shtesë mbi infrastrukturën ekzistuese, degradimi i shpejtë i së cilës mbart një rrezik financiar të ardhshëm për qeverinë, duke patur parasysh që kostot për rehabilitim rriten në mënyrë eksponenciale. Impakti i mirëmbajtjes së paralizuar nuk është percaktuar, por dihet dhe pranohet që ajo ngre në mënyrë të konsiderueshme kostot aktuale të operimit dhe mirëmbajtjes si dhe kostot e rehabilitimit në vijim disa herë.

**9.17 Gjithashtu, ndërmarrjet e shërbimeve utilitare janë tejet të mbingarkuara me personel.** Shqipëria ka numrin më të lartë të stafit për 1,000 lidhje uji (një tregues tjetër për të vlerësuar efikasitetin): 11 persona /1,000 lidhje krahasuar me një mesatare prej 4 persona /1000 lidhje në vendet e EAQ-s (Figura 9.7). Ndërmarrjet efiçiente në vendet e zhvilluara kanë më pak se 2 persona/1000 lidhje. Megjithatë, duhet patur parasysh që në vendet e tjera të marra për krahasim, të dhënat për stafin kanë të bëjnë vetëm për furnizimin me ujë, kurse në Shqipëri numri i stafit jepet edhe për lidhjet me rrjetin e furnizimit me ujë edhe për kanalizimet. Nëse do ta korrektonin këtë shifër duke marrë në konsideratë edhe lidhjet me rrjetin e kanalizimeve, një vlerësim më konservativ i mesatares së stafit për 1,000 lidhje ujë do të rezultonte se në ndërmarrjet e ujësjetësave në Shqipëri ka 6 persona/1000 lidhje. Meqenëse kostot të stafit përbëjnë 1/3 e kostove operacionale totale, mbingarkesa me staf ka një impakt të rëndësishëm në efikasitetin total të ndërmarrjeve. Në nivelin kumulativ kombëtar, është llogaritur që reduktimi i numrit të stafit nga 11 në 6 për 1,000 lidhje do të kursente 530 milionë Lekë

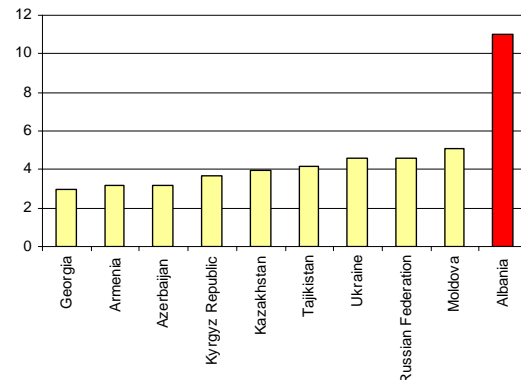
<sup>217</sup> Në varësi të komponentëve, d.m.th. 10-15 vjet për pompat, 40-60 vjet për tubacionet.

në vit (0.1% e PBB). Me transferimin e ndërmarrjeve në Njësitë e Qeverisjes Vendore, do të ishte akoma më e vështirë për to që të racionalizojnë stafin e këtyre ndërmarrjeve, për këtë arsye do të ishte e preferueshme që një gjë e tillë të iniciohet përpara transferimit të aseteve.

**Figura 9.6. Shpenzimet për Mirëmbajtjen si % e Vlerës së Aseteve Fikse**



**Figura 9.7. Numri i Stafit për 1000 Lidhje**



*Burimet:* Llogaritjet e stafit; MPPTT (Njësia e M&B); Bazë të dhënash për infrastrukturën e vendeve të EAQ (Banka Botërore).

## Mbulimi i kostove

9.18 **Pavarësisht rritjeve në tarifa si rezultat i liberalizimit, ato ende nuk mbulojnë kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes, dhe akoma më pak koston e plotë të furnizimit/shërbimit.** Që me liberalizimin në vitin 1998 të tarifave të ujit, 40 ndërmarrje kanë rregulluar nivelet e tyre tarifore duke i rritur ato dhe duke rezultuar në një ngritje trefish të tarifës mesatare, të vlerësuar nga 15 Lek/m<sup>3</sup> në 1998 në Lek 41/m<sup>3</sup> në 2004. Edhe në këto nivele, faturimi mbulon vetëm 79 përqind të kostove operacionale dhe të mirëmbajtjes (O&M), dhe 56 përqind të koston totale të vlerësuar të furnizimit (përfshirë koston e kapitalit) (Tabela 9.4). Gjithësesi, duhet të kihet parasysh që rritjet e tarifave duhet të shoqërohen dhe me përmirësime në cilësinë dhe besueshmërinë e realizimit të shërbimeve, dhe për këtë arsye ndërmarrjet kanë nevojë të shoqërojnë rritjen në tarifa me rritjen e efikasitetit dhe investime të tjera.

9.19 **Ekziston gjithashtu një subvencionim i ndërsjellë, i cili mund të çojë në një rritje të konsumit të ujit dhe kosto më të larta prodhimi.** Tarifat që aplikohen ndaj subjekteve komerciale dhe industriale zakonisht janë më të larta sesa ato të përdoruesve familjare. Ndërmarrjet e ujësjellësit kanë vendosur një gamë tarifash për konsumatorët familjarë, ndërkohë që tarifat për institucionet buxhetore dhe tarifat për subjektet komerciale deri vonë kanë qenë vendosur nga qeveria qendrore. Mesatarja e tarifës familjare në vitin 2004 ishte Lekë 27/m<sup>3</sup>, përkundrajt Lekë 60/m<sup>3</sup> për institucionet buxhetore dhe Lek 80/m<sup>3</sup> për klientet komerciale. Vetëm 40 përqind e ndërmarrjeve faturojnë për shërbimet e higjienës/kanalizimeve duke aplikuar më pak se Lekë 5/m<sup>3</sup>, pavarësisht se koston e kanalizimeve të ujërave të zeza, si rregull, janë më të larta se ato të furnizimit me ujë.<sup>218</sup> Subvencionet e ndërsjellta kanë një ndikim negativ në gjendjen financiare të ndërmarrjeve, pasi tarifat me të ulëta të aplikuara për përdoruesit familjare çojnë në një rritje të konsumit të ujit, dhe shoqërohen edhe me kosto më të larta prodhimi. Nëse nivelet e mbulimit të kostove do të ishin 100 përqind, mund të justifikohesh që të varfërit të mund të përfitonin nga subvencionet e ndërsjellta për sa i përket sasisë së ujit të konsumuar. Megjithatë, me përqindjet aktuale të mbulimit të kostove, është e qartë se subvencionet e ndërsjellta nuk arrijnë një të realizojnë mbulimin gjeografik, pasi segmenteve më të varfëra përsëri ju mungon aksesimi në këto shërbime.

<sup>218</sup> Me ndërtimin e impianteve të trajtimit të ujërave të zeza në Shqipëri, ndërmarrjeve do t'u duhet të rrisin konsiderueshëm koston.

9.20 Nivelet e arkëtimit<sup>219</sup> janë më të ulëtat e vendeve të EAQ-s që kanë vlerësime të këtij treguesi (Figura 5.9 më poshtë). Ndonëse gjatë periudhës 2001 – 2004 përqindja mesatare e arkëtimeve nga faturimet për të gjitha ndërmarrjet u rrit nga 64 në 72 përqind, eficienca e arkëtimeve ende mbetet akoma e ulët në nivelin 72 përqind të faturimeve. Ndërmarrjet e ujësjellësit rrallë zgjedhin alternativën e ndërprerjes së lidhjeve të paligjshme për klientët që nuk paguajnë detyrimet, pavarësisht nga një politikë ekzistuese, e cila e parashikon këtë veprim. Brenda kategorive të ndryshme të konsumatorëve, në vitin 2004, ata familjarë ishin paguesit me tregues më të këqinj, 67 përqind, të ndjekur nga institucionet dhe ndërmarrjet shtetërore, 86 përqind, dhe konsumatorët komercialë, 87 përqind.

**Tabela 9.4. Struktura e Tarifave, 2004 dhe Treguesit e Kthimit të Kostos**

	Lek/m3	Përqindja e kostove O&M	Përqindja e mbulimit të plotë te kostos
Tarifa aktuale mesatare për konsumatorët familjarë	27	52%	36%
Tarifa aktuale mesatare për institucionet buxhetore	60	115%	81%
Tarifa aktuale mesatare për konsumatorët komercialë	80	153%	108%
Tarifa mesatare e vlerësuar	41	79%	56%
Tarifa për mbulimin e kostove operacionale dhe të mirëmbajtjes (përfshirë edhe amortizimin)	52		
Mbulimi i plotë i kostove <sup>1</sup>	74		

*Shenim:* 1/ Kosto e plotë bazohet në një studim të kryer nga KPMG në 2004 në të katër ndërmarrjet që marrin pjesë në projektin MWWP të financuar nga Banka Botërore. Studimi merr në konsideratë burime të ndryshme financimi për të vlerësuar borxhin që i shërben kërkesave të ndërmarrjeve.

*Burimi:* Përlllogaritjet e stafit të bëra nga Banka Botërore.

9.21 **Fragmentimi institucional dhe përgjegjësitë e paqarta e dobësojnë më tej menaxhimin dhe performancën e ndërmarrjeve të ujësjellësit (shih Tabelën 9.5).** Pavarësisht Ligjit për Decentralizimin, vetëm asetet e 8 nga 54 ndërmarrjeve janë transferuar nga qeveria qendrore në atë lokale (vetëm ato ku zona e shërbimit të ndërmarrjes ndodhet brenda kufijve të bashkisë); pjesa tjetër e aseteve mbeten ende në pronësi të qeverisë qendrore.<sup>220</sup> Përveç kësaj, nga tre anëtarët e Bordeve të Mbikqyrjes që menaxhojnë ujësjellësat, dy emërohen nga qeveria qendrore (një nga MPPTT dhe një nga Ministria e Ekonomisë, ish-pronari i aseteve), dhe një emërohet nga Njësitë e Qeverisjes Vendore. Po t'i shtojmë edhe faktin që më shumë se 50 përqind e kostove operacionale, dhe pothuajse 90 përqind e kostove të tyre të investimit, financohen nga qeveria qendrore, ka shumë pak stimuj që Njësitë e Qeverisjes Vendore të menaxhojnë me efektivitet sistemet të cilat janë nën kontrollin e të parëve, si dhe të përmirësojnë nivelin e shërbimit. Kjo është rezultat i niveleve të larta të humbjeve teknike (lidhjet e paligjshme, klientët e pa-regjistruar), mos-vullneti i autoriteteve lokale për të ndërmarrë veprime ligjore ndaj vjedhjes së ujit, dhe hezitimi për të ngritur tarifën (që është gjithmonë e vështirë nga pikëpamja politike).

9.22 **Pavarësisht nga përmirësimet e fundit, kombinimi i ineficiencave operacionale, tarifave nën nivelin e mbulimit të kostos, dhe arkëtimeve të ulëta, bëjnë që ujësjellësat shqiptarë të kenë një nga përqindjet më të ulëta të mbulimit të kostos mesatare operacionale në rajonin e EAQ-s.**<sup>221</sup> Kombinuar me përmirësimet në përqindjet e arkëtimeve, siç përmendet më lart, gjatë periudhës 2001-04, përqindja mesatare e të ardhurave të arkëtuara ndaj kostove të O&M (“përqindja e mbulimit të kostove operacionale”) (Figura 9.8) për ndërmarrjet e ujësjellësit në Shqipëri u rrit nga 43 në 57 përqind gjatë periudhës 2001-04, dhe kjo kryesisht prej rritjes në tarifën mesatare të vlerësuar nga

<sup>219</sup> Përqindja e tarifave të faturuara që mbildhen është 70 përqind.

<sup>220</sup> Megjithatë, duhet të vihet re që 83 komuna të vlerësuar i menaxhojnë sistemet e tyre të ujësjellësit të pavarura nga qeveria qendrore (dhe pa ndonjë subvencion për kostot operacionale)

<sup>221</sup> Përqindja e mbulimit të kostove operacionale është totali vjetor i të ardhurave operacionale pjesëtuar me totalin vjetor të kostove operacionale (përfshirë amortizimin).

Lekë 31 në Lekë 41 për m<sup>3</sup>, dhe rritjes së përqindjes së arkëtimeve nga 64 në 72 përqind. Megjithatë, paralelisht ka patur edhe një rritje të kostove gjatë po kësaj periudhe, nga Lekë 46 në Lekë 52 për m<sup>3</sup>, kryesisht si pasojë e rritjes së kostos së energjisë.

**Tabela 9.5. Ndryshimet në Eficiencën e Performancës së Ndërmarrjeve, 2005**

	Numri total i lidhjeve me rrjetin e ujit	Stafi për 1,000	Uji që nuk prodhon fitime	Përqindja e arkëtimeve	Përqindja e mbulimit të kostove operacionale
<b>Ujësjetësuar shqiptarë</b>					
Tirana	122,072	8.6	69%	68%	150%
Durrës	43,287	8.7	76%	52%	54%
Elbasan	30,886	6.6	90%	102%	104%
Vlorë	27,611	6.4	79%	60%	75%
Shkodër	23,501	7.7	67%	69%	83%
Korça	21,000	4.0	25%	98%	180%
Fier	20,776	8.1	78%	43%	27%
Sarandë	4,727	16.0	87%	78%	60%
Mesatarja për të gjitha ndërmarrjet (2001-04)	+/- 600,000	11.0	69%	66%	55%
<b>Treguesit karahasimorë ndërkombëtarë</b>					
EAQ		4	38%	93%	88%
Vendet në zhvillim <sup>1</sup>		2 to 8	23% <sup>2</sup>	Afersisht. 80%	30-80%
Standardet Evropiane		1.0	<12%	>95%	>130%
Vendet e zhvilluara		1 to 2	15%	100%	>100%

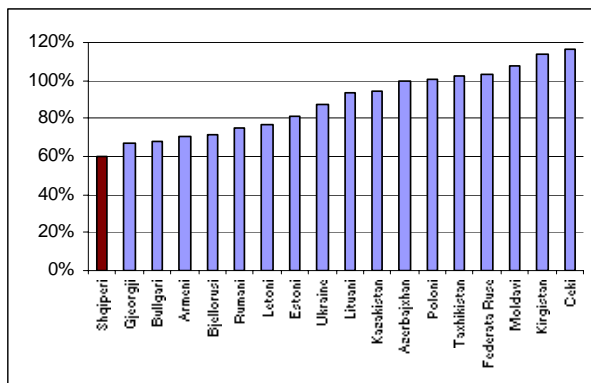
*Shenime: 1/ Të dhënat për vendet në zhvillim kanë dalë nga një mostër vendesh me të dhëna të vëna në dispozicion për IB-NET (Rrjeti Ndërkombëtar i Standardizimit për Ndërmarrjet e Ujësjetësuar dhe Kanalizimeve.)*

*2/ Treguesi më i mirë i performancës të 123 ndërmarrjeve në 44 vende në zhvillim.*

*Burimi: MPPTT, Njësia e Monitorimit dhe Stadarteve, IB-NET.*

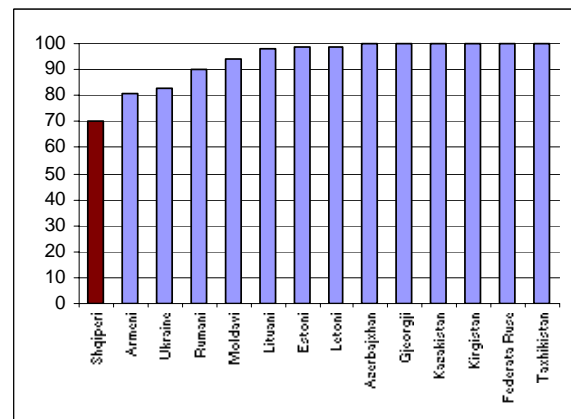
9.23 Ndërsa performanca e përgjithshme e sektorit është e dobët, ekzistojnë dallime të konsiderueshme në performancën e 54 ndërmarrjeve të ujësjetësuar, ku të paktën njëra prej tyre që ka arritur standardet ndërkombëtare dhe ka vendosur një objektiv të arritshëm për të gjithë sektorin (Kutia 9.1). Faktorët kryesorë për një performancë të përmirësuar të ujësjetësuar janë: (i) përqindja e përmirësuar e arkëtimeve; (ii) sistemet e përmirësuara të menaxhimit (përfshirë faturimin, dhe kontabilitetin e kompjuterizuar, identifikimi i rrjedhjeve nga rrjeti, baza e të dhënave për klientet, etj.); (iii) kostot e reduktuara (duke filluar nga reduktimi i personelit dhe përdorimi më eficient i energjisë); (iv) reduktimi i humbjeve nëpërmjet eliminimit të lidhjeve ilegale, reduktimi i humbjeve teknike dhe matjet e konsumit faktik në nivelin 100 përqind; (v) rritja e tarifave për të mbuluar së paku kostot e O&M, dhe në perspektivë afatgjatë edhe të kostos së plotë. Të gjithë faktorët e sipërpërmendur trajtohen në mënyrë më të detajuar në paragrafin që vijon.

**Figura 9.8. Përqindjet e Mbulimit të Kostove Operacionale**



*Burimi:* Baza e të Dhënave për infrastrukturën e EAQ (2005).

**Figura 9.9. Përqindjet e Arkëtimeve, %**



*Burimi:* Baza e të Dhënave për infrastrukturën e EAQ (2005).

### **Kutia 9.1. Shembulli i një Ndërmarrje të suksesshme ujësjellësi: Korçë**

Ndërmarrja me e suksesshme e ujësjellësit në Shqipëri konsiderohet ajo e Ujësjellës-Kanalizimeve të Korçës. Kompania furnizon me ujë 24 orë (një rritje nga 4 orë që ishte në vitin 2001) në 98 përqind, të 65,000 banorëve të qytetit, dhe njëkohësisht 95 përqind e tyre janë të lidhur me sistemin e kanalizimeve. Çështje e rëndësishme, ndërmarrja mbulon më shumë sesa koston operacionale dhe të mirëmbajtjes së këtij shërbimi (vlerësuar në 39 Lekë/m<sup>3</sup>) dhe ka krijuar një fond rezervë për financimin e punimeve kapitale dhe rehabilitimeve në të ardhmen. Konsumi familjar i ujit ka rënë nga 450 litra për frymë në ditë (lpcd) në 1999 në 140 lpcd në 2005, në të njëjtin nivel me normat Evropiane.

Dy janë arsyet e suksesit në rastin e Korçës: (i) ndërmarrja ka patur fatin përfitojë nga financime të konsiderueshme prej donatorëve; dhe (ii) përmirësimet e rëndësishme në menaxhimin e ndërmarrjes. KfW ka ofruar sasi të konsiderueshme financimi me hua dhe grante (23 milionë Euro nga të cilat 14 milionë Euro ishin grant, dhe 9 milione Euro kredi e butë) për investime kapitale dhe asistencë teknike. Ky nivel i financimi (350 Euro për frymë) nuk është i aplikueshëm në të gjithë vendin, por reflekton nga ana tjetër nevojat e mëdha për investime. Financimi nëpërmjet kredive po ofrohet nga BEI dhe KfW edhe për zgjerimin e kapaciteteve të rrjetit të kanalizimeve dhe të trajtimit të ujërave të zeza.

Mëgjithatë, pjesën më të madhe të mësimave për sa sipër mund t'a nxjerrim nga përmirësimet në aspektin e menaxhimit. Tarifa prej Lekë 53/m<sup>3</sup> (Lekë 41/m<sup>3</sup> për ujin dhe Lekë 12/m<sup>3</sup> për kanalizimet) është më e larta në vend (duke u ngritur nga 21 Lekë/m<sup>3</sup> që ishte në vitin 2000) dhe mbulon koston përtej asaj operacionale. Nëntëdhjetë e tetë (98) përqind e faturimeve arrijnë të arketohen (nga 75 përqind më parë) dhe stafi për çdo 1000/lidhje është 4 persona, gjysma e numrit të vitit 1997. NRW ka rënë nga 78 përqind që ishte në vitin 1999 në 25 përqind në vitin 2005, si rezultat i programit për investime kapitale intensive (95 përqind e rrjetit është zëvendësuar), rritja në nivelin e matësave (në 82 përqind) dhe fushata ambicioze për të reduktuar humbjet komerciale. Aktualisht humbjet komerciale mendohet të jenë më pak se 8 përqind, si rezultat i krijimit të një baze të dhënash për klientet, dhe instalimit të një programi (software) për kontabilitetin, faturimin, dhe reduktimin e lidhjeve të paligjshme. Tridhjetë (30) përqind e stafit operativ të ndërmarrjes ka përfutuar trainimin përkatës.

*Burimet:* Raporti vjetor i ndërmarrjes (2005); Studim për Ndërmarrjen e Ujësjellësit Korçë porosituar nga Banka Botërore/Banka-Partneriteti Hollandez i Ujit (2005).

## **D. RRUGA PËRPARA: GARANTIMI I EFEKTIV I SHËRBIMEVE DHE ME CILËSI**

9.24 Sfida aktuale për sektorin e ujit në Shqipëri është përmirësimi i aksesit në furnizim dhe i cilësisë së ujit dhe shërbimeve të kanalizimeve për publikun e gjerë dhe sektorin privat. Vlerësime të kujdesshme sugjerojnë që arritja e Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit (MDG) do të kërkonte

investime kumulative në nivelin e rreth 7.4 përqind të PBB. Çështja kryesore strategjike, është sesi të planifikohen në kohë, si masat në funksion të efijencës ashtu dhe investimet e nevojshme, në mënyrë që të jenë teknikisht dhe financiarisht të realizueshme. Duke patur parasysh vështirësitë fiskale me të cilat përballlet qeveria shqiptare dhe nevojat konkurruese në sektorin publik, përmbushja e kësaj sfide për sektorin do të thotë të fillohet të realizohen të ardhura neto të mjaftueshme për financimin e disa prej investimeve më të domosdoshme, dhe reduktimin gradual të varësisë nga subvencionet publike. Eliminimi i inefijencave të identifikuar më lart mund të sillte një kursim prej rreth 0.8 përqind të vlerës së PBB-së në vit. Eksperiencia e atyre ndërmarrjeve që janë në pararojë të efijencës dhe performancës financiare tregon që ky synim mund të jetë i arritshëm në një periudhë afat-mesme. Megjithatë, një gjë e tillë do të kërkojë ndryshime kurajoze të mëtejshme në aspektin e politikave, si dhe përshejtime të reformave institucionale që janë në proces. Në të njëjten kohë, Shqipëria ka nevojë të investojë në drejtim të zgjerimit të aksesit dhe të cilësisë së sistemit të saj të furnizimit me ujë.

## **Objektiva strategjike**

**9.25 Në vitin 2003, qeveria miratoi një Strategji të Sektorit të Ujësjellësit dhe Kanalizimeve, e cila përcakton objektivat politike të sektorit.** Objektivi kryesor i strategjisë është të sigurojë akses në sistemet e ujësjellësit dhe higjienës/kanalizimeve për të gjithë popullatën dhe të përmirësojë cilësinë e shërbimit, nëpërmjet: (i) rehabilitimit të rrjeteve më të amortizuara të ujit dhe kanalizimeve të ujërave të zeza; (ii) zgjerimit të këtyre rrjeteve; dhe (iii) shtrirjes së trajtimit të ujërave të zeza. Strategjia identifikon reformat politike bazë, përfshirë: (i) transferimin e përgjegjësisë për shërbimet e ujësjellësit dhe ato të higjienës/kanalizimeve nga qeveria qendrore në atë lokale; dhe (ii) përmirësimin e situatës financiare të ndërmarrjeve të ujësjellësit për të mbuluar koston e plotë operationale dhe të mirëmbajtjes në një periudhë afat-mesme, dhe disa kosto të investimit në atë afat-gjatë. Synimet e përcaktuara në Strategji janë komplementare me ato të SKZHES-së, të cilat u miratuan në kuadrin e përmbushjes së Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit. (Tabela 9.6). Qeveria e re që erdhi në fuqi në vitin 2005 ka ruajtur objektivat politike të qeverisë së mëparshme për sektorin dhe ka prioritarizuar gjithashtu edhe përmirësimin e aksesit dhe cilësisë së shërbimit të ujit në zonat turistike, veçanërisht bashkitë e zonave bregdetare, për arsye të rëndësisë që ka turizmi për ekonominë kombëtare.

**9.26 Kostot e zgjerimit të aksesit dhe përmirësimit të cilësisë.** Kostot e realizimit të objektivave strategjike në sektorin e ujësjellësit dhe higjienës/kanalizimeve, siç përcaktohen në SKZHES, janë të mëdha, dhe shumë më lart sesa niveli aktual i burimeve financiare në dispozicion. Investimi total që nevojitet për: (i) rehabilitimin e sistemeve aktuale të ujësjellësit dhe kanalizimeve për të reduktuar humbjet teknike nga 35 në 20 përqind, dhe përmirësimi i orëve të furnizimit ditor me ujë; (ii) zgjerimi i aksesit për konsumatorët ruralë dhe urbanë, respektivisht në mbi 80 dhe rreth 100 përqind; dhe (iii) ofrimi i trajtimit të ujërave të zeza për 50 përqind të popullsisë urbane,<sup>222</sup> vlerësohet të jetë rreth 55 miliardë Lekë ose 7.4 përqind e PBB-se (Tabela 9.6). Strategjia propozon arritjen e këtyre synimeve brenda 10 viteve. Megjithatë, shpenzimet mesatare vjetore për investimet në pesë vitet e fundit për sektorin e ujësjellës-kanalizimeve ishin rreth 2 miliardë Lekë ose 0.3 përqind e PBB-së (ndërsa shpenzimet totale për sektorin përfshirë si investime ashtu dhe shpenzimet operationale ishin 0.6 përqind e PBB).

**9.27 Për të përmbushur nevojat e ardhshme për financime nevojiten masa drastike në drejtim të përmirësimit të kapaciteteve për gjenerimin e të ardhurave për këtë sektor, që do të thotë ulje e kostove dhe rritje e të ardhurave, apo realizimi i kursimeve nëpërmjet eliminimit të humbjeve.** Ebinger (2006) zhvilloi konceptin e “kostove të fshehura” nga performanca e dobët e sektorit të ujit. Në Shqipëri, kostot kyçe janë (i) dështimi në grumbullimin e të ardhurave nga faturimi

<sup>222</sup> Kostot e investimit për trajtimin e ujërave të zeza janë shumë konservative pasi ato parashikojnë vetëm trajtimin parësor. Pritet që të paktën trajtimi sekondar do të bëhet i nevojshëm sipas direktivave mjedisore të BE në të gjitha qytetet e mëdha dhe zona të tjera ambientalisht të ndjeshme, gjë që do të ishte shumë më e kushtueshme, për momentin.

ose fitimet e parealizuara nga mosmbledhja 100 përqind e shumave të faturuara; (ii) vendosja e çmimeve nën kosto d.m.th. të ardhurat e parealizuara nga tarifat e përcaktuara nën nivelin e kostove operacionale dhe të mirëmbajtjes; (iii) humbjet e tepërta d.m.th, NRW mbi një nivel të eficientës; dhe (iv) inefficiencat operacionale siç është mbingarkesa me staf. Vlerësohet që Shqipëria mund të kursente rreth 0.8 përqind të PBB-së në vit nëse do të minimizonte këto kosto të fshehura (Tabela 9.7).

**Tabela 9.6. Nevojat për investime për të përmbushur Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit**

	2005	Synimet e Zhvillimit të Mijëvjeçarit (2015)	Nevojat për investime	
			Në milionë US\$	Në milionë Lekë
<b>Nevojat Urbane</b>				
Aksesi në furnizimin me ujë nëpërmjet sistemit	93%	98%	174	16,837
Aksesi në rrjetin e kanalizimeve	64%	85%	213	20,708
Trajtimi i ujërave të zeza (primar)	0%	50%	66	6,382
Nëntotal			453	43,926
<b>Nevojat Rurale</b>				
Aksesi në furnizimin me ujë nga sistemi	66%	83%	49	4,712
Aksesi në higjienën e përmirësuar	37%	69%	67	6,469
Trajtimi i ujërave të zeza (primar)	0%	0%	0	0
Nëntotal			115	11,181
<b>Totali</b>				
Aksesi në furnizimin me ujë nëpërmjet sistemit	78%	95%	222	21,549
Aksesi në higjienën e përmirësuar	49%	81%	280	27,176
Trajtimi i ujërave të zeza (primar)	0%	30%	66	6,382
<b>Totali</b>			<b>568</b>	<b>55,107</b>
<b>Investimet që nevojiten për çdo vit (për 10 vjet)</b>			<b>57</b>	<b>5,511</b>

*Shënim:* Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit specifikojnë reduktimin me gjysmën e numrit të njerëzve që nuk kanë akses në furnizimin e sigurt me ujë dhe kanalizimeve të përmirësuara deri në 2015. Nivelet e mbulimit të konsideruara në llogaritjet e Synimeve të Zhvillimit të Mijëvjeçarit për variantin bazë (2000) (siç raportohet në NSEED) ishin më të larta sesa vlerësimet në PER dhe për rrjedhojë parashikojnë një objektiv më të lartë në 2015. Synimi i përgjithshëm në NSEED për aksesin në furnizimin me ujë është 98% dhe për kanalizimet është 95%.

*Burimi:* Raport Progresiv i NSEED, Maj 2005, Strategjia e Qeverisë së Shqipërisë për Ujin, llogaritje të stafit.

**Tabela 9.7. Kursimet Potenciale (vjetore) nga Eliminimi i “Kostove të Fshehura”**

Burimi i kursimeve potenciale (vjetore)	Në milionë Lekë
1. Dështimi në mosmbledhjen e të ardhurave (përmirësimi i përqindjeve të arkëtimit në 95 përqind)	835
2. Vendosja e çmimeve nën kosto (ngritja e tarifave për të mbuluar kostot O&M, përfshirë amortizimin)	857
3. Humbjet e tepërta (reduktim i NRW në një nivel eficient prej 20 përqind) <sup>1</sup>	5,042
Kursimet totale	6,734
Si përqindje e PBB	0.8%

*Shënim:* 1/ 20% përdoret si një kufi i eficientës për NRW në studimin e Ebinger, kështu kostot e fshehura në Shqipëri mund të krahasohen me vendin tjetër të marrë në kampion.

*Burimi:* Llogaritjet e stafit.

9.28 Paragrafi më poshtë parashtron një model gradual të reformës bazuar në 4 objektiva bazë: (i) përmirësimin e eficientëve operacionale të ndërmarrjeve të ujësjellësit; (ii) rritjen e tarifave dhe vendosjen e një subvencionit për të varfërit; (iii) përmirësimin e nxitësave për një menaxhim eficient, dhe (iv) fuqizimin e planifikimit, buxhetimit dhe mbikqyrjes në sektor.



## Përmirësimi i efijencës operacionale

9.29 **Duhen marrë masa të forta dhe të besueshme për të rritur nivelin e arkëtimeve dhe reduktuar humbjet komerciale.** Të ardhurat mund të rriten nëpërmjet: (i) përmirësimit të përqindjes së arkëtimeve, nga niveli aktual prej 72 përqind; dhe (ii) rritjes së bazës së klienteve duke zgjeruar zonën e mbulimit nëpërmjet rritjes së numurit të matësave dhe legalizimit, ose shkëputjes, së lidhjeve të paligjshme. Kjo do të kërkonte një vullnet të fortë politik nga ana e qeverisë vendore që administrojnë menaxhimin e ndërmarrjeve për të futur në zbatim politikat e shkëputjes së lidhjeve të paligjshme. Rritja në përdorimin e matësave është gjithashtu e nevojshme për t'u faturuar klientëve koston reale të shërbimit. Megjithatë, matja është një investim i kushtueshëm, si nga shpenzimi kapital – rreth LEK 5,000 për matës – ashtu dhe nga kostoja korente për leximin e tyre. Prandaj programet e instalimit të

matesave kanë nevojë të shoqërohen nga një përmirësim i detyrueshëm i menaxhimit dhe administrimit, përfshirë sistemet e faturimit dhe të mbledhjes efficiente të të ardhurave. Gjithashtu një prioritet i së ardhmes duhet të jetë mbledhja e të dhënave për performancën e ndërmarrjeve të ujësjellësave nëpërmjet sistemit të testimit (Kutia 9.2).

### **Kutia 9.2. Testimi i Përformancës së Ndërmarrjeve të Ujësjellësit në Shqipëri**

Për të përmirësuar cilësinë dhe qëndrueshmërinë e të dhënave të sektorit, GDWS ka ngritur një Njësi të Monitorimit dhe Standardizimit në Direktorat (mbështetur nga Banka Botërore). Në fazën e parë, Njësia e Monitorimit dhe Standardizimit grumbulloi të dhëna nga 15 ndërmarrje (që mbulonin 75 përqind të popullsisë urbane) dhe 15 ndërmarrje rurale dhe komuna. Katërmbëdhjetë tregues, që përfshinin treguesit teknikë, financiarë dhe operacionale të përformancës, janë duke u monitoruar rregullisht. Me përmirësimin e të dhënave të cilësisë, do të bëhet e mundur që GDWS të masin performancën më shpesh, gjë që do të mundësojë zbatimin e një sistemi të shpërndarjes së buxhetit bazuar në performancë. Në fazën e dytë, Njësia e Monitorimit dhe Standardizimit do të shtrijë fushën e aktivitetit për të mbuluar të 54 ndërmarrjet dhe një target më të gjerë të komunave.

*Burimi:* Stafi i Bankës Botërore

9.30 **Ndërmarrjet duhet të reduktojnë kostot operacionale nëpërmjet reduktimit të humbjeve teknike dhe kostove të stafit, si dhe përmirësimit të përdormit efijent të energjisë.** Humbjet teknike mund të reduktohen nëpërmjet programeve të evidentimit të humbjeve në rrjet, mirëmbajtjes preventive, dhe zbatimit të investimeve rehabilituese. Megjithatë, pa dyshim reduktimi i humbjeve teknike varet pikë së pari nga shkalla e shpenzimeve për investime në drejtim të rehabilitimit të sistemeve, dhe alternimit ndërmjet shpenzimeve për investime dhe masave të tjera lidhur me reformat që nevojiten të bëhen rast pas rasti. Kursime të konsiderueshme mund të arrihen duke reduktuar raportin e stafit /1000 lidhje në një shifër që është më afër praktikave moderne të shërbimit. Nëse do të supozonim që stafi mund të reduktohet nga niveli aktual prej 11 personash /1000 lidhje në 6 persona /1000 lidhje, kursimet mesatare vjetore për ndërmarrjet vlerësohen të arrijnë në 528 milionë Lekë. Natyrisht, ndarja do të shoqërohet me një kosto, e cila ka nevojë të financohet, dhe nëse e mundur të mbulohet nga qeveria qendrore. Përveç kesaj, pjesa me e madhe e ndërmarrjeve mund të realizojnë kursime të konsiderueshme në faturat e tyre të energjisë duke aplikuar teknika të konservimit të energjisë, në veçanti, një përdorim efijent të sistemeve të pompave. Në projektin e financuar nga Banka Botërore janë arritur kursimet të energjisë prej 13 përqind duke bërë përmirësimin në regjimin e pompave<sup>223</sup> pa asnjë kosto shtesë për ndërmarrjen.

9.31 Aneksi 9.2 paraqet një përmbledhje të financimit të sektorit në dhjetë vitet e fundit, dhe financimet potenciale të perspektivës deri në vitin 2015, për të mbuluar investimet e nevojshme për arrijtjen e synimeve të strategjisë së sektorit, ose 60 milionë US\$ në vit. Nëse do të marrim parasysh që financimi shtetëror mbetet në nivelet aktuale (46 milionë US\$), por ri-shpërndahet duke ndryshuar

<sup>223</sup> Bazuar në raportet e dorëzuara nga Operatori Privat, konsumi i energjisë në të katër ndërmarrjet që janë me kontratë menaxhimi u reduktua nga 1.30 kWh/m<sup>3</sup> ose 13% më pak.

nga një subvencion operacional në një financim për investime deri në vitin 2010,<sup>224</sup> kjo do të thotë që të ardhurat e ndërmarrjeve do duhej të rriteshin me 10 përqind në vit deri në 2014, për të arritur financimin e atyre kostove operacionale që nuk do të mbuloheshin më nga qeveria. Kjo nënkupton që teorikisht, qeveria mund të fillonte të tërhiqej nga financimi për investime, ndërsa burimet në pronësi të ndërmarrjeve vijojnë të rriten, pas vitit 2014. Paragrafët në vijim shpjegojnë sesi mund të arrihet një gjë e tillë.

### **Rritja e tarifave dhe përcaktimi i subvencioneve për të varfërit**

9.32 **Faza e parë synon mbulimin e kostos totale operacionale dhe të mirëmbajtjes nga klientet familjare, duke mbajtur në nivele aktuale tarifat për institucionet buxhetore dhe ato tregëtare.** Çdo ndërmarrje duhet të realizojë strategjinë e saj për rritjen e të ardhurave në përputhje me strukturën e kostos. Në pothuajse të 54 ndërmarrjet, tarifat duhet të rriten për të mbuluar kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes. Tarifat familjare përbëjnë afërsisht 60 përqind të shitjeve totale të faturuara, ndërsa institucionet buxhetore llogariten në rreth 30 përqind, kurse diferenca prej 10 përqind i përket klientëve komercialë. Për rrjedhojë, ekziston pak hapësirë për një subvencionim të diferencuar të mëtejshëm për klientët familjarë duke i faturuar klientëve komercialë dhe institucioneve shtetërore tarifa relativisht më të larta. Përveç kësaj, duke qenë që klientet më të mëdhenj mund të gjejnë alternativa të tjera përkundrejt furnizimit nga rrjeti (siç është hapja e puseve të tyre); rritja e tarifave për klientët më të mëdhenj mund të mos çojë në rritje të të ardhurave të ndërmarrjes si pasojë e rritjes së kërkesës. Tarifat për higjienën/kanalizimet duhet të ngrihen paralelisht me tarifat e ujit, dhe të rriten në mënyrë të konsiderueshme, nëse trajtimi i ujrave të zeza ka filluar apo është planifikuar të vihet në zbatim.

9.33 **Analiza e përballeshmërisë konfirmon që ka hapësirë të mjaftueshme për rritje në tarifat familjare të ujit.** Në praktikën ndërkombëtare niveli, i pranuar rëndom, përballeshmërinë e shpenzimeve të furnizimit me ujë dhe higjienës/kanalizimeve, është deri 5 përqind të të ardhurave të familjes. Aktualisht, shpenzimet e një familjeje për furnizim me ujë dhe higjienës/kanalizime në Shqipëri paraqiten në dy forma: (i) pagesa e faturave të ujit dhe higjienës/kanalizimeve; dhe (ii) kosto për të kompensuar për shërbimet e dobëta. Për të zbutur rrezikun e rritjes së tarifave mbi këtë kufi të përballeshmërisë, mund të aplikohen tarifa mbështetëse për të subvencionuar direkt shtresat e varfëra. Siç shihet në Tabelën 9.8, një familje paguan mesatarisht rreth 1.1 përqind të të ardhurave të saj totale për tarifat e ujit dhe higjienës/kanalizimeve. Nëse këto tarifa do të rriteshin në nivelet e përballeshmërisë të plotë të kostos, kjo përqindje do të rritej deri në 3 përqind. Familjet e varfëra aktualisht paguajnë 3 përqind të të ardhurave për ujin dhe higjienën/kanalizimet dhe kjo përqindje do të rritej në rreth 9 përqind nëse do të aplikoheshin tarifa për mbulimin e plotë të kostos (dhe nëse nuk do të ekzistonin tarifat mbështetëse/subvencionuese).

9.34 Për të zbutur impaktin e rritjes së tarifave mbi të varfërit, **qeveria duhet të zëvendësojë subvencionin aktual “universal” me një mekanizëm të targetuar.** Nëse tarifat e rritura janë të papërballeshme për konsumatorët e varfër,<sup>225</sup> subvencionet direkte për të varfërit – nëpërmjet tarifave mbështetëse – mund të jenë më efikase sesa subvencionet indirekte për ndërmarrjen (Kutia 9.3). Në kuadrin e projektit të ujërave dhe kanalizimeve, financuar nga Banka Botërore janë duke u pilotuar tarifa të tilla. Sipas këtij programi, të gjitha familjeve do t'u jepen 1,200 l/muaj,<sup>226</sup> por klientët e varfër<sup>227</sup> do të kenë të drejtë të aplikojnë pranë ndërmarrjes për një asistencë më të madhe nëse madhësia e familjes së tyre do të rritet. Meqenëse zbatimi i tarifave mbështetëse kërkon një matës, familjet e varfëra mund të aplikojnë për të pasur prioritet në instalimin e matesave. Si një rregullim i përkohshëm (që i papaprin matjes universale) për balancuar impaktin e tarifave të rritura për të

<sup>224</sup> Derisa subvencioni të eliminohet totalisht (me përjashtim të subvencionit të targetuar për të varfërit dhe specifikisht për disa ndërmarrje në nevojë).

<sup>225</sup> Ndonëse tarifat duhet të ishin mbi nivelet aktuale që një gjë e tillë të ndodhë.

<sup>226</sup> Bazuar në kushtin minimal të shëndetit prej 20l/c/d për dy njerëz për familje.

<sup>227</sup> Siç përcaktohet nga politika sociale e Qeverisë, e cila klasifikon rreth 17 përqind të popullatës.

varfërit, është duke u vlerësuar mundësinë e përdorimit të programit aktual të asistencës sociale (Ndihma Ekonomike) me mbështetjen e Bankës Botërore.

**Tabela 9.8. Përballueshmëria e Rritjes së Propozuar të Tarifave**

	Lekë/m <sup>3</sup>	% e të ardhurave mujore të familjes			
		Të ardhura minimale	Të ardhura të ulëta	Të ardhura të mesme	Të ardhura të larta
Tarifa aktuale mesatare për familjarët	27	3.2%	2.0%	1.1%	0.7%
Tarifa për mbulimin e kostove O&M (pa amortizimin)	41	4.8%	3.0%	1.7%	1.0%
Tarifa për mbulimin e kostove O&M (me amortizimin)	52	6.1%	3.9%	2.2%	1.3%
Mbulimi i plotë i kostos	74	8.7%	5.5%	3.1%	1.9%

Shënim: Konsumi i supozuar është 20m<sup>3</sup>/muaj/familje.

Burimi: Llogaritje individuale bazuar në një studim të KPMG për projektin MWWP financuar nga Banka Botërore

### **Kutia 9.3. Subvencionet për të Varfërit: Disa mësimet të nxjerra nga eksperiencat**

Subvencionet e drejtpërdrejta për ndërmarrjet utilitare shpesh janë joefiçiente dhe regresive (d.m.th. nuk janë në mbështetje të shtresave të varfëra). Për këtë arsye, zakonisht preferohet mbulimi sa më shumë të jetë e mundur, i kostos së furnizimit nëpërmjet tarifave të përdoruesve (dhe jo të ardhura nga taksat); dhe aty ku është e nevojshme (d.m.th. kur furnizimi nuk është i përballueshëm), të hartohet një skemë subvencionuese që synon drejtpërdrejt mbështetjen e të varfërve. Megjithatë, targetimi është shpesh i vështirë për t'u arritur, dhe për këtë arsye shumë vende mbështeten në skemat ekzistuese të sigurimeve shoqërore. Skemat më të përhapura të targetimit brenda sektorit të ujit janë:

**Subvencionet për konsumin e ujit.** Forma më e zakonshme e subvencionimit të konsumit të ujit (e aplikuar në 80 përqind të ndërmarrjeve të ujësjellësit në të gjithë botën) është aplikimi i Tarifave të Rritura në Bllok (IBTs). IBT-të përcaktojnë bllokun e konsumit më të ulët (në një nivel minimal furnizimi prej 20 l/c/d) me një “tarifë mbështetëse” d.m.th. në një nivel të përballueshëm ose falas. Megjithatë, IBT-të janë kritikuar në rastet kur klientët e varfër nuk ndodhen brenda kufirit të konsumit më të ulët (për arsye të matësive të përbashkët ose lidhjeve të përbashkëta), dhe për rrjedhojë, tarifat mbështetëse nuk përfitohen nga të varfërit. Përveç kësaj, IBT-të nuk mund të aplikohen në rastin e lidhjeve pa matësa. Forma të tjera të subvencionimit të konsumit përfshijnë: tarifat e diferencuara nga pikëpamja gjeografike, tarifat “sociale” (për klientet e klasifikuar si të varfër) ose subvencionet për të sjellë shërbimin në nivelin e duhur (për shembull, ofrimi falas i tubacioneve publike të furnizimit). Ka raste edhe të transferimit direkt në para për klientet e varfër, faturat e të cilëve kapërcejnë një kufi të caktuar, por kjo metodë nuk është e përhapur.

**Subvencionet për lidhjet me sistemin e furnizimit.** Në shumë vende, kostot e larta të lidhjes me rrejtin mund të jenë një pengesë e rëndësishme për të varfërit. Për ta kapërcyer këtë problem, ndërmarrjet shpesh e amortizojnë koston e lidhjes me rrejtin në faturat mujore, apo faturonjë një tarifë përkatëse më të ulët. Në disa vende, qeveria subvencionon kostot e lidhjes për të gjithë konsumatorët apo për ata të indentifikuar si të varfër.

Burimi: Foster dhe bashkëpunëtorët (2006)

### **Përmirësimi i Stimujve për një Menaxhim Eficient**

9.35 Në mbështetje të këtij koncepti, duhet të vihet në praktikë sa më shpejt që të jetë e mundur objektivi i Qeverisë për t'i hequr subvencionet operationale dhe për të dhënë subvencione për investime, pjesërisht të akorduara bazuar në performancë. Struktura aktual e sistemit subvencionues të qeverisë qendrore shpërblen ndërmarrjet joefiçiente: sa më i madh të jetë vakumi financiar i kostove dhe të ardhurave; aq më i madh është subvencioni. Kjo krijon një nxitës negativ për performancën e ndërmarrjes dhe ka rënduar situatën e një me performancë akoma më të dobët të sektorit. Plani i ardhshëm i qeverisë për ta eliminuar këtë tendencë është tre-fazësh: (i) heqja

e subvencioneve operacionale në një periudhë katër-vjeçare; (ii) ngritja e një rrjeti sigurie për konsumatorët e varfër; dhe (iii) akordimi i subvencioneve për investime bazuar si në nevojat ashtu dhe në performancën e sistemit, d.m.th. përmirësime në rritje në një seri treguesish financiarë dhe teknikë.

**9.36 Së fundi, përgatitjet e qeverisë duhet të bëhen më të qarta nëpërmjet përshejtit të procesit të transferimit të aseteve tek Njësitë e Qeverisjes Vendore.** Siç vihet re më lart, vetëm asetet e tetë nga 54 ndërmarrjeve janë transferuar në bashki dhe qeveria qendrore ka shumicën në Bordet e Mbikëqyrjes. Zotërimi dhe menaxhimi i bazës së aseteve përbën një faktor të rëndësishëm për një menaxhim efektiv pasi vendimarrja në lidhje me nxjerrjen nga përdorimi, rehabilitimin e ujësjellësave të vjetër dhe blerjes së impianteve të reja dhe infrastrukturës i kthehet qeverisjes vendore dhe menaxherëve administrojnë këto ndërmarrje. Për rrjedhojë, siç edhe është planifikuar, Qeveria duhet të përshejtojë transferimin e këtyre aseteve dhe të rrisë shkallën e përfaqësimit të Njësitë të Qeverisjes Vendore në Bordet e Mbikëqyrjes, duke siguruar shumicën e anëtarësisë (Kutia 9.4).

#### **Kutia 9.4. Transfertat e Qeverisë së Ekuadorit drejt, Ofruesve të Shërbimeve të Ujit mbi bazën e meritave**

Në Dhjetor 2004, Ministria e Ekonomisë dhe Financave të Ekuadorit nxorri një dekret për të bashkuar asetet kombëtare të qeverisë me ato të 220 ofruesve urbanë të shërbimit të furnizimit me ujë dhe të higjienës (një koncesionar privat, disa kompani bashkiake, dhe shumë bashki që i administrojnë shërbimet e tyre të ujësjellësit dhe higjienës drejtpërdrejt) mbi bazën e një serie parametrash të performancës, përfshirë eficiencën operacionale, ndarjen institucionale dhe autonominë nga administrata bashkiake.

Pjesa më e madhe e aseteve kombëtare të qeverisë për sektorin e ujësjellësit financohen nga taksa 10 përqind mbi telefonatat (ICE) e cila realizoi 75 milion dollarë në vitin 2003, duke përfaqësuar 1/3 e të ardhurave të siguruara nga ofruesit e shërbimit të ujësjellësit në Ekuador për vitin 2003. Deri në momentin që nuk ishte kaluar ky dekret, të ardhurat nga taksa ICE si rregull i ish-investitorëve direkt bashkive të cilat gjeneronin të ardhura nga taksat për investime në ujësjellës dhe higjienë, pa i kushtuar rëndësi eficiencës së shërbimeve të ujësjellësit dhe higjienës, apo rregullimit të tarifave për të mbuluar kostot.

Dekreti i ri pritet të sigurojë një stimul të fuqishëm për bashkitë në drejtim të adoptimit të tarifave që të mbulojnë të paktën kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes (O&M), reduktojnë kostot operacionale në përputhje me standardet, dhe futjen e modeleve autonome të menaxhimit (publike ose private) në vend të ofrimit direkt të shërbimit nga qeveria lokale. Ndërsa pjesa më e madhe e fondeve në të kaluarën i kalonte dy qyteteve më të mëdha të vendit, Quito dhe Guayaquil, mekanizimi i ri i shpërndarjes orientohet drejt bashkive më të vogla (dhe më të varfëra), të cilat përgjithësisht kanë kosto më të larta të shërbimit.

*Burime:* Banka Botërore (2005) Filipine—Përballimi i Sfidave në Infrastrukturë

**9.37** Megjithatë, transferimi i aseteve duhet të ndodhë pas një përcaktimi të qartë të kompetencave kontrolluese dhe financiare të ndërmarrjes, Njësitë të Qeverisjes Vendore dhe qeverisë qendrore. Ka një hezitim nga disa Njësi të Qeverisjes Vendore për të marrë përsipër ndërmarrjet me humbje pa asnjë angazhim të qeverisë qendrore për mbështetje në të ardhmen. Për ta kapërcyer këtë impas, të tre aktorët kryesorë (ndërmarrja utilitare, Njësitë e Qeverisjes Vendore dhe qeveria qendrore) duhet të bien dakort për transferimin e aseteve bazuar në: (i) një rënie të caktuar të subvencioneve për kostot operacionale (për t'u bërë zero në katër vjet); dhe (ii) angazhimit për subvencione investimi bazuar pjesërisht në objektivat e performancës sipas treguesve të rënë dakort. Në kuadrin e Kredisë për Politikën e Zhvillimit të financuar nga Banka Botërore, qeveria synon të pajtojë një konsulent për ta detajuar më tej këtë marrëveshje për të lehtësuar një transferim më të disiplinuar të përgjegjësisë tek Njësitë e Qeverisjes Vendore.

**9.38** Për të shmangur fragmentimin e sistemeve dhe humbjet potenciale të përdorimit të ekonomive të shkallës pas transferimit, zona ekzistuese e shërbimit duhet të ruhet për një kohë të caktuar (ndoshta për dy vjet) për të mbrojtur sistemin ekzistues të ofrimit të shërbimit. Sapo Njësitë e Qeverisjes Vendore të kenë marrë në dorë për një periudhë kohe këto sisteme, disa prej tyre mund të zgjedhin alternativën për t'u bashkuar me ndërmarrjet fqinje, nëse ekziston mundësia e

përdorimit në mënyrë transparente të ekonomisë së shkallës. Bashkimi i ndërmarrjeve të ujësjellësit po bëhet gjithnjë e më i përhapur në vendet e EAQ-s, për shembull: (i) ka ndodhur një reduktim 30-40 përqind në numrin e ndërmarrjeve në Rumani, Hungari dhe disa vende të tjera Ballkanike; (ii) në Kosovë, 34 ndërmarrje ujësjellësi janë bashkuar në 7 kompani; dhe (iii) në Maqedoni mbi 150 ndërmarrje u reduktuan në 84 kompani, si pjesë e reformave administrative. Megjithatë, çdo bashkim apo copëzim i ndërmarrjeve të ujësjellësit duhet të drejtohet nga Njësitë e Qeverisjes Vendore, dhe vetëm pasi të jetë fituar një fare eksperience në menaxhimin e ndërmarrjeve ekzistuese.

### Kutia 9.5. Kontratat e Menaxhimit mbi bazën e Performancës në katër qytete

Qeveria e Shqipërisë ka kontraktuar një Operator Privat Ndërkombëtar për të përmirësuar performancën e katër ndërmarrjeve në Durrës, Fier, Lezhë dhe Sarandë. Kontrata e Menaxhimit, lidhur me Berlin Water International në Qershor 2003, bazohet në një pagesë fikse (variabël i tenderit) dhe një pagesë stimuluese për performancën, bazuar në pesë tregues të përmirësimit të performancës në katër qytetet, dhe të kontrolluara nga Një Vlerësues i Pavarur. Banka po mbështet qeverinë me një kredi të IDA-s pjesërisht për koston e menaxhimit dhe për fond investimi në të katër qytetet. Kontrata e Menaxhimit ka parashikuar stimuj për përmirësime të qenësishme në performancë, në drejtim të të gjithë treguesve, për periudhën nga viti bazë (2002) deri në Vlerësimin Afat-mesëm (2005). Këta tregues mund të përdoren si tregues performance për akordimet e fondeve të investimeve.

Indikatorët e performancës		Durrës	Fier	Lezhë	Saranda
Kohëzgjatja e shërbimit të furnizimit me ujë (orë/ditë)	Stadi zero	2.1	6.2	20	1.8
	Afat-mesëm	3.9	11.3	18.3	11.4
Popullata që furnizohet të paktën 2 orë (%)	Stadi zero	38	88	95	46
	Afat-mesëm	53.3	98.6	65.9	56.8
Respektimi i cilësisë së ujit (%)	Stadi zero	96	98	55	88
	Afat-mesëm	95.8	97.2	72.2	99.6
Përqindja e arketimeve (%)	Stadi zero	39	33	33	33
	Afat-mesëm	52.6	55.7	53.6	71.1
Raporti operacional (shpenzimet operacionale/të ardhurat e grumbulluara)	Stadi zero	4.8	4.9	6.7	6.1
	Afat-mesëm	2.5	1.6	1.9	2.3

*Burimi:* Pro Memorje e Bankës Botërore (Dhjetor 2005)

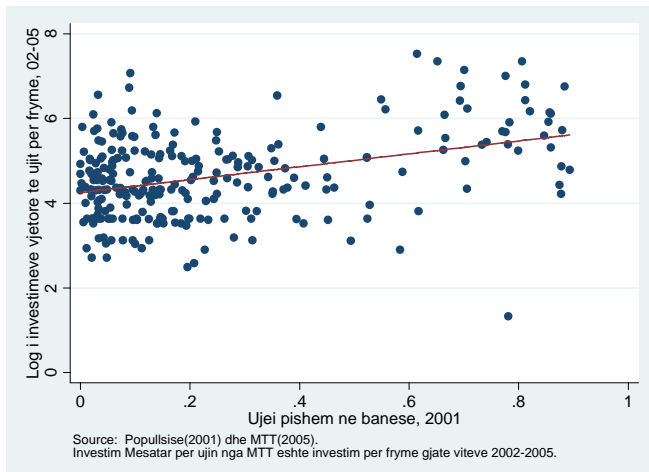
### Fuqizimi i planifikimit dhe mbikëqyrjes së sektorit

9.39 **Proceset në zbatim për t'i kthyer objektivat në realitet mbeten ende të dobëta.** Në Shqipëri, planifikimi i buxhetit nga lart-poshtë në sektorin e ujit kërkon një nivel të lartë koordinimi ndërmjet qeverisë qendrore dhe dy niveleve të qeverisjes vendore, për të siguruar koherencë të shpërndarjes përfundimtare të fondeve. Propozimet për fonde investimi nga MPPTT vijnë nga shumë burime – ndërmarrjet, komunat, *qarqet* – dhe “vlerësohen” nga departamenti i brendshëm duke përdorur formularin e fishës së rezultateve të arritura (*fiche score sheet*) (shih kapitullin 4). Megjithatë, procesi i vlerësimit nga qeveria qendrore nuk është i lidhur sa duhet me synimet sektoriale dhe planifikimin.

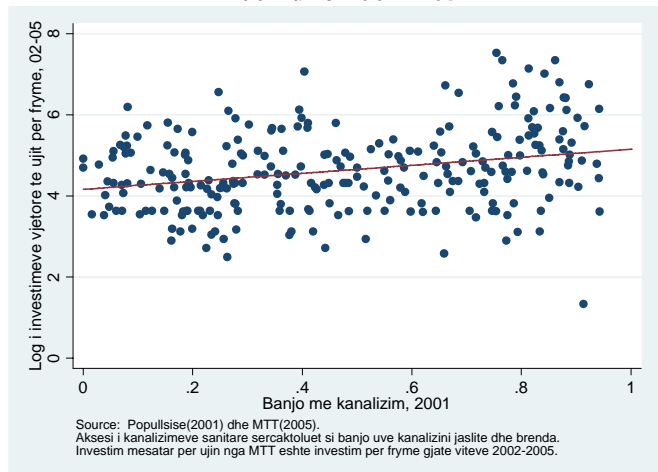
9.40 **Për rrjedhojë, shpenzimet në sektorin publik, ose shpezimet për investime në ujësjellësa, nuk janë të drejtuara për nga rajonet më të varfëra, si dhe nuk reflektojnë diferencat e përdorimit midis zonave rurale dhe atyre urbane.** Në fakt, shpërndarja rajonale e investimeve është regresive, me shumë rajone të pasura që përfitojnë fonde më të mëdha për frymë në këtë sektor (Figura 9.10). Zonat me nivele më të larta të aksesit në shërbimet e ujësjellës-kanalizimeve përgjithësisht marrin investime më të larta për frymë (Figurat 9.11 dhe 9.12). Akordimi i 83 përqind i shpenzimeve për investime, ndërmarrjeve të ujësjellësave përkundrejt komunave, nuk pasqyron mosbalancat ekzistuese në akses ndërmjet komuniteteve rurale (66 përqind) dhe atyre urbane (93 përqind). Në fakt, gjatë periudhës 2000-2004, përqindja e shpenzimeve totale për ndërmarrjet bashkiake përkundrejt sistemeve të komunave u rrit nga 67 në 86 përqind.

9.41 **Për më tepër, financimi i donatorëve nuk është përfshirë mjaftueshëm në procesin e buxhetimit, gjë që dëmton planifikimin strategjik.** Kjo vihet re në mospërputhjet e mëdha ndërmjet shpenzimeve të planifikuara dhe atyre faktike në sektor për projektet e financuara nga donatorët – ndërmjet 10 dhe 30 përqind në vit për periudhën 1999-2004, përkundrejt shpenzimeve nga buxheti i shtetit – mesatarisht 6 përqind në të njëjtën periudhë.

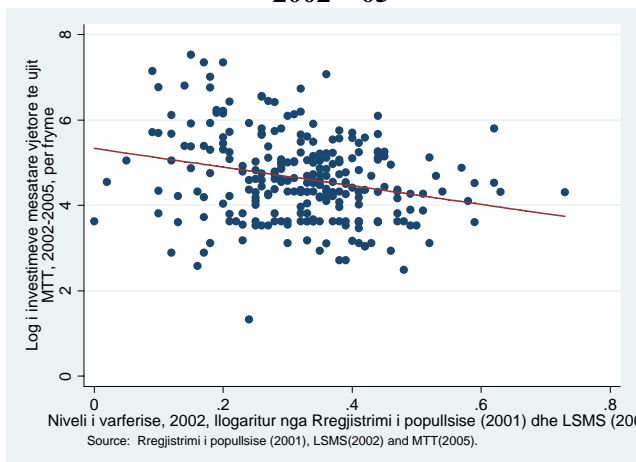
**Figura 9.10. Investimet në Ujësjellës dhe Ujë të Rrjedhshëm brenda Banesave, Shqipëri, 2002 – 05**



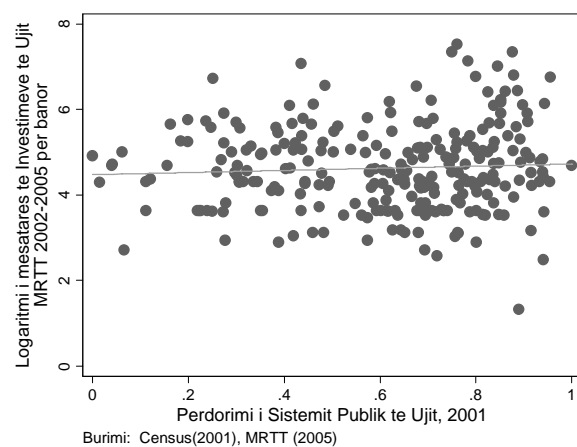
**Figura 9.11. Investimet në Ujësjellës dhe Aksesin në Higjienën e Kanalizimeve në Shqipëri, 2001 dhe 2002 – 05**



**Figura 9.12. Mesatarja e Investimeve Vjetore në Ujësjellës dhe Niveli i Varfërisë në Shqipëri, 2002 – 05**



**Figura 9.13. Investimet në Ujësjellës për Bashki përkundrejt Aksesit, 2002-05**



9.42 **Cilësia e shërbimeve të ujësjellës-kanalizimeve ndikon në rritjen ekonomike, veçanërisht për faktin se lidhet me sektorin e turizmit.**<sup>228</sup> Sigurimi i një shërbimi të kënaqshëm – siç është furnizimi i vazhdueshëm me ujë, cilësia e ujit të pijshëm dhe cilësia e ujit të detit në plazhet e përdorura nga turistët – ndikon në sasinë dhe cilësinë e turizmit dhe më tej në nivelin e të ardhurave nga turizmi. Cilësia e dobët e ujit të plazheve ka qenë një pengesë në tërheqjen e një numri të madh turistësh, dhe operatorëve të turizmit mund t'u duhet të paguajnë penalitete për ankesat e turistëve në

<sup>228</sup> Ndikime të tjera të njohura të shërbimeve të ujësjellësit kundrejt zhvillimit të vendit: (i) furnizimi jo i vazhdueshëm, dhe i çrregullt ndikon në produktivitetin industrial, (ii) shërbimet e dobëta të ujësjellësit kanë treguar të jenë një pengesë për rritjen e investimeve të drejtpërdrejta; (iii) kostot përballuese të industrisë për të zbutur impaktin e furnizimit të pamjfatueshëm mund të çojnë në rritjen e kostos së prodhimit në mënyrë të konsiderueshme (siç janë përdorimi burimeve individuale, trajtimi lokal, etj.)

lidhje me cilësinë e dobët të shërbimeve të ujësjellësit. Qeveria ka si prioritet të saj furnizimin 24 orë me ujë për zonat turistike, në përgjigje të këtij shqetësimi. Qeveria synon të ndërtojë impiante për trajtimin e ujërave të zeza në Durrës, Lezhë dhe Sarandë (me mbështetjen e GEF dhe EIB), qyetet që janë tre destinacione bazë turistike, dhe për të përmirësuar cilësinë e ujit të bregdetit dhe mjedisin (Figura 9.13). Siç paraqitet në figurën në Kutinë 9.6, ndërmarrjet e ujësjellës-kanalizimeve në qytetet turistike në Shqipëri nuk sigurojnë të njëjtin nivel shërbimi, qoftë përsa i përket orëve të furnizimit me ujë apo cilësisë së ujit të detit, krahasuar me fqinjët e tyre në Mal të Zi dhe Kroaci.

9.43 Në funksion të ndryshimeve në sistemin e shpërndarjes së buxhetit, akordimi i investimeve duhet të lidhet me objektivat dhe planifikimin një vjeçar dhe shumë-vjeçar. Niveli i shpenzimeve të qeverisë duhet të ruhet, por duke u zhvendosur nga shpenzime për subvencione në shpenzime për investime. Shpenzimet duhet të pasqyrojnë më drejt nevojat sektoriale, në veçanti rehabilitimin e sistemit urban të ujësjellësave dhe kanalizimeve, si dhe rritjen e aksesit për furnizim me ujë dhe higjienë/kanalizime në zonat rurale.

9.44 Së fundi, programi i reformimit të ndërmarrjeve i iniciuar në Strategjinë e Sektorit duhet të thellohet dhe zgjerohet. Koorporatizimi i mëtejshëm duhet të ndodhë në të gjitha ndërmarrjet. Qeveria lokale duhet të përgatisë Planet e Biznesit për të orientuar shpërndarjen e investimeve dhe duhet të angazhohet për përmirësime në performancë (në veçanti, nivelet e mbulimit të kostos) bazuar në një kalendar të arritshëm. Fondet do të duhet të jepen kur të jenë përmbushur objektivat përkatëse. Duhet të nxitet më tej pjesëmarrja e sektorit privat për ndërmarrjet utilitare me baza të shëndosha.

## E. PËRMBLEDHJE E KONKLIZIONEVE DHE REKOMANDIMEVE

9.45 Sektori i ujësjellësit dhe higjienë/kanalizimeve në Shqipëri ka demonstruar disa përmirësime në drejtim të aksesit dhe cilësisë së shërbimit; megjithatë mbetet një nga më të dobët mes vendeve të rajonit të EAQ-s. Cilësia e shërbimit, si orët e furnizimit, dhe cilësia e ujit janë të dobëta dhe mundësia e përdorimit e ulët. Ndërmarrjet utilitare nuk arrijnë të mbulojnë kostot, dhe gjithmonë e më tepër po bëhen një barrë e rëndë në buxhetin e shtetit. Të ardhurat e ndërmarrjeve janë të ulëta për arsye të tarifave të ulëta dhe nivelit të ulët të arkëtimit, si dhe kostot e larta dhe gjithnjë në rritje si pasojë e humbjeve shumë të mëdha, stafit të tepërt, menaxhimit joeficient dhe administrimit të dobët të kërkesës për furnizim me ujë.

### Kutia 9.6. Performanca e Ndërmarrjeve në Zonat Turistike në Shqipëri krahasuar me Vendet Fqinje

Cilësia e shërbimit të ujësjellësit dhe higjienës është vërtetuar që ndikon si në sasinë ashtu dhe në cilësinë e turizmit. Shqipëria ndodhet brenda të njëjtit treg të turistëve ndërkombëtarë si disa prej fqinjëve të saj në Adriatik; megjithatë cilësia e shërbimit të ndërmarrjeve në zonat bregdetare shqiptare është shumë më e dobët sesa ato të Malit të Zi dhe Kroacisë.

Ndërmarrja utilitare	Orët e furnizimit	Trajtim i ujërave të zeza?	NRW	Tarifat familjare të ujit dhe higjienës në \$/m <sup>3</sup>
<b>Shqipëri</b>				
- Durrës	8	Jo	76%	0.35
- Vlorë	20	Jo	79%	0.15
- Saranda	17	Jo	87%	0.31
<b>Mal i Zi</b>				
- Budva	24	Derdhje ne det	50%	0.72
- Bar	24	Derdhje ne det	53%	0.76
- Ulcinj	24	Derdhje ne det	62%	0.54
<b>Kroaci</b>				
- Dubrovnik	24	Po	32%	0.72
- Zadar	24	Po	45%	1.20
- Opatija	24	Po	37%	1.44

Burimi: Llogaritje të Stafit.

9.46 **Decentralizimi i sektorit duhet të fillojë kur të jenë përcaktuar qartë kompetencat drejtuese dhe financiare ndërmjet qeverisë qendrore, lokale dhe ndërmarrjeve.** Sipas Ligjit për Decentralizimin, shërbimet e ujësjellës-kanalizimeve janë përgjegjësi unike e Qeverisë Lokale; ndonëse pak progres ka patur në decentralizimin e pronësisë dhe menaxhimit të ndërmarrjeve drejt Qeverisë Lokale. Qeveria Qendrore duhet të angazhohet për një zvogëlim të planifikuar të subvencioneve për kostot operationale, ndërkohë që të ardhurat e ndërmarrjeve rriten në procesin e decentralizimit. Për të përmirësuar stimujt për ndërmarrjet dhe subvencionet për investime – të cilat do të jenë të nevojshme për të zgjeruar zonën e mbulimit me shërbime dhe rehabilituar sistemet e amortizuara, të paktën në një periudhë afat-mesme – duhet të përfitojnë më shumë ndërmarrjet me performancë më të mirë. Në perspektivën afatgjatë, tarifat duhet të mbulojnë të gjitha kostot, për ta bërë sektorin të vetë-financueshëm dhe për të eliminuar tërësisht varësinë nga financimi publik.

Veprimet prioritare që rekomandohen për të reduktuar varësinë e sektorit në burimet publike përmbledhen si më poshtë.

### 1. Përmirësimi i stimujve për një menaxhim eficient

- Përcaktimi i qartë i rregullave të drejtimit dhe të financimit për ndërmarrjet, qeveritë vendore dhe atë qendrore, si dhe përsheptimi i transferimit të aseteve;
- Zvogëlimi drejt zeros i subvencioneve për ndërmarrjet, në një periudhë afat-mesme, dhe transferimi i këtyre fondeve të kursyera drejt investimeve;
- Aplikimi i kriterëve të reja për alokimin e investimeve, si dhe alokimi i subvencioneve nga qeveria qendrore bazuar në prioritetet e sektorit dhe performancën e ndërmarrjeve;
- Zhvendosja, në një periudhë më afat-gjatë, e subvencioneve nga furnizimi me ujë drejt mbledhjes dhe trajtimit të ujrave të zeza.

### 2. Fuqizimi i planifikimit, buxhetimit dhe mbikqyrjes së sektorit

- Zgjerimi i monitorimit dhe mbledhjes së të dhënave krahasuese i MPTT për të gjitha ndërmarrjet dhe komunat, dhe sigurimi i të dhënave të performances së tyre;
- Forcimi i koordinimit midis qeverisë qendrore dhe pushteteve vendore në planifikimin dhe realizimin e buxhetit:
  - përfshirja e të gjithë projekteve me financim të huaj në procesin e planifikimit dhe buxhetimit, si dhe regjistrimi i tyre në llogaritë e buxhetit/thesarit,
  - lidhja midis alokimit në investime dhe objektivave vjetore e shumë-vjeçare të shprehura në strategjinë e sektorit.
- Vazhdimi i reformave në sektor sipas Strategjisë së Sektorit të Furnizimit me ujë (përfshi dhe një pjesëmarrje më të madhe të sektorit privat)

### 3. Rritja e efijencës operationale të ndërmarrjeve

- Rritja e përqindjes së arkëtimeve nga 72 përqind e faturave në të paktën 95 përqind;
- Zgjerimi i mbulimit: ngritja e bazës elektronike të të dhënave të klienteve aty ku është e mundur, dhe shkëputja e lidhjeve të paligjshme;
- Instalimi i matesave universale (aktualisht kanë vetëm 20 përqind e klienteve familjare) paralelisht me përmirësimet administrative dhe menaxheriale;
- Hartimi i planeve për reduktimin e humbjeve teknike bazuar në prioritetet e identifikuara në secilën ndërmarrje;



- Racionalizimi i stafit të ndërmarrjeve nga 11 në 6 persona/1,000 lidhje (si mesatare në shkallë vendi);
- Zbatimi i masave për një përdorim eficient të energjisë (përmirësimi i regjimit të pompave)

**4. Rritja e tarifave familjare dhe vendosja e subvencioneve të targetuara për të varfërit:**

- Rritja e tarifave familjare që të mbulojnë kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes (O&M) dhe amortizimin, (nga mesatarja kombëtare prej Lekë 27/m<sup>3</sup> në Lekë 52/m<sup>3</sup>).
- Në perspektivën afatgjatë, tarifat duhet të mbulojnë koston e plotë të furnizimit (përfshirë koston e kapitalit);
- Zëvendësimi i subvencionit aktual gjithëpërfshirës me një skemë që ka si synim shtresat e varfra –mundësisht duke e lidhur atë me Ndihmën Ekonomike.

**Aneksi 9.1: Shpenzimet për ujë dhe kanalizime në EAQ**

	<b>Popullsia (milione)</b>	<b>PBB për frymë (US\$)</b>	<b>Shpenzimet totale për ujë dhe kanalizime (milione US\$)</b>	<b>Shpenzimet si % e PBB</b>	<b>Shpenzime për frymë (US\$)</b>	<b>Aksesi në furnizimin e përmirësuar me ujë</b>
Shqipëri	3.1	2,372	88	1.1%	28	78%
Armeni	3.1	884	55	2.0%	18	92%
Azerbaixhan	8.2	865	390	5.5%	47	77%
Kroati	4.4	4,751	600	2.8%	135	91%
Estoni	1.4	4,841	116	1.8%	86	71%
Maqedoni	2.0	1,740	72	2.0%	35	
Gjeorgji	5.1	729	54	1.4%	11	76%
Kazakistan	14.9	1,673	204	0.8%	14	86%
Kirgistan	5.1	305	17	1.1%	3	76%
Letoni	2.3	4,116	228	2.4%	98	78%
Lituani	3.5	4,078	336	2.4%	97	99%
Moldavi	4.2	370	53	3.4%	12	92%
Rumani	21.7	1,963	878	2.1%	40	57%
Rusi	143.4	2,138	2880	0.9%	20	96%
Serbi dhe Mali i Zi	8.1	1,200	121	1.2%	15	87%
Taxhikistan	6.3	208	14	1.1%	2	58%
Ukrainë	48.4	812	1056	2.7%	22	98%
Uzbekistan	25.6	610	96	0.6%	4	89%
Mesatarja për vende të zgjedhura te EAQ		1,870	403	2.0%	23	82%
Mesatarja për EAQ (Banka Botërore 2006)						91%

*Burimet:* Kennedy (05), profili ECSIE, Komives (2005), Danilenko (2005).

**Aneksi 9.2: Financimet e projektuara të sektorit, 1995-2015 (milionë US\$)**

		Nevojat për shpenzime			Burimet e financimit				
		Investimi <sup>1/</sup>	Kosto O&M <sup>2/</sup>	Totali	Qeveria Shqiptare		Donatorët	Tarifat	Totali
Viti					Investimet	O&M			
1995					16.4	1.5	2.4	6.4	26.7
1996					15.3	0.3	1.4	5.3	22.2
1997					3.8	0.3	1.4	2.7	8.2
1998					7.0	0.9	2.5	4.6	15.0
1999					5.1	0.4	1.5	6.2	13.1
2000			14.4		6.8	0.5	5.4	6.4	19.0
2001			18.9		9.6	8.2	3.9	7.7	29.4
2002			14.2		13.6	12.8	4.7	7.7	38.8
2003			23.8		14.5	25.6	16.6	13.3	70.1
2004			38.6		29.0	28.2	19.3	20.5	97.0
2005			52.2		27.9	22.5	16.5	21.3	88.2
		<b>Projeksione</b>			<b>Projeksione</b>				
2006	60.0	50.0		110.0	31.5	15.2	15.5	24.8	87.0
2007	60.0	50.0		110.0	34.0	12.7	14.0	27.3	88.0
2008	60.0	50.0		110.0	36.7	10.0	12.8	30.0	89.5
2009	60.0	50.0		110.0	39.7	7.0	11.6	33.0	91.3
2010	60.0	50.0		110.0	43.0	3.7	10.6	36.3	93.6
2011	60.0	50.0		110.0	42.7	4.0	9.6	40.0	96.3
2012	60.0	50.0		110.0	42.7	4.0	8.7	44.0	99.4
2013	60.0	50.0		110.0	42.7	4.0	7.9	48.4	103.0
2014	60.0	50.0		110.0	42.7	4.0	7.2	53.2	107.1
2015	60.0	50.0		110.0	42.7	4.0	6.6	58.5	111.8

1/ Nevojat për investime bazohet në plotësimin e MDG-ve deri në vitin 2015.

2/ Kostot O&M presupozojnë që kursimet (nga rritja e efijencës) do të balancojnë rritjet nga energjia elektrike, etj.

Burimi: Llogaritje të stafit.



## 10. TRANSPORTI

*Shqipëria shpenzon një përqindje të konsiderueshme të burimeve publike në sektorin e transportit, gjë që pasqyron rëndësinë e sektorit në zhvillimin ekonomik të vendit dhe zbutjen e varfërisë. Megjithatë në sektorin e rrugëve nacionale vihet re një mungesë ekuilibri ndërmjet shpenzimeve periodike të mirëmbajtjes dhe atyre kapitale, ku shpenzimet e mirëmbajtjes, që ndonëse po shkojnë në drejtimin e duhur, mbeten dukshëm poshtë nivelit të nevojave, duke sjellë kështu një rritje të kostos së përdoruesve dhe duke krijuar një detyrim të ardhshëm të pashmangshëm në formën e kostove të rehabilitimit dhe rikonstruksioneve shtesë. Për pasojë, rrjeti rrugor ndodhet në një gjendje shumë të keqe, dhe madje një nga më të këqijat e rajonit. Prioritetet për investime në të ardhmen janë identifikuar në Planin Kombëtar të Transportit të Shqipërisë (ANTP), të miratuar së fundmi, në formën e përmirësimit dhe zgjerimit të rrjetit rrugor. Meqenëse të ardhurat e mbledhura nga përdoruesit në këtë sektor janë të larta, krahasuar me fqinjët në rajon, është e rëndësishme dhe prioritet kryesor për të ardhmen një planifikim i kujdesshëm dhe i ekuilibruar midis shpenzimeve për zhvillimin e mëtjeshëm të sektorit dhe atyre për mirëmbajtjen, si dhe një menaxhim cilësor i përmirësuar i të gjithë sektorit dhe shpenzimeve që bëhen në të.*

*Zhvillimi i mëtejshëm i sektorit duhet të kryhet në përputhje me Planin Kombëtar Shqiptar të Transportit (ANTP), dhe duhet zbatuar vetëm pas një analize dhe përcaktimi të kujdesshëm të prioritetëve. Duhet të përshpejtohet procesi i krijimit dhe konsolidimit të procedurave dhe akteve institucionale për planifikimin dhe menaxhimin e investimeve publike, zbatimin dhe monitorimin e tyre. Një angazhim më i madh i sektorit privat në mirëmbajtjen dhe zgjerimin e rrjetit rrugor dhe infrastrukturave të tjera të transportit do të ishte i nevojshëm, si në drejtim të sigurimit të burimeve të financimit, ashtu edhe si mjet për përmirësimin e efikasitetit të këtyre shpenzimeve. Projekti i Bankës Botërore për Mirëmbajtjen e Rrugëve ka nxjerrë në pah se angazhimi më i madh i sektorit privat mund të sjellë kursime të konsiderueshme në kosto dhe përmirësim të rezultateve. Në këtë proces, duhet të fuqizohen ndjeshëm kapacitetet institucionale të sektorit për të vlerësuar kërkesën për shpenzimet periodike përkundrejt atyre kapitale. Gjithashtu, duhet intensifikuar zhvillimi i një kuadri të përshtatshëm për pjesëmarrjen e sektorit privat në mënyrë që të menaxhohet sa më mirë interesi në rritje i këtij sektori, dhe të zbutet çdo rrezik fiskal që mund të lindë nga kjo pjesëmarrje.*

### A. HYRJE

**10.1 Aktualisht, zhvillimi i mëtjeshëm Shqipërisë, has pengesa nga një infrastrukturë e transporti e pamjaftueshme.** Për një ekonomi të vogël si Shqipëria, të hapur gjeografikisht ndaj tregjeve kryesore Evropiane, siguri i një infrastrukture të përshtatshme transporti është faktor themelor për zgjerimin e tregut dhe në rritjen e aftësive konkurruese të vendit.<sup>229</sup> Sot, rrjeti i rrugor është i kufizuar si në shtrirje, ashtu dhe në cilësi, ndërsa rrjeti hekurudhor mund të quhet 'parimisht i falimentuar'. Kushtet e këqija të rrugëve, që shërbejnë për të lidhur bizneset me pikat kryesore hyrëse dhe dalje dhe për të zhvilluar aktivitetet tregëtare, përkthehet në kosto më të larta për ta, në një disavantazh konkurrues për prodhuesit vendas në tregjet ndërkombëtare, si dhe çmime më të larta për mallrat e importuara. Pjesa tjetër e infrastrukturës të transportit bazë – portet dhe aeroportet – kanë përfituar ose janë duke përfituar nga investime të financuara nga donatorët dhe nga pjesëmarrje e sektorit privat.

**10.2 Një transport i papërbalueshëm dhe joeficient përbën gjithashtu një pengesë për zbutjen e varfërisë.** Më shumë se (57 përqind) e popullsisë Shqiptare jeton në zonat rurale, dhe më shumë se 1/3 (35 përqind) e popullsisë rurale vlerësohet se jeton në varfëri.<sup>230</sup> Një vëzhgim i detajuar

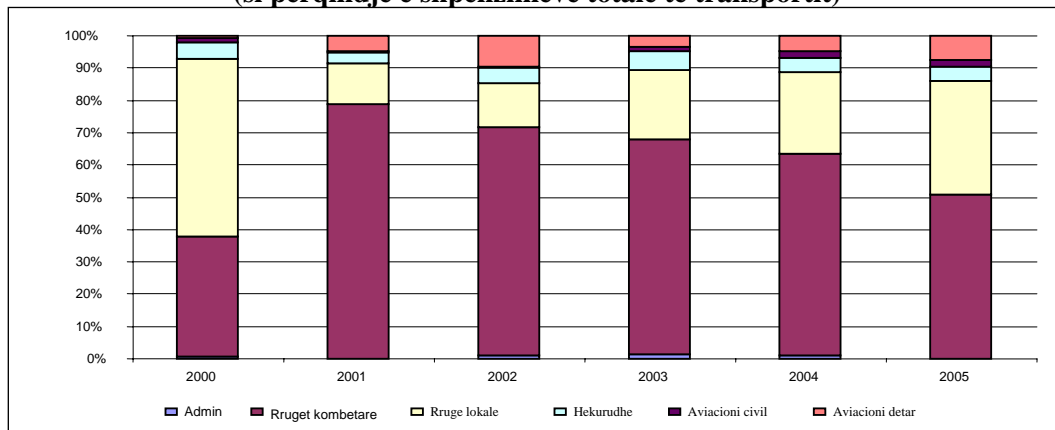
<sup>229</sup> Shih Banka Botërore (2002a) për një vëzhgim të plotë mbi lidhjet ndërmjet sigurimit të infrastrukturës, zhvillimit ekonomik dhe varfërisë.

<sup>230</sup> Banka Botërore (2003).

mbi varfërinë dhe shkaqet e saj, verën se pas punësimit dhe nivelit të të ardhurave, pjesa më e madhe e të anketuarve i konsiderojnë problemet e infrastrukturës si faktorë kryesorë që ndikojnë në standardin e tyre të ulët të jetesës. Banorët e zonave rurale kanë pranuar gjithashtu që mungesa e rrugëve vështirëson arritjen e tregjeve, ndikon në migrimin drejt zonave urbane, dhe pengon realizimin e shërbimeve shëndetësore dhe arsimore.<sup>231</sup> Dyzet e nëntë (49) përqind e prodhuesve rurale theksojnë se mungesa e një transporti të përshtatshëm, para së gjithash rrugëve të mira, përbën problemin e tyre kryesor në drejtim të tregjeve.<sup>232</sup> Studime të tjera të mëvonshme, kanë mbështetur këto konkluzione, dhe përveç kësaj raportojnë diferenca të zonave që kanë rrugë për të gjitha stinët dhe atyre që nuk kanë, në favor të të parave, për sa i përket nivelit të regjistrimit në shkollë dhe frekuencën e përdorimit të shërbimeve shëndetësore.<sup>233</sup>

**10.3 Pavarësisht paraqitjes së tij të dobët, sektori i transportit<sup>234</sup> zë një pjesë të konsiderueshme në totalin e investimeve dhe atë shpenzimeve publike.** Gjatë periudhës 2002-05, pjesa e sektorit në totalin e shpenzimeve publike arrinte mesatarisht rreth 8 përqind ose 2.4 përqind të PBB, duke thithur mesatarisht 37 përqind (është përqindja më e madhe) të totalit të investimeve publike buxhetore. Nga kjo, nën-sektori i rrugëve konsumon përqindjen më të madhe (89 përqind), i ndjekur nga hekurudhat me 5 përqind të shpenzimeve të sektorit. Sektori detar dhe aviacioni civil kanë marrë në mënyrë progresive financime nga donatorët si dhe nga burime private, dhe janë në pozicion të favorshëm për një pjesëmarrje të mëtejshme të sektorit privat në to. Për këto arsye, ky kapitull do të fokusohet në nën-sektorët e rrugëve dhe hekurudhave, duke reflektuar rëndësinë e kërkesave për shpenzime sot dhe në të ardhmen. Një tabelë e plotë me shpenzimet e detajuara sipas sektorit dhe entit përkatës jepet në Aneksin 10.1.

**Figura 10.1. Përberja Funktionale e Shpenzimeve në Fushën e Transportit sipas Llojit, 2000-05**  
(si përqindje e shpenzimeve totale të transportit)



Burimi:MF

**10.4 Përqindja e financimeve të huaja për sektorin e transportit ka rënë ndjeshëm vitet e fundit.** Kjo rënie reflekton një reduktim të financimeve kapitale të huaja për nën-sektorin e rrugëve dhe rritjen e burimeve vendase. Financimi i huaj përfaqësonte, në vitin 2002, 41 përqind të shpenzimeve totale (55 përqind e shpenzimeve totale kapitale në sektor), dhe ka rënë në 17 përqind të shpenzimeve totale në vitin 2005 (20 përqind e shpenzimeve totale kapitale). Një pjesë e konsiderueshme e këtij financimi është përdorur për rehabilitimin, rindërtimin ose zhvillimin e rrjetit të rrugëve kombëtare, në shumën prej 12.9 miliardë lekë (US\$ 129 milionë), ose 36 përqind e totalit të shpenzimeve kapitale në rrugët kombëtare.

<sup>231</sup> Banka Botërore (2002b).

<sup>232</sup> Banka Botërore (2002b) Faqe 27.

<sup>233</sup> Banka Botërore (2006).

<sup>234</sup> Shpenzimet totale të transportit përfshijnë qeverinë qendrore dhe të dhëna të raportuara në lidhje me shpenzimet e qeverisjes lokale në transport nga të ardhurat e siguruar prej saj.

10.5 **Nën-sektori i rrugeve konsumon pjesën më të madhe të buxhetit të sektorit të transportit, me një përqindje në rritje të shpenzimeve në rrugët lokale.** Shpenzimet për rrugët në periudhën 2000-2005 arritën mesatarisht në 2.3 përqind të PBB-së, ose 89 përqind e shpenzimeve totale të transportit. Me fillimin e procesit të decentralizimit në vitin 2002, shpërndarja e shpenzimeve është zhvendosur nga rrugët kombëtare në ato lokale (Figura 10.1). Së fundi, shpenzimet në sektorin e hekurudhave, ndërsa janë pakësuar në terma reale, ende përbëjnë rreth 5 përqind të shpenzimeve totale të sektorit, dhe përdoren për të mbuluar si nevojat për kosto operacionale ashtu edhe ato për investime kapitale të hekurudhave shqiptare (HSH).

10.6 **Menaxhimi aktual i dobët i rrjetit të rrugëve po krijon një rrezik të konsiderueshëm fiskal.** Pikë së pari, aftësia e qeverisë për të identifikuar, caktuar prioritetet dhe kryer shpenzimet pa paragjykuar stabilitetin makroekonomik, mbetet ende e kufizuar. Së dyti, shpenzimet jo të mjaftueshme në drejtim të mirëmbajtjes në të shkuarën, po përkthehen në kosto të larta për të ardhmen, për sa i përket rehabilitimit dhe rindërtimit të rrugëve, ndërsa paralelisht rriten kostot e përdoruesve për arsye të degradimit dhe shkatërrimit të automjeteve, kohës shtesë të udhëtimit dhe konsumit të karburantit. Së fundi, shtrëngimi i kushteve të huamarrjes nga burimet e jashtme në të ardhmen, për një sektor ku këto financime kanë kontribuar në rreth 50 përqind të shpenzimeve kapitale, mund të sjellë rritjen e presionit fiskal dhe borxheve.

## B. RRUGËT

### Rezultatet dhe shpenzimet

10.7 **Pavarësisht shpenzimeve të konsiderueshme në sektorin e transportit gjatë dekadës së fundit, shtrirja dhe cilësia e sektorit të rrugëve mbetet e pamjaftueshme.** Si nga perceptimet e bizneseve që operojnë në Shqipëri, ashtu edhe nga treguesit e të ardhurave, del në pah një përkeqësim ose përmirësim i ngadalshëm në cilësinë e infrastrukturës, krahasuar me vendet e tjera.

10.8 **Gjatësia e përgjithshme e rrjetit rrugor në Shqipëri është rreth 14,500 km.** Rrjeti i rrugëve kombëtare përfshin 3,136 km, nga të cilat 1,138 km rrugë parësore, dhe 2,274 km rrugë dytësore. Rrjeti i rrugëve rajonale zë në total rreth 4,411 km, nga të cilat 3,500 km janë rrugë lidhëse, ose të brendshme. Nga 4,980 km rrugë të komunave, 3,000 km janë rrugë të shtruara vetëm me zhavorr. Shqipëria ndodhet dukshëm nën nivelet e OECD-së për sa i përket kilometrave rrugë për 1000 km<sup>2</sup>, ndonëse krahasohet favorshëm në raport me vendet e përzgjedhura të rajonit (Tabela 10.1). Megjithatë, një tregues tjetër i dendësisë së rrugëve, në kilometra rrugë për 1000 banorë, nxjerr në pah se Shqipëria mbetet prapa të gjithë vendeve të rajonit, dhe është nën mesataren e vendeve me nivel më të ulët dhe të mesëm të ardhurash.

**Tabela 10.1. Mbulimi me Infrastrukturë Rrugore (Vëzhgimet më të fundit të disponueshme mbulojnë periudhën 1997-2003)**

	Dendësia e rrugëve	
	(km/1000 km <sup>2</sup> )	(Rrugë-km/1000 banorë)
Bosnja dhe Hercegovina	426.7	5.6
Republika Çeke	1646.0	12.5
Kroacia	506	6.4
Estonia	1319.7	41.2
Hungaria	1732.6	15.7
Ish Rep. Jug. e Maqedonise	341.5	4.3
Serbia dhe Mali i Zi	494.3	4.8
Sllovenia	1006.5	10.2
<b>Shqipëria</b>	<b>657</b>	<b>3.5</b>
Evropa & Azia Qendrore	580.3	8.6
Vendet me kufirin më të lartë të të ardhurave mesatare	1076.4	9.2
Vendet me kufirin më të ulët të të ardhurave mesatare	327.7	4.9
Vendet me të ardhura të larta: OECD	1340.4	17.3

*Burimi:* Bazat e të dhënave të WDI dhe IEF.

10.9 **Prioriteti që i është dhënë vitet e fundit zgjerimit të rrjetit rrugor ka rezultuar në shpenzime të pamjaftueshme për mirëmbajtjen. Kjo ka sjellë rritjen e shkallës së përkeqësimit të rrjetit dhe të kostove për përdoruesit e rrugëve dhe ka rezultuar në detyrime më të mëdha për të ardhmen si kosto rehabilitimi.** Pa një mirëmbajtje të mjaftueshme, rrugët përkeqësohen me ritme të shpejta derisa vjen momenti që rikonstruksioni bëhet i domosdoshëm, me shpenzime shumë më të mëdha krahasuar me çdo kursim afatshkurtër në shpenzimet për mirëmbajtjen, duke sjellë disekuilibra serioze. Heggie dhe Vickers (1998) raportojnë se të rehabilitosh një rrugë të asfaltuar është 3 herë më e kushtueshme sesa ta mirëmbash atë në kushtet ekzistuese, dhe rreth 35 përqind më e shtrenjtë në termat e vlerës aktuale neto. Përveç kësaj, dështimi në mirëmbajtjen e një rruge të asfaltuar është vlerësuar se sjell rritjen e kostove të përdoruesve në tre aspekte, kohën shtesë të udhëtimit, karburantin dhe amortizimin dhe shkatërrimin e mjeteve. Shenjat e mirëmbajtjes të pamjaftueshme mund të shihen menjëherë edhe në disa rrugë të reja apo të rehabilituara së fundmi, të cilat paraqesin shenja të parakohshme të vjetërimit në formën e gropave dhe rrjetave të plasaritjeve p.sh. deri para pak kohësh kanë paraqitur shenja të tilla autostrada Durrës – Tiranë dhe fugaturat në disa ura në aksin Veri-Jug.

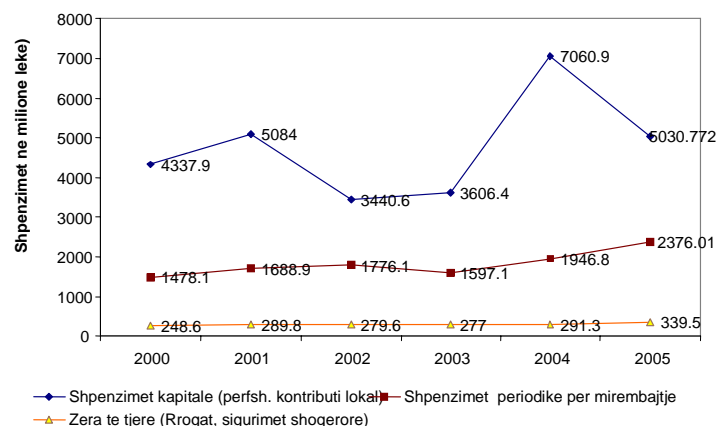
10.10 **Realisht, Shqipëria shpenzon afërsisht 40 përqind më pak nga sa kërkohet për mirëmbajtjen e rrjetit të rrugëve kombëtare.** Niveli i shpenzimeve periodike të vlerësuar si të nevojshme për të siguruar që asetet e të gjithë rrjetit rrugor të ruhen në një ‘status të qëndrueshëm’ ose kushte të qëndrueshme, kap shumën 6.5 miliardë lekë (US\$ 65 milionë). Shifrat ekuivalente vetëm për rrjetin e rrugëve kombëtare (përfshirë rrugët lokale) janë vlerësuar në 2.8 miliardë lekë (US\$29 milionë) për të gjitha asetet, dhe 1.09 miliardë lekë (US\$10) vetëm për mirëmbajtjen rutinë dhe atë dimërore. Në dallim me këtë, niveli i shpenzimeve periodike për rrjetin e rrugëve kombëtare në vitin 2005 kapte vetëm 2.4 miliardë lekë, ose rreth 40 përqind më pak nga niveli i kërkuar për ta mbajtur rrjetin në një gjendje të qëndrueshme (Figura 10.2). Informacioni i fundit i dhënë nga MPPTT<sup>235</sup> që shpenzimet për mirëmbajtjen në dy vitet e ardhshme do të dyfishohen, është hapi parë në drejtimin e duhur (Figura 10.2).

<sup>235</sup> Ministri i Transportit dhe Punëve Publike në një Konferencë të Donatorëve për Sektorin e Transportit, mbajtur në Tiranë, Mars 2006.



10.11 Përveç kesaj, rregullat jo të sakta në lidhje me ngarkesat aksiale dhe zbatimimi jo i mirë i tyre kontribuojnë në përkeqësimin më të shpejtë të rrugëve. Që prej fillimit të tranzicionit ka patur një rritje të konsiderueshme të numrit të kamionave dhe autobusëve në rrugët e Shqipërisë, dhe mbingarkesa aksiale është bërë tepër e zakonshme. Gjithashtu, shkalla aktuale dhe struktura e disa taksave për përdoruesit e rrugëve stimulojnë këtë mbingarkesë. Taksat për mjetet e rënda të mallrave (HGV) varion sipas peshës së mjetit, por nuk reflekton numrin e akseve – për një peshë të caktuar të mjetit, një kamion me tre akse i shkakton më pak dëmtime asfaltit sesa një me dy akse. Reformat e fundit në 2005 kanë eliminuar taksimin më të lartë për kamionat me shumë akse, ndërkohë që nevoiten reforma të mëtejshme për të rivendosur taksat sipas konfigurimit të akseve dhe ngarkesës për aks. Një studim i fundit<sup>236</sup> bazuar në anketimin e 80 drejtuesve të kamionave ka nxjerrë në pah se 40 përqind e tyre ishin mbi-ngarkuar jashtë mase. Për më tepër, zbatimimi i rregullave mbetet i dobët, e shumë herë dhe jo-ekzistent, duke mos patur një mandat të qartë për çdo institucion në përbushjen e këtij roli; gjë që rezulton dhe në një përkeqësim jonormal të shtresave rrugore, bile edhe në rrugët e sapo ndërtuara.

**Figura 10.2. Tendencat në Shpenzimet Periodike dhe ato Kapitale sipas DPRR 2000-05 (në milionë lekë)**



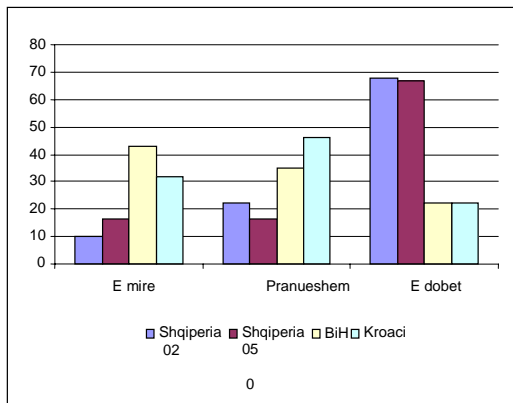
*Shënim:* Grafiku ri-klasifikon lloje të caktuara të shpenzimeve nga kapitale në të përsëritshme si një mbulim i pjesshëm nga DPRR dhe riparimin e asfaltit si shpenzime kapitale, ndërsa këtu ato supozohen si shpenzime të përsëritshme.

*Burimi:* Të dhëna mbi shpenzimet, sipas DPRR (shihni Aneksin 10.2)

10.12 Për pasojë, pavarësisht nga investimet e konsiderueshme, gjendja e rrjetit rrugor mbetet e dobët, dhe cilësia e tyre nën atë të vendeve të rajonit. Një vëzhgim i fundit mbi rrjetin e rrugëve kombëtare ose të rrugëve kryesore, kryer nga Banka Botërore, për këtë raport, nxori në pah se vetëm 16.5 përqind e rrjetit gjendej në kushte të mira, 16.5 përqind në kushte të pranueshme, ndërsa pjesa e mbetur prej 67 përqind ndodhej në kushte të këqija ose shumë të këqija. Shifrat krahasuese për Kroacinë dhe Bosnjë-Hercegovinën janë respektivisht 32, 46 dhe 22 përqind, dhe 43, 35 dhe 22 përqind. Kjo tregon një përmirësim të kufizuar krahasuar me një vëzhgim të mëparshëm të realizuar në vitin 2002 (Figura 10.3), duke reflektuar së pari një regjim të papërshtatshëm dhe pamjaftueshëm mirëmbajtjeje. Rrugët urbane dhe komunale janë veçanërisht në kushte të këqija, sidomos në zonat rurale. Qeveria vlerëson se rreth 80 përqind e rrugëve rajonale rurale dhe 85 përqind e rrugëve komunale ndodhen në kushte të këqija. Për më tepër, perceptimet e firmave rreth cilësisë të infrastrukturës së transportit, ndonëse në përmirësim, mbeten më negative sesa ato të treguesve krahasues në vende të tjera të rajonit (Figura 10.4).

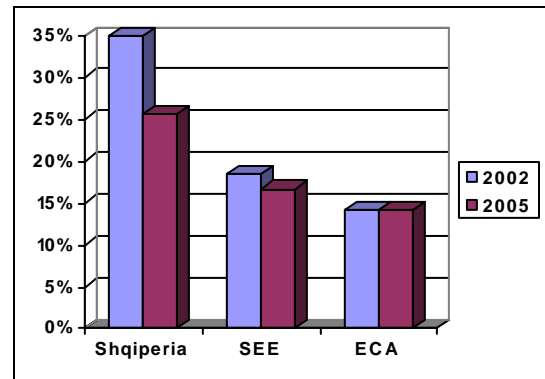
<sup>236</sup> Louis Berger (2005) *Ibid.*

**Figura 10.3. Statusi i gjendjes së rrugëve**



Burimi: Vlerësime të stafit të Bankës Botërore

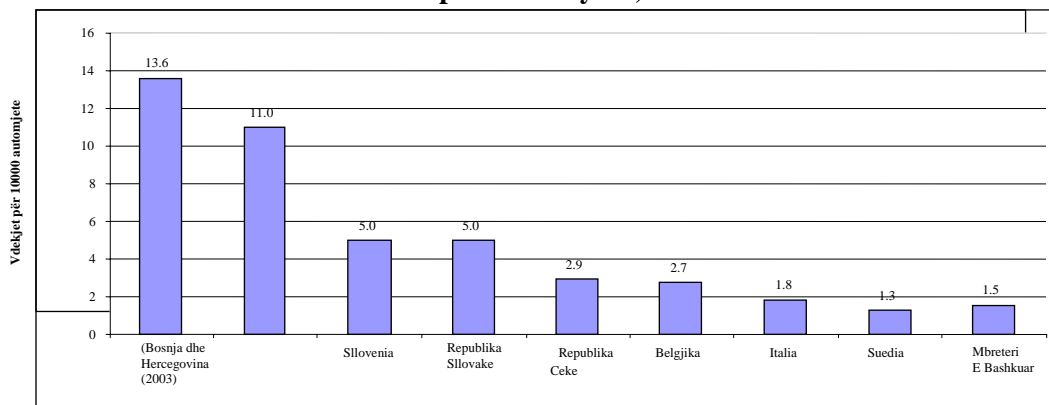
**Figura 10.4. Përqindja e Firmave që Pranojnë se Transporti është një Problem për të Bërë Biznes, 2002 dhe 2005**



Burimi: BEEPS, 2005

10.13 Përveç kësaj, krahasuar dhe me vendet e tjera, vdekshmëria dhe dëmtimet si pasojë e aksidenteve të trafikut rrugor përbëjnë çështje sociale dhe shëndetësore serioze për publikun. Shqipëria ka një nga treguesit më të ulët të sigurisë rrugore në rajon, me një përqindje pothuaj dyfishin e pjesës më të madhe të vendeve fqinje<sup>237</sup> (Figura 10.5). Gjendja e rrjetit rrugor, sjellja e shoferëve dhe edukata e kufizuar, ligjshmëria e dobët ose joekzistente, shtuar këtu edhe kërkesën në rritje, kanë kontribuar në një nivel relativisht të lartë dhe në rritje të aksidenteve fatale në trafikun rrugor (respektivisht 318 dhe pothuaj 900 në vitin 2005). Pavarësisht niveleve relativisht të ulëta si në gjendjen e automjeteve dhe motorizimin, nivele që janë duke u rritur me ritme të shpejta, duket se siguria rrugore nuk ka të ngjarë të përmirësohet pa një reagim serioz dhe të mirëkoordinuar nga të gjithë aktorët e pjesëmarrës.

**Figura 10.5. Vdekjet nga Trafiku për 10,000 mjete në (2002 nëse nuk është shprehur ndryshe)**



Burimi: Të ndryshme

<sup>237</sup> Vini re që përkufizimi i një fataliteti nga një aksident rrugor në Shqipëri ndryshon nga të tjerët, duke e ulur treguesin në mënyrë të konsiderueshme.

## Kërkesat për financime në të ardhmen

10.14 **Kërkesa për transport do të vijoje të rritet me ritme të shpejta.** Kërkesa për transport u rrit me 10.1 përqind në vitin 2004, kryesisht e lidhur me rritjen e numrit të automjeteve.<sup>238</sup> Rritja aktuale ka mundësi të jetë shumë më e lartë në/dhe përreth zonave urbane, veçanërisht në zonën Tiranë-Durrës, e cila po përjeton një hop të fuqishëm në aktivitetin ekonomik. Numri i mjeteve të regjistruara ka pësuar një rritje në një mesatare prej 14 përqind për automjetet, (13 përqind për të gjitha mjetet) që prej vitit 1999, ndonëse ky nivel është pak më i ulët në dy vitet e fundit, por respektivisht në nivelet e 31 përqind dhe 16 përqind në zonën e Tiranës dhe Durrësit.<sup>239</sup>

10.15 **Për këto arsye, nevojat për financime në sektorin e rrugëve duhet të fokusohen në tre kategori shpenzimesh në të ardhmen.**

- Kërkesa për shpenzime vjetore të domosdoshme për të zgjidhur prapambetjen aktuale në mirëmbajtje dhe rikthimin e rrjetit në gjëndjen e duhur, në një shtrirje dhe zgjerim, në përpjestim me kërkesën aktuale dhe të ardhme;
- Nevojat për shpenzime korrente përsa i përket mirëmbajtjes rutinë, asaj dimërore dhe periodike për të garantuar që asetet të jenë në kushte funksionale; dhe
- Nevojat për një zhvillim të mëtejshëm të rrjetit – në drejtim të nivelit të shpenzimeve kapitale të nevojshme për të qenë në sinkron me kërkesat në rritje.

10.16 **Niveli i shpenzimeve që duhet për të zgjidhur mungesën e trashëguar të shpenzimeve në mirëmbajtje është i konsiderueshëm, dhe do të vijoje të rritet nëse nuk ndërmerren veprime të shpejta riparuese.** Shpenzimet vjetore për të përballuar shpenzimet për mirëmbajtjen e prapambetur për periudhën 2005-2009 dhe për ta sjellë të gjithë rrjetin ekzistues të rrugëve në një gjendje të mirë janë vlerësuar në rreth 4.6 miliardë lekë (US\$ 45 milionë) për çdo vit.<sup>240</sup> Nga këto, rreth 3 miliardë lekë (US\$ 30 milionë) në vit, nevojiten për të përballuar mirëmbajtjen e prapambetur në rrjetin e rrugëve kombëtare. Këto vlerësime reflektojnë gjëndjen aktuale të rrugëve. Kështu, çdo vonesë e mëtejshme në sigurimin e mirëmbajtjes do të rezultojë në kosto më të larta rehabilitimi për të ardhmen (Tabela 10.2).

10.17 **Mirëmbajtja e rrjetit të rrugëve lokale, në veçanti, është nën nivelin e mjaftueshëm të financimit.** Decentralizimi i përgjegjësisë për menaxhimin e rrugëve lokale dhe bashkiake drejt qeverive vendore i ka ndërlikuar problemet e mirëmbajtjes. Burimet e të ardhurave lokale, si taksat e regjistrimit të automjeteve, kanë provuar që janë të pamjaftueshme, dhe kapaciteti menaxherial është i dobët. Vetëm rreth 40 përqind e asaj ç'ka nevojitet, aktualisht shpenzohet në rrjetin e rrugëve lokale, duke reflektuar shkallën aktuale të një mandati të pambështetur financiarisht, e të krijuar nga decentralizimi.<sup>241</sup>

10.18 **Kërkesa e vlerësuar për financime për një mirëmbajtje normale të të gjithë rrjetit rrugor<sup>242</sup> është gjithashtu e konsiderueshme.** Niveli i shpenzimeve korrente të vlerësuar, të domosdoshme për të siguruar që asetet e të gjithë rrjetit rrugor të ruhen në një 'gjendje të qëndrueshme' apo kushte të qëndrueshme kap shumën e 6.5 miliardë lekëve (US\$ 65 milionë). Kjo përfshin mirëmbajtjen normale të urave dhe tuneleve në 0.6 miliardë lekë (US\$ 6 milionë), dhe 3.1 miliardë lekë (US\$ 31 milionë) për mirëmbajtjen rutinë dhe atë dimërore. Shifrat ekuivalente vetëm për rrjetin e rrugëve kombëtare (përfshirë rrugët lokale) janë vlerësuar në 2.8 miliardë lekë (US\$29 milionë) për të gjitha asetet, dhe 1.09 miliardë lekë (US\$10 milionë) vetëm për mirëmbajtjen rutinë

<sup>238</sup> Ministria e Financës, (2005).

<sup>239</sup> Louis Berger (2005) *op cit*.

<sup>240</sup> Ndonëse, është një element që llogaritet dyfish pasi një pjesë e punës rehabilituese është e përfshirë në Planin e Zhvillimit të Rrugëve, ai është i përfshirë edhe këtu.

<sup>241</sup> Jenkins, (2005).

<sup>242</sup> Jenkins, (2005).

dhe atë dimërore. Njoftimi i fundit nga MPPTT <sup>243</sup> që do të dyfishojnë shpenzimet e mirëmbajtjes për dy vitet e ardhshme, përbën një hap të parë në drejtimin e duhur (Tabela 10.2).

**Tabela 10.2. Shpenzimet e kërkuara për mirëmbajtje vjetore të rrjetit rrugor 2005-10 (në Milionë lekë)**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Rikuperimi i mirëmbajtjes së prapambetur/së përealizuar</b>	<b>4,601</b>	<b>4,601</b>	<b>4,601</b>	<b>4,601</b>	<b>4,601</b>
Rrugët kombëtare	2,994	2,994	2,994	2,994	2,994
Rrugët Lokale	1,607	1,607	1,607	1,607	1,607
<b>Mirëmbajtja normale</b>	<b>6,531</b>	<b>6,531</b>	<b>6,531</b>	<b>6,531</b>	<b>6,531</b>
<b>Rrugët kombëtare</b>	<b>2,838</b>	<b>2,838</b>	<b>2,838</b>	<b>2,838</b>	<b>2,838</b>
Mirëmbajtja rutinë/dimërore	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092
Mirëmbajtja Periodike/rinovimi	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488
Urat dhe tunelet	258	258	258	258	258
<b>Rrugët lokale</b>	<b>3,693</b>	<b>3,693</b>	<b>3,693</b>	<b>3,693</b>	<b>3,693</b>
Mirëmbajtja rutinë/dimërore	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Mirëmbajtja Periodike/rinovimi	1,362	1,362	1,362	1,362	1,362
Urat dhe tunelet	331	331	331	331	331
<b>Totali</b>	<b>11,132</b>	<b>11,132</b>	<b>11,132</b>	<b>11,132</b>	<b>11,132</b>

*Burimi: Jenkins (2005).*

**10.19 Planet për të zgjeruar rrjetin rrugor do të kenë nevojë edhe për burime financiare shitesë.** Së fundi, qeveria ka aprovuar ANTP dhe Programin për Zhvillimin e Sektorit të Transportit. Ky studim është miratuar edhe nga një numër partnerësh që kontribuojnë në këtë zhvillim. Studimi analizon kuadrin institucional për të gjitha tipet e transportit, duke bërë rekomandime për të fuqizuar strukturat politike-bërëse, rregullatore dhe organizative. Ai ka ndërtuar një model strategjik katër-fazësh<sup>244</sup> për të parashikuar volumet e trafikut në të ardhmen për të gjitha tipet deri në vitin 2023, dhe i ka bazuar rekomandimet e tij dhe prioritizimin e investimeve në këto parashikime. Tashmë, qeveria lypset të zhvillojë kapacitetet e saj brenda sektorit publik për të prëditësuar zbatimin e këtij plani strategjik në të ardhmen.

**10.20** Rekomandimet në sektorin rrugor brenda Planit Kombëtar të Transportit (ANTP), Programi i propozuar për Rrugët Kombëtare, parashikojnë nevoja për shpenzime kapitale në rrjetin e rrugëve kombëtare në një total prej 56 miliardë lekë (US\$ 56 milionë) deri në 2023.<sup>245</sup> Investimet vjetore të planifikuara për secilin nga pesë vitet e ardhshme kapin vlerën e 3.9 miliardë lekëve (US\$ 39 milionë). Theksi kryesor, i mbështetur nga donoret, vihet në rehabilitimin, përmirësimin e rrugëve, duke realizuar zgjerimin e tyre, asfaltimin dhe zgjerimin e rrjetit ekzistues të rrugëve kombëtare (Një tabelë të detajuar mbi gjatësinë e rrugës për secilën kategori ndodhet në Aneksin 10.3). Këto plane konsiderohen të sinkronizuara me një menaxhim të shëndoshë të kapitaleve dhe me gjendjen fiskale të vendit. Studimi mori për vlerësim projekte të gatshme, dhe e përfshiu rrugën Milot-Morinë si një rrugë me dy korsi, pjesë të rrjetit rrugor kryesor. Shtesat e bëra së fundmi në lidhje me ndërtimin e kësaj rruge, i kapërcejnë shifrat e mësipërme, dhe këtu hyn edhe kostoja e Korridorit Qendror të propozuar kohët e fundit.

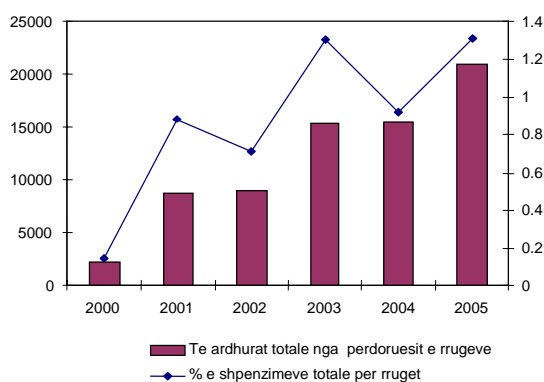
<sup>243</sup> Ministri i Transportit dhe Punëve Publike në një Konferencë Donatorësh mbi sektorin e transportit, mbajtur në Tiranë në Mars 2006.

<sup>244</sup> Modeli tradicional katër-fazësh, i cili përfshin origjinën e udhëtimeve, shpërndarjen e udhëtimeve, destinacionin dhe ndarjen sipas llojeve të ndryshme, dhe përdoret për një modelim strategjik e më tej ndjekur nga analiza në nivelin e projekteve deri në përgatitjen e skemës.

<sup>245</sup> Investimet e propozuara janë kategorizuar si afat-shkurtra (2005-2008), afat-mesme (2009-2013) dhe afat-gjata (2014-2023) për të reflektuar rritjen e kërkesave përgjatë këtyre intervaleve.

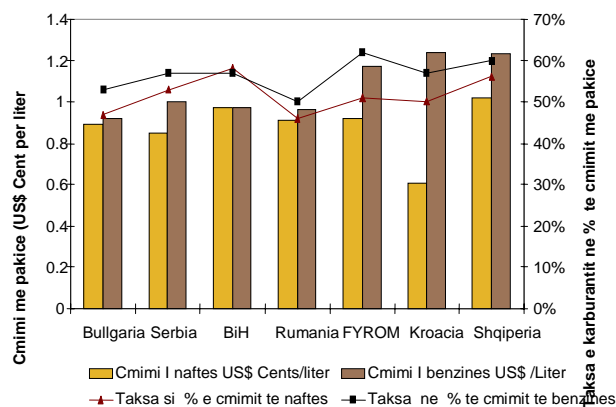
10.21 **Hapësira për financimin e kërkesave shtesë nga përdoruesit e rrugëve është e kufizuar.** Të ardhurat dhe taksat prej përdoruesve në sektor janë të konsiderueshme, dhe ndër më të lartat e rajonit, gjë që do të thotë se mundësitë për të ardhura të mëtejshme janë të kufizuara. Struktura e taksave për përdoruesit e rrugëve, ndonëse logjikisht e ndërlikuar, ndjek praktikën ndërkombetare duke bërë një kombinim të taksave të karburantit dhe atyre për pronësinë mbi automjetet. Ekzistojnë 10 taksat dhe pagesat të ndryshme të detyrueshme për përdoruesit e rrugëve dhe pronarët e automjeteve. Të ardhurat nga taksat dhe pagesat kapin shumën e 21.1 miliardë lekëve (US\$ 211 milionë) në 2005, duke kaluar pragun e shpenzimeve totale të sektorit.<sup>246</sup> Çmimi me pakicë i naftës dhe benzines, dhe nivelet e taksës së karburantit dhe taksat për secilin lloj të karburantit, janë drejt kufirit të sipërm të niveleve në vendet fqinje dhe ato komparatore. Në 2004, të ardhurat nga taksat e karburantit vlerësoheshin në 24 përqind të të ardhurave totale të shtetit për atë vit,<sup>247</sup> dhe renditeshin të tretat për nga madhësia (në aspektin e përqindjes) krahasuar me 90 vende të vezhguara (Figurat 10.6 dhe 10.7 dhe Aneksat 10.4 dhe 10.5).

**Figura 10.6. Të Ardhurat nga Taksat mbi Përdoruesit e Rrugëve 2000-05 (në milionë lekë)**



Burimi: GTZ (2005) Çmimet ndërkombëtare të karburantit.

**Figura 10.7. Çmimet e Karburantit dhe Taksat (Nëntor 2004)**



Burimi: GTZ (2005) Çmimet ndërkombëtare të karburantit.

10.22 **Derisa të ndërmerret ndonjë hap konkret, sektori do të vazhdojë të përballet me një boshllëk financiar në perspektivën afatmesme.** Të ardhurat nga taksat e detyrueshme për pronarët e mjeteve dhe përdoruesit të rrugëve në Shqipëri në vitin 2005 arrinin shumën e 21.02 miliardë lekëve (US\$210 milionë), shumë e mjaftueshme kjo për të mbuluar nevojat për shpenzime në sektor. Duke bërë një supozim konservativ që të ardhurat do të rriten me 3 përqind në terma reale çdo vit përgjatë periudhës, dhe që të gjitha të ardhurat e siguruara nga sektori do të shpenzohen brenda tij, në 2007 dhe 2008 do të ekzistojë një vakum financiar i konsiderueshem, respektivisht në shumën 78 dhe 71 milion lekë. Do të jetë e nevojshme të bëhen reduktime kompensuese në shpenzimet e planifikuara, ashtu dhe në ato të domosdoshme.

<sup>246</sup> Shih Aneksin 10.4 dhe 10.5 për detaje.

<sup>247</sup> GTZ, (2005).

**Tabela 10.3. Të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara për sektorin rrugor 2006-10 (në milionë Lekë)**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Rrugët kombëtare</b>	<b>13706</b>	<b>24926</b>	<b>24926</b>	<b>19826</b>	<b>9626</b>
Shpenzimet e planifikuara për zhvillim	3900	3900	3900	3900	3900
Milot – Morinë	4080	15300	15300	10200	-
Shpenzimet e nevojshme për mirëmbajtjen.	5726	5726	5726	5726	5726
<b>Rrugët Lokale</b>	<b>5253</b>	<b>5253</b>	<b>5253</b>	<b>5253</b>	<b>5253</b>
Shpenzimet e nevojshme për mirëmbajtjen.	5253	5253	5253	5253	5253
<b>Shpenzimet totale të planifikuara</b>	<b>18959</b>	<b>30179</b>	<b>30179</b>	<b>25079</b>	<b>14879</b>
<b>Të ardhurat aktuale dhe ato të planifikuara</b>	<b>21668</b>	<b>22318</b>	<b>22988</b>	<b>23677</b>	<b>24388</b>
<b>Boshllëku financiar i vlerësuar</b>	<b>2709</b>	<b>-7861</b>	<b>-7191</b>	<b>-1402</b>	<b>9509</b>

*Burimi: Vlerësime të stafit të BB dhe Jenkins (2005).*

10.23 **Çdo investim shtesë në sektorin e rrugëve, përtej atyre të planifikuara në ANTP duhet të vlerësohet me shumë kujdes.** Në veçanti, duke qenë se korridori rrugor Durrës-Kosovë është pjesë e ANTP, investimet shtesë të planifikuara në këtë korridor duhet të jenë në përputhje me kërkesën aktuale dhe atë të planifikuar dhe prioritetet kombëtare të momentit, në të kundërt ato do të rëndojnë në shpenzimet e planifikuara ose ato prioritare si të sektorit, dhe po ashtu edhe të sektorëve të tjerë po aq prioritare. Investimet e propozuara në të ardhmen duhet të jenë pjesë e procesit të ANTP dhe PBA-së (në mënyrë që të merret në konsideratë edhe kombinimi i shpenzimeve në të gjithë sektorët), ato duhet të jenë koherente me situatën fiskale dhe shpenzimet e përgjithshme kapitale të planifikuara, dhe të përputhen me parimet e përzgjedhjes konkurruese dhe transparencës.

#### **Kuadri institucional për Përdorimin e Burimeve**

10.24 Ndërsa mbyllja e këtij boshllëku do të kërkojë reduktime të konsiderueshme në shpenzimet e planifikuara gjatë, të cilat rëndohen në një masë të madhe nga planet e investimit në sektor – me anë të masave të mëposhtme mund të arrihen rezultate të rëndësishme në drejtim të eficiencës: (i) garantimi se punimet e programuara në rrugë do të bëhen sipas një logjike të mirëfilltë ekonomike; (ii) aplikimi i një menaxhimi më të mirë të prokurimit dhe kontraktimit në sektor; dhe (iii) aplikimi i një menaxhimi më të mirë të asetëve të sektorit, brenda një DPRR (Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve) të reformuar.

10.25 **Për fat të keq, institucionet ekzistuese, pavarësisht përmirësimeve, nuk janë ende në gjendje të përballojnë këto detyra.** Aktorët e institucioneve të ndryshme janë përgjegjës për rregullimin dhe zbatimin e politikave të transportit në Shqipëri. Në nivelin kombëtar, shkrirja e fundit në Shtator 2005 e Ministrisë së Transportit dhe Telekomunikacionit (MTT) me Ministrinë e Rregullimit të Territorit dhe Turizmit (MRRTT), krijoi Ministrinë e Punëve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit (MPPTT).<sup>248</sup> MPPTT është përgjegjëse për kuadrin e politikave dhe atë rregullues, së bashku me standardet teknike për rrugët, nënsektorët e aviacionit civil, hekurudhave dhe transportit detar.

<sup>248</sup> MRRTT ishte më parë përgjegjëse për shpërndarjen e transfertave të kushtëzuara për rrugët urbane, ndërsa MTT, dhe vartësi i saj Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve (DPRR) ishte përgjegjëse për investimet dhe mirëmbajtjen në rrugët kombëtare.

**10.26 Pavarësisht reformave të fundit, përcaktimi i përgjegjësive në sektorin e rrugëve mbetet i ndërlikuar dhe decentralizimi i ka vështirësuar problemet.** Rrjeti i rrugëve në Shqipëri ka një gjatësi totale prej rreth 14,500 km, dhe klasifikohet në tre kategori: rrugë kombëtare, rrugë rajonale dhe komunale. Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve (DPRR) është agjencia ekzekutive përgjegjëse për rrjetin e rrugëve kombëtare. Përgjegjësia për menaxhimin e rrugëve rajonale dhe komunale është decentralizuar drejt komunave dhe këshillave bashkiake respektive, ose bashkive. Rrugët bashkiake dhe transporti publik urban mbeten përgjegjësi e organeve përkatëse bashkiake. Ndërsa shpenzimet për rrugët lokale janë rritur në vitet e fundit paralel me transferimin e kompetencave Qeverisjeve Vendore, fondet e akorduara, si nëpërmjet mekanizmave të transfertës të kushtëzuar ashtu edhe asaj të pakushtëzuar, janë të pamjaftueshme.

**10.27 Ç'është më e rëndësishme, procesi i planifikimit dhe buxhetimit në sektor është i dobët, me një numër problemesh që dëmtojnë eficiencën e shpenzimeve brenda sektorit.** Këto probleme përfshijnë *midis të tjerash*:

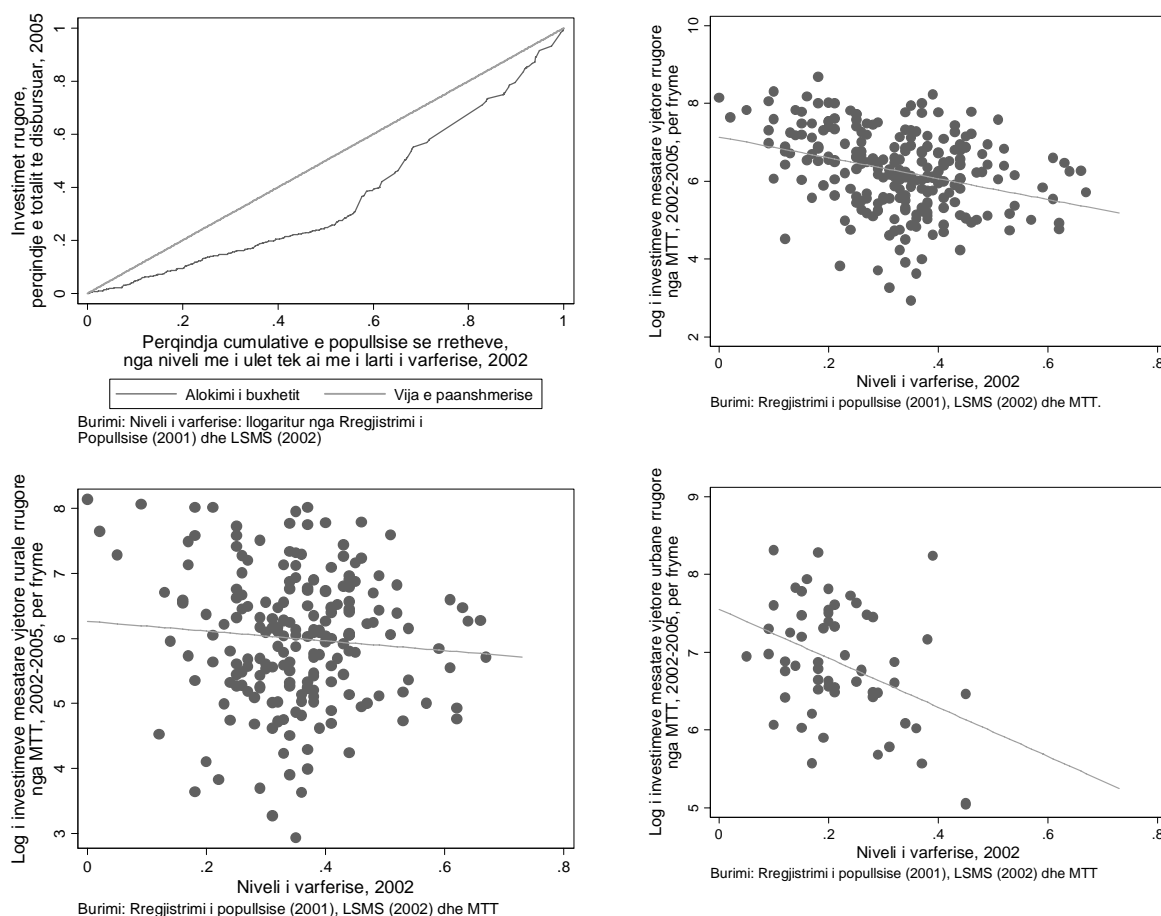
- Mungesën e një procesi që kontribuon në formulimin dhe rishikimin e një strategjie të shëndoshe të sektorit;
- Dobësi në identifikimin dhe vlerësimin e projekteve;
- Kontrolli i dobët mbi buxhetin; dhe
- Kufizimet në menaxhimin e aseteve të sektorit.

**10.28 Miratimi zyrtar i Planit Kombëtar të Transportit bazuar në ANTP është hap themelor, i mirëpritur nga të gjithë donatorët. Për herë të parë, dhe me mbështetjen e Projektit CARDS të Bashkimit Evropian,** ANTP ofron bazën për një kuadër fleksibel për zhvillimin e sektorit. Sfida e ardhshme është që prioritetet e ANTP (i) të reflektohen plotësisht në Strategjinë e Përgjithshme Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik dhe Social; dhe (ii) të orientojnë formulimin e një Programi Buxhetor Afatmesëm dhe buxheti vjetor në sektor duke ndjekur me rigorozitet prioritetet e investimeve. Së fundi, duhet të ndërtohen dhe zhvillohen kapacitete dhe procese për ta përditësuar këtë plan sipas nevojës në të ardhmen pa nivelet aktuale të mbështetjes së jashtme.

**10.29 Në nivel projektesh dhe në menaxhimin e aseteve, përdorimi i kufizuar i teknikave formale të vlerësimit ekonomik në identifikimin dhe prioritarizimin e projekteve përben një nga dobësitë kryesore të procesit të buxhetimit.** Ngritja e bazës së të dhënave të rrugëve dhe urave, është një parakusht për një trajtim profesional të menaxhimit të aseteve. Teknika e përgjithshme përfshin futjen e sistemeve të përshtatshme të grumbullimit të të dhënave mbi kushtet dhe përdorimin e aseteve, të cilat ruhen në një bazë të dhënash. Identifikimi i prioriteteve për shpenzimet e mirëmbajtjes në sektor mund të bëhet më tej mbi bazën e një vlerësimi të drejtë të kapaciteteve ekonomike duke marrë parasysh sasinë e buxhetit në dispozicion, duke përdorur Modelin e Zhvillimit dhe Menaxhimit të Autostradave. Një ushtrim i ngjashëm por me i thjeshtë mund të ndërmerret për rrugët lokale, i cili do të lejonte përdorimin e një sistemi më të thjeshtë për menaxhimin e rrjetit.

**10.30 Shpërndarja e transfertave të kushtëzuara për rrugët lokale dhe rurale nuk duket që ndjek asnjë nga objektivat e rishpërndarjes.** Nga një analizë e shpërndarjes së investimeve për rrugët sipas bashkive do të rezultonte se shpërndarja aktuale është regressive, ku bashkitë më të varfëra marrin nivelin më të ulët të investimeve të kushtëzuara për rrugët. Kjo nuk është krejt e paparashikuar, pasi pa një teknikë vlerësimi që të marrë në konsideratë shumë kritere (p.sh. përmirësimin e aksesit, zbutjen e varfërisë), prioritarizimi subjektiv do të ishte i predispozuar t'i akordonte shpenzimet atyre rrugëve që perceptohen se mbajnë trafikun më të rënduar, apo aty ku 'lobimi politik' është më i fortë. Vlerësimi i rrugëve lokale duhet të marrë në konsideratë një mori kriteresh përveç trafikut aktual, pasi ky i fundit është përgjithësisht një parashikues i dobët i kërkesës në të ardhmen, si pasojë e kushteve shpesh shumë të mjerueshme të rrugëve. Zhvillimi i një teknike të tillë duhet të jetë një prioritet që autoritetet të garantojnë se buxheti i kufizuar targetohet në ato zona ku përfitimet nga investimi janë 'më të larta' (Figura 10.8).

**Figura 10.8. Investimet në Rruget Lokale dhe Varfëria**



10.31 **Ekzekutimi i buxhetit në sektor nuk është optimal, me shenja të një menaxhimi të dobët ose sjellje korruptive gjatë administrimit të kontratave.** Brenda vitit ka patur një numër të konsiderueshëm transfertash që pasqyrojnë ndryshime të shpeshta dhe devijim të konsiderueshëm ndërmjet shpenzimeve të planifikuara dhe atyre aktuale në nivel programi. Gjithashtu, një analizë e detajuar e kohëve të fundit mbi kontratat e DPRR në sektorin e rrugëve, tregon ekzistencën e diferencave të konsiderueshme në kostot për njesi (20 përqind) për aktivitetet e ngjashme në të gjithë vendin, midis kontratave më të kushtueshme me financim lokal dhe atyre me financim të huaj. Ky është tregues i mbikëqyrjes dhe menaxhimit të dobët të kontratave, ose sjellje korruptive nga ana e aktorëve të sektorit.

10.32 **Së fundi, mungon menaxhimi profesional i aseteve të sektorit.** Në sektorin e rrugëve, ekziston pak monitorim i rregullt i kushteve të aseteve, nuk ka një bazë të dhënash mbi inventarin e rrugëve dhe urave, dhe grumbullimi i informacionit të pakët mbi volumet e trafikut dhe ngarkesat sipas akseve bëhet në mënyrë jo sistematike dhe të qëndrueshme.

**Masat për përmirësimin e efijencës**

10.33 **Ekzistojne një numër masash shtese që mund të përmirësojnë efijencën e shpenzimeve për mirëmbajtjen e rrugëve.** Më poshte vijon një trajtim i tyre.

10.34 **Një rishikim i klasifikimit të rrugëve brenda secilës kategori premtion kursime në shpenzime. Një studim i fundit**<sup>249</sup> vlerëson se rreth 1,000 kilometra rrugë dytësore, të cilat aktualisht

<sup>249</sup> Louis Berger, (2005).



janë përgjegjësi e DPRR-së, mund të riklasifikohen si rrugë lokale dhe t'i kalohen njësive respektive të qeverive vendore. Zbritja në kategori e disa rrugëve nga kombëtare në dytësore, dhe disa rrugëve lokale në rrugë private, mund të krijonte kursime potenciale të konsiderueshme. Kjo do të reduktonte ndjeshëm kërkesat për shpenzime, duke reflektuar një standard më të ulët mirëmbajtjeje dhe për pasojë edhe kosto më të ulët, të aplikueshme për rrugët e një kategorie më të ulët. Në mënyrë të ngjashme, rrjeti i rrugëve lokale përmban rreth 4,411 km rrugë rajonale, nga të cilat 3,500 km janë rrugë të brendëshme, që ofrojnë akses në pyje private dhe/ose miniera. Ka pak logjikë që sektori publik të paguajë për të mirëmbajtur aksesin në objektet tregtare.

**10.35 Po kështu, ekzistojnë mundësi që të rritet pjesëmarrja e sektorit privat në mirëmbajtjen e rrjetit rrugor dhe të arrihen kursime të konsiderueshme në kosto.** Pavarësisht nga zhvillimi i një industrie private, përdorimi i kontraktorëve privatë, në vend të mbajtjes së një fuqie punëtore nga shteti për të kryer mirëmbajtjen rutinë dhe atë dimërore, ka qenë i kufizuar vetëm në Projektin e Bankës Botërore për Mirëmbajtjen e Rrugëve. Sipas këtij të fundit, operacionet e mirëmbajtjes periodike dhe rutinë të ndërmarra në rreth 25 përqind të rrjetit të rrugëve kombëtare, sipas kontratave me sektorin privat, ishin mesatarisht 20 përqind më pak të kushtueshme sesa operacionet ekuivalente, në një terren të ngjashëm të kryera nga DPRR-ja. Ky rezultat sugjeron se mund të arrihen kursime të konsiderueshme nga zgjerimi i procesit të kontraktimit dhe një menaxhim më i mirë i ciklit të prokurimit.

**10.36 Një opsion tjetër është që të futen metoda të përmirësuara mirëmbajtjeje në rrjetin e rrugëve kombëtare.** Rezultate më të mëdha në drejtim të eficiencës mund të arrihen nëpërmjet kontraktimit të përmirësuar me sektorin privat, siç është kalimi nga metodat e bazuara tek inputet në ato të bazuara në rezultatet. Këto të fundit specifikojnë kriteret e caktuara për rezultatet (p.sh. “nuk duhet të ketë gropa për shkak të rreshjeve dhe trafikut”), dhe në bazë të të cilave bëhet pagesa ose penalizimi i kontraktorit privat. Zbatimi i suksesshem i marrëdhënieve kontraktuale të këtij lloji në sektor do të varet ndjeshëm nga disponueshmëria e një burimi dhe niveli të qëndrueshëm të fondeve për mirëmbajtjen nga njëra anë, dhe nga një agjenci efektive ekzekutuese në anën tjetër. Një numër vendesh kanë arritur kursime të konsiderueshme nga kalimi në këtë formë të kontratës së mirëmbajtjes, por zbatimi i këtyre metodave kërkon një përgatitje të kujdesshme.

**10.37 Shpërndarja e të ardhurave nga taksat mbi përdoruesit e rrugëve nëpërmjet krijimit të një Fondi të Rrugëve nuk duhet marrë parasysh.** Një alternative e rekomanduar në ANTP,<sup>250</sup> është krijimi i një Fondi të veçantë për Rrugët, ku disa të ardhura, si ato nga karburanti dhe taksa të tjera që mbliidhen nga përdoruesit e rrugëve, depozitohen në një fond të veçantë për t'u shpenzuar posaçërisht për mirëmbajtjen e rrugëve. Idealisht, fondi duhet të menaxhohet nga një bord i pavarur me aktorë publikë dhe privatë. Ndërsa rrethana të caktuara mund të vijnë në mbështetje të propozimeve për të ngritur një fond të rrugëve për një periudhë të caktuar, si për shembull, një kuadër i dobët institucional, kapacitete të ulëta në sektorin publik dhe problemet serioze në menaxhim, veçimi i të ardhurave të grumbulluara nga përdoruesit e rrugëve redukton eficiencën në shpërndarje, pasi e kufizon fleksibilitetin e qeverisë për të shpenzuar paratë sipas prioriteteve të saj. Shumë vende me të ardhura mesatare, në EAQ, kanë preferuar më shumë ndërtimin dhe konsolidimin e kapaciteteve institucionale me objektiv fuqizimin e procesit të buxhetimit, gjë që rekomandohet edhe në këtë dokument.

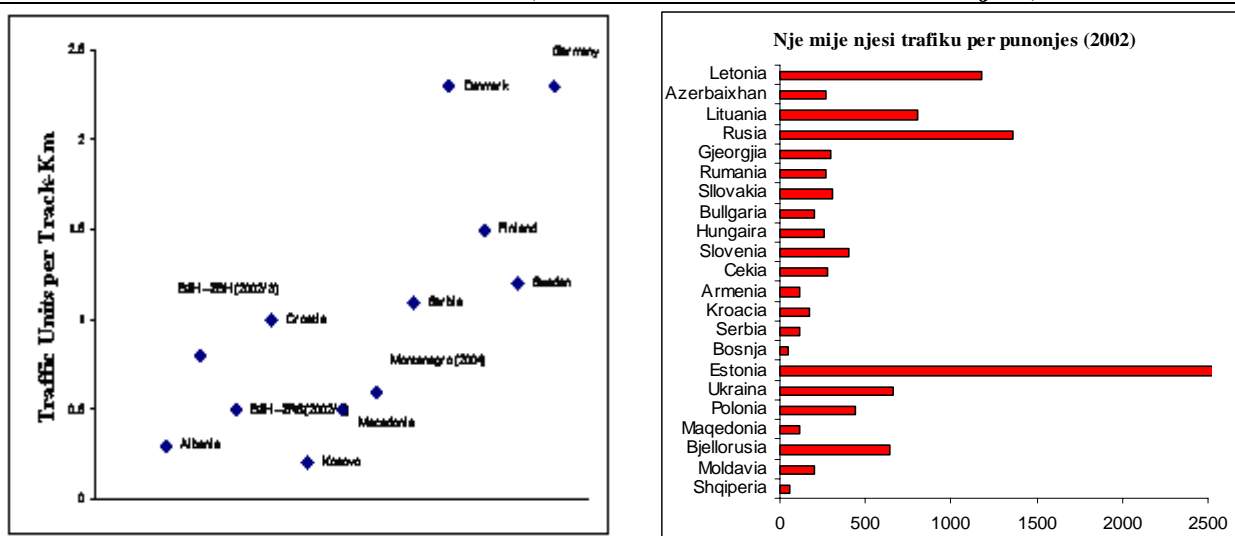
## C. HEKURUDHAT

**10.38 Rrjeti i hekurudhave është i vogël, i vjetëruar dhe në kushte të këqija.** Hekurudhat Shqiptare (HSH) drejtojnë një rrjet të vogël prej 447 kilometra trase, nga të cilat 421 kilometra janë aktualisht funksionale. I gjithë rrjeti është në kushte shumë të mjerueshme me kufi shpejtësie zakonisht ndërmjet 20 dhe 40 km në orë, dhe një sistem sinjalistike i administruar në mënyrë manuale në pjesën më të madhe të rrjetit.

<sup>250</sup> Louis Berger, (2005), Volumi 3, faqe 3-24.

10.39 **Volumi i trafikut ka rënë ndjeshëm që nga tranzicioni, dhe vazhdon të bjerë.** Trafiku hekurudhor pësoi një rënie prej 24 përqind në 2004<sup>251</sup> si për transportin e mallrave ashtu dhe atë të pasagjerëve, në kontrast me kërkesën në rritje për transportin me mjete të tjera. Shqipëria klasifikohet në nivele të ulëta për sa i përket njësisë së mallit të transportuar për një km hekurudhë. Është vlerësuar që HSH realizonin mesatarisht 3 përqind të udhëtimeve të përgjithshme të pasagjerëve në 2003, duke rënë në më pak se 1 përqind në zonat me nivel të lartë motorizimi (p.sh. korridori Tiranë – Durrës).<sup>252</sup> Përveç kësaj, pjesa më e madhe e mallrave që transportohet në distanca të shkurtra, dhe disa lloje mallrash (p.sh. zhir) do ta braktisin hekurudhën me hapjen në 2006 të fabrikes se re të çimentos në Fushë Krujë.

**Figura 10.9. Të dhëna të Përzgjedhura mbi Produktivitetin për Ballkanin Perëndimor dhe Hekurudhat Standarde (2003 deri kur të kemi të Dhëna të Tjera)**



Burimi: Banka Botërore (2005)

10.40 **Pozicioni financiar i Hekurudhave Shqiptare (HSH) mbetet i vështirë.** HSH është një kompani me humbje, me struktura të kostos që nuk përballohen nga volumi aktual i trafikut dhe niveli i të ardhurave. Të ardhurat operacionale të

**Tabela 10.4. Fitimet dhe Humbjet e HSH, 2002-05 (Lek 000)**

	2002	2003	2004	2005
Shpenzimet operacionale	1,033,651	1,500,529	1,212,350	1,328,401
Te ardhurat operacionale	443,183	605,683	386,935	305,184
<b>Totali i humbjeve operacionale</b>	<b>191,477</b>	<b>647,716</b>	<b>633,940</b>	<b>863,426</b>
Subvencionet Operacionale	556,773	609,238	638,234	608,633

Burimi: HSH

të përgjithshme prej 305 milionë lekë (US\$ 2.6 milionë) në 2005 mbulonin vetëm 23 përqind të shpenzimeve totale operacionale (Tabela 10.4). HSH përfiton subvencione operacionale dhe për investime nga Qeveria që llogariten në 57 përqind të të ardhurave totale dhe mbulojnë rreth 58 përqind të shpenzimeve operacionale. Humbjet financiare rendohen nga një amortizim i rëndë i aseteve si pasojë e mungesës së burimeve për rehabilitim (Aneksi 10.6). Vendimi i fundit për të shkurtuar 700 vetë personel, është një hap pozitiv për reduktimin e fuqisë së tepërt punëtore. Megjithatë, një studim i kohëve të fundit<sup>253</sup> vlerëson se shkurtimi i fuqisë punëtore në 750 (nga aktualisht 2200), do të kursejë vetëm \$2-3 milionë në vit për kostot korrente. Një studim tjetër i

<sup>251</sup> Ndonëse një përqindje e rënies mund t'i atribuohet mbylljes së papritur të një ure në linjën Tiranë- Durrës.

<sup>252</sup> Louis Berger, (2005), Volumi 1, faqe 6-3.

<sup>253</sup> Scott Wilson (2005).

kohëve të fundit<sup>254</sup> i përshkruan Hekurudhat Shqiptare si ‘praktikisht të falimentuara’ dhe rekomandon që është i nevojshëm një vendim nëse duhet të braktiset i gjithë sistemi. Zhvillimi i një Plan Biznesi të shëndoshë për hekurudhat, që të pasqyrojë qartë ato linja dhe shërbime që duhet të mbyllet dhe ato që duhet të mbeten, përbën një prioritet për sektorin. Minimalisht, shërbimet duhet të tërhiqen menjëherë nga linjat që operojnë me humbje.

**10.41 Shpenzime të mëtejshme kapitale dhe korrente në sektorin hekurudhor duhet të kryhen aty ku përfitimet ekonomike dhe sociale janë provuar të jenë pozitive.** Qeveria ka deklaruar se ajo dëshiron të reduktojë varësinë e sektorit të hekurudhave nga mbështetja e shtetit (aktualisht në vlerën e US\$ 8 milionë në vit). Mundësimi i vazhdueshëm i shpenzimeve korrente për sektorin hekurudhor duhet të vlerësohet përkundrejt kostos së tij oportune, si brenda sektorit ashtu edhe jashtë tij, kosto që mendohet të jetë e madhe. ANTP-ja vlerëson se nevojat për investime kapitale në sektor në të ardhmen arrijnë në US \$7-12 milionë deri në vitin 2015, kryesisht për të përmirësuar shërbimet për udhëtarët në zonën Tiranë-Durrës. Edhe pse në këtë shkallë modeste, këto investime duhet të analizohen me kujdes në kontekstin e hartimit të një biznes plani të shëndoshë për sektorin, që të tregojë qartë ato linja dhe shërbime që duhen hequr dhe ato që duhet të mbahen, me synim për një privatizim eventual të shërbimeve, ndoshta mbështetur nga një Kontratë Shërbimesh Publike për shërbimet që janë të domosdoshme për publikun.

#### **D. PJESËMARRJA E SEKTORIT PRIVAT**

**10.42 Së fundi, por jo nga rëndësia, sektori privat mund të luajë gjithashtu një rol të rëndësishëm në plotësimin e nevojave infrastrukturore të Shqipërisë në sektorin e transportit.** Zhvillimet e kohëve të fundit në porte dhe aviacion dëshmojnë këtë gjë.

**10.43 Në aviacionin civil, pjesëmarrja e sektorit privat është duke fituar terren.** Drejtoria e Transportit Ajror (DTA), brenda MPPTT; është përgjegjëse për politikat, ndërsa Drejtoria e Përgjithshme e Aviacionit Civil (DPAC), e krijuar në 1997 nën ombrellën e DTA, merr përgjegjësinë operacionale për aviacionin civil. Agjencia Kombëtare e Transportit Ajror e krijuar në 2002 është përgjegjëse për kontrollin e trafikut ajror. Aeroporti kryesor civil ndërkombëtar në Shqipëri, Aeroporti Rinasit në Tiranë, i është dhënë me koncesion në vitin 2005 një konsorciumi “Tirana Airport Partners”, në kategorinë e kontratës BOOT<sup>255</sup> për një afat 20 vjeçar. Aeroporti i Kukësit është përmirësuar së fundmi që të përballojë fluturime ndërkombëtare, me një donacion të Emirateve të Bashkuara Arabe (EBA).

**10.44 Në këto kushte, pjesa më e madhe e investimeve në sektor duhet të vijë nga sektori privat.** Sipas marrëveshjes koncesionare për zhvillimin e Aeroportit Ndërkombëtar të Tiranës do të shpenzohen rreth US\$ 90 milionë për zhvillimin e aeroportit. Ekzistojnë studime fizibiliteti për rihzhvillimin e aeroporteve të Sarandës dhe Vlorës, por shtrirja modeste e vendit dhe përmirësimet e pritshme në rrjetin rrugor e zbehin variantin e zhvillimit të ndonjë aeroporti rajonal, për aq kohe sa nuk i shërbehet tregjeve të veçanta turistike, për shembull Saranda.

**10.45 Reforma në sektorin detar ka filluar, por implementimi i saj i pjesshëm është kufizuar vetëm në Portin e Durrësit.** Të katër portet në Shqipëri janë kompani aksionere krejtësisht në pronësi të shtetit, dhe që operohen nga Autoriteti Portual respektiv. Porti i Durrësit është duke u transformuar në një port qiradhënës, ku Autoriteti Portual-Durrës (APD) ruan pronësinë mbi tokën, ndërsa pjesa më e madhe e operacioneve dhe shërbimeve privatizohen. Ligji i ri mbi Autoritetin Portual i miratuar në 2003, i njeh APD-se autoritetin për të dhënë qira afatgjata brenda kufijve të portit, të marrë kredi dhe t’i përdorë ato për zhvillimin e portit, dhe të mbajë të ardhura nga ato që gjeneron porti. Aktet nënligjore të nevojshëm për të zbatuar këto parime nuk janë hartuar ende.

<sup>254</sup> Louis Berger (2005) *Op cit*, faqe 5-3.

<sup>255</sup> Marrëveshje koncesionare e tipit Ndërto, Vëre në Përdorim dhe Transfero.

10.46 Ndërsa kërkesa për investime të tjera publike në sektorin e portit është evidente, mundësia për të bërë investime të tilla është e ulët.<sup>256</sup> Megjithatë, levizja drejt konsolidimit të plotë të strukturës qiradhënëse, ku portet përfitojnë dhe investojnë, aty ku është e përshtatshme të ardhurat e tyre, zbeh justifikimin për investime të metejshme publike. Nevojat e së ardhmes për investime mund të përmbusheshin nga të ardhurat e brendshme ose nga pjesëmarrja e sektorit privat.

10.47 **Ka pak dyshim që pavarësisht nga aftësia e Shqipërisë për të përmirësuar mbulimin dhe cilësinë e infrastrukturës dhe për t'i ruajtur këto përmirësime, në kushtet e kufizimeve të imponuara nga vështirësitë fiskale, do të kërkojë pjesëmarrje më të madhe të partneritetit publik-privat në sigurimin e shërbimeve.** Kjo do të kërkojë nivele më të larta konkurrence në ofrimin e shërbimeve, si dhe një respektim më të mirë të rregullave, të kontrollit dhe detyrimeve kontraktuale. Konkurenca mund të arrihet në fushën e infrastrukturës në disa mënyra dhe me një rritje graduale të ndikimit në koston dhe cilësinë e shërbimit, nëpërmjet konkurimit për të drejtën për të ndërtuar (p.sh. infrastruktura për të gjitha mjetet), si dhe konkurimin për të drejtën e ofrimit të shërbimeve (p.sh. licencat për të operuar transportin publik, operuar segmente të autostradave me pagesë). Futja e sektorit privat në realizimin dhe përdorimin e infrastrukturës është kritike për arritjen e përmirësimeve në cilësi dhe hapësirë të infrastrukturës dhe shërbimeve të transportit.

10.48 **Megjithatë, është e nevojshme që së pari të sigurohen parakushtet themelore.** Një terren i mundshëm për Partneritetin Publik-Privat (PPP) kërkon stabilitet politik, politikë të mirë makro-ekonomike, veprim të ligjit dhe një shkallë të lartë transparence e një kuadër institucional të mirëpërcaktuar për Partneritetet Publike Private (PPP). Një vëzhgim i fundit i ndërmarrë nga Banka Evropiane e Investimeve<sup>257</sup> ka nxjerrë në pah se pjesa më e madhe e PPP të ndërmarrë në kontekstin e mungesës së kushteve të tilla në rajon, kanë rezultuar të pasuksesshme. Nga një vlerësim i fundit mbi ligjin aktual shqiptar për Koncesionet doli që ligji vetëm pjesërisht i përgjigjet praktikave më të mira ndërkombëtare. Banka Botërore me mbështetjen financiare nga Njësia Këshillimore për Infrastrukturën Publike Private (PPIAF), është duke asistuar Qeverinë në këtë drejtim për sektorin e rrugëve.

## **E. KONKLuzionet Kryesore dhe Rekomandime në Fushën e Politikave**

10.49 Paragrafët pararendës vërejnë se shkalla e të ardhurave të grumbulluara nga përdoruesit në sektor, mund të mbulojë nevojat e planifikuara për shpenzime dhe planet e sektorit, përpara se të kalohet në shpenzimet e posaçme të planifikuara për korridorin Durrës-Morinë. Shkalla e këtyre të fundit kërkon që të bëhen reduktime kompensuese gjetkë, të cilat në kushtet e një angazhimi të hapur për të rritur shpenzimet për mirëmbajtjen në dy vitet e ardhshme, dhe pa rritje të konsiderueshme në efikasitetin e shpenzimeve aktuale, do të kërkonin nga qeveria që të riprioritarizojë shpenzimet e tjera kapitale të planifikuara. Arritja e synimeve të mësipërme do të kërkojë punë në fronte të ndryshme siç paraqitet më poshtë.

### **Përmirësimi i planifikimit dhe procesit buxhetor në sektorin e transportit**

10.50 **Procesi i planifikimit dhe buxhetimit në sektor duhet të fuqizohet, me theks të veçantë në vlerësimin e projekteve dhe monitorimin e zbatimit të tyre:**

<sup>256</sup> Plani pesë-vjeçar i Biznesit për Portin e Durrësit vlerëson se rreth 9 miliardë Lekë (71.8 milionë EUR) nevojiten deri në vitin 2010. Një zhvillim me faza i Portit ekzistues të Vlorës është përcaktuar në Master Planin e vitit 1999 për Portin e Vlorës. Ky plan kërkon rreth 9 milionë euro për fazën e parë (1 dhe 2A), dhe rreth 6.3 milionë euro të tjera për fazën e dytë (kryesisht për t'u përdorur për Terminalin e ri të Trageteve dhe të Dragimit) dhe rreth 20 milionë euro për fazën e tretë dhe të katërt (për t'u shpenzuar për rehabilitimin e moleve ekzistuese dhe ndërtimin e atyre të reja).

<sup>257</sup> Brenck *et al.*, (2005) "PPP në vendet e reja anëtare të BE në Evropën Qendrore dhe Lindore", *EIB Papers*, Volumi 10, No.2.

- Fuqizimi i menaxhimit profesional të asetëve në të gjithë nën-sektorët me vëmendje të veçantë në ngritjen e Sistemit për Menaxhimin e Asetëve, si në kuadrin e DPRR ashtu dhe të MPPTT, për të përmirësuar menaxhimin e asetëve në sektorin e rrugëve;
- Rishikimi i kategorizimit ekzistues të rrugëve në mënyrë që të racionalizohen shpenzimet publike duke e lidhur shpërndarjen e burimeve me klasifikimin dhe kërkesën e rrugëve;
- Futja e projekteve të transportit në një cikël të plotë bazuar në udhëzimet e hartuara rishtazi për menaxhimin e investimeve publike, përfshirë identifikimin, aprovimin dhe vlerësimin e projekteve;
- Fuqizimi i kapaciteteve teknike të stafit të MPPTT dhe DPRR në identifikimin e projekteve, dhe zbatimi i analizës ekonomike dhe të kosto-përfitueshmërisë gjatë vlerësimit të projekteve;
- Krijimi i një instrumenti shumë-kriteresh për vlerësimin (mundësisht bazuar në Modelin e Vendimit Ekonomik për Rrugët të Bankës Botërore) për të bërë identifikimin dhe prioritarizimin në sektorin e rrugëve lokale;
- Fuqizimi i kontrolleve buxhetore dhe aplikimi i tenderit të hapur në prokurimin e projekteve të transportit.
- Krijimi i një procesi sipas të cilit Plani Kombëtar i Transportit (ANTP) do të rishikohet dhe përditësohet rregullisht, për të reflektuar Programin e Buxhetit Afatmesëm (PBA);

### **Rishikimi i Strukturës së Shpenzimeve të Transportit**

**10.51 Përballimi i rreziqeve fiskale nga mos-investimi në nivelin e duhur në mirëmbajtje dhe përmirësimi i efikasitetit të shpenzimeve aktuale në rrjetin rrugor duhet të jetë një prioritet numër një.** Për këtë qëllim nevojiten të merren masat e mëposhtme:

- Rritja e shpërndarjes së shpenzimeve totale të transportit në favor të shpenzimeve korrente për rrugët në mënyrë që të ruhen asetet dhe të zgjidhet mirëmbajtja e prapambetur;
- Kontraktimi i të gjitha punimeve për mirëmbajtjen rutinë dhe periodike me sektorin privat, duke testuar aplikimin pilot të metodës së bazuar në rezultate (output-et). Kjo do të ketë edhe avantazhin e realizimit të kursimeve të konsiderueshme në kuadrin e nevojave për burime financiare, si në DPRR ashtu edhe në drejtoritë rajonale;
- Të merret në konsideratë mundësia e ri-centralizimi i kufizuar (deri në një shkallë të caktuar) i përgjegjësive menaxheriale në lidhje me disa rrugë kryesore dhe hyrëse në kontekstin e një Drejtorie të Përgjithshme të Rrugëve të reformuar, në mënyrë që të përmirësohet efikasiteti në shpërndarjen e fondeve.

### **Përmirësimi i nxitjeve për një përdorim të drejtë/përshtatshëm të rrugëve dhe karburantit**

- Ristrukturimi i taksave për mjetet më të rënda për të siguruar që taksat reflektojnë në mënyrë më strikte dëmtimin e rrjetit rrugor; dhe
- Rritja e taksës së karburantit për benzinën me plumb për të siguruar që kostot mjedisore dhe sociale të përdorimit të saj të reflektohen plotësisht në çmim, si një hap i parë i eliminimit të kontrolluar të plumbit nga benzina.

### **Trajtimi i problemit në Sektorin e Hekurudhave**

**10.52 Reduktimi i shkallës dhe natyrës së mbështetjes publike për sektorin hekurudhor duhet të shihet brenda kontekstit të një biznesi plani të shëndoshë.** Faktorët kryesorë do të përfshinin:

- Heqjen nga qarkullimi i shërbimeve kryesore me humbje, për pasagjerët;
- Heqjen nga qarkullimi e të gjitha shërbimeve kryesore të mallrave vendas, me humbje;
- Reduktimin e numrit të stafit në një mënyrë proporcionale, për të rritur produktivitetin e fuqisë punëtore dhe ulur shpenzimet operacionale;
- Përmirësimi i marketingut të shërbimeve hekurudhore për të tentuar dhe tërhequr të gjithë trafikun e mundshëm drejt hekurudhave; dhe
- Vendosja e të gjitha projekteve të propozuara për investime në sektorin hekurudhor nën një analizë rigorozë ekonomike dhe nga pikëpamja e përfitueshmërisë sociale, si dhe ofrimi i çdo projekti të ardhshëm investimesh nëpërmjet tenderit të hapur.

### **Rritja e kontributit të Sektorit Privat në Sektorin e Transportit**

**10.53 Krijimi i një mjedisi të përshtatshëm për pjesëmarrjen e sektorit privat në sektorin e transportit do të ndihmonte në plotësimin e nevojës në rritje për investime në infrastrukturë nga njëra anë, dhe të hapësirës së kufizuar fiskale në dispozicion për financime publike të këtyre investimeve, në anën tjetër.** Qeveria duhet të fuqizojë partneritetin me sektorin privatë për financimin e kërkesave për investime në të ardhmen, duke u fokusuar në drejtimet si më poshtë:

- Krijimi i prerogativave kryesore për PPP të suksesshme, që do të thotë: (i) një kuadër përshtatshëm dhe i shëndoshë institucional përfshirë një politikë dhe strategji sektoriale të mirë-konceptuar, (ii) legjislacioni primar dhe sekondar mbi koncesionet dhe prokurimin publik dhe (iii) kapacitetet e duhura brenda MF dhe MPPTT për të vlerësuar propozimet si dhe detyrimet indirekte dhe direkte që mund të shfaqen.
- Mbrojtja e stabilitetit fiskal duke kufizuar ekspozimin fiskal të qeverisë aty ku të jetë e mundur.

**Aneksi 10.1. Shpenzimet e Transportit sipas Sektorëve dhe Agjencive që kanë bërë  
Shpenzimet 2001-05 (Lekë 000)**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ministria e Transportit</b>	<b>16,791</b>	<b>12,809</b>	<b>10,261</b>	<b>14,151</b>	<b>12,084</b>
Shpenzimet kapitale	15,154	11,121	8,584	12,329	10,215
Hekurudhat	208	333	304	391	381
Aviacioni Civil	65	2	102	264	285
Transporti detar	827	1,403	416	865	1,357
Rrugët kombëtare	14,055	9,383	7,761	10,809	8,192
Shpenzimet ushtrimore	1,637	1,689	1,678	1,822	1,869
Hekurudhat	368	408	459	459	459
Aviacioni Civil	29	49	82	127	119
Transporti detar	18	25	29	34	36
Rrugët kombëtare	1,222	1,207	1,108	1,203	1,255
<b>Ministria e Turizmit dhe Rregullimit te Territorit</b>	<b>1,036</b>	<b>1,131</b>	<b>1,097</b>	<b>1,497</b>	<b>847</b>
Shpenzimet kapitale	1,014	1,116	1,084	1,484	842
Infrastruktura Urbane	1,014	1,116	1,084	1,484	842
Shpenzimet ushtrimore	22	16	12	13	5
Infrastruktura Urbane	22	16	12	13	5
<b>Ministria e Pushtetit Vendor</b>	<b>1,219</b>	<b>92</b>	<b>417</b>	<b>557</b>	<b>516</b>
Shpenzimet kapitale	1,219	79	417	557	516
Infrastruktura rurale dhe urbane	1,219	79	417	557	516
Shpenzimet ushtrimore	0	13	1	0	1
Infrastruktura rurale dhe urbane	0	13	1	0	1
Njësitë e Qeverisjes Vendore	0	815	1,351	2,835	5,200
Shpenzimet kapitale	0	253	512	2,059	4,457
Menaxhimi i transportit rrugor, transporti dhe Komunikacioni	0	253	512	2,059	4,457
Shpenzimet ushtrimore	0	562	839	776	743
Menaxhimi i transportit rrugor, transporti dhe Komunikacioni	0	562	839	776	743
<b>Shpenzimet totale të sektorit të transportit</b>	<b>19,047</b>	<b>14,847</b>	<b>13,127</b>	<b>19,040</b>	<b>18,648</b>
Shpenzimet kapitale totale	17,388	12,568	10,597	16,428	16,031
Shpenzimet totale ushtrimore	1,659	2,279	2,529	2,611	2,618

**Aneksi 10.2. Detajim i Shpenzimeve të DPRR 2000-04 (në Milionë lekë)**

<b>Kategoria</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>% of 2004</b>
<b>Ndërtim</b>						
Ndërtim rruge	462.6	1,513.40	1,205.40	1,764.50	4,753.20	51%
Riparim asfalti	91.4	450	633.3	638.8	1,100.70	12%
Ri-veshje e pjesshme	877.9	506.7	279.1	194.5	13.3	0%
Ndërtim ure	227.2	404.7	72.1	104.5	92.2	1%
Blerje zyresh	11	9.2	5	16.5	1.9	0%
Ndërtim nën-kalesash	33.9	75.5	186.8	129.8	115.8	1%
Studime projektimi	44	95.5	87.1	70	153	2%
Pajisje	5	5.2	7	1.9	0	0%
Supervizion/mbikëqyrje	2.3	42.4	67.2	75.7	124.3	1%
Pagesa për Garanci	0	0	0	55.1	124.5	1%
<b>Nën-total</b>	<b>1756</b>	<b>3103.1</b>	<b>2543.3</b>	<b>3051.5</b>	<b>6479.3</b>	<b>70%</b>
<b>Projekte të financuara nga jashtë</b>						
Kontributi lokal	433.1	671.4	426	288.9	419.6	5%
TVSH	1708.8	1938.4	810	539.6	622.2	7%
Shpronësim	1410	328.3	574	559.9	654.2	7%
<b>Nën-total</b>	<b>3552</b>	<b>2938.2</b>	<b>1810</b>	<b>1388.5</b>	<b>1696.1</b>	<b>18%</b>
<b>Mirëmbajtje</b>						
Shpenzime operacionale	508.8	732.2	863.7	763.8	832.8	9%
Sigurime shoqërore	56.4	68.6	64.4	59.1	63.1	1%
Paga	192.2	221.2	215.2	217.9	228.2	2%
<b>Nën-total</b>	<b>757.5</b>	<b>1022.1</b>	<b>1143.4</b>	<b>1040.8</b>	<b>1124.1</b>	<b>12%</b>
<b>Total</b>	<b>6065</b>	<b>7063.4</b>	<b>5496.7</b>	<b>5480.9</b>	<b>9299.6</b>	<b>100%</b>



**Aneksi 10.3. Programi Kombëtar i Propozuar për Zhvillimin e Rrugëve 2005-23 (në miliardë lekë)**

<b>Periudha / Lloji i përmirësimit</b>	<b>Vendndodhja</b>	<b>Gjatësia (km)</b>	<b>Kosto financiare (Fatura totale)</b>
<b>Afatshkurtër 2005-2008</b>			
Rrugë dy-kalimshe	Durres – Kavaje	24	4.1
Shtrimi	Berat - Balaban	59	0.7
Rehabilitim	E ndryshme	22	0.2
Përmirësim	E ndryshme	221	8.7
<b>Nën-total</b>			<b>13.8</b>
<b>Afatmesëm 2009-2013</b>			
Rrugë dy-kalimshe	Kavaje- Lushnje	23	4.2
Rehabilitim	E ndryshme	149	1.3
Përmirësim	E ndryshme		24.1
<b>Nën-total</b>			<b>29.6</b>
<b>Afatgjatë 2014 -2023</b>			
Forcim	E ndryshme	330.5	13.1
<b>Nën-total</b>			<b>13.1</b>
<b>Total</b>			<b>56.5</b>

*Burimi: Louis Berger (2005)*

**Aneksi 10.4. Të Ardhurat nga Taksat mbi Përdoruesit e Rrugëve 2000-05 (Milionë lekë)**

<b>Viti</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Taksat e karburantit</b>		<b>6,094.89</b>	<b>5,729.06</b>	<b>7,808.49</b>	<b>9,693.93</b>	<b>11,781.23</b>
<i>Naftë</i>						
<i>Benzinë</i>						
Taksa e karbonit mbi karburantin				396.164	443.536	464.163
Taksa e rrugës Durrës-Kukës				3352.67	43.969	2988.291
<b>Nën-Total</b>	<b>0.00</b>	<b>6094.89</b>	<b>5729.06</b>	<b>11557.33</b>	<b>10181.44</b>	<b>15233.68</b>
<b>Taksat e mjeteve</b>						
<i>Taksa e regjistrimit të mjetit</i>	369.18	462.29	533.68	534.43	561.20	573.33
<i>Taksa vjetore e mjetit për aks</i>	850.00	1,080.46	1,079.89	1,178.65	1,214.06	15.81
<i>Taksa e qarkullimit rrugor</i>					1,425.18	2,988.29
<b>Nën-Total</b>	<b>1,219.18</b>	<b>1,542.75</b>	<b>1,613.57</b>	<b>1,713.08</b>	<b>3,200.45</b>	<b>3,577.44</b>
<b>Të ardhura të tjera</b>						
<i>Taksa e qarkullimit për mjetet e huaja</i>	317.28	251.24	279.84	278.30	435.59	550.01
<i>Taksa për ndryshimin e pronësive mbi mjetin</i>		84.46	159.10	185.95	247.09	164.02
<i>Taksa e importit për mjetet e përdorura</i>	775.95	725.47	1,188.33	1,556.35	1,500.40	1,485.17
<i>Liçencat e Transportit</i>		3.13	27.62	45.36	57.19	26.72
<b>Nën-Total</b>	<b>1,093.23</b>	<b>1,064.31</b>	<b>1,654.90</b>	<b>2,065.96</b>	<b>2,240.26</b>	<b>2,225.92</b>
<b>Të ardhurat TOTALE nga Përdoruesit e rrugëve</b>	<b>2,312.41</b>	<b>8,701.95</b>	<b>8,997.52</b>	<b>15,336.37</b>	<b>15,622.15</b>	<b>21,037.03</b>
<i>% e shpenzimeve totale për rrugët</i>	14.86%	88.55%	71.25%	130.70%	92.44%	131.39%

Burimi: Ministria e Financës.

### Aneksi 10.5 Taksat dhe Detyrimet e Paguara nga Përdoruesit e Rrugëve

Detyrimi ose taksa	Baza	Komisioni	Baza ligjore	Destinacioni të ardhurës
<b>(A) TAKSAT PËR KARBURANTIN</b>				
Taksa e akcizës së karb.		<b>0%</b>	Ligji No. 8976, datë 12.12.2002 (amenduar me Normën No. 7, datë 16.06.2003, Ligji No. 9163, Datë 18.12.2003 dhe Ligji No. 9328, datë 6.12.2004)	Buxheti
- benzinë (me plumb)	LEK 31-38 /litër			
- benzinë (pa plumb)	LEK 30-33/litër			
- naftë/gaz i lëngshëm	50-65% e çmimit me shumicë <sup>(1)</sup>			
<b>Taksa e karbonit</b>	Për litër	<b>0%</b>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (I cili gjen zbatim në Normën No. 2, datë 8.01.2003)	Buxheti
- benzinë	LEKË 0.5			
- naftë	LEKË 1.0			
<b>Taksa e rrugës Durrës-Kukës</b> <sup>(2)</sup>	Për litër	<b>0%</b>	Ligji No. 8977 datë 12.12.2002 (i cili gjen zbatim në Normën No. 2, date 8.01.2003 dhe shfuqizuar në Ligjin No. 9158, datë 18.12.2003)	Buxhet
- benzinë	LEKË 3.0			
- naft	LEKË 3.0			
<b>(B) TAKSAT VJETORE PËR MJETET RRUGORE</b>				
<b>Taksa e regjistrimit të mjetit</b>	Për mjet, për vit (LEKË 600-9,000 sipas llojit të mjetit)	<b>12%</b>	Ligji No. 8982, datë 12.12.2002	Buxhetet lokale
<b>Taksa vjetore e mjetit për aks</b>	Për bosht motorik, për vit (LEKË 5,000-30,000 sipas llojit të mjetit)	<b>22% (12%)</b> <sup>(3)</sup>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (amenduar në Normën No. 2, datë 8.01.2003), Ligji No. 9158, datë 18.12.2003 dhe shfuqizuar me Ligjin No. 9331, datë 6.12.2004)	Buxheti
<b>Taksa e qarkullimit rrugor</b>	Për mjet, për vit (LEK 500-106,000 sipas llojit të mjetit)	<b>5% (8%)</b> <sup>(4)</sup>	Ligji No. 9158, datë 18.12.2003 ( amenduar me Ligjin No. 9331, datë 6.12.2004)	Buxheti
<b>(C) TAKSA TË TJERA MBI PËRDORUESIT E RRUGËVE</b>				
<b>Taksa e qarkullimit për mjetet e huaja</b> <sup>(5)</sup>		<b>3%</b>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (I cili gjen zbatim në Normën No. 2, datë 8.01.2003, amenduar me ligjin No. 9158, date 18.12.2003)	Buxheti
- autoveturë	EUR 1 /udhëtim			
- mikrobus	EUR 2 / udhëtim			
- Autobus	EUR 0.002 /km			
- kamion	EUR 0.02/ton km			
<b>Taksa e Lejes së Drejtimit</b>	Për liçencë (sipas llojit të liçencës)	<b>5%</b>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (I cili gjen zbatim në Normën No. 2, datë 8.01.2003)	Buxheti
<b>Taksa e ndryshimit të pronësisë mbi mjetin</b>	2% e vlerës për ndryshimin e pronësisë	<b>8%</b>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (I cili gjen zbatim në Normën No. 2, datë 8.01.2003)	Buxheti
<b>Taksa e importit për mjetet e përdorura</b> <sup>(6)</sup>	Për mjet (LEKË 30,000-100,000 sipas vjetërsisë dhe llojit të mjetit)	<b>0%</b>	Ligji No. 8977, datë 12.12.2002 (siç zbatohet në Normën No. 2, datë 8.01.2003 dhe amenduar me ligjin No. 9331, datë 6.12.2004)	Buxheti
<b>Licencat e transportit</b>	Për operator	<b>n/a</b>	Ligji No. 9096, datë 3.07.2003 (amenduar me Ligjin No. 8308, datë 18.03.1998, Ligji No. 8908, datë 6.06.2002)	Buxhetet lokale

*Shenime:*

<sup>(1)</sup> Ekuivalente me rreth LEKË 12/litër në 2003 dhe LEKË 16/litër në 2004.

<sup>(2)</sup> Kjo taksë ka tre komponentë: (i) një 1 përqindësh detyrim i përgjithshëm për importet, (ii) taksën e karburantit, dhe (iii) një pagesë vjetore prej LEKË 30,000 për secilën kompani të regjistruar për TVSH.

<sup>(3)</sup> Komisioni u ul në 2004

<sup>(4)</sup> Në 2004, pagesa ishte LEKË 7,000 për automjetet dhe LEKË 15,000 për mjetet më të mëdha. Në 2005, u futen tarifat e reja për të rritur taksat mbi mjetet e rënda, dhe komisioni pësoi rritje.

<sup>(5)</sup> Kamionet pa ngarkese paguajnë 50 përqind të pagesës për kamionat e ngarkuar. Që nga viti 2004, pagesat për autobusët dhe kamionët bazohen vetëm në marrëveshjet dypalëshe ndërmjet vendeve.

<sup>(6)</sup> Baza e taksës u ndryshua në 2005, për të marrë më tepër në konsideratë madhësinë dhe moshën e motorit.

*Burimi:* Jenkins, (2005).

**Aneksi 10.6. Hekurudhat Shqiptare (HSH) Fitimet dhe Humbjet 2000-05 (Lek 000)**

<b>VITI/PËRSHKRIMI I SHPENZIMEVE</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Reduktim i punës në progres</b>	<b>7,908</b>			
<b>Shpenzimet operacionale</b>	<b>531,270</b>	<b>604,950</b>	<b>327,597</b>	<b>311,076</b>
Lëndë të para dhe karburant	363,441	420,619	307,272	296,904
Kosto skrapit	13,135	53,890	11,711	6,139
Energji elektrike, etj	154,694	130,441	8,614	8,033
<b>Personeli</b>	<b>171,417</b>	<b>712,528</b>	<b>672,265</b>	<b>569,467</b>
Pagat		510,534	534,636	426,889
Grante		33,746	1,726	1,282
Sigurime shoqërore	164,637	162,748	126,138	132,068
Taksa për shtetin	6,780	5,500	9,765	9,228
<b>Amortizim</b>	<b>142,407</b>	<b>138,142</b>	<b>100,000</b>	<b>334,453</b>
<b>Shpenzime të tjera</b>			<b>104,445</b>	<b>105,077</b>
<b>Vlera e stokut të qarkullueshem jashtë përdorimit</b>	<b>170,435</b>	<b>25,727</b>		<b>2,100</b>
<b>Borxhe të papaguara të klasifikuara të humbura (written off (*)</b>		<b>5,507,545</b>		
<b>Shpenzimet financiare</b>	<b>10,214</b>	<b>19,182</b>	<b>8,043</b>	<b>6,228</b>
Shpenzime të tjera	2,964	11,126	-	-
Detyrime për interesat	6,154	6,314	3,966	3,833
Ndryshimet në kursin e këmbimit	1,096	1,742	4,077	2,395
<b>Nën-total</b>	<b>1,033,651</b>	<b>1,500,529</b>	<b>1,212,350</b>	<b>1,328,401</b>
<b>TË ARDHURAT</b>				
<b>Të ardhurat operative</b>	<b>443,183</b>	<b>605,683</b>	<b>386,935</b>	<b>305,184</b>
Të ardhurat nga mallrat dhe pasagjerët	410,224	505,586	354,722	272,407
Shitje skrapit	21,114	79,346	20,754	12,827
Të ardhura të tjera operative	11,845	20,751	11,459	19,950
<b>Të ardhura të tjera</b>	<b>954,330</b>	<b>854,820</b>	<b>826,468</b>	<b>766,816</b>
Subvencione operacionale (**)	556,773	609,238	638,234	608,633
Subvencione për investime	250,084	245,582	188,234	158,183
Punë në Progres	24,042	-	-	-
Shitje asetesh fikse	123,431	-	-	-
<b>Të ardhura financiare</b>	<b>1,434</b>	<b>1,548</b>	<b>3,241</b>	<b>1,608</b>
Interesa nga Banka	918	1,156	1,229	293
Ndryshimet në kursin e këmbimit	516	392	2,012	1,315
<b>Nën-total</b>	<b>842,174</b>	<b>852,81</b>	<b>578,410</b>	<b>464,975</b>
<b>Humbjet operacionale totale</b>	<b>(191,477)</b>	<b>(647,716)</b>	<b>(633,940)</b>	<b>(863,426)</b>

(\*) Borxhet e papaguara të klasifikuara humbje nuk janë përfshirë në nën-totalin e shpenzimeve

(\*\*) Subvencionet operacionale nuk janë përfshirë në nën-totalin e të ardhurave

## 11. ENERGJIA

Shqipëria mbështetet në një masë të konsiderueshme në prodhimin vendas të energjisë nga hidrocentralet për të realizuar furnizimin me energji elektrike dhe, që prej vitit 1998 edhe në importe, duke qenë se kërkesa e ka kaluar kufirin e prodhimit vendas. Kjo e lë sektorin dhe ekonominë të varur nga kushtet hidrologjike dhe mundësitë e importimit dhe luhatjet e çmimeve. Si problemet financiare ashtu edhe ato të transmetimit, kanë penguar Shqipërinë për të siguruar importet e duhura të energjisë dhe ka çuar në një mungesë të vazhdueshme të energjisë që prej vitit 2000. Për të përmirësuar sigurimin dhe cilësinë e furnizimit, Shqipëria do të ketë nevojë të zgjerojë kapacitetet prodhuese, transmetuese dhe shpërndarëse nëpërmjet investimeve të reja si edhe nëpërmjet rehabilitimit të mëtejshëm të rrjetit. Gjatë periudhës 2006-10, investimet e planifikuara kapin shumën e US\$1.3 miliardë, ndaj tërheqja e investimeve private do të jetë tepër e rëndësishme.

Ndonese sistemi Shqiptar i energjisë ka arritur përmirësime të dukshme në efikasitet dhe performancën financiare gjatë periudhës 2001-04 dhe nuk mbështetet shumë në burimet fiskale, performanca e sektorit të energjisë është përkeqësuar që në fillim të 2005 dhe sektori paraqet rreziqe të konsiderueshme për financat publike dhe stabilitetin makro-ekonomik. Sektori shqiptar i energjisë ende ka një deficit gati-fiskal (quasi-fiscal) të ndjeshëm, ndonese me tendencë në rënie, vlerësuar në 2.5 përqind të PBB të vitit 2005, bazuar në kosto margjinale afat-gjata. Pavarësisht përmirësimeve të arritura në performancën e sektorit, të ardhurat e mbledhura nga konsumatorët familjare përbëjnë ende një pjesë të vogël të kostos reale dhe kjo çon në përdorimin jo-ekonomik të energjisë dhe e privon sektorin e energjisë nga burimet financiare që nevojiten për rehabilitimin dhe zgjerimin e tij. Për pasojë, është imperative që përpjekjet për të reduktuar vjedhjen e energjisë, për të përmirësuar nivelin e arkëtimeve dhe për të rritur gradualisht tarifat familjare, vijojnë të mbeten një prioritet kryesor.

Qeveria nuk ofron më subvencione direkte për sektorin e energjisë si rezultat i performancës së përmirësuar të sektorit, por ka rënë dakort të mundësojë hua për këtë sektor, nëse do të kërkohej, gjatë kushteve hidrologjike jonormale. Megjithatë, ekziston edhe një mbështetje indirekte e qeverisë - Qeveria garanton hua dhe kredi të caktuara për KESH. Qeveria, gjithashtu, zbut impaktin e rritjes së tarifave të energjisë për konsumatorët që janë inferiore nga pikëpamja sociale.

Sfidat ende të pa zgjidhura përfshijnë një nevojë urgjente për të (i) rritur kapacitetet vendase të prodhimit, kryesisht nëpërmjet pjesëmarrjes private; (ii) reduktuar më tej humbjet teknike duke fuqizuar sistemet e transmetimit dhe shpërndarjes; (iii) përmirësuar procedurat e importimit dhe konsoliduar marrëveshjet për të marrë pjesë në tregun rajonal të energjisë; (iv) kontrolluar rritjen në kërkesat e konsumatorëve familjare për energji duke reduktuar subvencionet e pakushtëzuara dhe vjedhjen e energjisë; dhe (v) fuqizuar rrjetin e mbrojtjes për konsumatorët në nevojë. Kjo kërkon një implementim të vazhdueshëm të programit të reformës në sektor, dhe pavarësinë e rregullatorëve dhe operatorëve të sektorit nga ndërhyrjet politike. Për fat të keq, përkeqësimi në performancën e sektorit që prej fillimit të 2005, ka forcuar edhe njëherë nevojën urgjente për një drejtim të përmirësuar në funksion të sigurimit të qëndrueshmërisë të performancës së sektorit.

Roli i qeverisë në tregun e energjisë duhet të kufizohet në drejtim të: (i) mbështetjes për përpjekjet e KESH-it për të zbatuar Planin e përditësuar vjetor të Veprimtimit për Sektorin e Energjisë, veçanërisht për të takon reduktimin të humbjeve në rrjet dhe përmirësimin të arkëtimeve, dhe zbatimit të reformave adekuate për sektorin; (ii) ngritjes së një strukture të përshtatshme tregu dhe kuadrit përkatës institucional për të siguruar furnizimin e duhur dhe

*të besueshëm me energji në një kosto të arsyeshme; (iii) marrjes përsipër së një shkallë të pranueshme rreziqesh tregëtare paralel me (përkundrejt atyre private) përfitimet publike; (iv) të qenurit korrekt me pagesën e faturave të institucioneve të tij; dhe (v) garantimit të një rrjeti të mbrojtjes sociale për furnizimin me energji për konsumatorët në nevojë në mënyrë që të mënjanojë efektet negative të rritjes graduale të tarifave tek këto shtresa . Qeveria duhet të respektojë autonominë si të KESH-it dhe të ERE-s, dhe mbështesë përpjekjet e KESH-it për të përmirësuar performancën e tij financiare dhe teknike dhe për t'u përgatitur për pjesëmarrje në një treg rajonal konkurrues.*

## **A. PËRSHKRIM I PËRGJITHSHËM**

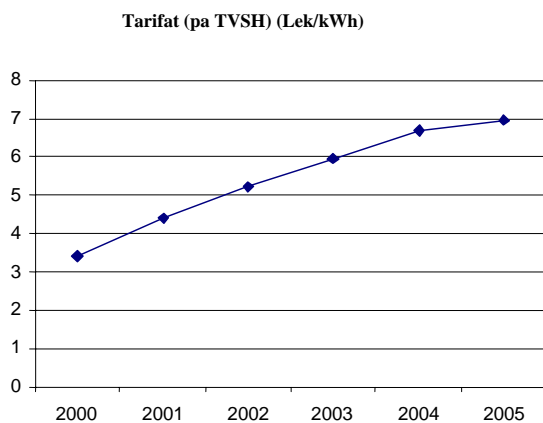
**11.1 Shqipëria mbështetet në një shkallë të konsiderueshme tek hidrocentralet përsa i përket prodhimit të energjisë. Koorporata Energjitike Shqiptare (KESH) është përgjegjëse për prodhimin, importimin, shpërndarjen dhe shitjen e energjisë brenda tregut shqiptar dhe në tregjet e eksportit. Që prej korrikut 2004, një Operator i veçantë i Sistemit të Transmetimit në pronësi të KESH, ka qenë përgjegjës për transmetimin e energjisë. Tre hidrocentrale mbi lumin Drin dhe një numër hidrocentralesh të vegjël mbi lumenj të tjerë me një kapacitet total të instaluar prej 1,400 MW, prodhojnë më shumë se 90 përqind të energjisë që prodhohet në total. Ekziston edhe një TEC në Fier me një kapacitet të instaluar prej 159 MW, por ai ndodhet në një gjendje të keqe dhe kapaciteti aktual prodhues i tij është vetëm rreth 20 MW.**

**11.2 Kjo e ka lënë sektorin dhe ekonominë të varur nga kushtet hidrologjike, siç edhe vihet re në krizën energjitike të periudhës 2000-02.** Nga fillimi i vitit 2000 dhe deri në fund të 2002, Shqipëria ka përjetuar një mungesë të theksuar të energjisë, pjesërisht si pasojë e rënies së prodhimit në hidrocentrale shkaktuar nga kushtet hidrologjike të pafavorshme. Kjo mungesë kishte të bënte me një firo të vazhdueshme dhe të zgjatur të ngarkesës në rrjet pasi tarifatat nuk ishin ngritur aq sa të reflektonin kostot më të larta të importit, dhe si pasojë e një kapaciteti të kufizuar në sistemin e transmetimit për të sjellë energji nga furnizuesit rajonale. Qeverisë iu desh të ofronte subvencione vjetore mesatarisht në 0.6 përqind të PBB-së për KESH-in, gjatë periudhës 2000-2002, për të mbuluar diferencën ndërmjet kostos së furnizimit me energji të importuar dhe tarifës mesatare. Vlerësime të përafërta mbi impaktin negativ në PBB, përfshirë rënie neto të prodhimit në sektorin e energjisë (mungesa në furnizime, më pak alternative të KESH-it) dhe rënie në treguesit e sektoreve të tjerë si rezultat i ndërprerjeve ishin mesatarisht 2 përqind e PBB-së çdo vit gjatë periudhës 2001-02. Përveç kësaj, vlerësohet se firmat kanë investuar në masën nga 2.7 dhe 5.4 përqind të PBB-së në total gjatë periudhës 2000-03 në pajisje mbështetëse për prodhimin e energjisë.

**11.3 Rritja e konsiderueshme në vazhdimësi ka bërë që kërkesa të kapërcejë nivelin e prodhimit vendas, duke e lënë Shqipërinë të varur nga importet e energjisë, dhe të ndikueshme nga vështirësitë në transmetim dhe luhatjet në çmimet e importit.** Në periudhën 1992 dhe 2000, konsumi i energjisë u rrit me 10.4 përqind në vit deri në 6,160 GWh në vitin 2000. Një pjesë e konsiderueshme e kërkesës së rritur vjen nga familjarët dhe ndërmarrjet e vogla tregëtare si rezultat i subvencioneve të pakushtëzuara të konsumit, të reflektuara në tarifa nën kosto, nivele relativisht të ulëta të arkëtimit dhe vjedhjes masive të energjisë. Megjithatë, rritja e kërkesës është moderuar ndjeshëm me rreth 1 përqind në vit gjatë periudhës 2000-05, kryesisht në sektorin e konsumatorëve familjarë si pasojë e përpjekjeve shumë të rëndësishme për të përmirësuar arkëtimet, dhe reduktuar lidhjet e paligjshme dhe vjedhjen. Kërkesa tani parashikohet të rritet me 4.5% në vit, deri në 2008, dhe kjo kryesisht për shkak të rritjes së aktiviteteve industriale dhe tregëtare. Kostoja e importeve të energjisë në një vit hidrologjik normal është në nivelin e 100 milionë US\$, dhe do të vijojë të rritet paralel me rritjen e mëtejshme të kërkesës dhe çmimet më të larta të importit, deri sa të rriten kapacitetet e prodhimit vendas.

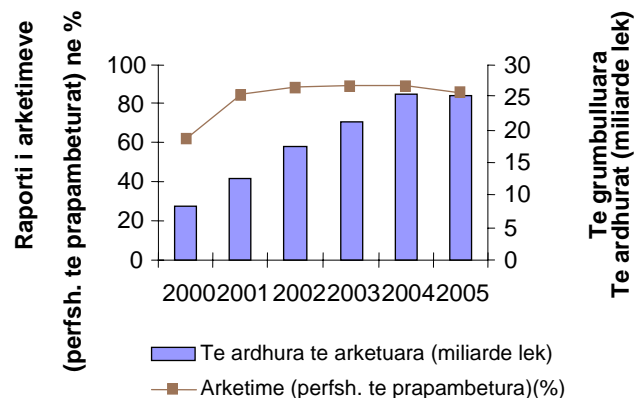
11.4 Për të adresuar këto çështje, Shqipëria që prej vitit 2001, ka vënë në zbatim një Plan Veprimi Vjetor të Rishikuar për Sektorin e Energjisë (PSAP), i cili ka kontribuar në përmirësimin e performancës financiare dhe operacionale të KESH-it. Ka pasur një progres të qëndrueshëm drejt arritjes së tarifave që mbulojnë koston në kuadrin e një programi rritjeje graduale në tarifën mesatare dhe racionalizimit të strukturës së përgjithshme të tarifave (Figura 11.1). Aktualisht, tarifa mesatare mundëson një nivel të arsyeshëm leverdishmërie për KESH-in gjatë një viti hidrologjik normal, dhe pritet që të mbulojë koston marxhinale afat-gjatë në vitin 2008.<sup>258</sup> Humbjet nga shpërndarja kanë rënë nga më shumë se 50 përqind të energjisë që hyn në sistemin e shpërndarjes në vitin 2000, në 36 përqind në 2004, kryesisht si rezultat reduktimit të shfrytëzimit të paligjshëm të energjisë. Përqindjet e arkëtimeve në 2004 arritën gjithashtu në nivelin e 89 përqind të faturimeve— nivel më i mirë se 10 nga 23 vende të Azisë Lindore dhe Qendrore për të cilat ka të dhëna të krahasueshme – ndërsa të ardhurat e grumbulluara arritën më shumë se të trefishohen gjatë periudhës 2000-04, pavarësisht rritjes modeste të kërkesës (Figura 11.2). Përmirësimet në drejtim të humbjeve dhe nivelit të arkëtimeve kanë ardhur pjesërisht nga instalimi i matesave të mbrojtur nga ndërhyrjet dhe i lidhjeve për konsumatorët, rritjes në numrin e shkëputjeve të lidhjeve të paligjshme, vendosjes së gjobave dhe ndjekjeve penale, krijimit të një shërbimi policor për energjinë; dhe një ulje të targetuar të ngarkesës në rrjet në zonat me performancë të dobët paguese. Arkëtimet nga institucionet qeveritare janë përmirësuar dukshëm si pasojë e pagesave direkte nga Ministria e Financave të faturave aktuale dhe shlyerjes së detyrimeve të prapambetura. Megjithatë, arkëtimet nga konsumatorët familjare kanë mbetur të ulta në një nivel mesatar prej 74 përqind që nga viti 2002. Sistemet e transmetimit dhe shpërndarjes mbeten të mbingarkuar, duke çuar në një furnizim të dobët me energji me ndërprerje të shpeshta. Aktualisht, është në proces një program i rëndësishëm për rehabilitimin e infrastrukturës së prodhimit, transmetimit dhe shpërndarjes.

Figura 11.1. Tarifat Mesatare, 2000-05



Burimi: KESH

Figura 11.2. Raporti i Arkëtimeve dhe të Ardhurave të Grumbulluara, 2000-05



Burim: KESH

11.5 Për pasojë, gjatë periudhës 2003-05, KESH-i realizoi fitime të konsiderueshme nga taksat. Këto rezultate ishin në masën më të madhe pasojë e reduktimit të humbjeve në transmetim dhe shpërndarje, përmirësimit të arkëtimeve të faturave, rritjes së nivelit të tarifave dhe situatës hidrologjike të favorshme. KESH-i, gjithashtu ka bërë një performancë të mirë në

<sup>258</sup> Tarifa mesatare e planifikuar për 2008 prej Lekë 8.50/kWh është pranë kufirit të vlerësuar të koston margjinale afat-gjatë të prezantuar në Studimin mbi Sektorin e Energjisë, përfunduar në 2003.

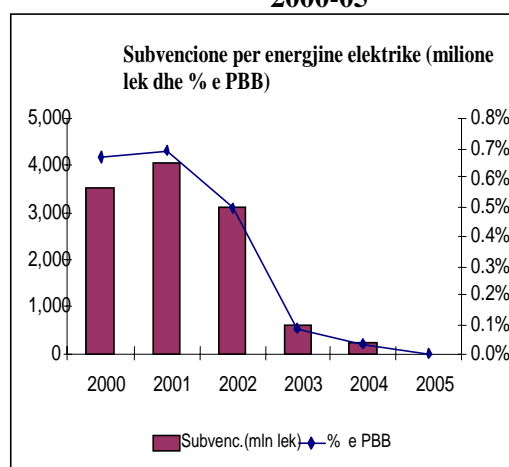
kuadrin e objektivave për vetëfinancim<sup>259</sup> me përqindje që shkojnë mesatarisht në 48.5 përqind në periudhën 2003-04.

**11.6 Shqipëria është duke u përgatitur gradualisht për të ngritur një treg konkures në sektorin e energjisë, në mënyrë që të përgatitet për pjesëmarrjen private në sektorin e energjisë,** të mundësojë një pjesëmarrje më efektive në tregun rajonal të energjisë dhe të plotësojë kushtet e Direktivës së BE-së 2003/54 (për energjinë). Në tetor të vitit 2005, Shqipëria ka nënshkruar Traktatin e Bashkimit të Energjisë të Evropës Jugore dhe Lindore dhe ka përbushur kriteret themelore për vendosjen e një rregullatori të pavarur (Autoriteti Rregullator i Energjisë - ERE) dhe krijimin e një operatori të veçantë për sistemin e transmetimit. ERE i ka dhënë “të drejtën” dy konsumatorëve më të mëdhenj që ata të mund të blejnë energji, përveç se nga KESH-i, nga çdo furnizues tjetër i licencuar.

#### B. SHPENZIMET PUBLIKE

11.7 Qeveria nuk ofron më subvencione të drejtpërdrejta për sektorin energjetik për arsye të performancës së përmirësuar të sektorit, por ka rënë dakort të ofrojë hua, nëse nevojiten, në situata hidrologjike jo-normale. Në vitet me një hidrologji normale, KESH-i ka qenë në gjendje të mbulojë të gjitha shpenzimet korrente, përfshirë mirëmbajtjen, nga të ardhurat e tij. Megjithatë, gjatë krizës energjetike të 2000-02 dhe në vitet e tjera në vazhdim, qeveria ofroi një subvencion për KESH-in për të mbuluar diferencën ndërmjet kostos së furnizimit me energji importi dhe çmimit mesatar të pakicës për energjinë – gjatë krizës ajo ishte mesatarisht 0.6 përqind e PBB-së, më pas ra në më pak se 1/10 e asaj përqindjeje të vlerës për periudhën 2003-04. Në 2005 nuk është dhënë asnjë subvencion dhe asnjë i tillë nuk është parashikuar për të ardhmen (Figura 11.3). KESH-i ka ngritur Fondin e tij të Balancimit për të zbutur impaktin financiar nga ndryshimet hidrologjike, por alokimi i fondeve në të nuk ka qenë i mjaftueshëm. Fondi do të mbulojë një kosto prej 2,000 GWh të importeve të energjisë, aktualisht të vlerësuar rreth US\$100 – 130 milionë. Megjithatë, në vitin 2005 KESH-i nuk ishte në gjendje të fillonte transferimin e burimeve në fond, ndonëse situata hidrologjike ishte mbi mesatare, për arsye të përkeqësimit të situatës së arkëtimeve. Qeveria ka rënë dakort të ofrojë financime në hua me kushte tregëtare gjatë periudhave të ardhshme me thatësi, nëse fondi nuk do të ketë burimet e nevojshme.

**Figura 11.3. Subvencione për Energjinë Elektrike, 2000-05**



Burimi: MoF

**11.8 Mbështetja indirekte ose e fshehur e qeverisë është shumë më e madhe.** Qeveria garanton hua dhe kredi që i jepen KESH-it nëpërmjet qeverisë.<sup>260</sup> Qeveria ka garantuar pjesën

<sup>259</sup> Ky tregues, ndryshe nga treguesi i fitimit, merr në konsideratë performancën në mbledhjen e faturave.

<sup>260</sup> Ndërsa garancitë e Qeverisë për huatë e KESH mbeten të domosdoshme në këtë moment, atij nuk i lejohen marrëdhënie të financimit koncesionar pasi është një ndërmarrje tregëtare fitimprurëse. Huadhënia nga kreditë e fundit të IDA për sektorin e energjisë ka qenë pothuaj në kushte tregëtare. Për tre kreditë e fundit të IDA për sektorin energjetik, fitimi neto i akumuluar për qeverinë nga huadhënia në kushte tregëtare është vlerësuar në US\$4 – 8 milionë, për shumat e huasë që variojnë nga US\$25 –



më të madhe të huave dhe kredive të post-tranzicionit për sektorin energjetik. Balanca e papaguar për huatë e garantuara është rreth US\$138 milionë<sup>261</sup> ose 1.6 përqind e PBB-së. Aktualisht, qeveria lë mënjanë nga buxheti i saj vjetor një rezervë prej 15 përqind të pagesave të pritshme për huatë e garantuara. Vlerësime më të sakta të kostos së garancive janë tepër të vështira dhe kërkojnë të dhëna shtesë të cilat nuk ekzistojnë në Shqipëri.<sup>262</sup> Në sektorin e energjisë, kjo rezervë aktualisht kap shumën e rreth US\$1.6 milionë në vit ose 0.02 përqind e PBB-se (shih Tabelën 11.1).

**11.9 Qeveria gjithashtu zbut impaktin e rritjes së tarifave të energjisë për konsumatorët e pambrojtur nga ana sociale.** Në 2004, Shqipëria prezantoi një rrjet mbrojtës në sektorin e energjisë i cili kompenson konsumatorët e pambrojtur nga ana sociale për rritjen e faturave të energjisë për familjarët, si pasojë e rritjes së çmimeve që prej vitit 2003, për një kuotë konsumi deri në 220 kWh. KESH-i i redukton faturat mujore për ato familje që janë të njohur ligjërisht nga Qeveria si të tilla, dhe aplikon për të marrë rimbursim nga qeveria. Ka dy shqetësime në lidhje me zbatimin e kësaj skeme. Deri në mes të 2006, vetëm rreth 40,000 konsumatorë janë të regjistruar për t'u subvencionuar.<sup>263</sup> Përveç kësaj, qeveria ka akumuluar detyrime të prapambetura prej 76 milionë Lekë ndaj KESH-it për këto rimbursime. Meqenëse, ERE ka aprovuar një rritje të konsiderueshme në nivelin e tarifave familjare që nga 1 korriku 2006, dhe qeveria ka deklaruar synimin e saj për zbutjen e impaktit nga rritja e tarifave në 2005, për rreth 270,000 konsumatorë të pambrojtur nga ana sociale, kosto e zbutjes mund të pësojë një rritje të konsiderueshme. Vlerësimi i qeverisë është rreth 1.5 miliardë Lekë ose 0.13 përqind e PBB-së në vit. Kjo kosto mund të rritet më tej paralel me rritjen në të ardhmen të tarifave. Qeveria është e angazhuar për një zbatim eficient dhe të menjëhershëm të këtyre masave zbutese dhe për një vënie në dispozicion të burimeve të nevojshme buxhetore.

**Tabela 11.1. Mbështetja e Shtetit ndaj Sektorit Energjetik**

	<i>Impakti i drejtpërdrejtë</i>	<i>Impakti indirekt</i>
<b>Mbështetja e kushtezuar</b>	Impakti zbutës i tarifave të rritura për konsumatorët e pambrojtur nga ana sociale (0.13% e PBB)	Garancitë e huave/kredive për KESH (Lekë 23,429 milionë në fund të 2005)
<b>Mbështetje pakushtezuar</b>	Deficiti pothuaj-fiskal prej konsumatorëve që marrin energji nën kosto (0.7% e PBB)	Huatë për të mbuluar kostot shtesë të importit në kushte të pafavorshme hidrologjike (0.6% e PBB)

*Burimi:* Perlllogaritje të Stafit të Bankës Botërore.

**11.10 Sektori energjetik Shqiptar ka një defiçit thuajse-fiskal, (ndonëse në rënie).** Termi “defiçit thuajse-fiskal” i referohet diferencës ndërmjet të ardhurave aktuale të grumbulluara dhe atyre potenciale në KESH. Në sektorin energjetik, ky term përfshin të ardhurat e porealizuara nga humbjet e pallogaritura, të ardhurat e pambledhura dhe tarifatat nën nivelin e mbulimit të kostos (ose nën nivelin e kostos margjinale afat-gjatë). Ai reflekton

30 milionë. Garancitë do të mbeten të nevojshme për shumë vjet pasi financimet e donatorëve do të kërkohen për investime në fushën e rehabilitimit.

<sup>261</sup> Përfshirë balancën e papaguar për huatë e IDA ndaj sektorit energjetik.

<sup>262</sup> Formula me çmime opsionale mund të përdoren për të vlerësuar koston e garancive të thjeshta. Metoda imituese e Monte Karlos dhe teknika të tjera numerike mund të përdoren për të rregulluar karakteristikat e garancive më komplekse.

<sup>263</sup> Faturat e energjisë së KESH njoftojnë familjet për ekzistencën e skemës në mënyrë që ato të përfitojnë subvencionin nëse mendojnë se plotësojnë kriteret për klasifikim.

paaftësinë e sektorit për të gjeneruar të ardhura të mjaftueshme për të mbuluar koston e plotë të furnizimit me energji, përfshirë shpenzimet korente, investimet për rehabilitimin dhe zgjerimin, dhe pagimin e borxheve në kushtet e një financimi tregëtar për investimet.

11.11 Në 2003, ky deficiet thujse-fiskal u vlerësua në 4.2 përqind të PBB-së (bazuar në koston margjinale afat-gjatë), një tregues dukshëm më i lartë se mesatarja prej 3.3 përqind e Evropës Jug-Lindore në atë kohë, por më i ulët sesa mesatarja prej 4.4 përqind për Azinë Lindore dhe Qendrore. Performanca e Shqipërisë ishte qartesisht e dobët për humbjet e pallogaritura, por më e mirë sesa mesatarja për sa i përket nivelit të arkëtimeve dhe tarifave. Gjithësesi, në 2005, deficieti thujse-fiskal (QFD) është reduktuar në 2.5 përqind të PBB-së.<sup>264</sup>

11.12 Pjesa më e madhe e deficietit thujse-fiskal ka qenë një subvencion *de fakto* për familjarët nga KESH, ekuivalente me 13 përqind të të Ardhurës Kombëtare Bruto për frymë, për konsumator familjar. Si çdo vend tjetër ish-socialist i Evropës Qendrore dhe Lindore, Shqipëria ofron energji praktikisht për të gjitha familjet. Megjithatë, konsumi mesatar për familje është rritur nga më pak se 40 kWh për familje në muaj në 1989, në rreth 320 kWh në muaj në 2005.<sup>265</sup> Në të njëjtën kohë, konsumi familjar u rrit nga 9 përqind të shitjeve në 1989 në 73 përqind në 2003.<sup>266</sup> Arsyet kryesore për këtë rritje të ndjeshme janë se tarifat familjare ishin dukshëm nën nivelin e mbulimit të koston dhe ekzistonte një vjedhje e konsiderueshme e energjisë dhe mos-pagim i saj. Tabela 11.2 tregon shpërndarjen e QFD për 2005. Në 2005, përqindja e QFD që i atribuohet konsumatorëve familjare ishte 92 përqind. Ajo përbënte 65 përqind të vlerës së konsumit familjar të energjisë dhe ishte e barabartë me Lekë 26,000 për konsumator familjar në vit ose 13 përqind e të Ardhurës Kombëtare Bruto për frymë. Përfituesit e tjerë të deficietit thujse-fiskal në 2005 ishin konsumatorët e tjerë (përfshirë edhe insitucionet qeveritare), e cila kishte një përfitim të vogël neto, të barabartë me Lekë 1.6 miliardë.

**Tabela 11.2. Madhësia dhe Shpërndarja e Deficietit Thujse-fiskal, 2005**

Në milionë Lekë	Deficiti thujse-fiskal			Të ardhurat e humbura nga taksat		
				Tatimi mbi fitimin		
	Familja rët	Të tjerë	Totali	TVSH	KESH	
Tarifa nën nivelin e mbulimit të koston	10,540	-577	9,963	-1,661	-2,076	-6,227
Konsum i pa-faturuar sipas tarifës aktuale plus TVSH	5,440	1,901	7,341	-1,224	-1,529	-4,588
Konsum i papaguar	3,694	532	4,226	0	0	-4,226
Deficieti thujse-fiskal	19,674	1,857	21,530	-2,884	-3,605	-15,041
QFD i rregulluar	19,674	1,636	21,310	-2,663	-3,605	-15,041
<i>Si % e PBB</i>	<i>2.4%</i>	<i>0.2%</i>	<i>2.5%</i>	<i>-0.3%</i>	<i>-0.4%</i>	<i>-1.8%</i>

<sup>1</sup> Rreth 4000 GWh në një vit hidrologjik normal.

*Burimi:* "Matja e treguesve të performancës në infrastrukturë" EAQ në proces publikimi

11.13 Gjithësesi, çdo reduktim i këtij deficietit thujse-fiskal nëpërmjet rritjes së tarifave duhet të jetë gradual në mënyrë që të ruhen arritjet e së shkuarës dhe progresi

<sup>264</sup> Vlerësimet për 2004 dhe 2005 të përdorura këtu dhe pasqyruar në Tabelën 11.2 bazohen më shumë në humbjet aktuale të vlerësuara për këto vite të pasqyruara në Tabelën 11.1, sesa në humbjen normative prej 10% përdorur në llogaritjet e bazës së të dhënave të ECSIE.

<sup>265</sup> Këto vlerësime përfshijnë humbjet jo-teknike për konsumatorët familjarë me supozimin që humbjet totale jo-teknike shpërndahen proporcionalisht ndërmjet familjareve dhe konsumatorëve të tjerë privatë me konsum të ulët.

<sup>266</sup> Ndonëse konsumi familjar si një përqindje e shitjeve ka rënë më pas, si pasojë e përpjekjeve për të frenuar përdorimin e paligjshëm të energjisë dhe të një rritje graduale në tarifa, ai mbetet i lartë, në nivelin e 60 përqind për vitin 2005.

**në përmirësimin e performancës së pagesave të konsumatorëve familjare.** Propozimi i fundit, që po zbatohet, për një rritje të menjëherëshme dhe të konsiderueshme në tarifat familjare do të ishte me të gjitha gjasat kundër-produktiv, me një rrezik të lartë për rritje të vjedhjeve të energjisë dhe një rënie të nivelit të arkëtimeve, si dhe me një rrezik për probleme të mëdha sociale dhe politike.<sup>267</sup>

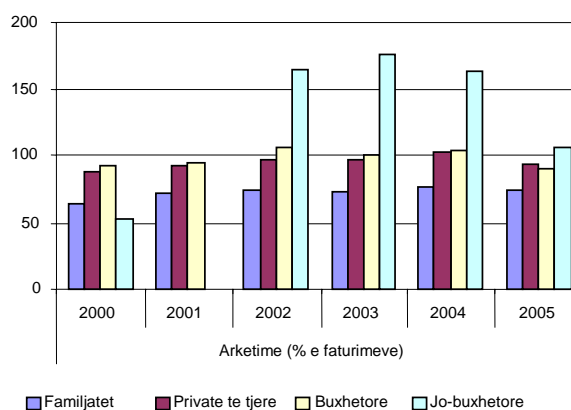
**11.14 Humbjet joteknike mbeten relativisht të larta në Shqipëri, pjesërisht për arsye se problemet e mos-pagimit janë dominante në shoqërinë shqiptare dhe nuk kufizohen vetëm në sektorin energjetik.** Humbjet joteknike vijnë nga faktorë të ndryshëm si lidhjet e paligjshme, manipulimi i matësave, dhe marrëveshja ndërmjet konsumatorëve, lexuesit të matësave dhe personeli tjetër i sektorit energjetik, si dhe burime të ndryshme të faturimit nën konsum, siç mund të jenë matësat e kalibruar gabim. Megjithatë, masat nga ndërmarrja si p.sh. investime në matës që i rezistojnë ndërhyrjeve, dhe në lidhjet për konsumatorin, ngritja e një shërbimi policor të energjisë, rritja e numrit të lidhjeve të paligjshme të shkëputura, dhe targetimi i qëllimshëm i uljes së ngarkesës në rrjet për zonat me humbje të mëdha joteknike, kanë sjellë progres të dukshëm.

**11.15 Megjithatë, një pjesë e humbjeve indirekte të Qeverisë nga ky deficiet thuajse-fiskal mbulohet nga KESH nëpërmjet praktikës së ngarkimit ndaj këtij të fundit të TVSH mbi të ardhurat e faturuara dhe jo ato të mbledhura, duke mos i lejuar KESH-it të zbrësë borxhet e këqija për qëllimin e vlerësimit të detyrimit për taksën e fitimit në përputhje me praktikën ndërkombëtare.** KESH-i humbi në një shkallë më të madhe, 15 miliardë lekë në të ardhurat nga taksat ndërsa humbja indirekte e qeverisë ishte 6.3 miliardë lekë ose 0.7 përqind e PBB-së në të ardhurat nga taksat. Duke qenë se KESH-i ka një nivel nën 100 përqind të arkëtimeve (aktualisht 89 përqind), kompania e financon vetë TVSH për konsumin familjar për të cilin nuk është paguar.

**11.16 Përveç sa më lart, subjektet buxhetore dhe jo-buxhetore qeveritare përfaqësojnë rreth 18 përqind të të ardhurave të faturuara të KESH dhe treguesit e tyre të pagesës kanë qenë gjithmonë të dobët.** KESH-i ka kufizuar furnizimin e tyre me energji për t'i detyruar këto subjekte të paguajnë, pasi nuk është e lejueshme që të bëhet shkëputja nga rrjeti i konsumatorëve shtetërorë me tregues të këqinj. Në të kaluarën, KESH është përpjekur të balancojë këto lloje pagesash të mbartura duke shtyrë pagesat për blerje nga subjektet shtetërore dhe për taksat e sigurimet shoqërore. Rezultati ishte

që pagesat e vonuara reciproke ndërmjet KESH-it dhe shtetit u rritën deri sa u bë një anulim i ndërsjelltë i tyre. Përpjekjet e udhëhequra nga donatorët për të siguruar pagim të menjëhershëm të faturave të energjisë dhe një pagim gradual të detyrimeve të prapambetura

**Figura 11.4. Arkëtimi sipas Llojit të Konsumatorëve (% e faturave) përfshirë Detyrimet e Prapambetura, 2000-05**



Burimi: KESH

<sup>267</sup> Pavarësisht nga përmirësimet deri në shkurt 2006, pas qershorit të po këtij viti ka patur një rënie në arkëtime, që ndodhi pas rritjes së tarifave. Mesatarja tre-mujore e arkëtimeve ka rënë në 75% në tre-mujorin e tretë krahasuar me të dytin. Këto tregues janë krahasuar respektivisht me shifrat 88% dhe 88.7% të rena dakort në Planin e 6 të Masave për Sektorin e Energjisë

nga konsumatorët shtetërore kanë rezultuar në një pagim më të shpejtë nga të dyja palët (Figura 11.4).

11.17 Qeveria është angazhuar në kuadrin e Planeve të Veprimit të sektorit për shlyerje të gjitha detyrimeve të prapambetura ndaj KESH, deri në fund të 2005. Një progres i dukshëm është arritur gjatë periudhës 2002-05 në reduktimin e gjendjes së detyrimeve të prapambetura të Qeverisë ndaj KESH, nga 1.45 në 0.33 përqind e PBB-së. Janë në proces përpjekje për të shlyer detyrimet e mbetura në 2006. Pjesa më e madhe e këtyre vonesave është krijuar nga ndërmarrjet e ujësjellësit për të cilat energjia është një kosto operacionale kryesore, por të cilat përfitojnë edhe subvencione operacionale nga qeveria qendrore dhe bashkiake. Në këto kushte, çdo përmirësim në performancën financiare të sektorit të ujësjellësit do të reduktojë shpenzimet e qeverisë për detyrimet e prapambetura të kompanive të ujësjellësit.

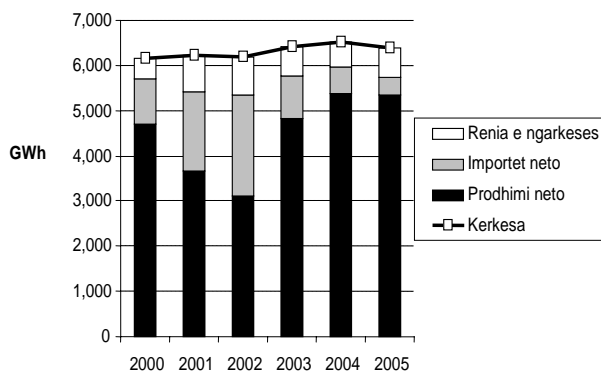
### C. SFIDAT DHE NEVOJAT PËR TË ARDHMEN

11.18 Të ardhurat e arkëtuara nga konsumatorët familjarë përbëjnë ende një pjesë të vogël të kostos reale dhe kjo çon në përdorimin jo-ekonomik të energjisë elektrike si dhe e lë sektorin e energjisë elektrike pa burimet e nevojshme për riaftësim dhe zgjerim. Megjithatë, nevojat janë të mëdha si në drejtim të prodhimit të energjisë elektrike ashtu edhe në drejtim të kapacitetit të transmetimit. Madje, sfida e mbetur për reformën që ka të bëjë me tarifat dhe forcimi institucional janë kritike për trajtimin e nevojave të së ardhmes.

#### Kufizime të sistemit

11.19 Prodhimi vendas është shumë larg kërkesës dhe ka nevojë për mjaft investime të mëtejshme. Gjatë një viti normal hidrologjik, prodhimi vendas është aktualisht 4000 GWh, shumë më poshtë sesa kërkesa vjetore e vlerësuar prej 6,760 GWh në vitin 2006 dhe 7,045 GWh në vitin 2007. Nisur nga dëshira për të kufizuar importet në rreth 25 për qind të kërkesës, prodhimi vendas duhet të rritet në rreth 6000 GWh rreth vitit 2010. Në vitin 2008 pritej të fillonte punën një termocentral i ri, me cikël të kombinuar, në Vlorë, me kapacitet rreth 100 MW dhe me rendiment prodhues (output) 700 GWh,

Figura 11.5. Kërkesa, Prodhimi, Importet neto dhe Rënia e Ngarkesës, 2000-05



Burimi: KESH

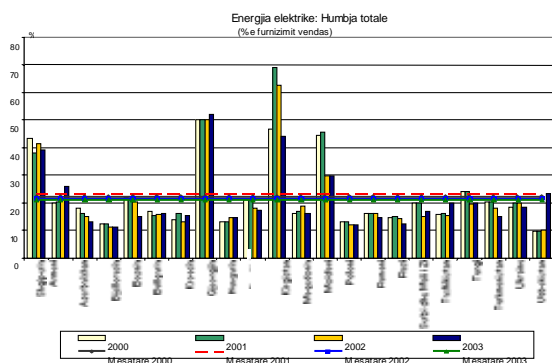
por zbatimi i projektit është vonuar dhe mund të ndodhin edhe vonesa të tjera. Edhe kur ky termocentral të vihet në funksionim, Shqipërisë ende do t'i duhet të importojë më shumë se një të tretën e energjisë së saj në kushtet normale hidrologjike, dhe një përqindje shumë më të lartë gjatë një cikli të thatë. Rritja e vartësisë nga importet do të rrisë rreziqet e ndikimeve të jashtme, veçanërisht po të marrim në konsideratë faktin se mund të shfaqen edhe mungesa rajonale për energji elektrike (Figura 11.5).

11.20 Kapaciteti ekzistues i prodhimit varet nga moti dhe është i pasigurt. Prodhimi vendas varion mjaft, në varësi të kushteve hidrologjike, duke variuar përgjithësisht ndërmjet 3000 GWh dhe 5500 GWh. Për më tej, edhe pse pajisjet elektro-mekanike në hidrocentrale janë riaftësuar mjaft, studimi i vazhdueshëm ka nxjerrë në pah rreziqe që vijnë nga mangësitë në konstruksion, nga mirëmbajtja e pamjaftueshme dhe mungesa e marrëveshjeve për

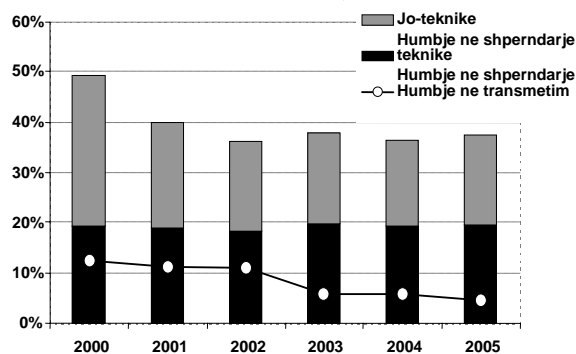
monitorim të mjaftueshëm në digë. Prishja e ndonjërit nga tre centralet e mëdha elektrike në Lumin Drin do të sillte pasoja të rënda sociale dhe ekonomike.

11.21 **Krahas investimeve të konsiderueshme për riaftësim dhe forcim, sistemet shqiptare të transmetimit dhe shpërndarjes ende kanë humbje të larta të energjisë elektrike ndërmjet vendeve me ekonomi në tranzicion dhe me të ardhura të mesme.** (Figura 11.6) Në vitin 2003, humbjet e pashpjegueshme në Shqipëri ishin të barabarta me 2.3 për qind të PBB-së,<sup>268</sup> krahasuar me nivelin mesatar prej 0.7 për qind për Vendet e Evropës Jug-Lindore. Sistemi i shpërndarjes mbetet tepër i mbingarkuar, duke rezultuar në prishje të shpeshta të pajisjeve, humbje teknike në shpërndarje me rreth 20 për qind<sup>269</sup> (duke mos treguar përmirësim që në vitin 2000), dhe luhatje të tensionit që dëmtojnë pajisjet e konsumatorëve (Figura 11.7). Mbingarkesa nuk është vetëm për shkak të rritjes së shpejtë të kërkesës që në vitin 1994. Zhvendosja nga konsumi industrial tek konsumi i brendshëm kërkon forcim të dukshëm të sistemit të shpërndarjes së tensionit të ulët,<sup>270</sup> gjë që ende nuk është bërë. Migrimi i brendshëm, veçanërisht në Tiranë, gjithashtu ka kontribuar në mbingarkesën, duke mbingarkuar sistemin e shpërndarjes në zonë.

**Figura 11.6. Energjia Elektrike: Totali i Humbjeve (në % të Ofertës Vendase)**



**Figura 11.7. Humbjet në Shpërndarje dhe Transmetim, 2000-05**



Burimi Matja e ecurisë financiare në infrastrukturë, Azia Lindore dhe Qendrore, në proces publikimi

### Kufizimet në importimin e energjisë elektrike

11.22 **Shqipëria përballet gjithashtu dhe me kufizime në importimin e energjisë elektrike, të cilat kanë rezultuar në mungesa absolute dhe ndërprerje të energjisë gjatë gjashtë viteve të kaluara** (Tabela 11.3). Ndërlidhjet e transmetimit me vendet fqinje kanë kapacitet të pamjaftueshëm për të përballuar importet e Shqipërisë. Për më tepër, ka edhe bllokime të transmetimit në rajon, të cilat kufizojnë kapacitetin e importit në Shqipëri. Pritet një lidhje e re për transmetimin e energjisë elektrike nga Elbasani në Podgoricë, për të lehtësuar pjesërisht këtë kufizim pas vitit 2008.

11.23 **Përveç kësaj, procedurat aktuale për prokurimin e importeve të energjisë elektrike shkaktojnë vonesa të konsiderueshme në sigurimin e furnizimeve.** KESH-i duhet të ndjekë procedurat zyrtare të Qeverisë, të cilat i kërkojnë asaj të mos pranojë një ofertë fituese në qoftë se çmimi tejkalon një limit tavan që duhet të rregullohet para konkurrencës, dhe të shmangë lidhjen e kontratave me afat më shumë se një vit. Në kuadrin e projektit ECSE APL2-Shqipëria, do të përgatiten rekomandime për përmirësimin e

<sup>268</sup> Baza e të dhënave i konsideron të gjitha humbjet mbi 10% si të pashpjeguara, dhe jo thjesht si humbje jo-teknike.

<sup>269</sup> Krahasuar me nivelin nën 10% në një sistem të mirëmbajtur me kapacitete të përshtatshme.

<sup>270</sup> Industrisë po i shërbehet kryesisht me nivele të tensionit të lartë dhe të mesëm.

procedurave të prokurimit, veçanërisht për permiresimin e importeve të energjisë elektrike. Legjislacioni i prokurimit do të amendohet për të specifikuar blerjet e importit të energjisë elektrike.

**Tabela 11.3. Treguesit Kryesorë (në qoftë se nuk përcaktohet ndryshe), 1989-2005**

	1989	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kërkesa	3,460	2,855	6,161	6,223	6,201	6,417	6,517	6,372
Prodhimi neto	4,100	3,680	4,709	3,655	3,123	4,818	5,394	5,357
Importe neto	-640	-825	1,002	1,750	2,227	937	567	385
Rënia e ngarkesës	0	0	450	818	851	662	556	630
Humbje në transmetim (%)	8.8	10.0	12.4	11.1	10.9	5.8	5.8	4.6
Humbje në shpërndarje (%)	5.2	15.6	49.0	40.0	37.0	37.6	35.4	38.1
Nga të cilat jo teknike	0	6.0	30.0	21.0	18.0	18.0	17.0	18.0

*Shënim:* Humbjet gjatë shpërndarjes dhe të dhënat e shitjeve për vitin 2000 dhe 2001 përjashtojnë humbjet dhe shitjet e kompanive lokale të shpërndarjes për rrethet Elbasan, Shkodër dhe Vlorë. Përfshirja e tyre do ta ngrinte totalin në më shumë se 50%.

*Burimi:* KESH

### Kufizimet financiare

11.24 **Më qëllim përmirësimin e sigurisë dhe cilësisë së furnizimit, Shqipëria duhet të zgjerojë prodhimin, kapacitetin e transmetimit dhe shpërndarjen, si nëpërmjet investimeve të reja ashtu edhe nëpërmjet riaftësimit të mëtejshëm të rrjetit.** Investimet për sektorin e energjetikës kanë variuar në mënyrë të konsiderueshme që nga viti 1992, duke iu përgjigjur edhe performancës institucionale. Në vijim të një rritjeje fillestare në shpenzime për riparime urgjente dhe riaftësim, financuar nga donatorë në mesin e viteve 1990, gjatë viteve 1998-2000 shumë nga disbursimet u pezulluan për shkak të përkeqësimit të ecurisë së sektorit. Që në vitin 2001 është përshpejtuar financimi i donatorëve dhe investimet.

11.25 **Gjatë viteve 2006-10, investimet e projektuara do të arrijnë shumën prej 1.3 miliardë dollarë amerikane.** Investimet e projektuara deri në 2008, që arrijnë në 534 milionë dollarë amerikanë, kanë nisur ose aktualisht janë kontraktuar për përmirësime të mëtejshme në sektor. Nga ana tjetër financimi prej 752 milionë USD ende nuk është siguruar. **Nga kjo shumë, një pjesë e madhe e investimeve të ardhshme për kapacitetin prodhues, (rreth 367 milionë USD) pritet të financohen nëpërmjet pjesëmarrjes private.** Megjithatë, qeveria duhet të përcaktojë një procedurë sistematike për të zgjedhur opsionet e investimit për prodhimin e energjisë elektrike, dhe për të krijuar një proces konkurrues dhe transparent për sigurimin e financimeve private (Tabela 11.4). Disa apo të gjitha investimet për shpërndarjen duhet të financohen edhe privatisht, në qoftë se qeveria e arrin qëllimin e saj për të shitur sistemin e shpërndarjes sa më shpejt të jetë e mundur.

**Tabela 11.4. Shpenzime dhe Financime për Investimet e Projektuara, 2006-1 (në milionë USD)**

	2006	2007	2008	2009	2010	Totali
Shpenzime						
Prodhimi	66.8	85.7	38.8	293.0	293.5	777.8
Transmetimi	52.9	90.2	80.9	21.8	28.3	274.1
Shpërndarja	62.3	31.7	25.1	68.8	46.6	234.5
Totali	182.0	207.6	144.8	383.6	368.4	1,286.4
Financimi						
Huamarrja zyrtare nga jashi	136.4	163.5	98.9	120.4	110.9	630.1
o/w tashmë e angazhuar	136.4	163.5	98.9	--	--	398.8
KESH	45.6	44.1	45.9	80.2	74.0	289.8
Hendeku i financimit	--	--	--	183.0	183.5	366.5
Totali	182.0	207.6	144.8	383.6	368.4	1,286.4

*Burimi:* KESH dhe parashikimet e stafit të BB

11.26 Megjithatë, ka pak vend për vetëkënaqësi, pasi KESH-i duhet të gjenerojë shumat e pagesave të brendshme neto (net internal cash) (siç është projektuar në Planin e Sektorit të Energjitikës) për të mbuluar rreth 40 përqind të kërkesave të mbetura, kryesisht në transmetim, shpërndarje dhe riaftësim të centraleve elektrike. Për të mbuluar hendekun në financim do të kërkohej një financim shtesë nga donatorët, prej rreth 231 milionë USD. **Arritja e kësaj do të kërkonte përmbushje të vazhdueshme të programit të tarifave, pakësime në humbjet e shpërndarjes gjatë 2006-10 prej rreth tre përqind në vit, dhe përmirësim të arkëtimeve në të paktën 92 përqind** (Tabela 11.5).

**Tabela 11.5. Treguesit Kryesore të Kërkuar për Ecurinë e Prodhimit të Energjisë Elektrike dhe Financimi i Brendshëm i Kërkuar, 2006-10**

	2006	2007	2008	2009	2010
Humbje gjatë shpërndarjes (ne %)	33.5	30.5	27.5	24.5	21.5
Raportet e Arkëtimeve (ne %)	88	90	92	92	92
Tarifa mesatare (Lek/kWh)	7.4	8.1	8.5		

*Burimi:* KESH dhe parashikimet e stafit të BB

#### **Deformimet e mbetura në strukturën e tarifave**

11.27 Në të vërtetë, pavarësisht nga ecuria shumë e mirë në drejtim të niveleve të rikuperimit të plotë të kostos në tarifën mesatare, të paktën deri para pak kohësh, ekzistonin dy deformime që kanë mbetur në strukturën e tarifave në Shqipëri. E para, e diskutuar më lart, është subvencionimi i tërthortë/i kryqëzuar i tepërt në favor të konsumatorëve familjare. Vendimi i qeverisë në korrik 2006 për të eliminuar tarifën në dy blloqe dhe të rristë tarifën e bllokut të parë të familjarëve nga 4.5 lek/KWh në nivelin e mbulimit të kostove do të lejonte uljen e tarifave për konsumatorët e tjerë që paguajnë mbi kostot e shërbimit të tyre, veçanërisht konsumatorët e tensionit të lartë dhe konsumatorët private jo-familjarë. Shpejtësia e ndryshimit të tarifave nxjerr përpara disa sfida (Kutia 11.1)

### **Kutia 11.1. Struktura e re e tarifave një sfidë për sektorin e energjisë**

Në maj të vitit 2006, ERE aprovoi një strukturë të re tarifash që do të hynte në fuqi nga data 1 Korrik 2006. Kjo strukturë hoqi sistemin dy-nivelor dhe propozoi një tarifë të vetme për familjarët, prej 7/kWh lekësh. Gjithashtu ajo propozoi një kategori të re konsumatorësh, të furnizuar me tension të lartë, të ngarkuar me çmimin 4.5/kWh lekë.

Në parim, lëvizja për të reduktuar subvencionet e kryqëzuara në sistem është e lavdërueshme, por ritmi i ndryshimit (nga 4.5 në 7 lekë, apo 56 për qind, për ata konsumatorë në nivelin e parë të tarifave të dikurshme) është shumë i papritur, do të kërkonte një rritje madhore në subvencionet sociale për konsumatorë të pambrojtur të energjisë elektrike, dhe mund të shkaktojë vështirësi sociale për konsumatorët, duke rritur rrezikun për vjedhje të tjera dhe mos-pagesa.

Ndikimi mbi kërkesën nuk është i sigurt, por në kushte të mira mund edhe të rrisë kërkesën e përgjithshme, e cila do të ishte një rezultat negativ, nisur nga gjendja e furnizimit. Për grupin e konsumatorëve të cilët më parë paguanin 9/kWh lekë (d.m.th. që konsumonin më shumë se 210 kWh/muaj), tani tarifa do të bjerë në 7 lekë, gjë që mund të çojë në një rritje të kërkesës për energji elektrike, veçanërisht në qoftë se rënia e çmimit bën që energjia elektrike të jetë më e lirë sesa LPG për gatim dhe ngrohje të ambjenteve. Në qoftë se kjo rritje është më e madhe se rënia e kërkesës nga konsumatorët që nuk marrin subvencione sociale dhe tarifa e të cilëve rritet nga 4.5 në 7 lekë, atëherë do të ketë një rritje të përgjithshme në kërkesën e familjarëve për energji elektrike.

Tarifa shumë e ulët për konsumatorët e tensionit të lartë (më e ulët edhe sesa kostoja e energjisë elektrike të importuar) u jep këtyre konsumatorëve një stimul të madh që të qëndrojnë me KESH-in si konsumatorë që paguajnë tarifën, sesa të përdorin statusin e "ligjshmërisë" së tyre për të blerë energji nga furnizues të licencuar. Kjo përjashton praktikisht një nga shanset e vogla aktualisht të disponueshme në Shqipëri për futjen e konkurrencës në tregun e energjisë elektrike. Kjo kërkon edhe tarifa më të larta për konsumatorët e tjerë të energjisë elektrike për të ruajtur të njëjtën tarifë mesatare të përgjithshme.

**11.28 Grupi i dytë i devijimeve rezulton nga ngarkesa me çmime të ndryshme për grupe të ndryshme konsumatorësh në të njëjtin nivel voltazhi, pa ndonjë justifikim në drejtim të ndryshimeve të kostos.** Klientet e ngarkuar me çmime relativisht të ulëta përfshijnë kompanitë e furnizimit me ujë, furrat e bukës, prodhuesit e drithrave, dhe stacionet e pompave të ujitjes. Këto diferenca janë ulur mjaft që nga viti 2000. Plani i Gjashtë i Veprimit parashikon që KESH-i t'i propozojë ERE-s që ato të eliminohen plotësisht rreth vitit 2007.<sup>271</sup> Tarifat e kohëve më të fundit të miratuara nga ERE për zbatim me 1 korrik 2006, fatkeqësisht kanë sjellë devijime të tjera në sistem (Kutia 11.1).

#### **Arritja e përmirësimeve të qëndrueshme në ecurine e sektorit**

**11.29 Nga fillimi i vitit 2005 ka patur një përkeqësim serioz në ecurine financiare dhe operacionale të KESH-it.** Kjo fillimisht ishte si rezultat i pasigurive politike lidhur me zgjedhjet e kohëve të fundit, dhe më pas u përkeqësua nga ndryshimet e paraqitura nga qeveria në menaxhimin e KESH-it, si dhe rëniet e konsiderueshme në pagimin e faturave aktuale dhe të prapambetura nga konsumatorët buxhetore dhe jo-buxhetorë. Humbjet në shpërndarje u rritën nga 39.3 përqind për tre-mujorin e parë të vitit 2005 në 44.4 përqind për të njëjtën periudhë të vitit 2006, ndërsa arkëtimet ranë nga 87.6 përqind në 76.5 përqind. Treguesit e fundit të performancës paraqesin disa përmirësime, por gjithësesi performanca mbetet ende larg niveleve të synuara në Planin e Veprimit. Nëse do të arrihen përmirësime të qëndrueshme, është e nevojshme që KESH të lejohet të operojë si një organizatë tregëtare.

<sup>271</sup> KESH i propozoi ERE që barazonte tarifat për këtë grup konsumatorësh me konsumatorët e tjerë në 2007 dhe të bënte unifikimin sipas nivelit të tensionit. Kjo tani pritet të zbatohet gjatë Planit të 7-të të Masave.



**11.30 Pavarësia e rregullatorit dhe operatorit në caktimin e çmimit gjithashtu duhet të ruhet.** Me ndihme teknike të financuar nga USAID-i, ERE ka vënë në vend një metodologji të kënaqshme për llogaritjen e tarifave të bazuara në kosto. Megjithatë, zhvillimet e fundit tregojnë për përpjekjet e qeverisë për të ndikuar në këtë proces si në drejtim të propozimeve për tarifën paraqitur nga KESH-i dhe për ato të aprovuara. Nisur nga rëndësia e levizjes në një mënyrë të rregullt drejt tarifave të rikuperimit të koston, pakësimit të subvencioneve të kryqëzuara dhe devijime të tjera në strukturën e tarifave, është themelore që ERE të vazhdojë të funksionojë si një rregullator i pavarur në përputhje me Ligjin e vitit 2003 për Rregulloren e Sektorit Energjetik. Kjo do të kërkojë gjithashtu të respektohet autonomia e KESH-it dhe OST, dhe se ata duhet të jenë të lirë të bëjnë aplikime zyrtare për rregullime tarifash në kohën dhe sasinë e duhur për të siguruar qëndrueshmërinë financiare të tyre.

**11.31 Së fundi, ristrukturimi i KESH-it nevojitet për të maksimizuar eficientat teknike dhe operacionale dhe për të lehtësuar pjesëmarrjen private.** Rekomandimet e Studimit të kohëve të fundit të përfunduar për Ristrukturimin e Sektorit Energjetik janë për të konsoliduar nëntë subjektet ekzistuese të shpërndarjes në një kompani të vetme, të krijohen kompani të veçanta për prodhimin e energjisë elektrike për impiantet kryesore dhe një kompani të veçantë furnizimi përgjegjëse për t'iu shërbyer konsumatorëve të tarifave. Bashkë me kompaninë e transmetimit, këto subjekte fillimisht do të mbeten nën KESH-in si kompania kontrolluese. Raporti rekomandonte edhe lidhjen e një kontrate të plotë menaxhimi që të mbulojë KESH-in dhe subjektet nën kontrollin e saj duke pezulluar shitjet aktive të prodhimit të energjisë elektrike, dhe kompanitë e furnizimit dhe shpërndarjes. Qeveria po rishikon këto rekomandime por ka treguar se ajo do të preferonte të vendoste për privatizimin e shpejtë të komponentit të shpërndarjes së KESH-it. Kjo do të kërkojë një përpjekje të harmonizuar për të vendosur dhe zbatuar një gamë të gjerë masash që duhen ndërmarrë sidomos për arritjen e suksesshme të privatizimit.

#### **D. KONKLUSIONE DHE REKOMANDIME**

**11.32 Roli i Qeverisë në tregun e energjisë duhet të kufizohet në drejtim të:** (i) ngritjes së një strukture të përshtatshme tregu dhe kuadrit përkates institucional (legjislativi, planifikimi strategjik dhe kapaciteti rregullator, përfaqësimi i konsumatorëve dhe aktorëve të tjerë) për të siguruar furnizimin e mjaftueshëm dhe të besueshëm me energji në një kosto të arsyeshme; (ii) marrjes përsipër të një pjese të duhur rreziqesh tregëtare paralel me (përkundrajt atyre private) përfitimet publike; (iii) likuidimit të faturave të veta, dhe (iv) sigurimit të burimeve publike për një rrjet të mbrojtjes sociale. Qeveria duhet të respektojë autonominë si të KESH-it dhe ERE-s dhe të mbështesë përpjekjet e KESH-it për të përmirësuar performancën e tij financiare dhe teknike dhe përgatitjes për pjesëmarrje në një treg rajonal konkurrues. Pjesa më poshtë paraqet rekomandime lidhur me vazhdimësinë financiare të KESH-it dhe reformat sektoriale për Qeverinë për të ndihmuar në kapërcimin e sfidave që has sektori i energjisë elektrike në Shqipëri.

**11.33 Sigurimi i kushteve për përmirësimin dhe ruajtjen e performancës financiare dhe operacionale të KESH-it:**

- Mbështetja e përpjekjeve të KESH-it për të implementuar Plan-veprimin e Sektorit të Energjetikës të azhurnuar çdo vit për të pakësuar humbjet e rrejtit dhe për të përmirësuar arkëtimin e faturave, si dhe zbatimin e reformës përkatese në sektor;
- Rregullimi i bazës për pagesat e TVSH-së nga KESH për shitje të energjisë elektrike nga të ardhura të faturuara në të ardhura të arkëtuara, duke amenduar Ligjin e TVSH, dhe lejimi i KESH-it për të fshirë borxhet e këqia në mënyrë që të

përcaktohet detyrimin i tatimit mbi fitimin në përputhje me praktikën ndërkombëtare;

- Eliminimi në vitin 2006 i gjithë detyrimeve financiare të prapambetura të subjekteve buxhetore dhe jo-buxhetore ndaj KESH-it;
- Sigurimi i pagesës së plotë e të menjëhershme e gjithë faturave aktuale të konsumatorëve buxhetorë e jobuxhetorë ndaj KESH-it;
- Ndërmarrja e një rishikimi sistematik të programit të subvencioneve për energjinë (përfshirë hartimin e masave dhe implementimin e tij) me synim zbutjen e ndikimit të rritjes së tarifave të energjisë elektrike mbi të varfërit për të përmirësuar mbulimin dhe përcaktimin e përfituesve (përfshi mundësinë e përdorimit të programit të Ndihmës Ekonomike).

**Mbështetja e reformave të sektorit:**

- Të lejohet KESH dhe ERE të operojnë respektivisht si entitet i pavarur tregtar dhe një rregullator i pavarur;
- Të vazhdoen reformat për krijimin e një tregu konkurrues dhe të lejohet pjesëmarrje e efektshme në tregun rajonal,<sup>272</sup>
- Të vendoset për rekomandimet e Studimit të Ristrukturimit të Sektorit të Energjisë Elektrike lidhur me strukturën e KESH holding, dhe të zbatohet opsioni i përzgjedhur.

---

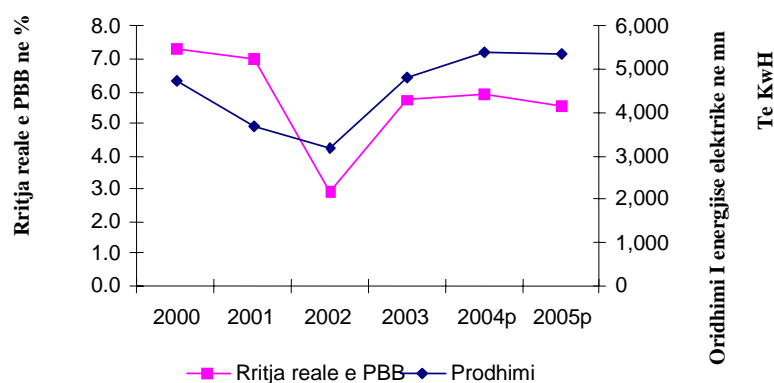
<sup>272</sup> Siç specifikohet në Deklaratën e Politikave për Sektorin e Energjisë miratuar nga Qeveria në Prill 2002 dhe Modelin e Tregut Tranzitor, aprovuar nga Qeveria në Gusht 2004, si dhe zbatimi i të gjitha masave të kërkuara në kuadrin e Traktatit të ECSEE dhe kufizime të mundshme të aprovuara nga Shqipëria.

## ANEKSI 11.1: Vlerësimi i Ndikimit Makroekonomik Të Krizës Energjetike Gjatë Vitit 2001-02

Kombinimi i ndryshimeve në prodhimin hidro-elektrik, kufizimet teknike (në transmetim) për të importuar nga tregjet rajonale të energjisë elektrike, dhe dalja në pah e mungesave të furnizimit në atë treg, përbëjnë një rrezik të konsiderueshëm ekonomik për Shqipërinë. Efektet negative përfshijnë: (i) ndikimi direkt i rënies së prodhimit të energjisë elektrike mbi PBB-në; (ii) pakësimi i prodhimit të mallrave dhe shërbimeve në sektorë të tjere si rezultat i ndërprerjes së përkohshme të energjisë elektrike; (iii) kostot shtesë si rezultat i blerjes dhe përdorimit të furnizimeve mbështetëse e rezervë me energji elektrike; (iv) dëmtimi i makinerive dhe pajisjeve nga luhatjet dhe ndërprerjet e energjisë elektrike.

Është vlerësuar se kriza e vitit 2001-02 pakësoi PBB-në me mesatarisht nga 2.7 në 5.4 përqind gjatë dy viteve, bazuar tek analiza e mëposhtme.

### Energjia elektrike: Prodhimi dhe rritja



Burimi: MoF dhe KESH

**Rënia e prodhimit hidro-elektrik pakëson vlerën neto të shtuar në sektorin e energjisë elektrike afërsisht me rënieën bruto në vlerën e prodhimit (output-it) të energjisë elektrike të përshtatur për humbje në transmision dhe shpërndarje.**<sup>273</sup> Krahasimi i prodhimit të ulët aktual hidro-elektrik të energjisë në vitin 2001 dhe 2002 me prodhimin në një vit normal hidrologjik jep vlerësime të efektit negativ në PBB me 0.5 përqind në 2001 dhe 0.7 përqind në 2002. Në qoftë se Shqipëria do të kishte qenë në gjendje të kompensonte rënieën në prodhimin hidro-elektrik me rritje të barabarta në importet e energjisë elektrike në vitin 2001 dhe 2002, nuk do të kishte patur efekte negative shtesë mbi PBB-në. Megjithatë, në këtë rast, kostoja shtesë e importit do të siguronte një masë alternative të ndikimit të prodhimit hidro-elektrik të pakësuar mbi PBB-në. Megjithatë, Shqipëria nuk ishte në gjendje të rriste importet me shumën e plotë të nevojshme, për shkak të kufizimeve financiare dhe në transmision, dhe si rezultat ndodhi rënia e tensionit.

**Ulja e tensionit pakëson prodhimin në kompani që nuk ishin në gjendje të kalonin me shpejtësi në përdorimin e burimeve alternative të energjisë elektrike.** Në mungesë të vlerësimeve të detajuara, u pohua (i) se ulja e tensionit u përhap në të gjithë konsumatorët në raport me konsumin e tyre, dhe (ii) se efekti në industri pa burime alternative të energjisë

<sup>273</sup> Kostot operacionale dhe të mirëmbajtjes mund të anashkalohe për këtë vlerësim duke qenë se ato janë të vogla dhe nuk variojnë në mënyrë të ndjeshme me prodhimin.

ishte i barabartë me uljen e tensionit që ata patën vlerësuar në PBB për për kWh të elektricitetit të konsumuar nga industria. Kjo metodë jep një masë prej 1.4 përqind të PBB-së për vitin 2001.

**Një efekt tjetër negativ mbi PBB-në rezulton nga kostoja shtesë e mbajtur nga kompanitë që blejnë dhe kalojnë në përdorimin e burimeve alternative të ofertës.** Studimi i Sektorit Energjetik të Shqipërisë<sup>274</sup> vlerësoi se vetë-prodhimi nga kompani të vogla ishte 192 GWh në vitin 2001, dhe nuk gjeti vetë-prodhim të konsiderueshëm nga kompani të mëdha. Nga një vërtetim i konsumatorëve të energjisë elektrike doli se rreth vitit 2003, rreth dy të tretat e kompanive të vogla kishin gjeneratorë përforcues (rezervë). Kostoja totale e kapitalit për gjeneratorë të tillë do të kishte variuar nga 124 -- 248 milionë USD, e cila korrespondon me nga 2.7 deri në 5.4 përqind e PBB-së për t'u shpërndarë në disa vite. Karburanti dhe kostot e tjera operuese të paisjeve rezervë të energjisë elektrike në vitin 2001 dhe 2002 do të kishin qenë afërsisht të barabarta me koston e gjeneratorëve të blerë në të njëjtin vit. Kushtet e ndryshueshme hidrologjike ndikojnë në prodhimin bujqësor, si dhe në prodhimin e energjisë elektrike, duke shkaktuar ndikime të mëtejshme në PBB.

---

<sup>274</sup> Decon, EDF, LDK në bashkëpunim me Lahmeyer International dhe GEI-ENERGY, janar 2003

## BIBLIOGRAFIA

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun, and Gresia Di Luciano. 2004. "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina."
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht and Vito Tanzi. 2006. "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets," European Central Bank, Working Paper n. 581, Department of Economics, ISEG-UTL, Working Paper n° 01/2006/DE/UECE.
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. August 1996. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects." *NBER Working Paper Series. Working Paper 5730*.
- Alesina, Alberto, and Romain Wacziarg. 1998. "Openness, Country Size and Government," *Journal of Public Economics (69)*.
- Anderson, James H., and Cheryl W. Gray. 2006. "Anticorruption in Transition. Who is Succeeding and Why?" World Bank, Washington, DC.
- Albania. Ministry of Finance. 2005. "Action Plan for Improving Public Investment Management in Albania."
- Albania, Ministry of Finance. 2005. "NSED Implementation Progress Report for 2004."
- Albania. Ministry of Health and Public Health Institute. 2003. "Albania Public Health and Health Promotion Strategy."
- Albania. "Integrated Planning System", a Document of the Government of Albania.
- Albania. Tirana Regional Health Authority, Tirana Region Primary Healthcare Plan.
- Baldacci, Emanuele, Benedict Clements, and Sanjeev Gupta. 2003. "Using Fiscal Policy to Spur Growth." Finance & Development.
- Baldacci, Emanuele, Benedict Clements, Gupta Gupta, and Cui Qiang. 2004. "Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs." *IMF Working Paper WP/04/217*.
- Barro, R. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth." *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press, vol. 98(5), pages S103-26, October.
- Barro, Robert J and Xavier Sala-i-Martin. 1992. "Public Finance in Models of Economic Growth," *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 59(4), pages 645-61, October.
- Brenck, Andreas, Thorsten Beckers, Maria Heinrich., and Christian von Hirschhausen. 2005. "Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe," *European Investment Bank (EIB) Papers*, Volume 10, No.2.
- Calderon, Cesar, and Luis Servén. 2004. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution."
- Canning, Mary, Martin Godfrey, and Dorota Holzer-Zelazewska. 2005. "EU8 Finance Reform Cross-Country Study: Financing Higher Education." World Bank, Washington, DC.

Case, Anne. 2000. "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania." *European Economic Review* 45 (2001) 405-423.

Civil Service Commission, 2005 Annual Report.

Coudouel, A. et al. 2001. "Social Protection," in "Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook," World Bank.

Commander S., Hamid Davoodi, and U. J. Lee, "The Causes and Consequences of Government for Growth and Well-being," Background paper prepared for the World Bank *World Development Report 1997*.

Department of Public Administration. 2004. "A Study on the Salary Systems and Proposals." Government of Albania.

Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries). 2006. "Fiscal Policy for Growth and Development: an Interim Report."

Demekas, Dimitri G., Balazs Horvath, Elina Ribakova, and Wu Yi. 2005. "Foreign Direct Investment in Southeast Europe: How (and How Much) Can Policies Help?" *IMF Working Paper WP/05/110*.

Fedelino, Annalisa, and Richard Hemming. 2005. "A Fiscal Policy Framework to Safeguard Public Investment." IMF.

European Bank for Reconstruction and Development and the World Bank. *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*. 2002 and 2005

Easterly, William and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation," *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 32(3), pages 417-458, December.

Evans, Hugh E. 1990. "Rural-Urban Linkages and Structural Transformation." *IUD Working Paper INU-71*, World Bank, Washington DC.

Europe and Central Asia Infrastructure Database. 2005. Europe and Central Asia Environment and Socially Sustainable Development Unit. The World Bank.

Fontaine, Ernesto R. May 1997. "Project Evaluation Training and Public Investment in Chile." *The American Economic Review*, Vol 87, No. 2.

Foelster, S. and M. Henrekson, "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries," *European Economic Review*, vol. 45, August 2001.

Glomm, Gerhard and B. Ravikumar. 2001. "Human capital accumulation and endogenous public expenditures." *Canadian Journal of Economics*. Canadian Economics Association, vol. 34(3), pages 807-826, August.

Ghura, Dhaneshwar. September 1998. "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption." *IMF Working Paper WP/98/135*.

GTZ, 2005. "International Fuel Prices – 2004."

Guseh, J. S. "Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political Economy Approach," *Journal of Macroeconomics*, Vol. 19, January 1997.

Gupta, Sanjeev, Luc Leruth, Luiz de Mello, and Shamit Chakravarti. 2001. "Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government?" *IMF Working Paper WP/01/55*.

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Emanuele Baldacci, and Carlos Mulas-Granados. 2002. "Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries." *IMF Working Paper WP/02/77*.

Gupta, Sanjeev, Emanuele Baldacci, Benedict Clements, and Erwin R. Tiongson. 2003 "What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?" *IMF Working Paper WP/03/224*.

Gwartney, James, Robert Lawson, and Randall Holcombe. April 1998. "The Size and Functions of Government and Economic Growth." Prepared for the Joint Economic Committee.

Hammami, Mona, Jean-Francois Ruhashyankiko, and Etienne B. Yehoue. 2006. "Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure." *IMF Working Paper WP/06/99*.

Heller, Peter S. 2002. "Considering the IMF's Perspective on a "Sound Fiscal Policy" *IMF Policy Discussion Paper PDP/02/8*.

Heggie, Ian and Piers Vickers. 1998. "Commercial Management and Financing of Roads." Technical Paper 409.

Heller, Peter S. 2005. "Understanding Fiscal Space," PDP/05/4. The International Monetary Fund.

Hemming, Richard, and Teresa Ter-Minassian. 2004. "Possible New Approaches to Fiscal Accounting." Finance & Development. The International Monetary Fund. December 2004.

Herrera, Santiago, and Gaobo Pang. June 2005. "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach." World Bank Policy Research Working Paper No. 3645.

Holzner, Mario, and Edward Christie. 2004. "The Household Income Taxation Method (HITM) – Estimates of the Size of the Shadow Economy in Central and Southeastern Europe."

IMF. June 1996. "The Quality of Fiscal Adjustment and Growth, Finance and Development."

IMF. 1999. "Albania: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation, Request for the Second Annual Arrangement under the Enhanced Structural Adjustment Facility, and Request for Augmentation."

IMF. May 28, 2002. "Assessing Sustainability." The Policy Development and Review Department. May 28, 2002. Washington DC.

IMF. 2004. "Albania: Selected Issues in Tax Policy Design." A technical assistance report.

- IMF. 2004. "Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs." Draft Issues Paper.
- IMF, 2005. "Government Guarantees and Fiscal Risk.". The Fiscal Affairs Department. April 1, 2005. Washington DC.
- IMF. March 2005. "Albania: Ex-Post Assessment of Longer-Term Program Engagement." IMF Country Report no. 05/88.
- IMF. August 8, 2005. "Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries." Policy Development and Review Department and the Fiscal Affairs Department, August 8, 2005. Washington DC
- IMF. 2005. "Tax Administration in Albania." A technical assistance report.
- IMF. January 27, 2006. "Fiscal Adjustment for Stability and Growth." The Fiscal Affairs Department. January 27, 2006. Washington D.C.
- INSTAT. "Living Standards Measurement Surveys for Albania (2002 and 2005)". Albania. Tirana.
- Jarvis, C. 2000. "The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania." *IMF Staff Papers*.
- Jenkins, Ian. 2005. "Albania: Fier Tepelene Road Rehabilitation Project – Road Financing and Institutional Study." A Report for the European Bank for Reconstruction and Development.
- Louis Berger S.A. 2005. "Albania National Transport Plan," Volumes 1-5.
- Mackenzie, George A., and David W. H. Orsmond. 1996. "The Quality of Fiscal Adjustment and Growth." *Finance & Development*.
- Malaj, F. Mema and Sybi Hida. 2005. "Albania, Financial Management in the Education System: Higher Education," 3-931052-51-6.
- Mancellari, Ahmet, and Sybi Hida. 2004. "Macroeconomic Policy Choices for Growth and Poverty Reduction – the Case of Albania." Institute for Contemporary Studies. Tirana, Albania.
- Nuamah, Camille. April 2005. "Towards a New Agenda for Growth. Organization of Eastern Caribbean States." World Bank, Washington, DC.
- Organization of Economic Cooperation and Development. 2005. Education at a Glance. 2005.
- Paternostro, Stefano, Anand Rajaram, and Erwin R. Tiongson. 2005. "How Does the Composition of Public Spending Matter?" World Bank Policy Research Working Paper 3555.
- Purfield, Catriona. 2003. "Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence from the 1990s." *IMF Working Paper WP/03/36*.
- Reid, Gary J. 2005. "The Political Economy of Civil Service Reform in Albania." World Bank, Washington DC.
- Rodrik, D. April 1996. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments." *NBER Working Paper 5537*.



- Saavalainen, Tapio, and Joy Ten Berge. 2006. "Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries." *IMF Working Paper WP/06/43*.
- Sadka, Efraim. 2006. "Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective." *IMF Working Paper WP/06/77*.
- Schaffer, Mark E., and Gerard Turley. 2001. "Effective Versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies." European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).
- Silva-Jauregui, Carlos. 2001. "Czech Republic Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability." World Bank Country Study.
- Sorsa, Piritta. 2006. "Macroeconomic Challenges with EU Accession in Southeastern Europe: An Overview." *IMF Working Paper WP/06/40*.
- Scott Wilson Railways. 2005. "Modernization of Albanian Railways (HSH)." London.
- Tanzi, Vito. December 1998. "Corruption around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures". *IMF Staff Papers, Vol. 45, No.4*.
- Tanzi, Vito, and L. Schuknecht. 2000. "Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century." Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito. 2004. "A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21<sup>st</sup> Century." Politeia.
- Tanzi, Vito. October 2004. "Globalization and the Need for Fiscal Reform in Developing Countries." The Institute for the Integration of Latin America and Caribbean (INTAL), *INTAL-ITD Occasional Paper –SITI -06*.
- Tanzi, Vito. 2005. "The Economic Role of the State in the 21<sup>st</sup> Century."
- USAID (United States Agency for International Development). June 2006. "Corruption in Albania. Perception and Experience. Survey 2005. Summary of findings."
- World Bank. 2001. "Russia: Towards Improving the Efficiency of Public Investment Expenditures." Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE) Europe and Central Asia Region.
- World Bank. 2001. "Albania: Public Expenditure and Institutional Review", Volume 1 and 2.
- World Bank. 2002. "Expenditure Policies Towards EU Accession." World Bank Technical Paper No. 533. Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Series. Washington DC.
- World Bank. 2002a. "Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review." Washington DC.
- World Bank. 2002b. "Poverty in Albania: A Qualitative Assessment." Washington DC.
- World Bank. 2003. "Albania Poverty Assessment." The World Bank. Human Development Sector Unit. Europe and Central Asia Region. Washington, DC.

- World Bank. 2003. "Bulgaria Public Expenditure and Institutional Review."
- World Bank. 2004a. "Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition." Policy Research Report. Washington D.C.
- World Bank. 2004b. "A Framework for the Development of the Transport Sector in South East Europe." Washington DC.
- World Bank. 2004c. "Albania Sustaining Growth Beyond the Transition," Country Economic Memorandum. Washington DC.
- World Bank. 2005. "Albania: Labor Market Assessment." Human Development Sector Unit. Europe and Central Asia Region. Washington DC.
- World Bank. 2005. "Creating Fiscal Space for Poverty Reduction in Ecuador: A fiscal Management and Public Expenditure Review". Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia Region. Washington DC.
- World Bank. 2005. "Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future".
- World Bank. 2005. "Railway Reform in the Western Balkans," Washington DC.
- World Bank. 2005. "Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty reduction and Growth." Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment, Volume 1 and 2. 2005. Document of the Socialist Republic of Vietnam and the World Bank. *Draft in progress.*
- World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA).
- World Bank. May 2006. "EU-8 Quarterly Report."
- World Bank. 2006. "Albania: Country Fiduciary Assessment Update."
- World Bank. 2006. Albania Health Sector Note, Report No.: 32612-AL.
- World Bank. 2006. "Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects. A Public Expenditure and Institutional Review."
- World Bank. June 2006. "Albania Living Standards Note."
- World Bank. 2006. "Transport for Growth – safe, clean and affordable." Draft Transport Sector Board Strategy. Washington DC.
- World Bank. September 2006. "Albania: Social Insurance Review". Washington, DC.
- World Bank. 2006. "Anticorruption in Transition: Who is succeeding and Why?" Washington D.C.
- World Economic Forum. 2005 Global Competitiveness Report.