

IMPAKTI I REFORMES ADMINISTRATIVE NE KONTEKSTIN E RRITJES SE BALANCUAR



Ky dokument u prodhua si pjesë e inisiativave publike të pjesëmarrësve të “Shkollës Shqiptare të Studimeve Politike” dhe u mbështet nga Akademia e Studimeve Politike. Ofrimi i ekspertizës profesionale të këtyre hulumtimeve ndaj politikëbërësve synon të sigurojë një platformë diskutimesh për shkëmbimin e ndërsjelltë të ideve të reja.

Përgatiti:

Enton Duro

Bora Muzhaqi

Lorisa Ylli

Enxhi Mero

Dritan Palnikaj

Aurora Ndreu

Mona Xhexhaj

Gjergj Prabibaj

Renato Demiraj

Shkurtime

RAT – Reforma Administrativo Territoriale

PBB – Produkti i Brendshëm Bruto

INSTAT – Instituti i Statistikave

FZHR - Fondi për Zhvillimin e Rajoneve

LSMS – Living Standart Measure Survey

MF – Ministria e Financave

FMN – Fondi Monetar Ndërkombëtar

HYRJE

Pas zgjedhjeve vendore të vitit 2015, Shqipëria filloi implementimin e RAT me synimin e heqjes së barrierave dhe pabarazive ekzistuese ndërmjet zonave urbane dhe atyre rurale, rritjen e efektivitetit të njësive të qeverisjes lokale dhe përdorimin efikas të fondeve publike. Një argument i rëndësishëm që ka diktuar nevojën për RAT ishte pamundësia thujtë e të gjitha njësive vendore në Shqipëri për të mbështetur dhe nxitur zhvillimin ekonomik vendor, të qëndrueshëm e të balancuar, si dhe niveli i lartë i pabarazive të krijuara jo vetëm si rezultat i ndarjes administrative-territoriale, por edhe si rezultat i politikave të decentralizimit fiskal të ndjekura prej vitesh. Ndarja që ekzistonte në rreth 370 njësi vendore, nuk plotësonte as kriterin e efijencës dhe as nuk inkurajonte një marrëdhënie optimale e të rregulluar mes nën-ndarjeve të pushtetit vendor dhe atij qendror.

Problematikat dhe pyetjet në drejtim të RAT janë të shumta por punimi do të fokusohet në përgjigje të pyetjeve të mëposhtëme:

Cilat kanë qenë rezultatet buxhetore financiare të RAT në Shqipëri në këto faza të para? A ka kapacitete qeveria lokale për të impaktuar në rritjen dhe zhvillimin ekonomik të vendit? Si rezulton alokimi i fondeve në funksion të reduktimit të pabarazisë ekonomike midis qarqeve dhe përshpejtimin të rritjes ekonomike të qëndrueshme në Shqipëri?

Duke gjykuar mbi efijencën e ofrimit të shërbimeve si raport i shpenzimeve të personelit për frymë si dhe duke pranuar se buxhetet bashkiake kanë potencial në zhvillimin ekonomik nëpërmjet shpenzimeve kapitale në ekonomi, janë arritur disa përfundime që tregojnë rezultatet e fazës së parë të RAT. Në kontekstin e mirëqeverisjes, ky punim do të trajtojë natyrën e decentralizimit fiskal të RAT të ndërmarrë në vitin 2015, si dhe impaktet e deritanishme në alokimin e burimeve financiare në funksion të reduktimit të disbalancave dhe përshpejtimin të rritjes së qëndrueshme duke marrë në konsideratë tre elemente kryesore; i) administrimin fiskal në taksat dhe tarifatat vendore ii) nënkategoritë e shpenzimeve në njësitet vendore, dhe iii) investimet publike.

Duke ndërthurur ekonomikshtin dhe impaktet e RAT, ky punim hulumtues vlerëson diferencat e mundshme në terma të zhvillimit ekonomik midis qarqeve në Shqipëri duke përdorur si tregues PPB për frymë. Nga analiza del se qarqet po tentojnë të konvergojnë drejt niveleve të ndyshme të PBB për frymë duke krijuar tre grupe divergjuese. Nga analiza paraprake për impaktin e RAT vihen re disa specifika të paraqitura në material. Treguesit mbi të ardhurat dhe shpenzimet buxhetore tregojnë se bashkitë po rrisin kapacitetet e tyre si dhe po reduktojnë sjelljen hazarde me reduktimin e detyrimeve të prapambetura ku dhe në këtë rast vihen re dallime midis grupeve.

Me anë të këtij punimi do të mund të arrihet në disa përfundime dhe rekomandime për politikbërësit në nivel qendror dhe lokal për të rritur efektivitetin dhe efijencën e decentralizimit në Shqipëri, në funksion të zhvillimit shoqëror në tërësinë e tij.

METODOLOGJIA

Metodologjia e përdorur në këtë punim ka karakter cilësor dhe sasior. Duke shfrytëzuar burimet e mundshme të informacionit është nxjerrë një sintezë e procesit të decentralizimit dhe më pas, analiza sasiore në funksion të qëllimit të punimit, është bazuar tek të dhënat zyrtare të vëna në dispozicion nga INSTAT dhe MF. Si tregues i zhvillimit është konsideruar PBB për frymë në nivel qarku i shoqëruar dhe me analizën ekonomike mbi aktivitetet ekonomike dhe vlerën e shtuar përkatëse. Përpunimi i të dhënave ruan klasifikimin zyrtar duke u agreguar dhe disagreguar në funksion të analizës krahasuese për të vënë në pah specifikat dalluese.

Duke ritheksuar se rezultatet e pritshme nga RAT kanë fokus afatgjatë, analiza e deritanishme do të ndihmojë në kuptimin e trendit dhe mënyrën e ndërhyrjes së nevojshme për të racionalizuar drejt objektivave. Për këtë arsye është marrë në konsideratë analiza sasiore e të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore në nivel lokal të konvertuar dhe terma “për frymë”.

Kufizuar nga burimi i të dhënave, punimi nuk mund të fokusohet në tregues sasior të zhvillimit në nivel bashkie por vetëm në nivel qarku. Edhe pse qarku është një nga hallkat e decentralizimit, Grupi i punës vlerëson se përsëri mund të arrihet në rezultate të kufizuara përse i përket zhvillimit pasi koncepti i zonave funksionale¹ është i ndryshëm me atë të qarkut. Duke qenë se informacioni është marrë vetëm nga të dhënat zyrtare dhe jo nga të dhënat parësore (në terren), nuk mund të identifikojmë subjektivizmin e tij edhe pse burimet vlerësohen nga insituzionet ndërkombëtare me nivel të kënaqshëm transparence. Kufizimi i analizës sasiore vetëm në analizë krahasuese pa përdorur teknika statistikore për testet e qëndrueshmërisë dhe fortësisë, Grupi i punës vlerëson se një kufizim i tillë mund të zbehtë përfundimet e arritura në referencë të përpunimit sasior.

GJETJET KËRKIMORE

Nga divergjencat ekonomike dhe papërgjegjshmëritë e qeverisjes lokale drejt decentralizimit fiskal

Koncepti i rritjes së qëndrueshme dhe të balancuar tregon se luhatshmëritë e larta në rritjen ekonomike dhe diferencat në të ardhura për frymë, mund të jetë faktorë determinues në performancën ekonomike dhe mirëqënien e një vendi. Analiza tregon se kemi specifika të tilla dhe në Shqipëri. Rritja ekonomike gjatë dekadës së fundit ka pësuar luhatje të mëdha, nga niveli maksimal 7.5% në vitin 2008, deri në 1% për vitin 2013. Gjithashtu, duke ju referuar të dhënave në dispozicion (2008-2014²), PBB për frymë po tentojnë të krijojnë disa grupe të cilët divergojnë

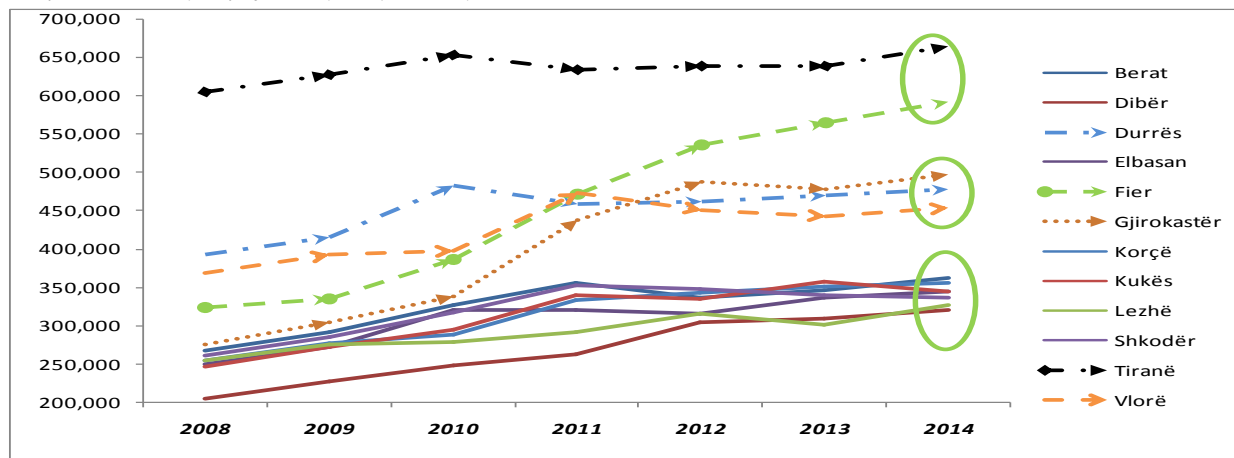
¹ Zona funksionale jo detyrimisht janë Brenda një qarku. Ato përfaqësojnë lidhjet funksionale ekonomike dhe sociale midis afërsive geografike më thjeshtësisht të aplikueshme.

² Gjatë kohës së studimit, INSTAT publikoi dhe PBB për frymë për vitin 2015 por të dhënat nuk ndryshojnë kontekstin.

drejt niveleve të ndryshëm. Në grafikun 1 vihen tre grupime në terma të PPB për frymë (nominale) të përfaqësura si më poshtë.

- Grupi_1, përfaqësohen nga Qarku: Fier, Tiranë,
- Grupi_2 përfaqësohet nga Qarku: Durrës, Gjirokastër, Vlorë, dhe
- Grupi_3 përfaqësohet nga Qarku: Berat, Dibër, Elbasan, Korçë, Kukës, Lezhë dhe Shkodër.

Grafiku 1 PBB për frymë sipas qarkut, periudha 2008-2014



Burimi: INSTAT, 2017

Treguesit e varfërisë japin një tjetër karakteristikë. Sipas “LSMS, 2012” varfëria në nivel kombëtar ishte 14.3% me një “Hendek” prej 3% dhe “Ashpërsi” në 1%. Po këta tregues, të llogaritur si mesatare e qarqeve që përbëjnë çdo grup, tregojnë mesatarisht se Grupi_1 dhe Grupi_3 kanë nivel më të lartë të varfërisë, respektivisht 15.5% dhe 15.01%. Edhe pse të dhënat nuk janë të majftueshme për të gjykuar mbi pabarazinë brenda Grupit, tendenca tregon se në Grupin_1 pabarazia mund të jetë më e lartë se në dy grupet e tjerë. Interesant fakti që Grupi_2 ka tregues më të mirë mbi varfërinë, krahasuar me dy të tjerët.

Tabela. 1 Treguesit e varfërisë sipas LSMS 2012

Qarku	Përqindja	Hendeku	Ashpërsia
Berat	12.7	2.3	0.7
Dibër	16.5	2.3	0.7
Durrës	11.3	3.6	1.3
Elbasan	17.1	2.3	0.7
Fier	17.1	3.4	1
Gjirokastër	10.6	2.4	1
Korçë	12.4	2.5	0.7
Kukës	12.5	3.8	0.9
Lezhë	18.4	4.7	1.8

Shkodër	15.5	3.7	1.6
Tiranë	13.9	2.7	0.8
Vlorë	11.1	2.4	0.8
Total	14.3	3	1
Grupi_1	15.5	3.05	0.9
Grupi_2	12.73	2.8	1.03
Grupi_3	15.01	3.09	1.01

Burimi, INSAT 2017

Nëse i referohemi vlerës së shtuar që realizon çdo grup si dhe ndërmarjeve që kryejnë aktivitetin e tyre³ në qarqet në përkatësi të Grupit, nuk vihet re deformim nga trendi. Grupi_1 realizon mbi 50% të vlerës së shtuar në ekonomi dhe gjithashtu zotëron rreth 46% të ndërmarjeve në nivel kombëtar. Kjo tregon dhe potencialin ekonomik të Grupit_1. Të dhënat krahasuese janë paraqitur në tabelën 3.

Tabela. 2 Realizimi i Vlerës së Shtuar dhe Ndërmarjet në Ekonomi në përkatësi të çdo Grupi (% ndaj totalit)

	Vlera e shtuar për ekonominë		Ndërmarje për ekonominë	
	2014	Mesatare 2008-2014	2016	Mesatare 2011-2016
Grupi 1	51.3%	50.3%	46.0%	49.1%
Grupi 2	18.0%	18.3%	18.4%	20.4%
Grupi 3	30.7%	31.3%	35.6%	30.4%

Burimi, INSTAT 2017

Në funksion të analizës, rëndësi të veçantë merr mungesa e përgjegjësisë në qeverisjen vendore gjatë periudhës pararendëse. Sipas MF (2017) në vitin 2016 bashkitë kishin akumuluar detyrime të prapambetura në vlerën e 11,8 miliardë Lek⁴, detyrime që rëndojnë në politikat buxhetore dhe borxhin publik. Situata nuk ka marrë zgjidhje përfundimtare përderisa në Qeshor, 2017 gjenden ende detyrime të prapambetura në nivelin 9.15 miliardë Lek edhe pse 22.3% më pak se fillim viti 2016. Situata tregon se bashkitë përgjithësisht po rregulljnë sjelljen e tyre të moralit hazard ndaj Qeverisë Qëndrore, por ende mbeten 15 bashki që kanë rritur detyrimet e prapambetura gjatë kësaj periudhe. Tabela 4 tregon dhe % e reduktimit sipas grupeve divergjuese. Vihet re se reduktimin më të lartë e përfaqëson Grupi_1, si grupi me të ardhura më të larta. Megjithatë, sjellja e bashkive që rrisin detyrimet në përkatësi të çdo grupi duket e njëtrajtshme në të gjitha grupet. Numri më i vogël i tyre i përket Grupit_1 por në qasje relative nuk vihet re dallim thelbësor midis tyre⁵.

³Aneks

⁴Gjatë vitit 2016 vetëm 2.7 miliardë Lek janë shlyer nga vetë bashkitë.

⁵Edhe pse Grupi_3 në këtë rast tregon se vetëm 21% të bashkive kanë probleme me rritjen e detyrimeve kundrejt 27% për Grupin 1 dhe 29% për Grupin_2.

Tabela. 3 Numri i bashkive me rritje të detyrimeve dhe % e vlerës së reduktimit të detyrimeve

	Grupi_1	Grupi_2	Grupi_3
Numri i Bashkive për grup	11	17	33
Bashkitë me rritje detyrimesh për grup	3	5	7
% e reduktimit të vlerës së detyrimeve për grup	-32%	-21%	-22%

Burimi, MF 2017 dhe vlerësime të autorëve

Ligji i ri i Financave Vendore⁶ pritet të forcojë disiplinën fiskale për vendorët dhe gjithashtu do të frenojë këtë fenomen që mbetet risk potencial për financat publike në tërësi⁷.

Administrimi fiskal në të Ardhurat Vendore

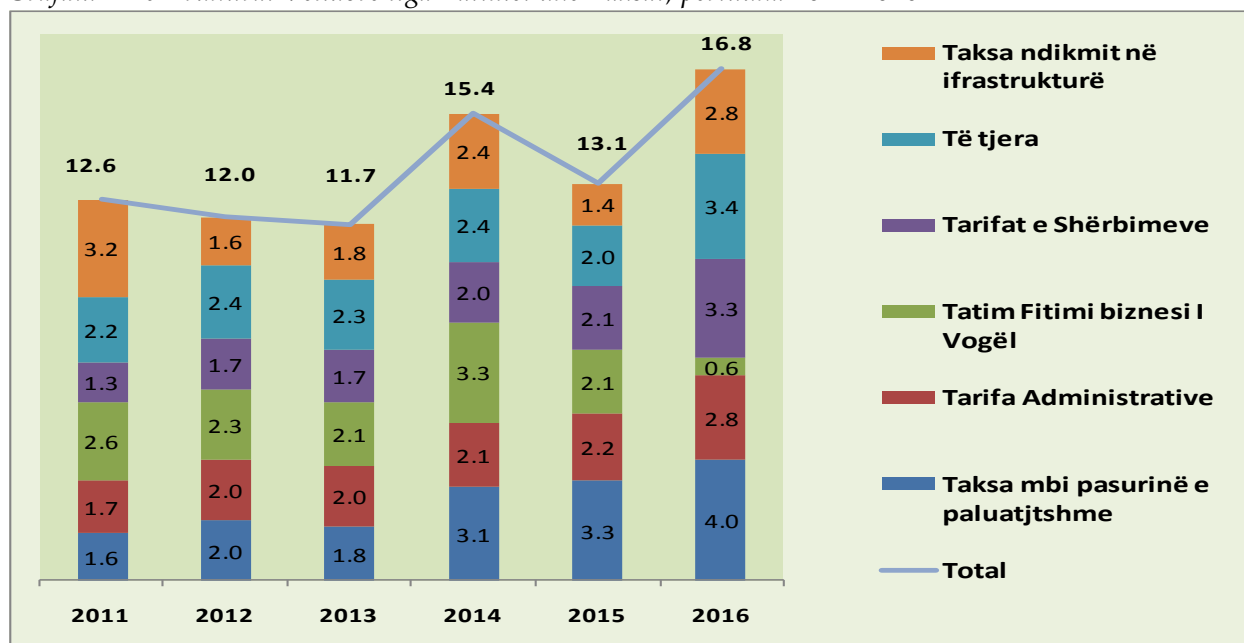
Ndonëse është herët për gjykuar mbi efektet e RAT, një analizë paraprake e vitit të parë të implementimit në aspektin fiskal mund të realizohet. Fillimisht duhet patur parasysh se, të ardhurat e qeverisjes vendore gjatë periudhës 2002-2015, janë realizuar nga katër burime kryesore: Të Ardhurat e Veta Vendore, Transferta e Pakushëzuar, FZHR, Huamarrja Vjetore Neto. Në këtë pikë, duhet theksuar se dy vite më parë, MF me asistencë të USAID ka përmirësuar formulën e përlogaritjes së Transfertës së Pakushtëzuar për qeverisjen vendore duke tentuar të riekulibrojë rishpërndarjen bazuar në numrin e popullsisë rezidente.

Duke ju referuar të dhënave për vitin 2016, struktura e burimeve financuese për qeverisjen lokale tregon se të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore zënë rreth 34.8% të totalit të burimeve; transferta e pakushtëzuar përbën rreth 26.1% të totalit dhe transfertat specifike për financimin e funksioneve të reja përbëjnë rreth 11.9%. Pjesa e mbetur e financimeve vjen nga taksat e ndara me rreth 2.2% dhe 24.5% të financimeve vjen nga ministrinë e linjës për funksionet e deleguara dhe financimet nga FZHR.

⁶Miratuar në 2017

⁷Vihet në vëmendje se çdo detyrim buxhetor i pashlyer nga qeverisja vendore kalon në detyrim për shlyerje në nivel qendror.

Grafiku 2 Të Ardhurat Vendore nga Tatimet dhe Taksat, periudha 2011-2016



Burimi: MF, 2017

Të dhënat për vitin fiskal 2016 tregojnë se “Të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore” janë rritur me rreth 3.7 miliardë Lek ose me 28,5 %. Ndonëse ende herët për të dalë në përfundime, vërehet një tendencë pozitive në mbledhjen e të ardhurave nga burimet e veta të financimit. Për shembull, taksa mbi pasurinë e paluatjtshme rezultojnë me një rritje 19% ose 640 milion lekë më shumë; tarifat e shërbimeve të largimit të mbetjeve, ndriçimit publik dhe gjelbërimit janë rritur me 58% ose 1.2 miliard lekë më shumë, tarifat administrative me 27% ose 580 milion lekë më shumë; dhe taksa e ndikimit në infrastrukturë me 94% ose 1.4 miliard lekë më shumë.

Përmirësimi i treguesit “Të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore” lidhet me menaxhimin fiskal në nivel lokal dhe është një nga objektivat e reformës i cili pritet të përmirësohet gjatë fazës së dytë të reformës. Për të kuptuar rëndësinë e treguesit duhet theksuar se ndërhyrjet nga Qeveria Qëndrore për tatimin e thjeshtuar të biznesit të vogël në vitin 2016 kanë ndikuar negativisht në të ardhurat fiskale vendore me vlerën 1.5 miliardë Lek. Nëse do të përfshinin këtë efekt, të ardhurat do të rriteshin me më shumë se 40%. Grafiku 2 paraqet të ardhurat tatimore gjatë pesë viteve të fundit. Krahasuar me vitin 2014 dhe 2015, viti 2016 ka rritje për çdo zë të paraqitur, përjashtuar Tatim Fitimin nga biznesi i vogël.

Hendeku i madh midis të ardhurave të veta dhe nevojave për shpenzime në nivel lokal sjell në vëmendje nevojshmërinë e rritjes së kapaciteteve fiskale në nivel lokal. Në aspektin e të ardhurave të veta, taksa e pasurisë duket se ka ende kapacitet për shfrytëzim. Në vitin 2016 janë arkëtuar rreth 4 miliardë Lek nga kjo taksë por, sipas MF, ky nivel është vetëm 35% e kapacitetit fiskal duke vërtetuar dhe analizat që vijnë nga FMN e cila pohon se performanca e saj ka qenë gjithmonë nën potencialin e mundshëm. Për mirësimin dhe arrijtën e kapacitetit potencial për taksën e pasurisë tregon se RAT duhet të fokusohet në:

-
- Ndryshimit të bazës së taksës nga taksë për sipërfaqe, në taksë me vlerë pasurie;
 - Modernizimit të administrimit të saj, dhe;
 - Krijimit të kadastrës fiskale.

Gjithashtu, ka vlerësime se dhe taksa të tjera janë nën potencialin e mundshëm si p.sh, “taksa e tokës bujqësore” e cila shfrytëzohet vetëm me 10% të kapacitetit të saj.

Rritja e investimeve publike në nivel lokal dhe rëndësia e tyre në ekonomi

Nëse investimet nga qeveria qëndrore marrin rol të rëndësishëm në rritjen e produktivitetit tërësor në ekonomi, investimet në nivel lokal nuk duhen konsideruar më pak të rëndësishme edhe nga pikëpamja e vlerës absolute. Investimet lokale janë komplementare të atyre qëndrore duke u kujdesur edhe më shumë për ndërveprimin e shoqërisë me proceset prodhuese, rritjen e punësimit dhe mirëqënies.

Nën këtë moto, janë krahasuar të dhënat e financimit të investimeve për qeverinë vendore. Të dhënat për vitin 2013 tregojnë se njësitë e qeverisjes vendore shpenzonin 27% të buxhetit të tyre për investime kapitale, ndërkohë që për vitin 2017 pritet të shpenzojnë rreth 55% të buxhetit të tyre.

Në të njëjtën kohë, investimet publike të financuara nga vetë bashkitë janë rritur me 26% ose 2.2 miliard lekë në krahasim me vitin 2015. Edhe në këtë rast, ekzistojnë diferenca të thella në performancën individuale të bashkive në drejtim të investimeve. Analiza e detajuar për vitin 2016 tregon se në 18 nga 61 bashkitë e reja, shpenzimet për investime kanë rënë nga (-)2% deri në (-) 60% në terma vjetorë, ndërkohë që në 18 bashki të tjera janë rritur me më shumë se 100% në krahasim me vitin 2015.

Një pyetje që shtrohet është nëse qeveria lokale zotëron kapacitete lokale për të impaktuar rritjen dhe zhvillimin e konomik të vendit. Nëse i referohemi buxhetit të konsoliduar për vitin 2016, niveli i shpenzimeve totale të Qeverisë Vendore janë rreth 3 % të PBB ndërsa shpenzimet totale në nivel qëndror janë rreth 29% të PBB. Krahasimi duket me rëndësi relative të ulët. Megjithatë, nëse shpenzimet kapitale të financuara nga Qeveria Qëndrore janë 59,478 miliardë Lek, dhe shpenzimet kapitale të shpenzuara nga Qeverisja Vendore janë 16,819 miliardë Lek, mund të kuptohet rëndësia e kësaj të fundit. Shpenzimet kapitale në nivel vendor janë më shumë se ¼ e shpenzimeve kapitale të qeverisë qëndrore, vlerë e konsiderueshme për të rritur rëndësinë e qeverisjes vendore në zhvillimin ekonomik.

Shpenzimet buxhetore në nivel lokal dhe transferimi i funksioneve të reja

Në sajë të RAT për herë të parë është futur dhe koncepti i “decentralizimit asimetric” i funksioneve dhe kompetencave.

“Decentralizimi asimetric” konsiston në decentralizimin (transferimin e funksioneve dhe kompetencave në mënyrë të diferencuar, duke ja përshtatur transferimin e funksioneve, aftësive reale që kanë njësi vendore të ndryshme.

RAT, përveç ndryshimit të kufijve territorial dhe ndryshimeve ligjore, po shoqërohet dhe me decentralizim fiskal. Banka Botërore (2017) në “web site”⁸ e saj për konceptin e decentralizimit, tregon se funksionet që duhen kaluar tek qeverisja lokale varen nga mënyra sesi eficienta teknike ndikohet nga ekonomitë e shkallës dhe eksternalitetet jashtë kufijve juridiksional. Megjithatë, pas procesit të decentralizimit gjenden gjithmonë politikanët si forca drejtuese e tij dhe, decentralizimi mund të jetë shumë mirë një nga rastet kur politika e mirë dhe ekonomiksi mund të shërbejnë për të njëjtin përfundim. Tashmë, sipas Raportit të Financave Vendore (2017), bashkitë kanë të drejtë të kontrollojnë rreth 75% e fondeve totale për shpenzime duke shtuar dhe fondet për funksionet e reja në nivel lokal.

Në vitin 2016, në mbështetje të decentralizimit, u kaluan disa funksione nga qeverisja qëndrore drejt asaj vendore. Praktikisht funksionet e reja janë: *Personeli edukativ dhe mbështetës në arsimin parashkollor; Personeli mbështetës i arsimit parauniversitar; Rrugët rurale rajonale; Shërbimi i mbrojtjes nga zjarri; Shërbimi pyjor; Ujitja dhe kullimi; Drejtoritë e bujqësisë; dhe Ofrimi i shërbimeve sociale.* Financimi i tyre do të kryhet deri në vitin 2018 sipas metodës së transferave specifike të përcaktuara individualisht nga çdo bashki dhe fondet vjetore të financimit vlerësohen në 7 - 7.5 miliardë Lek. Të gjitha funksionet janë kaluar nga ministria e linjës drejt bashkive përveç “Rrugët rurale” që më parë menaxhoheshin nga Qarku. Për këtë arsye, qarqet marrin vetëm 3.4% të transfertës së pakushtëzuar nga 9% që merrnin më parë.

Një analizë krahasuese e shpenzimeve administrative për vitin 2016 me vitet pararendëse, gjen vështirësi pikërisht nga transferimi i funksioneve të reja por, sipas Raportit të Financave Vendore (2017) pagat e personelit dhe ato operative në fund të vitit 2016 rezultojnë me një rritje vjetore prej 2.4% (460 milion lekë) më të larta se ato të vitit 2015 kur janë zbritur shpenzimet e personelit shtesë për funksionet e reja. Kjo tregon se kostot e personelit nuk po tentojnë të reduktohen, përkundrazi. Nëse bëhet i njëjti ushtrim me shpenzimet administrative, në terma vjetorë ato janë reduktuar në 37 bashki me një mesatare 14% dhe janë rritur me 9% në bashkitë e mbetura.

Analiza krahasuese: Realizimi i shpenzimeve dhe të ardhurave buxhetore në terma për frymë në nivel lokal

Duke ju rikthyer fokusit mbi grupet divergjuese, është realizuar analiza krahasuese në terma sasiorë. Në tabelën 5 janë paraqitur rezultatet në terma për frymë. Përsa i përket zërit “Shpenzime personeli” në terma për frymë, në rang vendi gjendet një mesatare 3.53 mijë Lek dhe bashkia me kosto më të lartë është Skrapari me 9.31 mijë Lek për frymë. Për bashkinë Dropull gjendet niveli më i ulët në nivelin 2.02 mijë Lek për frymë. Ky tregues, duke supozuar që shërbimet vendore kanë homogjenitet dhe intensitet të njëjtë, tregon dhe eficientësinë e ofrimit të shërbimeve drejt qytetarit. Tregues tjetër i rëndësishëm është niveli i “Shpenzimeve kapitale”. Në terma për frymë, në rang vendi gjendet një nivel 3.78 mijë Lek për frymë ndërsa nivelin më të lartë për vitin 2016 e paraqet bashkia Himarë me 12.84 mijë Lek për frymë

⁸ World Bank, 2017,

kundrejt nivelit minimal prej 0.41 mijë Lek për bashkinë Kurbin. Përsa i përket “Të ardhurave buxhetore/Totale” për frymë, në rang vendi gjendet një mesatare 3.82 mijë Lek dhe Bashkia Vorë realizon nivelin më të lartë me 9.25 mijë Lek kundrejt 0.56 mijë Lek të bashkisë Has.

Tabela. 4 Shpenzimet dhe të Ardhurat në terma për frymë për vitn 2016

000 Lek për frymë	Shpenz. Personeli		Shpenz. Kapitale		Shpenzime Totale		Të Ardhura Totale	
	Bashkia	Vlera	Bashkia	Vlera	Bashkia	Vlera	Bashkia	Vlera
Min	Dropulli	2.02	Kurbin	0.41	Finiq	4.03	Has	0.56
Max	Skrapar	9.31	Himarë	12.84	24.56	24.56	Vorë	9.25
Mesatarja ⁹	Vendi	3.53	Vendi	3.78	Vendi	9.76	Vendi	3.82

Burimi:MF 2017 dhe Llogaritje të autorit

Interesi për grupet divergjuese nga pikëpamja e të ardhurave për frymë ecën drejt analizës së treguesve sipas grupeve. Në tabelën 6 janë paraqitur rezultatet si mesatare e thjeshtë e totalit të fondeve për çdo grup, pjestuar me numrin e popullsisë rezidente në grupin përkatës. Bie në sy diferenca pozitive në çdo tregues të Grupit_1 krahasuar me grupet e tjerë. Nga pikëpamja e të Ardhurave buxhetore/totale për frymë, Grupi_1 realizon gati dyfishin e Grupit_2 dhe gati trefishin e Grupit_3. Në të njëjtën kohë edhe Shpenzimet Totale janë rreth 50% më të larta se të Grupit_2 dhe Grupit_3 kur nuk duken diferenca midis dy të fundit. Shpenzimet kapitale të realizuara nga Grupi_1 janë gati 75% më të larta se realizimi i Grupit_2 dhe Grupit_3 ndërsa nuk gjenden diferenca midis dy grupeve të fundit. Diferencat në Shpenzimet e korrente dhe shpenzimet e Personelit janë më të vogla sesa diferencat në zërat e mëparshëm, por gjithsesi të dukshme. Për këtë arsye konkludojmë se Grupi_1 ka tendencë për të rritur divergjencat me grupet e tjerë, ndërsa divergjencat janë më pak të dukshme midis Grupit_2 dhe Grupit_3.

Tabela. 5 Shpenzimet dhe të Ardhurat në terma për frymë sipas grupeve konvergjuese

000 lek për frymë	Sh. Personeli	Sh. të tjera korrente	Sh. Kapitale	Sh. Totale	Të ardhura total	% e Popullsisë në rang vendi
Grupi_1	3.71	3.20	5.24	12.16	6.22	0.36
Grupi_2	3.08	2.12	2.99	8.19	3.12	0.22
Grupi_3	3.62	1.99	2.95	8.55	2.16	0.42

Burimi:MF 2017 dhe Llogaritje të autorit

Informacioni i marrë nga tabela 6 nuk tregon shpërndarjen brenda grupit dhe për këtë është realizuar mesatarja e treguesve brenda grupit duke u nisur nga totali individual i çdo bashkie. Më pas, për të kuptuar variacionin brenda grupit është vlerësuar dhe koeficienti i variacionit. Vlerat janë paraqitur në tabelën 7.

⁹Është llogaritur si mesatare e thjeshtë, Vlera totale ndaj numrit të popullsisë totale në rang vendi.

Përveç shpenzimeve të personelit, ku tashmë Grupi_1 rezulton me nivel më të ulët(3.31 kundrejt 3.52 dhe 4.12), ruhet i njëjti trend si dhe në vlerësimet e marra nga tabela 6. Tek shpenzimet e personelit të Grupit_1 koeficienti i variacionit tregon vlerën më të ulët krahasuar me dy grupet e tjera duke treguar që vlerat variojnë më pak ndaj mesatares se në dy grupet e tjera. Arsyeja pse kemi një trend të ndryshëm nga vlerësimet e tabelës 6 është se në këtë grup përfshihet bashkia Tiranë e cila ka nivel shumë më të lartë popullsise krahasuar me bashkitë e tjera në grup. E thënë ndryshe, Bashkia Tiranë rezulton më shpen. Personeli më të lartë se bashkitë e tjera brenda grupit por , nëse kjo bashki përjashtohet, diferencat brenda grupit bëhen më të vogla.

Tabela. 6 Treguesit për frymë sipas grupeve konvergjuese nisur nga çdo bashki brenda grupit

000 Lek për frymë		Grupi_1	Grupi_2	Grupi_3
Shpenz. Personeli	Mesatarja e Bashkive në grup	3.31	3.52	4.12
	Koef. Variacionit	0.20	0.35	0.37
Shpenz. Të tjera Korrente	Mesatarja e Bashkive në grup	2.23	2.07	1.89
	Koef. Variacionit	0.42	0.32	0.32
Shpenz. Kapitale	Mesatarja e Bashkive në grup	5.18	4.22	3.40
	Koef. Variacionit	0.55	0.76	0.70
Shpenzime Totale	Mesatarja e Bashkive në grup	10.72	9.81	9.41
	Koef. Variacionit	0.32	0.41	0.41
Të Ardhura Totale	Mesatarja e Bashkive në grup	4.24	2.61	1.91
	Koef. Variacionit	0.65	0.54	0.47

Burimi:MF 2017 dhe Llogaritje të autorit

Gjithashtu, shpenzimet kapitale janë më pak të variueshme brenda Grupit_1 krahasuar me dy grupet e tjerë (koef. Variacionit 0.55 kundrejt 0.76 dhe 0.70) që tregon se Grupi_1 ka shpërndarje më të mirë se grupet e tjera për këtë tregues. Rezultatet e tabelës 7 nënkuptojnë se Grupi_1 është më homogjen në shpenzimet e tij sesa në “Të ardhurat totale” pasi vlerat e koef.variacionit janë më të ulta në të dy rastet, krahasuar me dy grupet e tjerë. Kjo nënkupton se përveç diferencave me dy grupet e tjerë, Grupi_1 tenton të jetë më i balancuar në diferencat brenda tij në zërat e shpenzimeve edhe pse në të ardhurat buxhetore ka variancë më të madhe. Kjo situatë rrit probabilitetin për të reduktuar diferencat brenda grupit, e thënë ndryshe, në shërbim të rritjes së qëndrueshme dhe të balancuar për këtë grup.

Përsa i përket krahasimit midis Grupit_2 dhe Grupit_3, në diferencat brenda grupit janë të përafërt, përjashto “Të Ardhurat Totale”.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Në kuadër të mirëqeverisjes, rritja e efikasitetit dhe efektivitetit të qeverisjes vendore në Shqipëri mbetet sfidë për politikbërësit nëse e gjithë qasja institucionale nuk shoqërohet me instrumentat e duhur.

Qëllimi i punimit ishte të analiza e impaktit të deritanishëm të RAT si një instrument për zhvillimin e qëndrueshëm dhe të balancuar në nivel qarku. Për këtë arsye, PPB për frymë në nivel qarku u konsiderua si një tregues të zhvillimit ekonomik i cili na dha mundësinë për arritur në analiza krahasuese. Punimi evidenton tre grupe të cilët tentojnë të konvergjojnë drejt niveleve të ndryshëm (divergjojnë midis tyre) të PBB pr frymë. Diferencat midis tyre vihen re dhe në treguesit e aktivitetit ekonomik dhe të varfërisë duke radhitur Grupin_1 si grupi me performancë më të mirë.

Në analizën e kryer vihet re qartazi se qeverisja vendore nuk arrin të plotësojë nevojat e saj buxhetore me të ardhurat e veta duke vënë në pah nevojshmërinë e vazhdueshme për mbështetje nga buxheti qëndror. Ky fenomen sjell në vëmendje nevojshmërinë e rritjes së kapaciteteve fiskale në nivel lokal një nga objektivat e RAT.

Kritika e drejtpërdrejt që vjen për RAT i trajtuar gjatë punimit është mosreduktimi i shpenzimeve të personelit, si një objektivi që duhet realizohet në fazën e parë të implementimit të reformës.

Edhe pse është ende herët për të gjetur përfundime të robuste, duket se RAT po impakton pozitivisht në disa aspekte sjelljen e njësisve vendore duke nxitur përgjithësisht rritjen e të ardhurave nga taksat dhe tarifat vendore por më shumë duhet bërë për të arritur kapacitetet potenciale si p.sh në taksën e pasurisë dhe atë të tokës bujqësor. Gjithashtu ka një tendencë për reduktimin e borxheve të prapambetur edhe pse kjo sjellje nuk është homogjene. Edhe në këtë rast Grupi_1 tregon gadishmëri më të lartë. Gjithashtu, niveli i shpenzimeve kapitale përgjithësisht, ka pasur rritje të konsiderueshme gjatë vitit të parë të implementimit të RAT si dhe kalimi i disa funksioneve drejt qeverisjes vendore po rrit kompetencat e saj në qeverisje. Megjithatë, diferencat në financimin e tyre vihen re edhe në këtë rast. Grupi_1, i matur në terma për frymë, realizon rreth 75% më shumë se dy grupet e tjerë ndërkohë që shpenzimet totale janë jo më shumë se 50% më të larta se dy grupet e tjerë.

Edhe në analiza brenda grupore, Grupi_1 përgjithësisht tregon performancë më të mirë se dy grupet e tjerë në të gjitha zërat e shpenzimeve (përfshirë shpenzimet korrente) pasi diferencat brenda grupore janë më të ulta.

Në përfundim, implementimi i RAT gjatë vitit 2016 nuk ka krijuar tendenca për reduktimin e pabarazive midis Grupit_1 dhe dy grupeve të tjerë por këto diferenca janë thelluar edhe më shumë.

Për arsye të sipërpërmendura rekomandohet që RAT të marr në konsideratë diferencat midis grupeve për një rritje të qëndrueshme dhe të balancuar. Rritja e shpenzimeve kapitale në Grupin_2 dhe Grupin_3 do të krijojë premisa për rritjen e produktivitetit dhe rritjen e PBB për frymë dhe për rrjedhojë rritje të të ardhurave buxhetore duke krijuar një rreth vicioz positive dhe për këto grupe. Gjithsesi, mbetet përgjegjësi e qeverisjes vendore të grupeve për treguar reduktimin e sjelljes hazarde me qeverinë qendrore nëpërmjet vullnetit për të reduktuar detyrimet e prapambetura.

LITERATURA

1. Ministria e Financave, prill, 2017, Status Raport mbi financat e vetëqeverisjes vendore në vitin 2016, (data e aksesit 20.07.2017)
<https://drive.google.com/file/d/0B5fwsFpPYvXrVm1pWGhKRS14cVNnZTFfR2hBN2VsRmpOdDVF/view>
2. OECD, 2013, Effective Public Investment across level of development, (data e aksesit 25.07.2017) <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>
3. UNDP, September 1997, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People -Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, p. 4
4. Word Bank, 2017, Decentralization& Subnational Regional Economics, What, Why, and Where: (data e aksesit 22.07.2017)
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>
5. Ministria e Çështjeve Vendore, Tetor 2016, Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe qeverisjen Vendore, Raporti monitorimit për periudhën Korrik 2015 - Gusht 2016.
6. Ministria e Financave, Relacioni i Projekt Buxhetit 2016
7. Ministria e Financave, Relacioni i Projekt Buxhetit 2017
8. www.Instat.gov.al
9. [www.ministria e financave.gov.al](http://www.ministria_e_financave.gov.al)

ANEKS

Tabela. 7 Realizimi i vlerës së Shtuar për çdo grup sipas sektorëve (në % ndaj totalit të Grupit)

Sektorët	2014			Mesatare 2008-2014		
	Grupi 1	Grupi 2	Grupi 3	Grupi 1	Grupi 2	Grupi 3
Bujqësi, pylltari dhe peshkim	20.2	25.1	40.0	20.5	24.1	36.3
Industri prodhuese, miniera dhe shpime dhe industri të tjera	21.5	12.2	11.8	17.8	10.9	12.4
Ndërtimi	9.6	10.2	8.3	13.3	14.8	11.5
Tregtia me shumicë dhe me pakicë; riparimi i automjeteve dhe motorçikletave; transporti dhe magazinimi; aktivitetet e akomodimit dhe shërbimit ushqimor	16.1	23.3	13.3	17.9	20.7	13.0
Informacioni dhe komunikacioni	3.6	1.9	1.6	4.3	3.1	2.6
Aktivitetet financiare dhe të sigurimit	3.0	2.5	2.1	3.0	2.4	1.8
Aktivitete të pasurive të paluajtshme	6.3	7.6	4.9	6.7	7.8	5.0
Aktivitete shkencore, profesionale dhe teknike; aktivitete të shërbimeve administrative dhe mbështetëse	6.3	3.4	2.5	4.4	2.8	1.7
Administrata publike dhe mbrojtja; sigurimi social i detyrueshëm; arsimi; shëndetësia dhe aktivitete të punës sociale	10.9	12.0	13.7	10.0	11.5	13.9
Arte, argëtim dhe çlodhje, aktivitete të prodhimit të mallrave të familjeve për përdorim të vet dhe shërbime të tjera	2.6	1.8	1.8	2.2	1.9	1.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Burimi: INSTAT 2017 dhe vlerësime të autorit