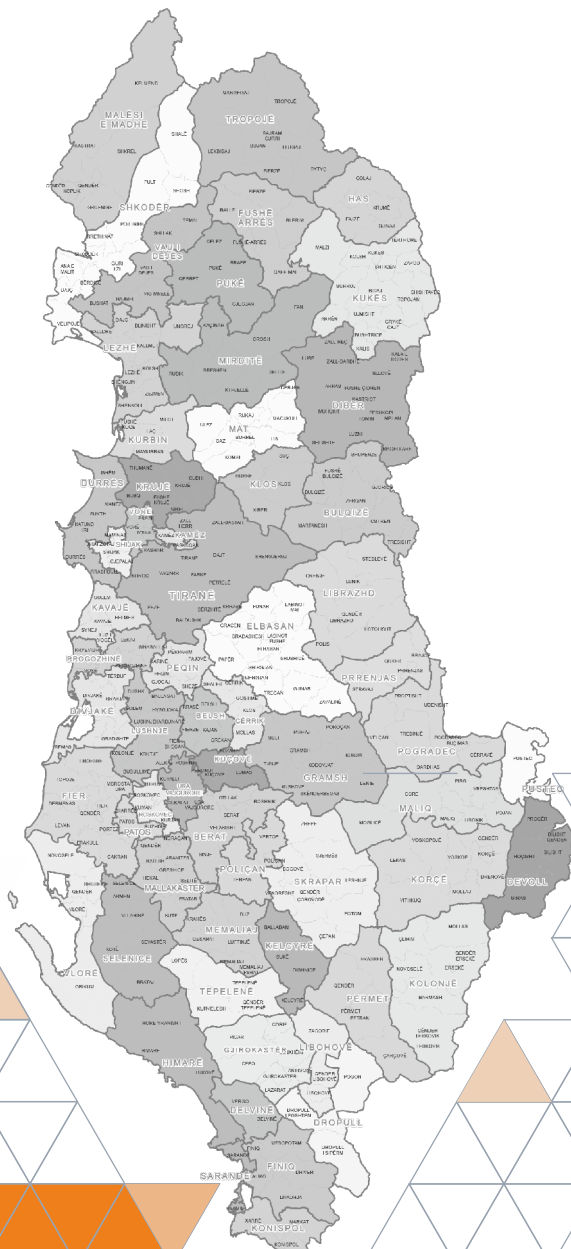
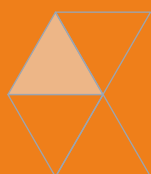




REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
MINISTRIA E BRENDSHME



Tetor 2018



Raporti i Rishikimit Afatmesëm të Strategjisë  
Ndërsektoriale për Decentralizmin dhe  
Qeverisjen Vendore (2015-2020)



# Raporti i Rishikimit Afatmesëm të Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizmin dhe Qeverisjen Vendore (2015-2020)

---

TETOR 2018

Përgatitur për Ministrinë e Brendshme

**Autor:** Sabina Ymeri

**Bashkëpunëtorë:** Mirsa Titka, Stefan Pfaeffli, Peter Clavelle

## *Falenderime*

Hartuesit e këtij Raporti, dëshirojnë të falenderojnë të gjithë përfaqësuesit e institucioneve dhe organizatave, të cilët kontribuan përmes një procesi dinamik diskutimesh dhe ndarje informacioni. Falenderime për partnerët kyç HELVETAS/SDC dhe PLGP/USAID, që mbështetën këtë ushtrim me burimet dhe asistencën e nevojshme teknike. Falenderime të veçanta shkojnë për Z. Bekim Murati, Drejtor i Agjencisë për Mbështetjen e Vetqeverisjes Vendore dhe Znj. Aida Gjika, Z. Ledjon Shahini dhe Znj. Isida Rroshi nga Ministria e Brendshme për bashkëpunim e shkëlqyer dhe mbështetjen e dhënë.

Ky Raport u pasurua me opinionet dhe këndvështrimet e Znj. Romina Kuko, Zëvendës Ministre e Brendshme, Znj. Alma Mele, Znj. Ana Vocaj, Z. Donjet Gjoka, Z. Gjergji Sejdiaj, Z. Albert Jole dhe Z. Xhelil Cibaku, Z. Bekim Murati, Znj. Aida Gjika dhe Z. Ledjon Shahini nga MB, të cilët kontribuan kohën e tyre dhe sollën komente të vlefshme.

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Përmbledhje ekzekutive .....                                  | 3  |
| Shkurtime dhe akronime .....                                  | 12 |
| 1. Hyrje.....                                                 | 13 |
| 1.1. Konteksti mbështetës i SKNDQV .....                      | 13 |
| 1.2. Qëllimi dhe objektivi i RAM-it .....                     | 14 |
| 1.3. Metodologjia e Rishikimit .....                          | 15 |
| 1.4. Kufizimet .....                                          | 17 |
| 2. Gjetjet .....                                              | 18 |
| 2.1 Vlefshmëria.....                                          | 18 |
| 2.2 Efektiviteti .....                                        | 20 |
| Objektiv Strategjik 1: Eficenca e strukturave QV .....        | 21 |
| Objektivi Strategjik 2: Autonomia fiskale dhe financiare..... | 25 |
| Objektivi strategjik 3: Zhvillim ekonomik i qëndrueshëm.....  | 31 |
| Objektivi Strategjik 4: Mirëqeverisja .....                   | 38 |
| 2.3 Efektiviteti .....                                        | 40 |
| 2.4 Shtrirja dhe konceptimi .....                             | 43 |
| 2.5 Impakti .....                                             | 44 |
| 3. Mësime të nxjerra .....                                    | 46 |
| 4. Përfundime dhe rekomandime .....                           | 46 |
| Aneksi 1. Matrica e Vlerësimit.....                           | 50 |
| Aneksi 2 Raport Përmbledhës i Pyetësorëve .....               | 59 |
| Aneksi 3 Aktorët e Konsultuar .....                           | 59 |
| Aneksi 4. Konsultime dhe Tryeza Pune.....                     | 60 |
| Aneksi 5. Dokumentat e Shqyrtuara .....                       | 60 |

## Përmbledhje ekzekutive

Strategjia Kombëtare Ndërsektorale për Decentralizim dhe Qeverisje Vendore (SKNDQV) u miratua nga Qeveria e Shqipërisë (QSH) në vitin 2015, duke vendosur objektivat e proceseve të decentralizimit në Shqipëri. Ky dokument u hartua dhe miratua në përfundim të një procesi të gjatë konsultimesh dhe me përfshirjen e një numri të madh ekspertësh, konsulentësh, institucioneve kombëtare, përfaqësuesve vendorë si dhe partnerëve ndërkombëtarë të zhvillimit<sup>1</sup>. Në frymën e SKNDQV u miratua një ligj i ri për vetëqeverisjen vendore<sup>2</sup>, bashkë me një ligj të ri për ndarjen territoriale dhe administrative në Shqipëri<sup>3</sup>. Këto tre akte qëndrojnë në themel të sistemit të vetëqeverisjes vendore në vend dhe synojnë të forcojnë decentralizimin dhe të rrisin hapësirën dhe rëndësinë e qeverisjes vendore, në kontakt të drejtpërdrejtë me komunitetet dhe qytetarët. Përveç këtyre, në vitin 2017 u miratua dhe një ligj për financat vendore, i cili kishte si synim të vendoste rregulla të qarta, parime dhe procedura për financat e qeverisjes vendore nga burimet e tyre në nivel qendror dhe lokal; si dhe të parashtonte rregullat për menaxhimin e financave publike në nivel vendor.<sup>4</sup>

Ky Rishikim afatmesëm (RAM) ka si synim të informojë autoritetet përgjegjëse në Shqipëri në lidhje me progresin e arritur në lidhje me zbatimin e strategjisë, identifikimin e pengesave, dhe të nxjerrë mësimet përkatëse me qëllim ripërcaktimin dhe optimizimin e veprimeve dhe ndërhyrjeve për arritjen e objektivave dhe rezultateve të strategjisë.

Objektivat specifike të raportit ishin si më poshtë:

1. Të vlerësojë efektivitetin e zbatimit të SKNDQV dhe Planin e saj të Veprimit 2015-2017;
2. Të vlerësojë dobishmërinë e objektivave dhe aktiviteteve të reformës së decentralizimit;
3. Të vlerësojë performancën dhe efikasitetin e menaxhimit të funksioneve të reja<sup>5</sup>
4. Të vlerësojë efikasitetin e strukturave të menaxhimit për reformën e decentralizimit;
5. Të nxjerrë mësimet dhe të japë rekomandime në rast se nevojitet një rishikim i strategjisë, ose të përgatisë terrenin për një strategji të re pas 2020-ës.

RAM eksploron periudhën nga 2015 deri në fillim të 2018 dhe vë në dukje arritjet e tre viteve të para të zbatimit të strategjisë në lidhje me nivelin e arritjes së objektivave të

<sup>1</sup>Programi USAID/PLGP bashkë me disa partnerë të tjerë ndërkombëtarë.

<sup>2</sup>Ligji 139/2015 "Për Vetëqeverisjen vendore"

<sup>3</sup>Ligji 115/2014 "Për ndarjen administrative dhe territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Shqipëri"

<sup>4</sup>Ligji 68/2017, "Për financat e vetëqeverisjes vendore"

<sup>5</sup> Ky objektivi është trajtuar me hollësi në një studim të veçantë për ecurinë e funksioneve të reja, i cili është përgatitur paralelisht me RAM me mbështetjen e dldp. Rishikimi afatmesëm shtjellon shkurtimisht funksionet e reja në përgjigje të pyetjeve të vlerësimit.

strategjisë. Ai konsiderohet si një kontribut në procesin e përditësimit dhe/ose përshtatjes së strategjisë dhe/ose planit të veprimit për zbatimin e strategjisë për periudhën 2018-2020.

Pyetjet në këtë raport ndahen në dy grupe. Pyetjet që lidhen me *efiçencën dhe efikasitetin* marrin në konsideratë nivelin e administratës publike dhe trajtojnë çështje të cilat janë kryesisht nën kontrollin e drejtpërdrejtë të autoriteteve zbatuese në nivelin qendror dhe lokal. Pyetjet që lidhen me *dobishmërinë, ndikimin dhe qëndrueshmërinë*<sup>6</sup> marrin në konsideratë efektet që masat e politikës do kenë në një mjedis më të gjerë. Këto të fundit janë më të vështira për t'u matur objektivisht, dhe janë më pak nën kontrollin e grupeve operacionale të interesit.

### Metodologjia

Me qëllimin e një vlerësimi të mirëkoordinuar dhe të besueshëm, u hartua një qasje dhe metodologji sistematike për të udhëhequr procesin. Në mënyrë të veçantë; u krijua një Grup Pune i dedikuar, në përbërje të të cilit ishin punonjës të Ministrisë së Brendshme, Agjencisë për Mbështetjen e Qeverisjes Vendore, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe ministrive të tjera të linjës për të mbështetur hartimin e raportit. Drejtuesi i ekipit për hartimin e RAM ishte Zëvendës Ministri i Brendshëm. Raporti u hartua nga një grup ekspertësh të jashtëm, në konsultim të ngushtë me grupin e punës së MB.

Metodologjia e raportit u bazua në kriteret e vlerësimit të projektit të Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Informacioni për këtë vlerësim u siguroi nëpërmjet dy kanaleve: shqyrtimi i të dhënave dytësore: Dokumentet e disponueshme publikisht si dhe raportet e analizat e tjera; si dhe grumbullimin e të dhënave primare nëpërmjet i) një pyetësori që iu shpërnda të gjitha bashkive dhe ministrive të linjës dhe institucioneve qendrore të cilat ndërveprojnë me njësitë e qeverisjes vendore dhe ii) takimeve me intervista të strukturuar me të gjitha grupet e synuara të identifikuara për vlerësimin e projektit në nivel qendror dhe vendor, me qëllimin për të gjetur përgjigjet e pyetjeve të vlerësimit dhe/ose për të verifikuar supozimet bazuar në analizën e informacionit paraprak publikisht të disponueshëm.

I gjithë informacioni i mbledhur u analizua dhe triangulua me burime të tjera nga intervistat apo të dhënat faktike/raportet. U mbajtën një seri takimesh validimi me grupet e interesit për të kërkuar këndvështrimet e ndryshme që ekzistojnë për reformën dhe për të validuar gjetjet dhe rekomandimet e raportit para dorëzimit të raportit final tek Këshilli Konsultativ

<sup>6</sup>Ndikimi dhe qëndrueshmëria janë jashtë qëllimit rigoro të RAM.

dhe Qeveria e Shqipërisë. Një element i rëndësishëm i procesit të rishikimit ka qenë përfshirja direkte e agjencive zbatuese, e cila është jashtëzakonisht kritike për pronësinë. Raporti ka kufizimet e veta, në lidhje me kohën dhe burimet; si dhe disponueshmërinë e të dhënave. Ai pasqyron gjerësisht mendimet e grupeve të interesit ashtu si ata i kanë shprehur gjatë intervistave apo si pasqyrohen në raporte.

## *Rëndësia*

Strategjia e decentralizimit është në përputhje me parimet e Kartës Europiane për Qeverisjen Vendore të Këshillit të Europës dhe Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Në tërësi, strategjia e decentralizimit mbetet plotësisht e vlefshme dhe e dobishme për nevojat e njësive të pushtetit vendor, qeverisjes qendrore dhe grupeve të tjera të interesit. Megjithatë, rëndësia e qartë e agjendës së politikës së decentralizimit nuk është plotësisht e dukshme në nivelin e strategjive sektoriale, të cilat në disa raste nuk kanë njohur rolin në rritje të njësive të qeverisjes vendore në nivelin e objektivave dhe masave. Është e nevojshme të theksohet që procesi i përgatitjes së strategjive sektoriale 2014 – 2020 ka vazhduar ose është zhvilluar njëkohësisht me përgatitjen e strategjisë së decentralizimit e cila mund të ketë çuar në disa mospërputhje në kuadrin strategjik.

Ruajtja e rëndësisë do të jetë thelbësore në periudhën afatmesme, për të siguruar vijimin e përpjekjeve për të qenë në përputhje me kuadrin strategjik e ligjor, ndërkohë që shenja të konkurrencës së brendshme ndërmjet sektorëve/ministrive të linjës dhe qeverisjes vendore kanë filluar të shfaqen veçanërisht në fushat ku parimet e decentralizimit nuk janë pranuar gjerësisht në kuadrin sektorial strategjik dhe ligjor, si për shembull roli i qeverisjes vendore në kujdesin shëndetësor parësor; marrëveshja për ndarjen e kompetencave në shërbimet parashkollë; ose në menaxhimin e pyjeve dhe zhvillimin rural.

## *Efektiviteti*

Për sa i përket efektivitetit, RAM ka si qëllim vlerësimin e nivelit të arritjes së synimeve të vendosura në strategjinë e decentralizimit për treguesit sasiorë, me objektivin për të evidentuar nëse mund të vërehen kontribute përkundrejt objektivave dhe rezultateve. Në tërësi, progresi në zbatimin e strategjisë ka qenë i kënaqshëm në të katër shtyllat e saj, ndonëse përpjekjet për transferimin e pronave; harmonizimi dhe plotësimi i kuadrit rregullator kryesisht por jo vetëm në fushat e decentralizuara rishtazi; ose transparenca

në rritje dhe përgjegjshmëria e njësive të pushtetit vendor mund të ketë nevojë të përshpejtohen.

**Reforma territoriale dhe administrative** është tema mbizotëruese e shtyllës së parë të strategjisë. Vizioni dhe objektivat e RAT ishin shumë ambicioze; megjithëse përgjithësisht janë arritur me sukses. Shumë përpjekje u bënë për të mbështetur procesin e konsolidimit territorial, administrativ dhe financiar nga qeverisja qendrore dhe partnerët ndërkombëtarë. Aktorët si në nivelin qendror ashtu dhe në atë vendor besojnë se reforma ka bërë që bashkitë të rrisin aftësitë e tyre menaxheriale; kapacitetin e planifikimit të integruar dhe të tërheqin staf më të kualifikuar; të rrisin kapacitetet për rritjen e të ardhurave nga burimet e veta; si dhe të sigurojnë shërbime më cilësore për qytetarët e tyre dhe të rrisin shkallën e mbulimit me shërbime.

Një sërë arritjesh të rëndësishme kanë hedhur themelet për funksionimin e sistemit të ri të qeverisjes vendore që hyri në fuqi në 2015; përfshirë përpjekjet intensive për transferimin ligjor dhe inventarët financiarë e fizikë të bashkive të reja dhe krijimin e sporteleve me një ndalesë, për të përmirësuar cilësinë dhe afatet kohore të shërbimeve administrative ndaj qytetarëve në nivel vendor.

Forcimi i dialogut dhe përgjegjshmërisë reciproke ndërmjet nivelit qendror dhe vendor të qeverisjes është një tjetër objektiv kryesor në shtyllën e parë të strategjisë së decentralizimit. Krijimi i **Këshillit Konsultativ**, si forumi kryesor për konsultimet mbi strategjitë e reja, politikat dhe legjislacionin të cilat mund të kenë një ndikim mbi qeverisjen vendore, është një arritje e rëndësishme. Forumi vlerësohet pozitivisht si nga qeverisja qendrore ashtu dhe nga njësitë e qeverisjes vendore dhe ka konsensus që po bëhen përpjekje serioze nga AMQV për të mbështetur KK dhe për të rritur profilin e tij. Ndonëse forumi mbetet vulnerabël, procedurat për operimin e tij po bëhen gradualisht me efikase; ndërkohë që janë organizuar takime më të rregullta dhe më shumë çështje janë ngritur për diskutim.

Burimet në dispozicion të qeverisjes vendore janë rritur ndjeshëm gjatë tre viteve të fundit: në 2017-ën, buxhetet e qeverisjes vendore (dhe nga burimet e kushtëzuara dhe nga ato të pakushtëzuara) kanë arritur në 61,8 miliardë lekë; ose 4% e PBB-së (përkundrejt 47,8 miliardë lekë, ose 3,2% e PBB-së në 2016), në përputhje me objektivin e strategjisë.

**Financimi diskrecionar** – si shkallë e autonomisë financiare dhe vendimmarrëse – është rritur gjithashtu në 35,5 miliardë lekë në 2017-ën, ose 57% e burimeve totale; krahasuar me 29 miliardë ose 61% e burimeve totale në 2016-ën. Shuma e grantit të pakushtëzuar është rritur në 23,4 miliardë lekë në 2018-ën, krahasuar me përkatësisht 22 dhe 18



miliardë lekë në 2017 dhe 2016 (duke përfshirë transfertat specifike)<sup>7</sup> dhe plotësisht në përputhje me objektivin e të paktën 1% të PBB-së, siç u sanksionua për herë të parë parë në Ligjin e financave vendore. Për sa i përket **sistemit të granteve**, nga viti 2016 u prezantua një formulë e rishikuar e barazimit (ekualizimit) horizontal për transfertën e pakushtëzuar. Nuk ka pasur progres në lidhje me sistemin aktual të granteve të kushtëzuara, në veçanti FZHR në lidhje me rolin e tij në financimin e qeverisjes vendore.<sup>8</sup> FZHR vazhdon të jetë burimi i vetëm më i rëndësishëm i financimit për projektet më të mëdha të zhvillimit të infrastrukturës në nivelin e bashkive; megjithëse mbetet një instrument i politikës kombëtare, ndërkohë që ka pasur kritika për transparencën dhe qendrueshmërinë e skemës.

Ligji i financave vendore solli ndryshime pozitive edhe për sistemin e **taksave të ndara**: niveli i ndarjes për taksën e regjistrimit të automjeteve është rritur me 25% të të ardhurave në favor të bashkive; ndërsa tatimi mbi të ardhurat personale u prezantua fillimisht si një taksë e përbashkët, me 2% të të ardhurave në favor të bashkive (megjithëse zbatimi është në pritje të zgjidhjeve teknike). Ndryshimet në taksën mbi pronën, duke kaluar në një sistem me bazë vlere për taksën mbi ndërtesat, është ndoshta ndryshimi i vetëm më i rëndësishëm në kuadrin rregullator për të ardhurat e njësisve të qeverisjes vendore nga burimet e veta. Procesi ka hasur disa vështirësi teknike dhe vënia në zbatim e sistemit të ri u shty në janar 2019. Ndërkohë, qeveria qendrore po punon për krijimin e një kadastro fiskale për qëllimin e administrimit të taksës mbi pronën në nivelin vendor dhe ka parashtruar qëllimin e saj për të caktuar operatorin e shpërndarjes së energjisë elektrike (OSHEE) si agjentin grumbullues për taksën mbi pronën.

**Ligji për financat vendore** ka vendosur lidhje të rëndësishme ndërmjet planifikimit strategjik dhe buxhetimit; ka sqaruar procesin e buxhetimit në nivelin vendor dhe ka vendosur një seri shtyllash të forta për të realizuar një menaxhim të kujdesshëm financiar në nivel vendor, duke përfshirë parakushtet për parashikimet realiste të buxhetit, rregullat për transfertat ndër-qeveritare, të ardhurat nga burimet e veta dhe rregullat për monitorimin dhe kontrollin e buxhetit. Si rezultat, raportohet që cilësia e PBA përgatitur nga bashkitë është përmirësuar në mënyrë të dukshme. Ministria e Financave më tej nxori

<sup>7</sup>Shuma e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë dhe komunat në 2015, viti i fundit para reformës, ishte 9,26 miliardë lekë. Duke përjashtuar transfertat specifike, shuma e pakushtëzuar në buxhetin e 2016 (akti normativ nr.2) ishte 11,4 miliardë lekë; në 2017 (akti normativ nr. 3) ishte 13,9 miliardë lekë dhe në 2018 (akti normativ nr. 1) 14,9 miliardë lekë, ose 23%; 22% dhe 8% rritje vit pas viti për respektivisht 2016, 2017 dhe 2018. Burimi: Ministria e Financave, tabelat e buxhetit.

<sup>8</sup> Në kuadrin e Reformës për Zhvillimin Rajonal, FRZH po pëson gjithashtu ndryshime strukturore; megjithatë nuk është e qartë në ç’nivel këto ndryshime do të ndikojnë në njësitë e qeverisjes vendore.

udhëzime për procesin e buxhetimit afatmesëm (PBA) dhe strukturës së programeve buxhetore për NjQV.

Pavarësisht se është bërë progres pozitiv, sfidat në kuadrin financiar vazhdojnë. 90% e NJQV kanë grumbulluar detyrime të pashlyera, megjithëse stoku i detyrimeve të prapambetura është ulur nga 12.2 miliardë lekë në 2017-ën, në 7,4 miliardë lekë në qershor 2018<sup>9</sup>. Po kështu, nuk janë ndërmarrë hapa drejt krijimit të mundësive për huamarrje nga njësitë e qeverisë vendore.

Përmirësime të konsiderueshme janë bërë në fushën e **funksiioneve të veta** (historike). Shpërndarja e përgjegjësiive historike nuk ka ndryshuar shumë nga periudha e para-strategjisë. Megjithatë, rikonfigurimi i qeverisjes vendore ka mundësuar hedhjen e hapave cilësorë në sigurimin e shërbimeve; veçanërisht në menaxhimin e mbetjeve të ngurta; menaxhimin e shërbimit të furnizimit me ujë, planifikimit dhe realizimit të investimeve të një shkalle më të gjerë. Sfidat në fushën e financimeve vazhdojnë ende veçanërisht për projektet e mëdha.

Në **sektorin e furnizimit me ujë dhe atë të kanalizimeve**, riorganizimi i kompanive të ujësjellësve në përputhje me shtrirjen e re territoriale, forcoi kontrollin dhe përgjegjësinë e bashkive në menaxhimin e ujit. Pavarësisht nga kjo, hendeku financiar për sektorin është shumë domethënës, edhe për shkak të mirëmbajtjes së vonuar ndër vite. Qeveria qendrore është angazhuar në financimin e kompanive bashkiake të ujësjellësve nëpërmjet kontratave bazuar në treguesit të synuar performancës. Këto të fundit, ndoshta, nuk janë as qartësisht të matshme dhe as gjithmonë efikase.

Në **sektorin e menaxhimit të mbetjeve** mbulimi i shërbimeve për largimin e mbetjeve është rritur nga 60% në 80% të territorit pas reformës territoriale. Menaxhimi/përpunimi i integruar i mbetjeve mbetet akoma një sfida. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTM) ka hartuar një masterplan për vend-depozitimet (landfills) dhe vend-grumbullimet e kontrolluara; ndërsa MTM raporton që janë identifikuar 199 ish-vendgrumbullime të paligjshme dhe aktivitete që janë ndaluar. Përpunimi i mbetjeve është gjithashtu një shërbim tipik rajonal i cili nuk mund të kryhet individualisht nga çdo njësi e qeverisjes vendore.

Në mbrojtjen mjedisore, ndarja e autoriteteve ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal të qeverisë mbetet ende e paqartë. Fuqia administrative në nivel bashkiak është

<sup>9</sup>Burimi: Intervistat e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë

jashtëzakonisht e kufizuar (d.m.th. sanksione minimale bazuar në kuadrin e policisë bashkiake për shkeljet; të cilat thuajse nuk kanë fare ndikim).

Arsimi parauniversitar, kujdesi parësor shëndetësor dhe kujdesi social së bashku klasifikoheshin si “funsione të përbashkëta” sipas kuadrit të vjetër ligjor dhe në vetë strategjinë e decentralizimit. Në legjislacionin aktual, përgjegjësitë bashkiake në sektorët e sipërpërmendur janë përcaktuar në mënyrë më të ngushtë, dhe janë sanksionuar si funksione “të veta”. Në thelb, ndryshimi mes përkufizimeve në kuadrin e mëparshëm dhe atë aktual ligjor për qeverisjen lokale është vetëm semantik; megjithatë përkufizimi i ri nuk përçon ndërveprimet e brendshme mes dy niveleve të qeverisjes që janë esenciale për performancën e këtyre funksioneve, për shkak të vetë natyrës që kanë.

Në *arsimin parauniversitar*, ndryshimi më i madh që është bërë si rrjedhim i strategjisë së decentralizimit dhe si rrjedhojë ligjit të ri për qeverisjen vendore ishte dhënia e autoritetit të plotë bashkive mbi sistemin arsimor parashkollor (kopshtet). Megjithatë, vazhdojnë mospërputhjet mes ligjit 139/2015 dhe ligjit për arsimin para-universitar<sup>10</sup>, çka ka bllokuar kompetencat e plota të menaxhimit të bashkive mbi sistemin parashkollor (kopshtet). Për më tepër, transporti i mësuesve dhe nxënësve supozohet se u ricentralizua për shkak të njërive të papërgjegjshme të qeverisjes vendore në sigurimin e këtij shërbimi<sup>11</sup>. Megjithatë mosmarrëveshjet mund të nxjerrin në pah mungesa më të thella efikasiteti në shkëmbimin e informacionit dhe menaxhimin e brendshëm të shkollave dhe drejtorive rajonale arsimore. Ministria e Arsimit ka shfaqur rezistencë të lartë ndaj thellimit të procesit të decentralizimit.<sup>12</sup> Nga ana tjetër, shumë bashki dhe shumë aktorë të tjerë janë të mendimit që autoritetet bashkiake në sistemin arsimor parauniversitar duhet të forcohen më tej për të përfshirë, ndër të tjera dhe mbikëqyrjen bashkiake mbi menaxhimin e stafit në të gjitha nivelet, me qëllim që të sigurohet një përgjegjshmëri më e lartë e stafit arsimor ndaj komuniteteve lokale, veçanërisht në zonat rurale.

Kuadri strategjik dhe ligjor për mbrojtjen sociale dhe *shërbimet e kujdesit social* është në përputhje me parimet e decentralizimit siç përcaktohet në SKNDQV, duke njohur rolin e njërive të qeverisjes vendore në mbulimin dhe në mbështetjen e popullsisë së cënueshme. Ligji sektorial ka përcaktuar konceptet siç është shporta minimale e shërbimeve (d.m.th. standardet minimale). Shërbimet e kujdesit social janë të pakta në nivel kombëtar dhe mungojnë plotësisht në pjesën më të madhe të bashkive mesatare

<sup>10</sup> Ligji 69/2012

<sup>11</sup> Sipas raportimeve të Ministrisë së Arsimit, Sporteve dhe Rinisë

<sup>12</sup> Mosmarrëveshja kryesore vjen nga mospërputhjet mes ligjit sektorial, i cili përcakton kompetencat specifike të Ministrisë së Arsimit në rekrutimin e stafit në arsim dhe ligjit organik për QV. Një projektligj i rishikuar aktualisht në Parlament pritet që të adresojë këto mospërputhje.

dhe të vogla.<sup>13</sup> Financimi i sektorit mbetet një sfidë. Krijimi i një fondi social, për të financuar krijimin dhe operimin e shërbimeve në nivelin vendor, pritet të mbështesë njësitë e qeverisjes vendore në krijimin dhe zgjerimin e games së shërbimeve të kujdesit social. Megjithatë, burimet e financimit dhe hollësitë operationale për fondin social mbeten të paqarta ndërsa kuadri rregullator është aktualisht duke u hartuar. Në kujdesin shëndetësor parësor, qeveria qendrore ruan ende kompetenca të plota mbi mirëmbajtjen e qendrave të kujdesit shëndetësor parësor.

Për sa i përket **funksioneve të decentralizuara në 2016**<sup>14</sup>, ndarja e kompetencave mbetet e paqartë në disa raste, në veçanti në lidhje me monitorimin e funksioneve. Transferimi i funksioneve nuk u parapri nga një analizë e thellë e potencialit të decentralizimit; duke çuar në pretendimet e qeverisë vendore për mandate të pafinancuara në disa fusha (menaxhimi i pyjeve; bujqësia; mbrojtja nga zjarri). Edhe nëse transfertat specifike mbulojnë plotësisht kostot operationale, investimi mbetet nën diskrecionin e qeverisë qendrore. Po kështu, ndarja e pushtetit administrativ mes dy niveleve të qeverisjes duhet të jetë e parashtruar qartë në kuadrin rregullator. Pavarësisht pengesave, janë vërejtur përmirësime në sigurimin e shërbimit në shumë raste, veçanërisht tek sektori i ujitjes<sup>15</sup>.

### **Efikasiteti**

Për sa i përket efikasitetit, ky raport shikon shkallën se sa realiste kanë qenë supozimet fillestare mbi këtë strategji dhe planin e saj të veprimit, për sa i përket afateve kohore dhe buxhetit; dhe strukturën e qeverisjes në strategji dhe mënyrën se si kanë bashkëpunuar institucionet me njëri-tjetrin. Në tërësi, ky raport konkludon se strategjia në total ishte **realiste** dhe zbatimi ndjek planin në pjesën më të madhe. Megjithatë, strategjia do të përfitonte nga një ndjekje e rregullt e aktiviteteve dhe vlerësimit të rezultateve në nivelet e larta politikëbërëse, për t'u siguruar që ministritë e linjës të mbeten të angazhuara ndaj objektivave të decentralizimit.

Strategjia është shumë ambicioze, për shkak dhe të fushëveprimit të saj të gjerë. Komponenti më ambicioz ka qenë ndoshta RAT. Megjithatë, edhe pse RAT mbivendoset me strategjinë e decentralizimit, ato nuk janë identike. Thelbi i strategjisë së decentralizimit

<sup>13</sup> Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale raporton që janë 27 bashki të cilat nuk e sigurojnë shërbimin e kujdesit social.

<sup>14</sup> Lutemi referojuni studimit specifik për një diskutim më të thellë të performances së funksioneve të reja

<sup>15</sup> Ibid.

qëndron në ndarjen e përgjegjësisë dhe sistemin e financimeve. Këto komponente ishin në fakt shumë realiste dhe u hartuan si rezultat i një procesi të gjerë konsultimi.

Strategjia nuk jep gjithmonë një itinerar të mire-përcaktuar të drejtimeve të politikës. Ajo përcakton nevojën për decentralizim por arsyetim të kufizuar në lidhje me rregullimet administrative. Mungesa e qartësisë në lidhje me ndarjen e përgjegjësisë ka potencialin për të minuar rezultatet. Objektivat strategjike dhe aktivitetet/treguesit kyç nuk lidhen gjithmonë në një mënyrë të kuptimtë dhe mund të nevojitet që të rishikohen. Për më tepër, strategjia lë jashtë disa çështje kryesore dhe disa problem të pazgjidhura të cilat janë shumë të rëndësishme për njësitë e qeverisjes vendore, ndër lidhjet e tjera që ekzistojnë mes decentralizimit dhe politikës rajonale; roli i qarqeve; premiset kombëtare dhe lokale në financimin e zhvillimit lokal kombëtar/rajonat ose drejtime të mëtejshëm për zhvillimin e sistemit të transfertave ndërqeveritare (kryesisht granteve të kushtëzuara).

*Në tërësi, strategjia mbetet e dobishme dhe e vlefshme për nevojat e të gjithë aktorëve të përfshirë. Deri tani është bërë progres i rëndësishëm, por është ende shpejt të vlerësojmë ndikimin e saj tek qytetarët. Tre vjet pas periudhës së zbatimit, mund të ketë nevojë për rishikimin e planit të veprimit të zbatimit të strategjisë dhe për të përmirësuar kuadrin e monitorimit.*

*Tensione sporadike dhe konkurrenca e brendshme mes bashkive dhe interesave sektoriale në nivelin qendror janë në rritje; në mënyrë të veçantë në sektorët ku vazhdojnë mospërputhjet në kuadrin strategjik dhe ligjor. Tre vjet më pas, duket se ka "lodhje" nga tema e decentralizimit. Nënkuptohet që reforma ka arritur rezultatet e saj dhe decentralizimi nuk është po aq i pranishëm në agjendën e politikës, duke bërë që kohët e fundit të kemi një "stanjacion" të politikave në këtë aspekt.*

*Nuk ka ende konsensus të gjerë mes aktorëve në lidhje me shkallën e decentralizimit: aktorë të ndryshëm janë shprehur në favor të decentralizimit të mëtejshëm në një sërë sektorësh; ndërsa të tjerë kanë mbetur skeptikë. Procesi i decentralizimit mund të mos ketë mbaruar ende dhe mund të nevojitet një dialog mbi drejtimit e reformës, qëllimin dhe thellësinë e saj në sektorët ekzistues dhe të rinj.*

*Strukturat e menaxhimit për strategjinë e decentralizimit nuk janë plotësisht të qarta dhe drejtimi dhe marrja e masave korigjuese në kohën e duhur janë procese të ndërlikuara. Qeveria duhet të përsërisë vullnetin e fortë për arritjen e objektivave të strategjisë dhe t'ia ngarkojë përgjegjësinë ministrive të linjës për arritjen e rezultateve. Ndërkohë që AMQV ka qenë e angazhuar ndaj proceseve, ministritë e linjës nuk janë përfshirë në mënyrë po aq aktive.*

## Shkurtime dhe akronime

|        |                                                                                                      |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AGFIS  | Sistemi i Informacionit Financiar të Qeverisë Shqiptare                                              |
| AKUK   | Agjencia Kombëtare e Ujësjellës Kanalizimeve                                                         |
| AMVV   | Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore                                                    |
| ASPA   | Shkolla Shqiptare e Administratës Publike                                                            |
| AZRT   | Agjencia për Zbatimin e Reformës Territoriale                                                        |
| BE     | Bashkimi Evropian                                                                                    |
| DAP    | Departament i Administratës Publike                                                                  |
| ERRU   | Enti Rregullator i Ujit                                                                              |
| ESF    | Fondet Strukturore Europiane                                                                         |
| FSE    | Fondet Strukturore Evropiane                                                                         |
| GMPI   | Grupi i Menaxhimit i Politikave të Integruara                                                        |
| IDM    | Institute for Democracy and Mediation/Instituti për Demokraci dhe ndërmjetësim                       |
| IDRA   | Institute for Development and Research Alternatives/ Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi |
| IPA    | Instrumenti i para aderimit                                                                          |
| KK     | Këshilli Konsultativ                                                                                 |
| MB     | Ministër i Brendshëm                                                                                 |
| MIE    | Ministria e Infstrukturës dhe Energjisë                                                              |
| MShÇV  | Ministër i Shtetit për Çështjet Vendore                                                              |
| MTM    | Ministria e Turizmit dhe Mjedisit                                                                    |
| NjQV   | Njësi e Qeverisjes Vendore                                                                           |
| OECD   | Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim                                                     |
| PBAM   | Programi Buxhetor Afat Mesëm                                                                         |
| PDZhV  | Programi i Decentralizimit dhe Zhvillimit Vendor                                                     |
| PPQV   | Programi i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore                                                       |
| QQ     | Qeveria qendrore                                                                                     |
| QSh    | Qeveria Shqiptare                                                                                    |
| QV     | Qeverisja vendore                                                                                    |
| RAM    | Rishikim Afat Mesëm                                                                                  |
| RAP    | Reforma e Administratës Publike                                                                      |
| RTA    | Reforma territoriale dhe administrative                                                              |
| SDC    | Agjencia Zviceriane për Bashkëpunim në Zhvillim                                                      |
| SHC    | Shërbimi civil                                                                                       |
| SKNDQV | Strategjia Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore                                 |
| SO     | Objektiv strategjik                                                                                  |
| STAR   | Mbështetje për Projektin e Reformës Territoriale dhe Administrative                                  |
| TAP    | Tatimi i të ardhurave personale                                                                      |
| UNDP   | Programi i Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara                                                        |
| USAID  | Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar                                         |
| VKM    | Vendim i Këshillit të Ministrave                                                                     |
| VV     | Vetëqeverisje vendore                                                                                |
| ZRPP   | Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme                                                       |

# 1. Hyrje

## 1.1. Konteksti mbështetës i SKNDQV

Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SKNDQV) u miratua nga Qeveria Shqiptare (QSh) në vitin 2015, duke përcaktuar objektivat e procesit të decentralizimit në Shqipëri. Ky dokument u hartua dhe u miratua pas një procesi mjaft të gjerë konsultimesh dhe me përfshirjen e një numri të madh ekspertësh, konsulentësh, institucionesh të nivelit kombëtar, përfaqësuesish vendorë si dhe partnerëve ndërkombëtarë të zhvillimit.<sup>16</sup> Në përputhje me frymën e SKNDQV-së u miratua një ligj i ri për vetëqeverisjen vendore<sup>17</sup>, krahas ligjit të ri për ndarjen territoriale dhe administrative të Shqipërisë<sup>18</sup>. Këto tre dokumente hedhin themelet e sistemit të vetëqeverisjes vendore të vendit dhe synojnë forcimin e decentralizimit dhe zmadhimin e hapësirës dhe rëndësisë së qeverisë vendore në kontakt të drejtpërdrejtë me komunitetet dhe qytetarët. Për më tepër, një ligj i ri për financat e qeverisë vendore u miratua në vitin 2017 me qëllim përcaktimin e rregullave, parimeve dhe procedurave të qarta mbi financimin e qeverisë vendore nga burimet vendore dhe buxheti i shtetit; si dhe për përcaktimin e rregullave për menaxhimin e financave publike në nivel vendor.<sup>19</sup>

Për sa i përket kuadrit institucional, janë bërë bërë një sërë ndryshimesh të strukturave kombëtare të cilat janë përgjegjëse për çështje të qeverisjes vendore. Në vitin 2013, QSh caktoi Ministrin e Shtetit për Çështjet Vendore (MShÇV) që kishte si përgjegjësi të nxiste një numër reformash të rëndësishme me ndikim në qeverisjen vendore. Për të mbështetur MShÇV-në u themelua Agjencia Kombëtare për Zbatimin e Reformës Territoriale (AZRT) në varësi të Kryeministrit, e cila mbështeste procesin e shkrirjes reale të bashkive të reja (institucionalisht dhe territorialisht). AZRT-ja ishte gjithashtu përgjegjëse për decentralizimin e funksioneve të reja nga qeveria qendrore (ministritë e linjës) tek qeveritë vendore. Në vitin 2017, pas zgjedhjeve të përgjithshme dhe rikonfirmimit të QSh-së, u realizuan ndryshime thelbësore. MShÇV-ja u shfuqizua dhe çështjet vendore u transferuan si një fushë e përgjegjësisë së Ministrisë së Brendshme. Një Zëvendës Ministër i Brendshëm u ngarkua të merrej në mënyrë të drejtpërdrejtë me çështjet vendore. U ngrit një drejtori për çështjet vendore e cila mbulon politikat kombëtare të

<sup>16</sup> Programi USAID/PPQV krahas shumë partnerëve të tjerë ndërkombëtarë.

<sup>17</sup> Ligj 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

<sup>18</sup> Ligj 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njërive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”

<sup>19</sup> Ligj 68/2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore”

decentralizimit ndërsa AZRT-ja u vendos nën autoritetin e Ministrit të Brendshëm. Emri i AZRT-së ndryshoi në Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV). Drejtoria e Financave Vendore brenda Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë (MFE) u fuqizua edhe më tej.

Ecuria e zbatimit të strategjisë së decentralizimit është vlerësuar nëpërmjet dy Raporteve Vjetore të Monitorimit të viteve 2016 dhe 2017.<sup>20</sup> Sipas raporteve të monitorimit, 36% e aktiviteteve të parashikuara në Planin e Veprimit të Strategjisë së Decentralizimit u përfunduan në fund të vitit 2017, ndërsa 49% e aktiviteteve vijonin ende. Sipas raportimit, procesi i mbledhjes së të dhënave dhe informacioneve, të nevojshme për hartimin e raportit vjetor të monitorimit, ishte i vështirë dhe sfidues, kryesisht për shkak të nivelit të ulët të përgjigjes nga ministritë e linjës që janë aktorë të rëndësishëm për zbatimin e aktiviteteve. Raportet e monitorimit japin shpjegime mbi masën e përmbushjes së aktiviteteve dhe outputeve në përputhje me Planin e Veprimit të SKNDQV-së por nuk ndalen në analizën se deri në cilën masë këto aktivitete kanë pasur ndonjë impakt në nivelin vendor.

Nga ana tjetër, Plani i Veprimit i SKNDQV-së përcakton në terma të përgjithshme drejtimet kryesore të reformës së decentralizimit në nivel sektorial.

## 1.2. Qëllimi dhe objektivi i RAM-it

Me anë të Rishikimit Afat-Mesëm (RAM), vlerësohet zbatimi për tre vitet e para të Strategjisë Ndërsëktoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015-2017.<sup>21</sup> Rishikimi ka si qëllim të informojë autoritetet shqiptare kompetente mbi progresin e arritur, të identifikojë pengesat në zbatim dhe të nxjerrë mësimet për të ripërcaktuar dhe optimizuar veprimet dhe ndërhyrjet për arritjen e objektivave dhe rezultateve të strategjisë.

Objektivat specifike të rishikimit janë si më poshtë:

1. Vlerësimi i efektivitetit të zbatimit të SKNDQV-së dhe Planit të Veprimit 2015-2017;

<sup>20</sup>Raportet vjetore të monitorimit u përgatitën me anë të mbështetjes së projektit të financuar nga Zvicra, DLD, i gjendur në:

[http://www.km.dldp.al/wp-multimedia/decentralization\\_strategy/Raporti%20i%20dyte-STRATEGJIA%20NDËRSEKTORIALE%20PËR%20DECENTRALIZIMIN%20DHE%20QEVERISJEN%20VENDORE.pdf](http://www.km.dldp.al/wp-multimedia/decentralization_strategy/Raporti%20i%20dyte-STRATEGJIA%20NDËRSEKTORIALE%20PËR%20DECENTRALIZIMIN%20DHE%20QEVERISJEN%20VENDORE.pdf)

<sup>21</sup> Megjithatë, Raportet vjetore të vlerësimit janë të disponueshëm vetëm për vitin 2016 dhe 2017. Analiza e RAM-it përfshin të dhëna të përditësuara në Qershor 2018 ku të dhënat ishin të disponueshme nga burime të tjera.



2. Vlerësimi i përshtatshmërisë të objektivave dhe aktiviteteve të reformës së decentralizimit;
3. Vlerësimi i performances dhe efencës së menaxhimit të funksioneve të reja<sup>22</sup>
4. Vlerësimi i efencës të strukturave të menaxhimit për reformën e decentralizimit;
5. Nxjerrja e mësimave dhe dhënia e rekomandimeve në rast se do të jetë e nevojshme rishikimi i strategjisë, ose përgatitja e terrenit për një strategji të re pas 2020-tës.

Ky rishikim afat mesëm shqyrton periudhën nga viti 2015 deri në fillim të vitit 2018 dhe vë në dukje arritjet e tre viteve të para të zbatimit të strategjisë në lidhje me nivelin e arritjeve të objektivave të strategjisë. RAM-i konsiderohet si një element i procesit të përditësimit dhe/ose përmirësimit të strategjisë dhe/ose planit të veprimit për zbatimin e strategjisë për periudhën 2018-2020.

Pyetjet e këtij rishikimi kategorizohen në dy grupe. Pyetjet të cilat trajtojnë *eficencën dhe efektivitetin* kanë në vëmendje vetë nivelin e administratës publike dhe trajtojnë çështje të cilat në thelb janë nën kontrollin e drejtpërdrejtë të autoriteteve zbatuese në nivelin vendor dhe qendror. Pyetjet mbi *përshtatshmërinë, impaktin dhe qëndrueshmërinë*<sup>23</sup> kanë në vëmendje efektet që masat e politikave do të kenë mbi mjedisin e gjerë. Këto pyetjet e fundit janë më të vështira për t'u matur objektivisht dhe janë më pak nën kontrollin e aktorëve operativ.

### 1.3. Metodologjia e Rishikimit

Për të garantuar një rishikim të mirëkoordinuar dhe të besueshëm u përdor një metodologji dhe një qasje sistematike që do të udhëhiqte procesin. Në veçanti u ngrit një grup i posaçëm pune, i përbërë nga zyrtarë të Ministrisë së Brendshme, Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore, Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe ministrive të tjera të linjës, për mbështetjen e procesit të rishikimit. Siç është përcaktuar në Urdhrin e Ministrit<sup>24</sup>, Kryetari i ekipit për procesin e RAM është Zëvendës Ministri i Brendshëm. Termat e referencës për Rishikimin Afat-Mesëm u hartuan nga fundi i muajit Maj 2018. Rishikimi u realizua nga një grup pune i përbërë nga ekspertë të jashtëm, në konsultim të ngushtë me grupin e punës të MB-së. Metodologjia e rishikimit u bazua tek

<sup>22</sup> Ky objektivi është trajtuar në mënyrë të detajuar me anë të një studimi të veçantë mbi performancën e funksioneve të reja që është përgatitur paralelisht me RAM-in me mbështetjen e DLDP-së. Rishikimi Afat-Mesëm shkurtimisht shpjegon funksionet e reja në përgjigje të pyetjeve të vlerësimit.

<sup>23</sup> Impakti dhe qëndrueshmëria janë jashtë kuadrit specifik të RAM-it.

<sup>24</sup> Urdhër nr. 312, datë 28.05.2018 i Ministrit të Brendshëm

kriteret e vlerësimit të projektit<sup>25</sup> të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) me qëllim udhëheqjen optimale të procesit të mbledhjes së të dhënave dhe informacionit (Aneksi 1).

Pyetjet e vlerësimit të përcaktuara në Termat e Referencës kanë udhëhequr procesin e mbledhjes së informacioneve. Përqasja e rishikimit përfshinte mbledhjen e informacioneve mbi indikatorët e përcaktuar për katër grup pyetjet e përshkruara në Aneksin 1 të këtij Raporti; dhe intervista të strukturuar me grupet e aktorëve kryesorë të vlerësimit. Informacioni i nevojshëm për këtë vlerësim u përftua nga dy kanale:

- Të dhëna dytësore: Dokumente publike si dhe raporte të tjera dhe analiza;
- Të dhëna parësore: Së pari, të dhënat u mbledhën me anë të një pyetësi të shpërndarë tek të gjitha bashkitë, ministritë e linjës dhe institucionet qendrore që ndërveprojnë me qeveritë vendore.<sup>26</sup> Së dyti, u zhvilluan intervista të strukturuar me të gjithë target grupet e vlerësimit të projektit në nivel vendor dhe qendror, me synim përgjigjen e pyetjeve të vlerësimit dhe/ose verifikimin e supozimeve të ngritura bazuar në analizën paraprake të informacioneve publike.

I gjithë informacioni i mbledhur u analizua dhe u ballafaqua me burime të tjera nga intervista ose të dhëna faktike/raporte. Informacioni i përpunuar u sintetizua për qëllimet e mëposhtme:

- Paraqitjen e fakteve dhe gjetjeve që lidhen me rezultatet e objektivave strategjike specifike
- Nxjerrja e përfundimeve mbi efektivitetin, efencën dhe përshtatshmërinë e zbatimit të Strategjisë së Decentralizimit;
- Përgatitja e rekomandimeve për rregullimin e objektivave dhe planit të veprimit të Strategjisë së Decentralizimit.

Një sërë takimesh u mbajtën me aktorët për të nxitur ndarjen e perspektivave të ndryshme mbi reformën dhe për validimin e gjetjeve dhe rekomandimeve të rishikimit përpara dorëzimit të raportit final tek Këshilli Konsultativ dhe tek Qeveria e Shqipërisë.

<sup>25</sup><http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

<sup>26</sup> Një raport përmblendës i përgjigjeve nga pyetësi i përgatitur nga Znj. Mirsa Titka, paraqitet në Aneksin 2 të këtij raporti.

Një element i rëndësishëm i procesit të Rishikimit ka qënë dhe përfshirja e drejtpërdrejtë e agjencive zbatuese, gjë që është jashtëzakonisht e rëndësishme për zotërimin e rezultateve nga këto agjenci.

#### 1.4. Kufizimet

Ky rishikim paraqet kufizimet e veta. Së pari, periudha kohore e lejuar për punën në terren ishte mjaft e ngushtë, veçanërisht duke patur parasysh shumëllojshmërinë e fushave / sektorëve të mbuluar nga strategjia. Së dyti koha për analizimin, ndjekjen dhe diskutimin e rezultateve ishte e kufizuar. Intervistat u zhvilluan gjatë periudhës së verës dhe ky fakt e bëri më të vështirë takimin me aktorët.

Analiza e paraqitur në këtë raport rrjedh nga një përjasje cilësore e cila mbështetet tek intervistat me zyrtarët publikë dhe aktorët e jashtëm si dhe tek studimi i raporteve ekzistuese. Gjetjet në këtë rishikim janë tregues të pikëpamjeve të shprehura nga aktorët dhe ekspertët e informuar. Sidoqoftë, niveli i besueshmërisë së vlerësimit do të kishte qënë më i lartë nëse do të kishte patur një proces strikt të mbledhjes së të dhënave dhe analizës të çdo sektori. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për rastet në të cilat të dhënat mund të verifikohen dhe të ballafaqohen. Ekspertët nuk kishin në dispozicion kohën dhe burime të tjera për të verifikuar të gjitha pretendimet e ngritura nëpër intervista dhe në raportet ekzistuese. Kjo qasje mundëson një vlerësim të përgjithshëm të arritjeve por nuk ofron nivelin e besueshmërisë që mund të japë një analizë rigoroze e të dhënave dhe është bazuar kryesisht në intervista, rishikimin e raporteve të monitorimit të progresit dhe raporteve të tjera. Nuk kishte burime të mjaftueshme për të realizuar analizën e thelluar të sektorëve. Megjithatë ky kufizim u lehtësua nëpërmjet validimit të gjetjeve me ballafaqim (triangulation).

Disponueshmëria e të dhënave është një tjetër aspekt thelbësor i këtij rishikimi: kishte mangësi në dokumentacion në disa sektorë të SKNDQV-së, veçanërisht përsa i përket iniciativave të reja në proces. Raporte të tjera (përfshirë raportet e monitorimit të SKNDQV-së) janë kryesisht të përqëndruara tek aktivitetet ndërsa janë të kufizuara në analizën e rezultateve kundrejt planifikimit. Për më tepër, Plani i Veprimit i SKNDQV-së nuk përmban gjithmonë të dhëna të qarta fillestare (baseline) dhe tregues të matshëm për objektivin e rezultateve të pritshme. Jo të gjitha ministritë iu përgjigjën pyetësorëve të shpërndarë për qëllim të këtij rishikimi. Numri i përgjigjeve nga bashkitë ishte mjaft i lartë, megjithëse cilësia e përgjigjeve ishte ndonjëherë tepër e përgjithshme.

## 2. Gjetjet

### 2.1 Vlefshmëria

*Strategjia e decentralizimit ndjek linjën e parimeve të Kartës së Qeverisjes Vendore të Këshillit të Evropës dhe të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Në përgjithësi strategjia e decentralizimit mbetet plotësisht e vlefshme dhe relevante për nevojat e qeverive vendore, qeverisë qendrore dhe aktorëve të tjerë. Ruajtja e vlefshmërisë do të jetë thelbësore në periudhën afat-mesme për të siguruar që përpjekjet do të vijnë për harmonizimin e kornizës strategjike dhe ligjore; duke marrë në konsideratë se po fillojnë të dalin në pah shenja të konkurrencës së natyrshme midis sektorëve/ministrive të linjës dhe qeverisë vendore, veçanërisht në fusha në të cilat parimet e decentralizimit nuk janë të përfshira në korniza sektoriale strategjike dhe ligjore, të tilla si roli i qeverisjes vendore në kujdesin shëndetësor parësor; marrëveshja mbi shpërndarjen e kompetencave në shërbimet para shkollë; ose menaxhimi i pyjeve dhe zhvillimi rural.*

Objektivi i përgjithshëm i Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore

2015-2020 është: “Fuqizimi i qeverisjes vendore dhe procesit të decentralizimit me qëllim garantimin e një efience më të lartë të qeverisjes vendore dhe rritjen e autonomisë financiare dhe funksionale”. Fushat kryesore të veprimit të përcaktuara në strategji janë si më poshtë:<sup>27</sup>

- (i) Finalizimi i reformës administrative-territoriale;
- (ii) Përmirësimi i procesit të decentralizimit të financave publike;
- (iii) Rritja e cilësisë dhe përmirësimi i shërbimeve publike të ofruara nga qeveritë vendore, bazuar në standardet evropiane dhe në përputhje me të drejtat dhe nevojat e qytetarëve;
- (iv) Rritja e transparencës dhe llogaridhënies së qeverisë vendore;
- (v) Rritja e pjesëmarrjes së qytetarëve në përgjithësi dhe të grave në veçanti dhe garantimi i përfaqësimit të interesave të aktorëve në proceset e vendim-marrjes vendore.

<sup>27</sup> Strategjia përcakton një sërë prioritetesh si burime ndërsektoriale të punës për secilin nga objektivat, të cilat janë përcaktuar më vonë.

Strategjia është në linjë me parimet dhe standardet e përcaktuara në Kartën Evropiane të Qeverisjes Vendore<sup>28</sup> dhe me parimet e Hapësirës Administrative Evropiane<sup>29</sup> mbi qeverisjen vendore. Objektivat strategjikë të strategjisë lidhur me 1) rritjen e efikasitetit të strukturave të qeverisë vendore; 2) decentralizimin e financave vendore dhe financimit; 3) zhvillimin e qendrueshëm vendor dhe 4) mirëqeverisjen në nivel vendor janë gjithashtu plotësisht në përputhje me kornizën strategjike kombëtare të përcaktuar në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritet.<sup>30</sup> Megjithatë, vlefshmëria eksplicite e agjendës së politikave të decentralizimit nuk përmendet dukshëm në nivelin e strategjive sektoriale të cilat në disa raste nuk e njohin rolin në rritje të qeverive vendore në nivelin e objektivave dhe masave.<sup>31</sup> Duhet theksuar se procesi i përgatitjes i strategjive sektoriale 2014 – 2020 ka paraprirë ose ka ndodhur në të njëjtën kohë me përgatitjen e strategjisë së decentralizimit gjë që mund të ketë shkaktuar disa mospërputhje mes kornizave strategjike.

Strategjia mbetet mjaft e rëndësishme dhe e vlefshme për nevojat e qeverive vendore. Objektivat e saj janë gjerësisht të pranuar nga aktorët dhe konsiderohen në linjë me rrjedhën e dëshiruar të veprimit. Vitet e para të zbatimit të strategjisë u kryesuan nga tema e decentralizimit administrativ dhe territorial dhe nevoja për të konsoliduar qeveritë e reja vendore. Megjithatë, ka një konsensus të gjerë mes

<sup>28</sup> Strategjia dhe ligji mbi vetëqeverisjen vendore njohin kompetencat e qeverive vendore për menaxhimin e një pjese të konsiderueshme të punëve publike në interes të popullsisë vendore; njeh parimin e subsidiaritetit dhe nënkupton shkallën e autoriteteve të ushtruara në nivel lokal për lloje të ndryshme të funksioneve. Për më tepër këto akte përcaktojnë norma për marrëdhëniet ndërqeveritare në përputhje me parimin e subsidiaritetit, përfshirë mbikëqyrjen e autoriteteve qendrore; si dhe hedhin themelet e autonomisë fiskale të qeverive vendore.

<sup>29</sup> Strategjia përcakton parimet e ligjshmërisë; transparencës dhe hapjes si dhe të llogaridhënies ndaj autoriteteve të tjera sëbashku me parimet e efikasitetit dhe efektivitetit në ndjekjen e politikave publike në përputhje me parimet e përgjithshme të ESA-s. Shiko përshembull “Parimet Evropiane për Administratën Publike” që gjenden në: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf>

<sup>30</sup> Decentralizimi dhe Reforma e Qeverisë Vendore është caktuar si një nga fushat kyçe të punës nën Kapitullin Parimet: Mirëqeverisja, Demokracia dhe Ligjshmëria në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integritet 2015-2020. Objektivat specifike janë plotësisht në përputhje me objektivat strategjikë të SKNDQV-së (shiko faqen 90 të SKZHI II).

<sup>31</sup> Për shembull strategjia për zhvillimin e Arsimit para universitar 2015-2020 ([http://www.arsimi.gov.al/wp-content/uploads/2018/03/FLETORJA-ZYRTARE-STRATEGJIA-APU\\_2014\\_2020.pdf](http://www.arsimi.gov.al/wp-content/uploads/2018/03/FLETORJA-ZYRTARE-STRATEGJIA-APU_2014_2020.pdf)), Aktiviteti A10 identifikon nevojën për të shkuar drejt transferimeve të kushtëzuara të bashkive për arsimin; ndërsa nuk e përmend decentralizimin e plotë administrative të arsimit para shkollor. Strategjia për Zhvillimin Rural 2014 – 2020 në [http://www.bujqesia.gov.al/wp-content/uploads/2018/02/STRATEGJIA\\_NDERSEKTORIALE.pdf](http://www.bujqesia.gov.al/wp-content/uploads/2018/02/STRATEGJIA_NDERSEKTORIALE.pdf) nuk përmend shprehimisht rolin e qeverive vendore përfshirë në lidhje me pyjet (Masa 7); zhvillimi rural i balancuar (Objektivi 3.1.3 Masa 8 dhe Masa 9, ku njësitë vendore njihen me të vërtetë si përfutuese), transferimi i njohurive (know-how) dhe inovacionit (Objektivi 3.1.4 përfshirë zgjatjen e shërbimeve). Megjithatë përmend në mënyrë marginale kompetencat e qeverisë vendore në ujitje dhe kullim si dhe në zhvillimin vendor.

aktorëve se qëllimi i strategjisë së decentralizimit është – dhe duhet të jetë – mjaft më i gjerë se procesi i konsolidimit territorial. Tre vite pas reformës territoriale bashkitë e reja kanë arritur në një farë mase kohezionin territorial dhe shoqëror dhe një vizion të integruar të zhvillimit të tyre. Duke qënë se procesi i konsolidimit është tashmë i plotë<sup>32</sup>, aktorët tregojnë se praktikatat dhe shërbimet duket se kanë kaluar në nivel bashkie në të gjithë vendin; dhe integrimi (ndërsektorial dhe ndër-territorial) po del në pah në nivelin e qeverisë vendore nëpërmjet ndërhyrjeve shumë-tematike. Aktorët presin që cikli i ardhshëm i politikave të ketë në fokus gjithmonë e më shumë rritjen e cilësisë dhe shtrirjen e shërbimeve dhe maksimizimin e përfitimeve – për banorët – nga procesi i decentralizimit. Ruajtja e rëndësisë së objektivave të decentralizimit është kritike në periudhën afat - mesme: tre vite pas miratimit të strategjisë së decentralizimit konteksti i politikave ka ndryshuar dhe tensione sporadike vërehen mes qeverisë vendore dhe qendrore në lidhje me mandatet e politikave. Kjo konkurrencë e natyrshme mes sektorëve/ministrive të linjës dhe qeverisë vendore është karakteristike e cdo procesi decentralizimi – megjithatë, është shumë më e fortë në ato fusha politikash ku parimet e decentralizimit nuk janë përfshirë në kuadrin ligjor dhe strategjik, si për shembull roli i qeverisë vendore në kujdesin shëndetësor parësor; marrëveshje mbi caktimin e kompetencave për shërbimet para shkollore; ose menaxhimi i pyjeve dhe zhvillimi rural.

## 2.2 Efektiviteti

*Seksioni i efektivitetit synon të rishikojë shkallën e arritjes së objektivave të treguesve sasiore të përcaktuara në strategjinë e decentralizimit, me qëllim të identifikimit nëse kontributet për objektivat dhe rezultatet mund të respektohen. Në përgjithësi, përparimi në zbatimin e strategjisë ka qenë i kënaqshëm në të katër shtyllat. Megjithatë mund të jetë e nevojshme të rriten përpjekjet për transferimin e asetëve; harmonizimin dhe plotësimin e kornizave rregullatore që lidhen kryesisht me, por nuk kufizohen me fushat e funksioneve të decentralizuara rishtazi; ose rritjen e transparencës dhe llogaridhënies së qeverive*

<sup>32</sup> Procesi i shkrirjes mori pjesën më të madhe të burimeve gjatë vitit financiar 2015, përfshirë përpjekje të konsiderueshme për konsolidimin fizik dhe financiar si dhe operimin e të ashtuquajturave 'buxhete kalimtare' të 2015-tës. Viti financiar 2016 u programua bazuar në pasqyrën e re territoriale. Një VKM mbi "Miratimin e hartës së përditësuar të kufijve administrative-territoriale të njësuve të qeverisjes vendore" pritet të miratohet brenda vitit 2018. Do të jetë akti i fundit ligjor që do të plotësojë të gjithë paketën e reformës territoriale.

*vendore.*

Në përputhje me Raportin e fundit të Monitorimit të Strategjisë së Decentralizimit (2017) statusi i zbatimit të aktiviteteve është si më poshtë:

| Statusi i Aktiviteteve në 31 Dhjetor 2017 |     |
|-------------------------------------------|-----|
| Aktivitete të përfunduara                 | 36% |
| Aktivitete në vazhdim                     | 49% |
| Aktivitete të vonuara                     | 13% |
| Aktivitete që do të nisin pas 2017        | 2%  |

### Objektiv Strategjik 1: Eficenca e strukturave QV

Reforma territoriale dhe administrative është tema thelbësore e objektivit strategjik. Vizioni dhe objektivat e RTA-së ishin shumë ambicioze; megjithatë ato u arritën përgjithësisht me sukses. Qeveria qendrore dhe partnerët ndërkombëtarë bënë përpjekje të mëdha për mbështetjen e procesit të konsolidimit territorial, administrativ dhe financiar. Aktorët në nivel qendror dhe vendor kanë të njëjtin besim se reforma ka bërë që bashkitë të rrisin aftësitë e tyre menaxhuese dhe kapacitetet e planifikimit të integruar dhe të tërheqin personel më të kualifikuar; të forcojnë kapacitetet për të rritur të ardhurat nga burimet e veta; si dhe të ofrojnë shërbime më cilësore për qytetarët e tyre dhe të rrisin shtrirjen e këtyre shërbimeve.

Roli i qeverisë qendrore në mbështetjen e RTA-së ka qënë thelbësor dhe është shfaqur me anë të mbështetjes së drejtpërdrejtë të aspekteve procedurale dhe administrative të shkrirjes, si dhe nëpërmjet krijimit të Agjencisë për Zbatimin e Reformës Territoriale (sot Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore) e cila ka luajtur një rol kyç në koordinimin e reformës dhe më pas në dhënien e mbështetjes së drejtpërdrejtë për qeveritë vendore. Që nga Janari 2018<sup>33</sup> misioni dhe qëllimi i AZRT-së u ndryshua duke përfshirë disa funksione thelbësore në procesin e decentralizimit dhe marrëdhëniet ndërinstitucionale, përfshirë:

<sup>33</sup> VKM nr. 11, datë 12.01.2018, që ndryshon VKM 83, datë 28 janar 2015 “Mbi ngritjen dhe funksionimin e Agjencisë për Zbatimin e Reformës Territoriale”

- i) Koordinimin e procesit të decentralizimit në mbështetje të Ministrisë përgjegjëse për çështjet vendore si dhe koordinimi me qeveritë vendore dhe ndërmjet dy niveleve të qeverisë;
- ii) Monitrimin e planit të veprimit të strategjisë së decentralizimit; prodhimin e analizave dhe raporteve dhe koordinimin e përmirësimit të kuadrit ligjor në mbështetje të procesit të decentralizimit;
- iii) Këshillimin dhe mbështetjen e qeverive vendore, identifikimin dhe nxitjen e praktikave të mira si dhe informimin e publikut dhe palëve të interesuara;
- iv) Kryerjen e funksioneve të sekretariatit për Këshillin Konsultative midis niveleve qendrore dhe vendore të qeverisjes.

Një numër i rëndësishëm arritjesh kanë hedhur themelet për funksionimin e sistemit të ri të qeverisjes vendore që hyri në fuqi në vitin 2015; përfshirë përpjekjet intensive për transferimin ligjor të aseteve dhe inventarëve financiarë të bashkive të reja. Për më tepër, qeveria qendrore ka qenë vendimtare për mobilizimin e mbështetjes së gjerë teknike dhe financiare të partnerëve të ndërkombëtarë për reformën territoriale - dhe rrjedhimisht për procesin e decentralizimit<sup>34</sup>. Mbështetja e infrastrukturës për bashkitë e reja - kryesisht përmes Fondit për Zhvillimin Rajonal - ka vazhduar në përputhje me planin e veprimit.

Një nga arritjet më të rëndësishme ka qenë krijimi i sporteve me një ndalesë për përmirësimin e cilësisë dhe shpjëtesisë së shërbimeve administrative për qytetarët e nivelit vendor. Që nga viti 2018 është raportuar krijimi i sporteve me një ndalesë në të paktën 18 bashki, nga të cilat 11 mbulojnë të gjithë territorin e bashkisë përkatëse. Ndërkohë, një numër prej tetë bashkish po planifikojnë ngritjen e sporteve me një ndalesë përgjatë vitit 2018.<sup>35</sup> Në kontekstin e reformës territoriale, ngritja e sporteve me një ndalesë bëhet akoma më e rëndësishme për të siguruar mbulimin me shërbime të shpejta edhe në zonat më të largëta të bashkisë. Megjithatë, disa nga aktorët kanë ngritur shqetësime në lidhje me efikasitetin e sporteve me një ndalesë të ndodhura në bashki të ndryshme, duke

<sup>34</sup> Qeveria qendrore dhe AZTR-ja ishin të dobishme në mobilizimin e mbështetjes thelbësore të partnerëve ndërkombëtar për mbështetjen e reformës territoriale përfshirë krijimin e një trusti fondi me shumë donator për mbështetjen e RTA-së (projekti STAR) i menaxhuar nga UNDP, i cili dha mbështetje thelbësore të drejtpërdrejtë për procesin e shkrirjes dhe mes të tjerash bërjen operative të praktikave të reja dhe modeleve në bashkitë e reja. Partnerë të tjerë si DLDP-ja e financuar nga Zvicra, USAID PLGP gjithashtu dhanë një mbështetje të rëndësishme për bashkitë dhe procesin e reformës së decentralizimit.

<sup>35</sup> Sipas raportit të monitorimit të vitit 2017, në fund të vitit 2017 ishin krijuar 11 sporte me njëndalesë të cilat jepnin 109 lloje të ndryshme shërbimesh. Shifrat e mësipërme u raportuan nga Ministria e Brendshme në Gusht 2018.



vënë në dukje se ristrukturimi i procedurave dhe kompetencave nuk ka përfunduar kudo dhe është e paqartë se deri në çfarë mase sportelet me një ndalesë kryejnë shërbime të integruara dhe / apo funksionojnë si zyra të thjeshta të marrjes së kërkesave të shërbimit. Ky aktivitet nuk ka arritur objektivin e 70% të bashkive siç përcaktohet në strategjinë e decentralizimit.<sup>36</sup>

Aktivitetet në kuadër të këtij objekti strategjik kanë synuar gjithashtu krijimin e mjedisit të përshtatshëm për funksionimin e strukturave të qeverisjes vendore në kontekstin e ri, veçanërisht në lidhje me funksionimin efikas të organeve përfaqësuese, konsolidimin e njësive administrative, përmirësimin e bashkëpunimit ndër-vendor dhe ndër-institucional, ndryshimin e ligjit të qeverisjes vendore, etj. Ligji i ri mbi Vetëqeverisjen Vendore<sup>37</sup> rishikoi kompetencat e Kryetarit të Bashkisë me qëllim fuqizimin e kompetencave të tij mbikëqyrëse mbi administratën e brendshme si dhe menaxhimin e interesave pronësore të bashkisë, siç parashikohet në strategji. Departamenti i Administratës Publike dhe Shkolla e Administratës Publike (ASP) në bashkëpunim me partnerët ndërkombëtarë luajtën një rol thelbësor në dhënien e modeleve të organizimit të brendshëm, përshkrimeve standarde të punës, si dhe programeve të trajnimit për kryetarët e rinj të bashkive. ASPA trajtoi me prioritet trajnimet e detyrueshme të prurjeve të reja të shërbimit civil në nivel vendor. NjQV-të këshillohen të përdorin *platformën elektorale e-PAV* për planifikimin e trajnimeve. U trajnuan gjithashtu zyrtarë të nivelit të lartë udhëheqës dhe menaxhimit strategjik, përkatësisht 109 zyrtarë për vitet 2016-2017 dhe 22 për vitin 2018.<sup>38</sup>

Për më tepër, po jepet mbështetje për përgatitjen e Planeve të Përgjithshme Vendore për të përforcuar zhvillimin territorial dhe ekonomik të Bashkive. Deri në vitin 2017 ishin përfunduar 44 Plane të Përgjithshme Vendore<sup>39</sup> dhe hartimi i 16 PPV-ve të tjera ishte në proces, kryesisht të financuara nga buxheti i shtetit dhe të ndihmuara nga Agjencia e Planifikimit Territorial.

<sup>36</sup> Plani i Veprimit tregon numrin e shërbimeve që jepen nga sportelet me një ndalesë por nuk jep një afat kohor për krijimin e këtyre sporteleve në të gjitha Bashkitë. Megjithatë nënkuptohet se brenda vitit 2017 duhet të jepent nga sportelet me një ndalesë në të gjitha Bashkitë 10 shërbime; këto duhet të rriten në 67 deri në vitin 2020. Matrica e Indikatorëve të performancës tregon se 70% (e bashkive) duhet të kenë sportele me një ndalesë deri në vitin 2017.

<sup>37</sup> Ligji 139/2015.

<sup>38</sup> Shiko raportin përmbledhës të pyetësorëve.

<sup>39</sup> Raport Vjetor Monitorimi 2017.

Transferimi i aseteve nga qeveria qendrore tek qeveria vendore mbetet një çështje kontroverse. Strategjia e decentralizimit përcakton se deri në vitin 2017 të paktën 70% e pasurive duhet t'i ishin transferuar Bashkive. Megjithatë dhe pavarësisht akteve të ndryshme ligjore që i veshin bashkitë me kompetencë që nga viti 2015 por edhe më parë, arritjet në këtë fushë janë të vogla. Mungesa e inventarëve të besueshëm dhe gjithpërfshirës të aseteve objekt transferimi është identifikuar nga aktorët si një nga pengesat kryesore të procesit<sup>40</sup>. Në të njëjtën kohë, kjo e bën tepër të vështirë vlerësimin e masës së progresit. Në korrik 2018 gjysma e bashkive raportuan se kanë regjistruar 50% ose më shumë të pasurive.<sup>41</sup> Inventarët e aseteve – kur ekzistojnë – nuk janë të qartë, shpesh përmbajnë vetëm të dhëna nominale dhe nuk kanë informacione thelbësore të tilla si të dhënat e GIS; vlerën; amortizimin e mbledhur dhe të dhëna të tjera të nevojshme. Në disa raste transferimi pengohet nga vështirësi procedurale, si në rastin e transferimit të aseteve nga bordet e kullimit. Ndërsa në pjesën më të madhe të rasteve dokumentacioni është i pasaktë dhe/ose i paplotë. Edhe në rastet kur vështirësitë procedurale janë tejkaluar nuk është e pazakontë që bashkitë nuk kanë burimet financiare për të ndjekur procesin dhe për të regjistruar pranë ZVRPP-ve pasuri me vlerë të dyshimtë tregu.<sup>42</sup>

Forcimi i dialogut dhe llogaridhënia reciproke e qeverisë qendrore dhe vendore është një tjetër objektiv kryesor i shtyllës së parë të strategjisë së decentralizimit. Krijimi i Këshillit Konsultativ si forumi kryesor për konsultimin e strategjive të reja, politikave dhe legjisllacionit që mund të kenë ndikim tek qeverisja vendore është një arritje e rëndësishme. KK-ja ka mbajtur shtatë mbledhje që nga krijimi i saj në Dhjetor 2016<sup>43</sup> dhe roli i saj gradualisht është forcuar ndërsa numri i mbledhjeve është rritur veçanërisht gjatë vitit 2018.

Forumit vlerësohet njëkohësisht nga qeveria qendrore dhe vendore ndërsa mendimet në lidhje me efektivitetin e tij ndryshojnë. Në veçanti një numër aktorësh shprehin shqetësimin e tyre në lidhje me masën e angazhimit të institucioneve të qeverisë qendrore ndaj procesit të konsultimit. Ekziston një konsensus në mendimin se AMVV-ja po ndërmerr përpjekje serioze për mbështetjen e KK-së dhe rritjen e profilit të tij. Megjithatë forumi mbetet i cenueshëm, procedurat për operimin e tij gradualisht po strukturohen

<sup>40</sup> Kjo mangësi është identifikuar si gjatë intervistave ashtu edhe nga pyetësorët.

<sup>41</sup> Të dhënat i referohen përgjigjeve të Bashkive tek pyetësorët. Është e mundshme që shifrat janë mbivlerësuar me asetet që janë aktualisht në përdorim të Bashkive, por që nuk janë regjistruar ende.

<sup>42</sup> Ju lutem shikoni raportin përmbledhës të pyetësorëve në Ankesin 2.

<sup>43</sup> VKM nr 910, datë 21.12.2016

ndërsa mbledhjet dhe pjesëmarrja janë bërë më të rregullta dhe një numër në rritje çështjesh janë trajtuar për diskutim. Aktorët theksojnë se rregullat dhe procedurat për funksionimin e KK-së mund të kenë nevojë të rishikohen për të siguruar diskutime më kuptimplota dhe më efikase ndër të tjera në lidhje me: i) sigurimin që përfaqësuesit e qeverisjes vendore nuk e tejkalojnë numrin e anëtarëve; ii) përfaqësimin e qeverisë qendrore përmes zyrtarëve të lartë drejtues; iii) marrjen e një roli më aktiv nga KK-ja në diskutimin e iniciativave të politikave në një fazë më të hershme të ciklit të politikave, dhe jo vetëm para miratimit të akteve ligjore kur gjasat për ndryshimin e rrjedhës së veprimit janë mjaft të kufizuara; iv) institucionalizimin e diskutimeve dhe opinionëve të shprehura në KK nëpërmjet një dokumenti formal të nxjerrë nga KK-ja.

Drejtimi i fundit i punës në kuadër të kësaj shtylle të strategjisë ka të bëjë me ristrukturimin e organizimit të strukturave të qeverisë qendrore në nivel rajonal / vendor (d.m.th. strukturat e dekoncentruara), në mënyrë që të lehtësohet ndërveprimi i lehtë dhe bashkëpunimi midis dy niveleve të qeverisjes. Në këtë drejtim, miratimi i ligjit të ri për Prefektin e Qarkut<sup>44</sup> rishikon rolin e prefektit kundrejt koordinimit të autoriteteve qendrore në nivel rajonal. Ç'është më e rëndësishmja, roli i Prefektit në lidhje me monitorimin e legjitimitetit të operacioneve të qeverisjes vendore është forcuar lehtësisht<sup>45</sup>; ashtu siç është forcuar autoriteti i prefektit për krijimin e grupeve të punës dhe Task forcave me pjesëmarrjen e detyrueshme të njësive të qeverisjes qendrore dhe vendore për të ndjekur politikat e nivelit kombëtar ose emergjencat rajonale.

## Objektivi Strategjik 2: Autonomia fiskale dhe financiare

Objektivat e strategjisë së decentralizimit në shtyllën e dytë lidhen përkatësisht me: i) rritjen e të ardhurave vendore; ii) përmirësimin dhe thjeshtëzimin e sistemit të transfertave ndërqeveritare; iii) rritjen e huamarrjes vendore; iv) përmirësimin e menaxhimit financiar në nivel vendor. Këto objektiva janë gjithashtu plotësisht të pasqyruara në Strategjinë për Menaxhimin e Financave Publike 2014 – 2020.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Ligji nr 107/2016, datë 27.10.2016.

<sup>45</sup> Nenet 15 – 17 të Ligjit për Prefektin përcaktojnë përgjegjësinë e Prefektit për të verifikuar legjitimitetin e akteve të qeverisë vendore dhe detyrimin e Prefektit të realizojë verifikime në terren të paktën çdo tre muaj në çdo Bashki, dy here më shpesh sesa në legjislaturën e kaluar.

<sup>46</sup> Shtylla 2 e Strategjisë, mbi Menaxhimin e Financave Publike në qeverinë vendore trajton financiat vendore në mënyrë gjithëpërfshirëse. Gjetet në: [http://www.financa.gov.al/wp-content/uploads/2017/09/Albanian\\_PFM\\_strategy\\_2014-2020-1.pdf](http://www.financa.gov.al/wp-content/uploads/2017/09/Albanian_PFM_strategy_2014-2020-1.pdf)

Ecuria e kësaj shtylle ka qënë përgjithësisht pozitive. Burimet e disponueshme për qeverinë vendore janë rritur në mënyrë domethënëse gjatë tre viteve të fundit. Në vitin 2017 buxhetet e qeverive vendore (përfshirë burime të kushtëzuara dhe të pakushtëzuara) arritën në shifrën 61,8 miliardë lekë ose 4% e PBB-së (në ndryshim me 47,8 miliardë lekë ose 3,2% e PBB-së në vitin 2016), në përputhje me objektivin e strategjisë. Financimi diskrecional – si një element i autonomisë financiare dhe vendimmarrëse – është rritur gjithashtu në 35,5 miliardë lekë në vitin 2017, ose 57% e burimeve totale; nga 29 miliardë ose 61% e të gjitha burimeve në vitin 2016. Të ardhurat nga burimet e veta të qeverisë vendore ishin 20,3 miliardë lekë në vitin 2017 (ose 70% e fondeve diskrecionale) dhe 15,2 miliardë lekë në vitin 2016 (ose 43% të fondeve diskrecionale).<sup>47</sup> Fondi i transfertës së pakushtëzuar u rrit në 23,4 miliardë lekë në vitin 2018, çka është një rritje në krahasim me 22 dhe 18 miliardë lekë të viteve 2017 dhe 2016 përkatësisht (përfshirë transfertat specifike).<sup>48</sup>

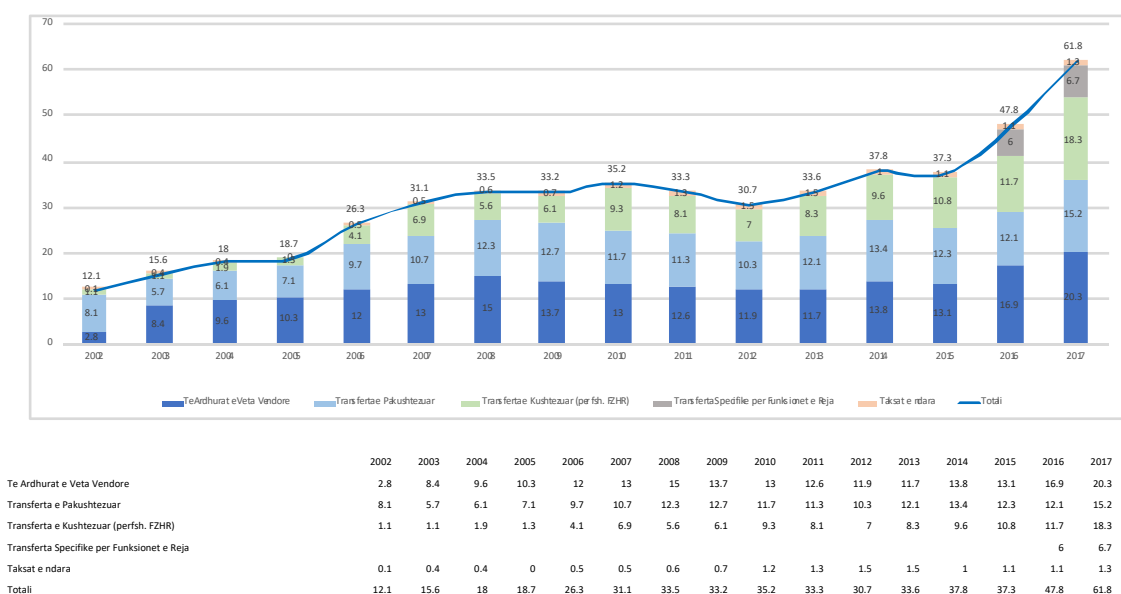


Figura 1 Përbërja e të ardhurave të përgjithshme vendore, në miliardë lekë

<sup>47</sup> Të dhënat janë nga Programi PPQV i USAID-it bazuar në të dhënat e thesarit të MFE-së. Nuk ishte e mundur mbledhja e informacioneve të detajuara mbi performancën financiare të Fondit të Zhvillimit Rajonal nga MFE-ja ose nga ministritë e tjera të linjës.

<sup>48</sup> Fondi i transfertës së pakushtëzuar për bashkitë dhe komunat në vitin 2015, viti i fundit përpara reformës ishte 9,62 miliardë lekë. Duke përjashtuar transfertat specifike, pjesa e transfertave të pakushtëzuara në buxhetin e vitit 2016 (Akti normativ nr.2) ishte 11,4 miliard lekë; në vitin 2017 (Akti Normativ Nr. 3) ishte 13,9 miliardë lekë dhe në vitin 2018 (Akti Normativ Nr. 1) ishte 14,9 miliardë lekë ose 23%; 22% dhe 8% rritje nga viti në vit përkatësisht për vitet 2016, 2017 dhe 2018. Burimi: Tabelat Buxhetore të Ministrisë së Financave.

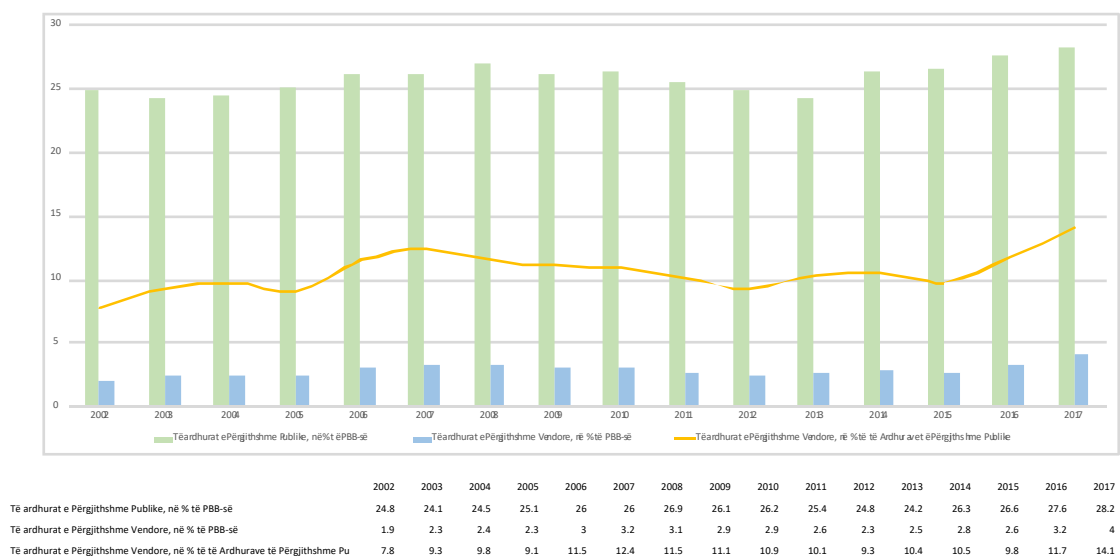


Figura 2 Performanca e të ardhurave publike gjithsej dhe atyre vendore

Midis viteve 2017 dhe 2016 grantet e kushtëzuara paten ritmin më të lartë të rritjes (40% rritje), ndjekur nga rritja e të ardhurave të veta (33%). Duhet vënë në dukje se rritja e të ardhurave të veta ka ardhur kryesisht nga rritja e të ardhurave nga taksa e ndikimit të infrastrukturës kryesisht e përqëndruar në bashkitë e mëdha, e ndjekur nga një rritje e moderuar e taksave të pronës dhe tarifave të shërbimit.

Miratimi i ligjit për financat vendore<sup>49</sup> mund të jetë një nga arritjet kryesore të kësaj shtylle të strategjisë. Përsa i përket sistemit të granteve, që në vitin 2016 u paraqit formula e rishikuar e ekualizimit (barazimit) horizontal të transfertës së pakushtëzuar. Më e rëndësishmja është se ligji i financave vendore përcaktoi rregullin e barazimit vertikal për buxhetin e shtetit, duke përcaktuar që transferimi i pakushtëzuar nuk mund të jetë më i vogël se 1 % i PBB-së së vitit paraardhës, duke kontribuar në rritjen e parashikueshmërisë dhe stabilitetit të burimeve të qeverisjes vendore<sup>50</sup>. Asnjë përparim nuk është bërë në lidhje me sistemin ekzistues të granteve të kushtëzuara, në veçanti të FZHR-së përsa i përket rolit të tij në financimin e qeverisjes vendore<sup>51</sup>. FZHR-ja vazhdon

<sup>49</sup> Ligj 68/2017

<sup>50</sup> Fondi i transfertës së pakushtëzuar për funksionet e përgjithshme ishte 1% e PBB-së për të dy vitet 2017 (e pritshme) dhe 2018 (buxheti I vitit 2018). Fondi i transfertës së pakushtëzuar për pjesën e përgjithshme (bazuar në formulë) dhe transfertat specifike së bashku arritën në 1,4% dhe 1,46% tv PBB-së në vitin 2017 dhe 2018 përkatësisht. Bazuar në Tabelën Fiskale të Buxhetit të Rishikuar 2018 (Akti Normativ Nr. 1), për vitet 2019 dhe 2020 pjesa e përgjithshme do të jetë 0.9% e PBB-së ndërsa pjesa e transfertave specifike do të jetë 0.4% e PBB-së.

<sup>51</sup> Në kuadrin e Reformës së Zhvillimit Rajonal, FZHR-ja është gjithashtu duke pësuar ndryshime strukturore. Megjithatë është e paqartë nëse dhe në cilën masë këto ndryshime do të ndikojnë qeveritë vendore.

të jetë burimi i vetëm më i rëndësishëm për financimin e projekteve më të mëdha të zhvillimit të infrastrukturës në nivel bashkiak por transparenca dhe stabiliteti i skemës kanë qenë shpesh objekt kritikash.

Në linjë me objektivat e strategjisë, me miratimin e ligjit të financave vendore, sistemi i taksave të ndara u ndryshua: niveli i ndarjes për taksën e regjistrimit të automjeteve u rrit në 25% të mbledhjes në favor të bashkive (pak më i vogël se treguesi prej 30% i specifikuar në strategji); ndërsa tatimi i të ardhurave personale u përfshi për herë të parë si taksë e ndarë me 2% të mbledhjes në favor të Bashkive. Edhe pse zbatimi i TAP si taksë e ndarë duhet të kishte filluar që në janar 2018, kjo nuk është bërë ende operative për shkak të vështirësive teknike në identifikimin e origjinës së taksapaguesve në bazën e të dhënave të Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT). Për më tepër, disa bashki raportojnë se ndarja e taksës së rentës minerare gjithashtu nuk ndodh gjithmonë në praktikë.<sup>52</sup>

Ndryshimet e taksës së pronës duke shkuar drejt një sistemi të bazuar tek vlera për taksën e ndërtesës është ndoshta ndryshimi i vetëm më i rëndësishëm i kuadrit rregullator për burimet e veta të qeverisjes vendore. Procesi ka hasur ca vështirësi teknike dhe zbatimi i sistemit të ri u shty në janarin e vitit 2019. Ndërkohë, qeveria qendrore po punon për krijimin e kadastrës fiskale për qëllim të administrimit të taksave të pronës në nivelin vendor dhe ka bërë të ditur qëllimin e saj për të caktuar shoqërinë publike të shpërndarjes së energjisë elektrike (OSHEE-së) si agentin kompetent të mbledhjes së taksës së pronës. Pjesa më e madhe e aktorëve besojnë se OSHEE-ja do të ishte një agent i mirë për mbledhjen e kësaj takse pasi garanton mbulim të mirë territorial si dhe mekanizma eficientë për mbledhjen e taksës. Megjithatë është vënë në dukje se administrimi i taksës – në veçanti përgjegjësia për përcaktimin e agentit duhet të jetë vendore. Disa bashki do të preferonin të administronin drejtëpërdrejtë të paktën segmente të përzgjedhura taksapaguesish dhe që OSHEE-ja të kishte vetëm kompetencën për administrimin e taksapaguesve familjarë. Ndërkohë, bashki të tjera kanë ngritur shqetësimin përse i përket llogaridhënies së një korporate gjigande si OSHEE-ja kundrejt bashkive të mëdha apo të vogla si dhe nevojën për ndërtimin e një sistemi që garanton se do të ketë procedura të përshtatshme për identifikimin e taksapaguesve dhe për ballafaqimin e të dhënave dhe transferimin e rregullt dhe në kohë të të ardhurave.

<sup>52</sup> Ligji 9975/2008 i ndryshuar përcakton se 5% e të ardhurave nga taksa e rentës minerare duhet të ndahen me bashkitë përkatëse. Bashkia Maliq raporton se nuk merr ende asnjë të ardhur nga kjo taksë.

Përsa i përket autonomisë fiskale nuk është regjistruar asnjë përparim madhor, ose përparim tjetër. Ndryshimet më të fundit të Ligjit mbi sistemin e taksave vendore<sup>53</sup> kanë përcaktuar nivele reference për gati të gjitha taksat. Diskrecioni vendor në ndryshimin e masës së taksës ruhet vetëm për taksën e pasurisë në masën +/-30% të niveleve treguese të ligjit. Nga ana tjetër, ligji për financat vendore vendos një parim të rëndësishëm që lidh nivelet e tarifave të shërbimeve me kostot e furnizimit të shërbimeve<sup>54</sup>. Është me rëndësi të përmendet se ka një numër përplasjesh dhe mospërputhjesh në kuadrin ligjor për taksat vendore.<sup>55</sup>

Ligji mbi financat vendore vendosi lidhje të rëndësishme mes planifikimit strategjik dhe buxhetimit; si rrjedhojë e të cilave raportohet se cilësia e PBA-ve të përgatitura nga bashkitë është përmirësuar dukshëm. Ministria e Financave ndoqi këtë rrugë duke nxjerrë udhëzime mbi procesin buxhetor afat mesëm dhe strukturën e programeve buxhetore të QV-ve<sup>56</sup>. Për më tepër, Ministria e Financave u jep qeverive vendore komente dhe udhëzime mbi aspekte formale dhe thelbësore të PBA-ve të tyre brenda muajit qershor të secilit vit. Gjithashtu Ministria e Financave mbështeti përgatitjen e një kurrikule trajnimit mbi çështjet e buxhetit vendor dhe mbajti një kurs për zyrtarët e buxhetit nëpërmjet ASPA-s në pranverën e vitit 2018.<sup>57</sup>

Ndërsa është ende herët për vlerësimin e aspekteve thelbësore (si p.sh përputhshmëria buxhetore; vlerësimet realiste; qëndrueshmëria gjatë viteve etj.), ligji për financat vendore ka qartësuar procesin e buxhetimit në nivelin vendor dhe ka vendosur një seri shtyllash për menaxhim të kujdesshëm financiar në nivel vendor, duke përfshirë parakushtet për parashikime realiste të buxhetit, rregullat për transfertat ndërqeveritare, burimet e veta vendore dhe monitorimin dhe kontrollin e zabitimit të buxhetit. Sidoqoftë, shqetësimet

<sup>53</sup> Ligj 9632/2006

<sup>54</sup> Në linjë me këtë parim është miratuar një metodologji për llogaritjen e tarifës së shërbimit për menaxhimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta. Shiko seksionin e SO3.

<sup>55</sup> Ndërmjet ligjit organik për QV, ligjit për taksat vendore dhe ligjit për taksat kombëtare.

<sup>56</sup> Udhëzimi nr. 3, datë 30.7.2018, "Mbi procedurat standarde për përgatitjen e buxheteve afat mesme të njëjësive të vetëqeverisjes vendore". Udhëzimi përcakton një strukturë me 36 programe buxhetore për t'u përdorur në nivel QV-je gjë që është vlerësuar nga disa qeveri vendore dhe ekspertë të pavarur si tepër e detajuar në nivelin programues (p.sh cenon lidhjet e forta mes objektivave strategjike dhe rezultateve të pritshme të programit buxhetor). Këto supozime duhet të testohen nga MFE dhe të ndiqen gjatë ciklit të ardhshëm buxhetor me qëllim marrjen e masave korrigjuese nëse del e nevojshme. Bashkive iu vendos në dispozicion një Instrument i Planifikimit Financiar (IPF) me bazë Excel-i për t'i mbështetur me procesin e planifikimit buxhetor afat mesëm.

<sup>57</sup> Kurrikulat e trajnimit u zhvilluan nga MFE-ja me asistencën e DLDP-së dhe kursi u mbajt nëpërmjet ASPA-s.

vazhdojnë të ekzistojnë ndërmjet qeverive vendore në lidhje me shkallën e mbikëqyrjes nga Ministria e Financave dhe masën deri në të cilën personeli i MFE-së ka burimet e mjaftueshme për të përpunuar dhe përdorur në mënyrë kuptimplote sasinë e informacionit të dhënë.<sup>58</sup> Bashkitë kanë vënë gjithashtu në dukje se ligji i ri ka sjellë rritjen e barrës së raportimit si dhe vendosjen e një kalendari buxhetor i cili është në një fare mënyre jo realist; si dhe mungesën e proporcionalitetit në përcaktimin e sanksioneve administrative<sup>59</sup>.

Megjithë ecurinë pozitive, sfidat janë e kuadrit financiar vazhdojnë të jenë të pranishme. 90% e QV-ve kanë mbledhur detyrime të prapambetura, edhe pse stoku i tyre ka zbritur nga 12.2 miliardë lekë në vitin 2017 në 7.4 miliardë lekë në qershor 2018<sup>60</sup>.

Disa bashki kanë vënë në dukje se një përpjekje e bashkërenduar për të mbështetur bashkitë të rimëkëmben nga ky presioni financiar do të ishte me vlerë me synim çlirimin e burimeve për investimet publike; kjo sidomos në rastet kur borxhi është trashëguar nga ish-komunat.<sup>61</sup> Gjithashtu, nuk janë ndërmarrë hapa për të mundësuar huamarrjen e qeverive vendore. Nuk duket të ketë nisur asnjë vlerësim i kapacitetit të huamarrjes së pushtetit vendor nga Ministria e Financave megjithëse ky vlerësim duhet të ndërmerrej brenda vitit 2016. Ndërkohë, nuk ka nisur asnjë dialog mbi nevojën për të shpërndarë një pjesë të vogël të borxhit të përgjithshëm publik për huamarrjen e qeverisë vendore.

Ndërsa sistemi i informatizuar i thesarit (AGFIS) është aktualisht në zhvillim/zgjerim e sipër nën udhëheqjen e Ministrisë së Financave, nuk është rënë dakord mbi afatet në lidhje me aksesin e drejtpërdrejtë të qeverisë vendore në sistemin e thesarit. Bashkia e Tiranës është e vetmja Bashki me akses në kohë reale tek sistemi i thesarit. Në vitin 2017, Ministria e Financave dhe Ekonomia vendosi kufizime shumë të rrepta të limiteve të përdorimit të fondeve për shpenzimet e qeverisë lokale duke nisur nga java e parë e Nëntorit deri në fund të vitit. Sipas Bashkisë së Shkodrës, kjo gjë cenoi rëndë operacionet e qeverive vendore dhe krijoi presion në ushtrimin normal të funksioneve të tyre; çka prodhoi pasoja përtej javëve të para të vitit të ri financiar.

<sup>58</sup> Megjithatë Drejtoria e Financave Vendore në MFE ka arritur të rishikojë dhe japë komente për të gjitha qeveritë vendore gjatë ciklit PBAM 2019-2021. Komentet kanë natyrë këshilluese dhe jo detyruese dhe kanë si qëllim mbështetjen e qeverive vendore në përmirësimin e konsistencës dhe praktikave buxhetore.

<sup>59</sup> Neni 61 i Ligjit 68/2017.

<sup>60</sup> Burim: Intervistat e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

<sup>61</sup> Lutemi shiko gjithashtu Aneksin 2. Megjithatë, borxhet e trashëguara nga komunat nuk janë detyrimisht pjesa më e lartë e detyrimeve të prapambetura.



### Objektivi strategjik 3: Zhvillim ekonomik i qëndrueshëm

Hapa domethënës janë bërë në fushën e funksioneve të veta (historike). Përcaktimi i përgjegjësi historike nuk ka ndryshuar në mënyrë drastike nga periudha para strategjisë. Por rikonfigurimi i qeverisjeve vendore ka bërë të mundur hapa cilësorë në dhënien e shërbimeve; veçanërisht në menaxhimin e mbetjeve të ngurta, menaxhimin e furnizimit me ujë, planifikimin dhe realizimin e investimeve në shkallë të gjerë. Sfidat e financimit mbeten sidomos për projektet në shkallë të gjerë.

Në sektorin **e furnizimit me ujë** reforma territoriale bëri të mundur rikonfigurimin e ndërmarrjeve të ujit, për të pasqyruar kufijtë e rinj të qeverisjeve vendore. Aktualisht, në shumicën e rasteve, bashkitë veprojnë si aksionerë të vetëm të ndërmarrjeve të ujësjellësve (58 Sh.A. dhe 151 sisteme rurale të ujit), që krahas mbikëqyrjes më të mirë të operacioneve nga ana e kryebashkiakut, sikurse garantohet nga ligji organik, krijojnë parakushtet për një menaxhim më të mirë të sektorit. Në fakt, ka fakte të përmirësimit të menaxhimit të furnizimit me ujë – sipas Ministrisë së Infrastrukturës, niveli i informalitetit po ulët<sup>62</sup> dhe shumë bashki po ndërmarrin hapa për konsolidimin financiar dhe të aseteve të kompanive të ujësjellësit, si dhe për zhvillimin e planeve të biznesit. Megjithatë Raporti i Performancës së Sektorit të Ujit, i përgatitur nga Enti Rregullator i Ujit (ERRU)<sup>63</sup> tregon që nuk janë bërë përmirësime të dukshme, në veçanti për uljen e kostove dhe përmirësimin e efektshmërisë operacionale. Veç kësaj, infrastruktura në këtë sistem është zakonisht e vjetëruar dhe nuk është mirëmbajtur prej vitesh. 37 nga 58 kompanitë e ujit subvencionohen nga buxheti i shtetit. Ka nevojë urgjente për investime të mëdha, të cilat nuk mund të sigurohen pa mbështetjen e buxhetit të shtetit. Struktura financiare e sektorit është shumë e deformuar: tarifat e ujit mbulojnë vetëm deri 50% të kostove<sup>64</sup>, sasia e humbjeve të ujit mbetet e lartë në 64%<sup>65</sup> dhe hendeuku në investime është domethënës

<sup>62</sup>Ministria e Infrastrukturës raporton që, për shembull, mbi 20 mijë klientë janë formalizuar gjatë muajve të fundit, shih <http://www.infrastruktura.gov.al/zv-ministri%20bonati%20mbi%2020%20mije%20kontrata%20te%20reja%20uji%20ne%20pak%20muaj/>

<sup>63</sup> Autoriteti Rregullator i Ujit i Shqipërisë, “Raport për Performancën në Furnizimin me Ujë dhe Kanalizime 2017”, [http://www.erru.al/doc/Raporti\\_Performances\\_2017\\_eng.pdf](http://www.erru.al/doc/Raporti_Performances_2017_eng.pdf)

<sup>64</sup> David Michaud, Practice Manager, World Bank, i disponueshëm në [http://www.calm.md/public/files/presentation\\_WB\\_Albania\\_Financing\\_strategy.pdf](http://www.calm.md/public/files/presentation_WB_Albania_Financing_strategy.pdf). Shih edhe “Albania: Water Supply and Sewerage Financing Options” by L. Sotiri (GoA) and COWI, maj 2017, i disponueshëm në [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiShZxsp\\_eAhvFzKQKHWFfAFkQFjAAegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.danube-water-program.org%2Fmedia%2FEvents%2F2017%2FDWC\\_2017%2FPresentations%2FDay\\_1%2FSession\\_2\\_Strategic\\_Financial\\_Planning%2F2-Sotiri\\_Jacobsen\\_The\\_case\\_of\\_Albania.pptx&usq=AOvVaw1Q3qz89RYUS8M3B58aZuxW](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiShZxsp_eAhvFzKQKHWFfAFkQFjAAegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.danube-water-program.org%2Fmedia%2FEvents%2F2017%2FDWC_2017%2FPresentations%2FDay_1%2FSession_2_Strategic_Financial_Planning%2F2-Sotiri_Jacobsen_The_case_of_Albania.pptx&usq=AOvVaw1Q3qz89RYUS8M3B58aZuxW)

<sup>65</sup>[http://www.erru.al/doc/Raporti\\_Performances\\_2017\\_eng.pdf](http://www.erru.al/doc/Raporti_Performances_2017_eng.pdf)

përballë nevojave për financime. Kohët e fundit qeveria ka përpunuar një strategji investimesh në sektor, që njeh problemet strukturore, papërbalueshmërinë e nevojave për investime dhe nivelin e ulët të mbulimit të shërbimeve të furnizimit me ujë, sidomos jashtë zonave urbane. Strategjia e financimit të sektorit<sup>66</sup> ka përpunuar një sërë skenarësh që parashikojnë opsionin më të realizueshëm, si një përmirësim gradual (por jo optimal) të mbulimit, krahas forcimit të fokusit mbi përmirësimet e efektivitetit dhe rritjen graduale të tarifave. Në këtë kontekst, qeveria ka njoftuar gjithashtu se do të financojë sektorin e furnizimit me ujë me 30 milionë euro në vit mbi bazën e një sistemi grantesh për performancën.<sup>67</sup> Ndonëse ky koncept është përsëritur prej disa vjetësh nga qeveria qendrore, kriteret për dhënien e këtyre granteve sipas performancës mbeten të paqarta për bashkitë. Kjo është pranuar edhe nga ERRU, që tregon se në fillim të vitit 2018 çdo bashki (furnizimi me ujë) duhet të lidhte një kontratë performance me Agjencinë Kombëtare e Ujësjellës Kanalizimeve (AKUK) në emër të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë (MIE). Kontrata, e bazuar në treguesit e performancës, përfshinte dhënien e fondeve stimuluese për subvencione ose investime fizike; por ishte e vështirë të përcaktoheshin në atë kohë vlera fillestare të besueshme për treguesit e performancës. Veç kësaj, kohët e fundit qeveria qendrore ka nisur një proces për përpunimin e legjislacionit specifik për sektorin e ujit. Koncepti i kësaj reforme të re është ende në zhvillim e sipër, por duket se synon në ribashkimin e sistemeve të ujit, ndoshta të ndihmuara nga skema të bazura tek stimujt. Ky zhvillim i fundit nuk ka qenë parashikuar në strategjinë e decentralizimit.

Sfidat në sektorin e **kanalizimeve dhe trajtimit të ujit të përdorur** janë të ngjashme, në mos edhe më të spikatura se në furnizimin me ujë përse i përket mbulimit dhe cilësisë së shërbimeve, si dhe në hendekun e investimeve. Sistemet e kanalizimeve janë thuajse joekzistuese jashtë zonave urbane; kurse impiantet për trajtimin e ujit të përdorur janë shumë të kufizuara. Qeveria ka përpunuar një masterplan për impiantet e trajtimit të ujit të përdorur<sup>68</sup>, i cili parashikon nevojën për të rishikuar tarifat e zhendosjes së ujit të përdorur. Natyrisht, procesi i imponimit të tarifave të reja ose i rritjes së atyre ekzistuese nuk është shumë e pëlqyeshme për qeveritë vendore, të cilat janë ngurruese për shkak

<sup>66</sup>Draft i Strategjisë Kombëtare për financimin e sektorit të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve.

<sup>67</sup>PBAM 2019 – 2021, [www.financa.gov.al](http://www.financa.gov.al)

<sup>68</sup>Strategjia më e fundit publikisht e disponueshme është Strategjia Kombëtare e Sektorit të Ujit 2011–2017 e disponueshme në [http://www.erru.al/doc/NATIONAL\\_STRATEGY\\_OF\\_WS.pdf](http://www.erru.al/doc/NATIONAL_STRATEGY_OF_WS.pdf). Por Ministria e Infrastrukturës ka bërë të ditur që është përpunuar një masterplanil rishikuar. Përpunimi i masterplanit është përmendur gjithashtu në IPA Action Document for Support to Water Management, i disponueshëm në [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa\\_2016-038718-5\\_support\\_to\\_water\\_management.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_2016-038718-5_support_to_water_management.pdf)

të kostos politike të perceptuar. Nga ana tjetër, shërbimet e trajtimit të ujit të përdorur mund të mos ofrohen nga çdo qeverisje e veçantë lokale, por të sigurohen më mirë në shkallë rajonale. Një proces i kujdesshëm analize dhe vlerësimi, duke përfshirë negociatat me qeverisjet vendore, duhet t'u paraprijë zhvillimeve të mëtejshme në këtë sektor. Në tërësi, sektori i furnizimit të ujit dhe kanalizimeve po kalon përmes një reforme të gjithanshme dhe perspektivat mbeten të paqarta për qeverisjet vendore në mungesë të të angazhimeve të qarta financiare.

Qeverisjet vendore kryejnë edhe **funksiione të tjera të lidhura me ujërat**; si pjesëmarrja në komitetet rajonale të baseneve ujore (që buron nga ligjet e sektorit). Sipas përfaqësuesve të Ministrisë së Infrastrukturës dhe AKUK, jo të gjitha qeverisjet vendore e marrin seriozisht këtë rol dhe nuk arrijnë të rrokin rëndësinë e menaxhimit të burimeve ujore për përgjegjësi të tjera të drejtpërdrejta në nivel lokal, duke përfshirë furnizimin me ujë ose ujitjen. Në të njëjtën kohë, është e nevojshme të forcohen autoritetet monitoruese të bashkive, sidomos në lidhje me menaxhimin e burimeve ujore.

Përsa u takon **transportit dhe infrastrukturës rrugore**; bashkitë morën përgjegjësinë e menaxhimit të rrjetit rrugor rural dhe urban, që më parë ishte nën përgjegjësinë e komunave dhe/ose qarqeve. Inventari i rrugëve është kryer, por nuk ka plane për të zhvilluar një kuadër të integruar të mirëmbajtjes së rrugëve, me gjithë që kjo ka qenë parashikuar në planin e veprimit të strategjisë. Është raportuar nga bashkitë që përqendrimi i fondeve për shkak të bashkimeve ka çuar në fuqi shumë më të lartë investuese nga burimet e qeverisjes vendore, nga kanë përfituar edhe komunitetet rurale, siç është demonstruar nga dëshmitë empirike në bashkitë e konsultuara<sup>69</sup>. Ndryshimet e fundit në ligjin e transportit rrugor<sup>70</sup> supozohet të kenë rritur autoritetin e qeverisjeve vendore në transportin rrugor, duke përfshirë autoritetin për të miratuar tarifat e transportit publik dhe për të licensuar operatorët. Por qeveritë vendore tregojnë që ndryshimet e fundit e kanë ngushtuar autoritetin bashkiak në menaxhimin e itinerareve, orareve dhe licencave të transportit publik.

Strategjia e re e **Menaxhimit të Integruar të Mbetjeve** përgjithësisht është në linjë me parimet e decentralizimit: qeveria qendrore mban funksionet e politikës dhe monitorimit;

<sup>69</sup>Për shembull, një nga shembujt e shumtë në bashkinë e Tiranës ishte ai i një investimi rrugor në njësinë administrative të Krrabës gjatë vitit 2017, fondet për të cilin qenë 8 herë më të mëdha se se buxheti vjetor i ish-komunës së Krrabës. Edhe bashkia e Shkodrës pohonte që investimet në komunitetet rurale ishin përparësi konkrete.

<sup>70</sup> Ligji 8308/1998

ndërsa qeverisjet vendore kanë përgjegjësinë e shërbimit dhe investimit. Një VKM e re<sup>71</sup> për masat dhe kostot e menaxhimit të integruar të mbetjeve jep orientim për qeverisjet vendore. Shërbimet për menaxhimin e mbetjeve mbeten të financuara kryesisht nga buxheti i përgjithshëm i qeverisjeve vendore – ulja e kostove të shërbimeve nëpërmjet tarifave të shërbimit është shumë e pakët dhe bashkitë ngurrojnë të rrisin tarifat për shkak të kostove politike. Reforma territoriale ka sjellë përfitime të dukshme në sektor: mbulimi i territorit nga shërbimet e largimit të mbetjeve të ngurta është rritur në 80 % (nga 60% para reformës)<sup>72</sup>, në sajë të përpjekjeve më të mëdha të bashkive për të zgjeruar mbulimin e zonat e mbuluara nga shërbimi në territoret e ish-komunave. Menaxhimi/trajtimi i integruar i mbetjeve mbetet një sfidë. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTM) ka përpunuar një masterplan për landfillet dhe vendgrumbullimet e kontrolluara; ndërkaq MTM raporton që janë identifikuar 199 vendgrumbullime të dikurshme të paligjshme mbeturinash dhe veprimtaritë kanë rreshtur<sup>73</sup>. Edhe trajtimi i mbetjeve është zakonisht një shërbim rajonal, që nuk mund të kryhet nga çdo qeverisje vendore e veçantë. Përgjegjësia për përzgjedhjen e vendeve për impiantet e trajtimit të mbetjeve dhe monitorimin e standardeve është mbajtur kombëtare. MTM po zbaton një proces më të rreptë monitorimi dhe ka intensifikuar bashkëpunimin dhe bashkërendimin me bashkitë, duke përfshirë veprimtari të përqëndruara si Aksioni Shqipëria e Pastër. Në të njëjtën kohë, vazhdon puna për ngritjen e impianteve moderne të trajtimit.

Në **mbrojtjen e mjedisit**, ndarja e autoritetit midis niveleve qendrore dhe vendore të qeverisjes mbetet e paqartë. Ligji 139/2015 sanksionin mbrojtjen nga ndotja e ajrit, ujit dhe ajo akustike si funksione bashkiake. Megjithatë, ajo menaxhohet plotësisht si funksion qendror nën autoritetin e Inspektoriatit Qendror. Bashkitë nuk kanë kompetenca rregullatore (d.m.th. leje, licenca) dhe përgjegjësia për të përpunuar plane të veprimit mjedisor ngjan se shihet thjesht si një formalitet. Kompetencat administrative bashkiake janë jashtëzakonisht të kufizuara (pra kanë mundësi për sanksione minimale për shkelje nga policia bashkiake, thuajse pa asnjë ndikim).

<sup>71</sup> Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 319, datë 31.5.2018, “Për miratimin e masave për trajtimin e integruar të mbetjeve”.

<sup>72</sup> Intervistë me zëvendësministrin e Mjedisit.

<sup>73</sup> Menaxhimi i Integruar i Mbetjeve të Ngurta në Shqipëri– Sector Study for Investment Demand (ISWM Masterplan)

<sup>74</sup> Reduktimi i Rezikut në Vendgrumbullimet e mbeturinave, Raporti përfundimtar, Tiranë 2018; dhe amendamentet për VKM nr. 452 datë 11.7.2012 “Për landfillet e mbetjeve”.

Arsimi parauniversitar, kujdesi shëndetësor parësor dhe kujdesi shoqëror ishin klasifikuar bashkarisht si “funksione të përbashkëta” në kuadrin e vjetër ligjor (shih ligjin 8652/2000) dhe në vetë strategjinë e decentralizimit. Koncepti i funksionit të përbashkët emërtonte “ato funksione për të cilat njësitë e qeverisjes vendore kanë pjesën e vet të përgjegjësisë të dallueshme nga pjesa e përgjegjësisë së dhënë pushtetit qendror, si dhe që bashkëshoqërohen përpjestimisht me kompetenca, të cilat ushtrohen në mënyrë autonome”.<sup>75</sup> Në legjislacionin aktual, përgjegjësitë e bashkive në sektorët e lartpërmendur janë përkufizuar ngushtë<sup>76</sup> dhe janë sanksionuar si funksione “të vetat”. Në thelb, ndryshimi ndërmjet kuadrit të mëparshëm dhe të tanishëm ligjor për qeverisjen vendore është vetëm semantik; por përkufizimi i ri nuk arrin të përcjellë ndërveprimin e ngushtë midis dy niveleve të qeverisjes që është vendimtar për kryerjen e këtyre funksioneve, për shkak të vetë natyrës së tyre.

Në **arsimin parauniversitar**, ndryshimi më i madh i shkaktuar nga strategjia e decentralizimit dhe rrjedhimisht nga ligji i ri për qeverisjen vendore është kalimi tek bashkitë të autoritetit të plotë mbi sistemin parashkollor (kopshtet e fëmijëve). Megjithatë, vazhdon të ketë mospërputhje midis ligjit 139/2015 dhe ligjit për arsimin parauniversitar<sup>77</sup>, i cili ka dobësuar autoritetin e plotë administrues të sistemit parashkollor (kopshtet e fëmijëve) nga bashkitë. Aktualisht, autoriteti mbi rekrutimin e personelit është shumë i debatuar. Veç kësaj, transporti i mësuesve dhe nxënësve u ricentralizua, me sa duket për shkak se qeverisjet vendore nuk u “treguan të përgjegjshme” për sigurimin e shërbimit.<sup>78</sup> Por këto mosmarrëveshje mund të zbulojnë mangësi më të thella në shkëmbimin e informacionit dhe në menaxhimin e brendshëm të shkollave dhe drejtorive arsimore rajonale. Ministria e Arsimit i ka bërë shumë rezistencë thellimit të procesit të decentralizimit.<sup>79</sup> Nga ana e tyre, shumë bashki dhe aktorë të tjerë janë të mendimit që kompetencat bashkiake në sistemin arsimor parauniversitar duhet të forcohen, duke përfshirë midis të tjerash mbikëqyrjen bashkiake mbi administrimin e personelit në të gjitha nivelet, me qëllim që të sigurohet një llogaridhënie më e mirë e personelit arsimor

<sup>75</sup> Ligji 8652/2000 (i shfuqizuar), neni 3/2.

<sup>76</sup> Për shembull, neni 23/11 i ligjit 139/2015 i përkufizon “ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor parauniversitar, me përjashtim të shkollave profesionale” si funksione të tyre. Po kështu, neni 23/13 përkufizon përgjegjësi të ngjashme në kujdesin shëndetësor parësor.

<sup>77</sup> Ligji 69/2012

<sup>78</sup> Sikurse raportohet nga Ministria e Arsimit, Sporteve dhe Rinisë.

<sup>79</sup> Diskutimi kryesor shkaktohet nga mospërputhjet në ligjin sektorial, që përkufizon kompetencat e veçanta të Ministrisë së Arsimit në emërimin e e personelit arsimor dhe ligjit organik të QV. Një prokelitigj i rishikuar në parlament pritet të trajtojë këto mospërputhje.

ndaj komuniteteve lokale, sidomos në zonat rurale. Sfida të tjera në sistem dhe burim diskutimesh midis ministrisë së linjës dhe bashkive përfshijnë mundësinë e racionalizimit të mjediseve shkollore në zonat rurale, cilësinë e mësuesve në zona të largëta dhe disponueshmërinë e burimeve njerëzore të kualifikuara. Ministria e Arsimit, Sporteve dhe Rinisë dhe (MASR) dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE) aktualisht po diskutojnë ripërkufizimin e formulës së pakushtëzuar të transferimit, për të përfshirë një variabël të lidhur më shumë me arsimin, të bazuar në mbi numrin e nxënësve dhe shkollave. Kjo nismë nuk është diskutuar në strategjinë e decentralizimit, por është sugjeruar në strategjinë e sektorit të arsimit parauniversitar.

Sipas ligjit organik të qeverisjes vendore, kompetencat bashkiake në **kujdesin shëndetësor parësor** kanë të bëjnë me mirëmbajtjen e mjediseve të kujdesit shëndetësor parësor (në të njëjtën mënyrë si në arsimin parauniversitar) dhe me disa funksione të shëndetit publik. Në praktikë, të gjitha këto funksione mbahen plotësisht nga qeverisja qendrore, ndonëse disa qeverisje vendore kryejnë punime mirëmbajtjeje në shkallë të vogël për qendrat e kudesit shëndetësor parësor.

Kuadri strategjik dhe ligjor për **mbrojtjen shoqërore dhe shërbimet e kujdesit shoqëror** është në linjë me parimet e decentralizimit të përkufizuara në SKNDQV, duke njohur rolin e qeverisjeve vendore në identifikimin dhe mbështetjen për popullsinë në nevojë. Ligji për sektorin<sup>80</sup> ka përkufizuar koncepte të tilla si shporta minimale e shërbimeve (d.m.th. standardet minimale). Por në praktikë nuk është arritur progres i qartë. Disa qendra të kujdesit shoqëror janë decentralizuar teorikisht nga mesi i viteve 2000, por shumica vazhdon të veprojë si institucion i qeverisjes qendrore (duke i raportuar financiarisht dhe administrativisht ministrisë së linjës). Një tjetër grup i vogël qendrash të kujdesit shoqëror u transferuan më 2016 nën autoritetin bashkiak dhe aktualisht financohen nëpërmjet transfertave specifike. Shërbimet e kujdesit shoqëror janë të pakta në shkallë kombëtare dhe mungojnë plotësisht në shumicën e bashkive me madhësi të vogël apo të mesme.<sup>81</sup> Financimi i sektorit mbetet një sfidë. Ngritja e një fondi social, për të financuar krijimin dhe funksionimin e shërbimeve në nivel lokal, pritet të mbështesë qeverisjet lokale në krijimin dhe shtrirjen e gamës së shërbimeve shoqërore. Megjithatë burimet e financimit dhe detajet operationale të fondit social mbeten të paqarta, ndërkohë që kuadri ligjor rregullator është aktualisht në përpunim.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Ligji për shërbimet e kujdesit shoqëror.

<sup>81</sup> Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Shoqërore raporton që janë 27 bashki që nuk ofrojnë asnjë shërbim të kujdesit shoqëror.

<sup>82</sup> Një grup pune është ngritur për këtë qëllim me Urdhër Kryeministri nr.100, datë 16.7.2018, përgjegjës për hartimin e metodologjisë për përllogaritjen e fondeve për financimin e shërbimeve të

Funksionet e qeverisjes vendore në mbrojtjen shoqërore – lehtësimin e varfërisë janë centralizuar dhe qeverisjet vendore veprojnë si agjentë të qeverisë qendrore në menaxhimin e skemës së lehtësimit të varfërisë me para në dorë (*cash*). Ky ndryshim në politikë është pasqyruar si duhet në kuadrin ligjor, por publiku nuk është ndërgjegjësuar plotësisht. Ndryshimet e fundit në sitemin e përfitimeve monetare ndonjëherë kanë cenuar besimin te bashkitë dhe kanë krijuar vështirësi në aktivitetin e zyrave të mbrojtjes shoqërore bashkiake. Aktualisht, bashkitë kanë shumë pak kompetenca vendore për të ndihmuar grupet e cënueshme jashtë skemës së kombëtare të përfitimeve monetare.

Përsa përket **fukioneve të decentralizuara më 2016<sup>83</sup>**, ndarja e kompetencave mbetet e paqartë në disa drejtime, sidomos përsa u përket funksioneve monitoruese:

- Në fushën e bujqësisë, është propozuar legjislacion që parashikon ricentralizimin e shërbimeve shtesë në bujqësi (kontrolli veterinar), me sa duket në linjë me praktikën më të mirë të BE.
- Në administrimin e pyjeve, vazhdojnë problemet me menaxhimin e aseteve, mbrojtjen dhe zhvillimin, si dhe me kompetencat dhe kapacitetet e monitorimit.
- Në mbrojtjen nga zjarri, është përpunuar legjislacioni, por bashkitë ndeshin vështirësi për shkak të pajisjeve të vjetëruara dhe kostove të larta, përfshirë edhe për personelin.

Transferimi i funksioneve nuk u parapri nga një analizë e thellë e potencialit të decentralizmit, duke çuar në pretendime të qeverisjeve vendore për mandate të pafinancuara në fusha të ndryshme (administrimi i pyjeve, bujqësia; mbrojtja nga zjarri). Edhe nëse transfertat specifike mbulojnë plotësisht kostot operacionale, investimet mbeten në diskrecionin e qeverisjes qendrore. Pavarësisht pengesave, janë vërejtur përmirësime në dhënien e shërbimeve në drejtime të shumta, sidomos në ujti<sup>84</sup>. Po kështu, ndarja e kompetencave administrative midis dy niveleve të qeverisjes ka nevojë të përcaktohet qartë në kuadrin rregullator.

Përsa i takon **zhvillimit ekonomik vendor**, deri tani tani 60 bashki kanë përfunduar (ose janë duke hartuar) Planet e Përgjithshme Vendore.<sup>85</sup> Siç është shpjeguar më lart, transferimi i aseteve nuk ka ecur sikurse parashikohej. Sipas bashkive, ka pasur një fokus

---

kujdesit shoqëror dhe hartimin e mekanizmit financiar për transferimin e fondeve nga buxheti qendror në buxhetin e Njësive të Qeverisjes Vendore.

<sup>83</sup> Lutemi referojuni studimit të veçantë për një trajtim më të plotë të performancës së funksioneve të reja.

<sup>84</sup> Po aty.

<sup>85</sup> PPV-të për 16 bashki janë kontraktuar dhe pritet të përfundohen brenda gjysmës së parë të vitit 2019.

shumë të kufizuar mbi çështjet e zhvillimit ekonomik vendor gjatë mandatit të parë, kur burimet u përqendruan në përvijimin e shërbimeve dhe njohjen e territoreve të reja. Janë të gjitha gjasat që ZhEV do të zhvillohet më tej në mandatin (e ardhshëm) pas konsolidimit. Gjithsesi, vitet e fundit janë ndërmarrë një numër nismash të drejtuara dhe të financuara nga qeveria qendrore për zhvillimin ekonomik (rajonal), si Programi i Rilindjes Urbane i Fondit të Zhvillimit Rajonal, ose ajo më e fundit e “100 fshatrave”, e drejtuar nga Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.

#### Objektivi Strategjik 4: Mirëqeverisja

Shtylla e katërt dhe e fundit e strategjisë fokusohet te forcimi i kapaciteteve të zyrtarëve të qeverisjes vendore për të dhënë shërbime më të mira, si dhe transparenca dhe llogaridhënia në rritje e strukturave të qeverisjes vendore.

Njësitë e qeverisjes vendore tregojnë që kanë përfituar nga mbështetja e DAP dhe ASPA, në bashkëpunim me partnerët ndërkombëtarë, për procesin e riorganizimit, përvijimin e burimeve njerëzore dhe ngritjen e kapaciteteve. Bashkitë i vlerësojnë kurset e trajnimit si të dobishme.

| Ngritja e kapaciteteve                                                                                                             | 2016 | 2017 | 1 janar - 30 qershor 2018 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|---------------------------|
| Numri i veprimtarive trajnuese                                                                                                     | 38   | 42   | 33                        |
| Numri i pjesëmarrësve (administratë vendore)                                                                                       | 915  | 1147 | 673                       |
| Numri i zyrtarëve vendorë (prurje të reja) që kanë kryer programin e detyrueshëm trajnues                                          | 65   | 737  | 468                       |
| Numri i zyrtarëve të nivelit të lartë/ ose personave të zgjedhur të trajnuar për udhëheqje /ose programme të menaxhimit strategjik | 109  |      | 22                        |

Burimi: Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

Për të lehtësuar riorganizimin e strukturave administrative pas kryerjes së reformës territoriale, Departamenti i Administratës Publike përpunoi udhëzime për përvijimin e strukturave të bashkive. 62% e bashkive kanë rishikuar strukturat e tyre, duke ndjekur udhëzimet e DAP-it, ndërsa 82% e bashkive kanë rishikuar dhe kanë marrë modelet e



reja të përshkrimit të vendeve të punës sipas ligjit për Shërbimin Civil për mbi 70% të numrit të përgjithshëm të pozicioneve në administratën e tyre vendore.<sup>86</sup>

Në të njëjtën kohë, janë bërë hapa drejt transparencës më të madhe dhe aksesit në informacionin dhe shërbimet digjitale. Shumica e bashkive ka faqe interneti (79%) dhe publikon vendimet e këshillave (67%)<sup>87</sup>. Por ka vend për përmirësim për hapjen ndaj qytetarëve dhe angazhimit të tyre, çka është e pranuar edhe drejtpërdrejt nga bashkitë. Studimi identifikues i QV-ve i kryer nga STAR<sup>88</sup> përfundon që "... rrjedha e informacionit për qytetarët vlerësohet mesatare dhe... sistemet e përcaktimit të transparencës dhe performancës janë gjetur të pamjaftueshme. Një çështje shumë shqetësuese është niveli i ulët i angazhimit të qytetarëve në proceset demokratike." Këto konstatime janë konfirmuar nga një studim tjetër, që gjithashtu arrin në përfundimin se qytetarët janë pak të kënaqur dhe se ata nuk ndjehen të përfaqësuar nga këshillat vendorë.<sup>89</sup> Këto dy studime vënë në dukje faktin që ka shumë vend për të përmirësuar transparencën dhe praktikën e konsultimit, krahas cilësisë së shërbimeve. Por ne nuk mund të arrijmë në ndonjë përfundim nëse ka pasur përmirësim apo përkeqësim në krahasim me periudhën para strategjisë (d.m.th. para vitit 2016).

Sigurimi i një qeverisjeje të hapur, transparente dhe llogaridhënëse në nivel vendor kërkon forcimin e rolit të këshillave vendorë. Reforma administrative territoriale ka çuar në një deficit demokratik në Shqipëri, duke i zhvendosur selitë e qeverisjes vendore më larg shumicës së qytetarëve – dhe në kuptimin e drejtpërdrejtë, edhe në atë figurativ.<sup>90</sup> Duhet bërë më shumë përpjekje për të ngritur kapacitetet e këshillave vendorë që ata të ushtrojnë në mënyrë më të efektshme funksionet e veta mbikëqyrëse, duke përfshirë sigurimin e disponueshmërisë të të dhënave dhe të informacionit të besueshëm. Edhe

<sup>86</sup>Shiko Aneksin 2, Raport përmbledhës i pyetsorëve.

<sup>87</sup>Raport vlerësimi: Situata aktuale, sfidat dhe mundësitë për transparencë dhe llogaridhënie efektive në nivelin e vetëqeverisjes vendore në Shqipëri; Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Shkurt 2018, [https://www.google.al/search?q=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&rlz=1C1KAFB\\_enAL590AL590&oq=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&aqs=chrome..69i57.8975j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.al/search?q=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&rlz=1C1KAFB_enAL590AL590&oq=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&aqs=chrome..69i57.8975j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Megjithatë vetëm 18% e Bashkive botojnë njoftime për konsultime publike në faqet e tyre online.

<sup>88</sup> Governance Perception in a Reforming Albania, Nationwide Local Governance Mapping in Albania, UNDP/STAR, në [http://www.al.undp.org/content/dam/albania/docs/LG\\_Mapping\\_en.pdf](http://www.al.undp.org/content/dam/albania/docs/LG_Mapping_en.pdf)

<sup>89</sup> "Current satisfaction of citizens that their interest are represented by local councils", IDRA/Helvetas për "Bashki te forta"

<sup>90</sup>Shih Khan, Dauti (2017), "Strengthening Municipal Councils In Albania: Political Economy And Power Analysis Of Albania's Decentralisation Reforms", Bashki te forta/Helvetas për një diskutim të thelluar të rolit të këshillave vendore.

pjesëmarrja e grave në këshilla mund të ketë një ndikim pozitiv brenda këshillit dhe komunitetit më të gjerë<sup>91</sup>. Më 2015, gratë zinin 35% të vendeve në këshillat vendorë, nga deri 12% më 2011<sup>92</sup>, por ende më pak se kuota prej 50% e vendosur në kodin zgjedhor<sup>93</sup>.

Procesi i integritit europian ndikon tërthorazi mbi veprimet e këshillave vendorë, përderisa kuadrot ligjorë dhe rregullatorë, si dhe standardet për shërbimet e dhëna edhe në nivel lokal duhen sjellë në standardet europiane. Përveç këtyre, bashkitë dhe autoritetet rajonale janë pjesëmarrëse në një sërë programesh ndërkufitare të IPA-s dhe janë bërë disa përpjekje për ngritjen e kapaciteteve të qeverisjeve vendore për çështje të lidhura me BE, si dhe për informimin e qytetarëve shqiptarë dhe administratës vendore për politikën dhe programet e BE-së.<sup>94</sup> Ndërkohë që Shqipëria përparon në rrugën drejt integritit europian, do të jenë të nevojshme ndërhyrje të përqendruara për të ngritur kapacitetet e qeverisjeve lokale për të përfituar nga instrumentet europiane, si Fondet Strukturore Europiane (ESF).

### 2.3 Efektiviteti

*Në drejtim të efektivitetit, ky vëzhgim shqyrton shkallën deri ku premiset fillestare të strategjisë dhe plani i saj i veprimit kanë qenë realiste për sa u takon afateve dhe buxheteve, si dhe strukturën e qeverisjes të strategjisë dhe mënyrën se si kanë bashkëpunuar institucionet me njëri-tjetrin. Në tërësi, ky vëzhgim arrin në përfundimin se strategjia ka qenë përgjithësisht realiste dhe zbatimi po ecën kryesisht sipas parashikimit. Megjithatë, strategjia do të përfitonte nga një ndjekje e rregullt e veprimtarive dhe vlerësim i rezultateve në nivele të larta politike, për të siguruar që minsitritë e linjës të mbeten të angazhuara ndaj objektivave të decentralizimit.*

Strategjia e decentralizimit është zbatuar nga një mori institucionesh qendrore qeveritare dhe nga 61 bashki. Ajo është shumë e gjerë dhe ndërsektoriale dhe është e vështirë të bashkohen flukse të ndryshme veprimtarish për qëllime monitorimi. Në kuadrin e strukturës menaxhuese të strategjisë, zbatimi u drejtua nën Ministrin e Çështjeve Vendore

<sup>91</sup> Beckwith & Cowell-Meyers, 2007; Mansbridge, 1999, marre nga "Gender Quotas and Women Substantive Representation in the Local Council in Albania", UNDP Albania 2017

<sup>92</sup> Statistika të Komisionit Qendror Zgjedhor të referuara në "Gender Quotas and Women Substantive Representation in the Local Council in Albania, UNDP Albania 2017

<sup>93</sup> Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, i ndryshuar për herë të fundit me ligjin 31/2015, datë 2.4.2015.

<sup>94</sup> Shih, për shëmbull, programin e BE "Bashkitë për në Evropë", at <http://www.bpe.al>

deri më 2017. Përgjegjësia iu transferua Ministrisë së Brendshme nga fundi i vitit 2017. AMVV luajti një rol të rëndësishëm në bashkërendimin e veprimtarive dhe në monitorimin e zbatimit të strategjisë, duke përfshirë ndjekjen e nismave të reja politike dhe funksionet e sekretariatit të KK. Duke pasur parasysh fushëveprimin e gjerë, AMVV e vetme nuk është në gjendje t'u kërkojë llogari ministrive dhe sektorëve të linjës për plotësimin e strategjisë së decentralizimit, pavarësisht nga përpjekjet e saj të lavdërueshme në këtë drejtim nëpërmjet institucionalizimit të Këshillit Konsultativ, që po bëhet gjithnjë e më i dobishëm.

Në nivelin e politikave<sup>95</sup>, struktura administruese e strategjisë qëndron në Grupin e Menaxhimit të Politikave të Integruara (GMPI) për Reformën e Administratës Publike (RAP) dhe Qeverisjen e Mirë, nën drejtimin e Zëvendëskryeministrit, që në fund i raporton Komitetit të Planifikimit Strategjik (KPS). GMPI duhet të mbledhë sektorët përgjegjës për zbatimin e strategjisë, për të diskutuar progresin dhe sfidat. Dy raporte monitorimi u prodhuan për zbatimin e strategjisë me mbështetje të jashtme teknike dhe këto janë diskutuar gjithashtu në mbledhjet e GMPI-së. Raportet e monitorimit janë më shumë të përqendruara tek aktivitetet sesa tek rezultatet, kjo edhe për vetë faktin se vlerësimi i rezultateve gjatë një periudhe relativisht të shkurtër është më e vështirë. Për më tepër, raportet e monitorimit nuk përqendrohen tek mangësitë dhe/ose devijimet nga objektivat e strategjisë. Një diskutim i tillë nuk duket se është mbajtur në mënyrë të strukturuar në nivelin më të lartë politikëbërës të paktën gjatë dy viteve të fundit.

<sup>95</sup>Shih strukturën administruese në Figurën 3, siç është treguar në SKNDQV. Lutemi të vihet re që GMPI është ngritur pas miratimit të strategjisë si mekanizëm i bashkërendimit të politikave.

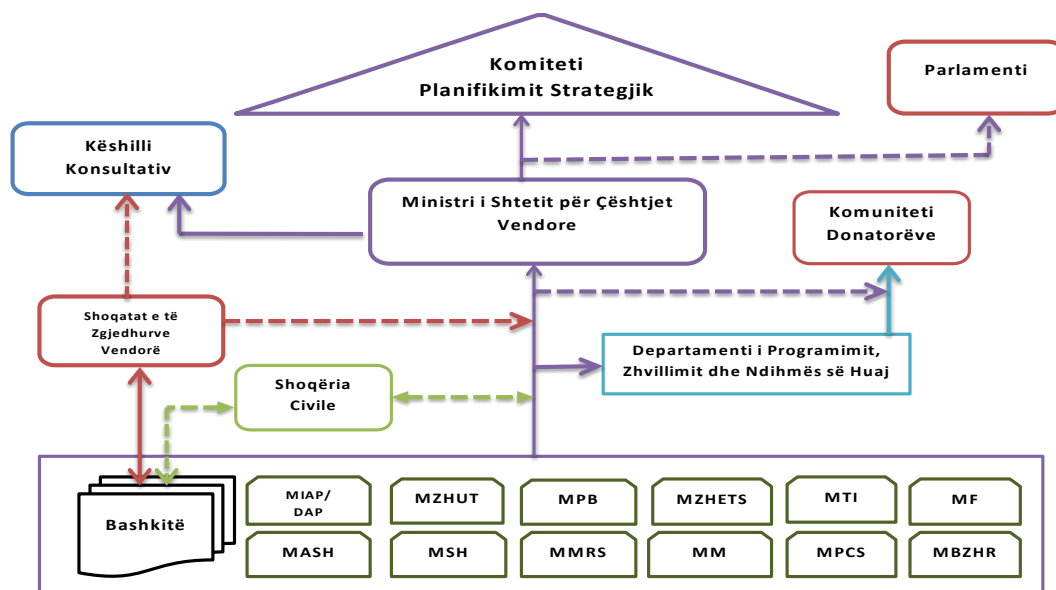


Figura 3 Struktura administrative për SKNDQV

Departamenti për Zhvillimin dhe Mirëqeverisjen (DZhM, ish Departamenti e Programimit, Zhvillimit dhe Ndihmës së Huaj) ka përgjegjësinë për bashkërendimin e politikave dhe strategjisë dhe kryen funksionet e sekretariatit të GMPI dhe të KPS. MShÇV (tani MB) ishte parashikuar të kishte funksione të bashkërendimit të përgjithshëm për strategjinë e decentralizimit. Nga ana e saj, MB mban kontakte të rregullta me bashkitë, duke përfshirë ato nëpërmjet AMVV dhe prefektëve. Këshilli Konsultativ është një forum plotësues që mbledh institucionet e niveleve kombëtare dhe vendore, si dhe aktorë të rëndësishëm, si shoqatat vendore, shoqërinë civile dhe komunitetin e donatorëve. Me transferimin e autoritetit tek MB mund të duket se lidhjet e drejtpërdrejta midis mekanizmave të bashkërendimit të politikave në nivel qeveritar (d.m.th. DZhM, GMPI dhe KPS) dhe ministrive të linjës mund të ndërlikohen disi.

Si rezultat, duket sikur nuk ka një vizion të qartë se ku po shkon reforma, apo si do të përvetësohet ajo në nivelin e sektorëve, veçanërisht në fusha relativisht të diskutuara/kontradiktore, si sektori i ujit, bujqësia dhe zhvillimi rural, arsimi parësor dhe kujdesi shëndetësor.

Komunikimi, diskutimi dhe raportimi ndaj autoriteteve të qeverisjes qendrore përbëjnë për bashkitë një barrë administrative që nuk është e parëndësishme. Shpesh, llojet kërkesave për informacion që u drejtohen bashkive mbivendosen me njëra-tjetrën, por institucione

të ndryshme qendrore kërkojnë veç e veç të njëjtat lloje të dhënash nga NjQV-të.<sup>96</sup> Kjo është një fushë ku roli i prefektit mund të forcohet në drejtim të grumbullimit të një tërësie të standardizuar të dhënash dhe të transmetimit të tyre në institucionet qendrore të interesuara, për të pakësuar kostot e transaksioneve të NjQV.

Veprimtaritë dhe produktet e strategjisë janë zbatuar në përputhje me planin për shumicën e veprimeve. Në fund të vitit 2017, 122 nga 141 veprimtari ishin në proces e sipër; 52 nga 46 të planifikuara kanë qenë përfunduar (6 veprimtari janë kryer përpara afatit). Ky nuk është një tregues i qartë i suksesit në zbatim: në disa raste disa veprimtari mjaft të rëndësishme nuk janë zhvilluar fare. Për shembull, ka pasur progres të kufizuar në veprimtaritë që lidhen me transferimin e asetëve nën shtyllën e parë të strategjisë; brenda shtyllës së dytë nuk kanë nisur veprimtaritë e lidhura me huamarrjet lokale ose rishikimin e sistemit të granteve të kushtëzuara; ose analiza e ndikimit dhe qartësimit të matricës së detajuar të kompetencave në funksionet e përbashkëta dhe të deleguara (Objektivi II.I.3.Ç) nuk është plotësuar për një numër sektorësh në shtyllën e tretë të strategjisë.

Strategjia ka përlogaritur një portofol financiar për zbatimin e veprimtarive. Ndërsa shpenzimet reale është e vështirë të llogariten; mbështetje e rëndësishme i është dhënë reformës nëpërmjet buxhetit publik dhe mbështetjes së donatorëve.

## 2.4 Shtrirja dhe konceptimi

Strategjia është mjaft ambicioze, edhe më shumë prej shtrirjes së saj të gjerë. Përbërësi më ambicioz ndoshta ka qenë RAT. Por, megjithëse RAT mbivendoset me strategjinë e decentralizimit, ato nuk janë identike. Thelbi i strategjisë së decentralizimiti qëndron në shpërndarjen e përgjegjësisë dhe në miksin e financimeve. Këta përbërës ishin në fakt mjaft realistë dhe u ideuan si rezultat një procesi të gjerë këshillimi.

Gjithsesi, strategjia nuk jep gjithnjë një plan veprimi të përkufizuar mirë për drejtimet e politikave. Ajo jep një tregues të nevojës për të decentralizuar, por pak sqarime për rregullimet administrative. Siç u shpjegua shkurtimisht më parë në këtë raport, mungesa e qartësisë për ndarjen e përgjegjësisë ka potencialin të cenojë rezultatet.

<sup>96</sup> Për shembull, bashkive u janë kërkuar të dhëna të lidhura me turizmin nga shume institucione qendrore dhe minsitri të ndryshme të linjës në të njëjtën kohë.

Objektivat strategjikë dhe veprimtaritë/treguesit kyç jo gjithmonë janë të lidhur në mënyrë domethënëse dhe mund të kenë nevojë të rishikohen<sup>97</sup>. Veç kësaj, strategjia lë jashtë disa çështje kyçe dhe problem të pazgjidhura që janë mjaft të rëndësishme për qeverisjet vendore, mes të tjerash:

- o Ku takohen reforma decentralizuese dhe reforma e zhvillimit rajonal? Ç'sjell kjo në kuptimin e financimit të nevojave të zhvillimit?
- o Cilat janë prerogativat kombëtare dhe vendore në zhvillimin kombëtar/rajonal/vendor? (D.m.th. 100 fshatrat dhe Fondi i Zhvillimit Rajonal/Politika e Zhvillimit Rajonal)
- o Cili është roli i qarqeve?
- o Ku shkon strategjia e financimit? A do ta thellojmë autonominë fiskale? Si do të evoluojë sistemi i granteve ndërqeveritare – a do të përdoren gjerësisht grantet e kushtëzuara dhe, nëse po, në cilët sektorë dhe në ç'formë (grante konkurruese, grante me bazë performancën etj.)? Ç'do të ndodhë me financimin e funksioneve të decentralizuara rishtaz pas periudhës kalimtare të transfertave të veçanta? A do ta inkurajojmë krijimin e fondeve sektorialë për qeverisjen lokale?

## 2.5 Impakti

Impakti është vështirë të matet, veçanërisht Brenda një hapësire të shkurtër kohore. Megjithatë vërejtjet e mëposhtme janë bazuar në perceptimet e krijuara dhe informacionin e raportuar nga aktorët dhe raportet:

Reforma territoriale ka prodhuar impakt të dukshëm pozitiv në të gjithë vendin. Ka një konsensus të përgjithshëm që RAT ka arritur qëllimin e saj kryesor të krijimit të njësisive të qeverive lokale që janë të pajisura më mirë për të përballuar ndryshimet e zhvillimit.

Edhe komunitetet rurale kanë përfituar, pavarësisht nga shqetësimet për nënpërfaqësim, sikurse dëshmohet nga një mbulim më i mirë i shërbimeve, cilësia më e mirë e shërbimeve ose gjasat më të mëdha për të përftuar investime në shkallë më të gjerë, sikurse është perceptimi mbizotërues i aktorëve në nivel qendror dhe vendor dhe i ekspertëve.

<sup>97</sup>Për shembull, treguesit kyç të performancës. Objektivin Strategjik 1 janë treguesi i inventarit të aseteve dhe transferimeve (ndoshta këta mund të përdoren në mënyrë më të efektshme si një tregues i zhvillimit ekonomik vendor); ose numri i projekteve të financuara përmes skemave të PPP. Në Objektivin Strategjik 3, treguesit e performancës janë përkufizuar në një nivel shumë të gjerë, çka nuk çon në qartësi, d.m.th. “lista shpjeguese e funksioneve të veta dhe shkalla e zbatimit”; ose “numri i shërbimeve publike me standard minimale” dhe “shkalla e rishikimit të legjislacionit”. Po kështu, veprimtaritë e parashikuara në OS3 në lidhje me përkufizimin e funksioneve dhe kompetencave zakonisht kufizohen te “rishikimi i legjislacionit” dhe “studim i sektorit”, që nuk çojnë në qartësi. Natyrisht, ishte tepër shpejt në process të përkufizoheshin disa nga këto çështje në mënyrë të besueshme, kur strategjia e decentralizimit ishte në përpunim e sipër.

Megjithatë, përfitimet nga RAT nuk janë materializuar kudo në mënyrë të barabartë. Vazhdojnë dallime të gjera në përmasat dhe kapacitetet financiare, administrative dhe njerëzore të 61 bashkive. 80% e popullsisë e ka bazën në më pak se gjysmën e bashkive. Duket se reforma ka prodhuar efekte mjaft asimetrike: qeverisjet më të mëdha vendore kanë vjelë përfitimet e reformës jo vetëm për shkak të dhuntive të tyre, por luajnë rol edhe forcë e shtuar negociuese dhe rëndësia politike. Këto përfitime nuk janë njësoj të dukshme në të gjitha komunitetet.<sup>98</sup>

Efektshmëria administrative e rritur ishte një nga shtysat kyçe për reformën territoriale. Është e vështirë të vlerësohen trendet e evoluimit në kuptimin e kostove të administrimit vendor, ekonomitë e shkallës që mund të kenë ndodhur (ose jo) dhe të ndryshimeve në cilësinë e shërbimeve. Situata ka të ngjarë të variojë në mënyrë domethënëse nëpër NjQV të ndryshme. Megjithatë në përgjithësi qeverisjet vendore tani perceptohen më produktive dhe më të efektshme – një pikëpamje e përbashkët për zyrtarët e qeverive vendore dhe qendrore.

Përsa u takon shpenzimeve administrative, shumica e bashkive ka shtuar shpenzimet për paga edhe më 2016, edhe më 2017. Në terma nominalë, fatura e pagave duket të jetë më e lartë më 2017 për të 61 bashkitë me 18,399 lekë per frymë, nga 13,584 lekë për frymë që ishte më 2015 për 373 njësi vendore.<sup>99</sup> Duke diskontuar funksionet e transferuara rishtazi, që nuk ishin nën përgjegjësinë bashkiake përpara reformës, ende është e dukshme një rritje e lehtë e kostove për personelin<sup>100</sup>. Por ndryshimet në mbulim dhe në cilësinë e shërbimeve dhe gama e funksioneve të ofruara duhen marrë parasysh, duke përfshirë nevojën e forcimit të funksioneve politikëbërëse dhe monitoruese bashkiake.

Barra administrative mbi qeverisjet vendore lidhur me kërkesat e qeverisë qendrore nuk duket të jetë pakësuar: institucione të shumta shtetërore kërkojnë informacion periodik për të njëjtat çështje drejtpërdrejt nga bashkitë (p.sh. për turizmin). Prefekti është vendimtar në ndjekjen e udhëzimeve të qeverisë qendrore për qeverisjet vendore, por nuk duket se luan ndonjë rol aktiv për lehtësimin e morisë të kërkesave të ndryshme për informacion dhe raporteve që u kërkojnë njëkohësisht zyrtarëve të qeverisjeve vendore.

<sup>98</sup> Sikurse pohohet nga të gjithë aktorët e intervistuar.

<sup>99</sup> Co-Plan, 2018, "Reforma administrative dhe territorial dhe strategjia e decentralizimit: Sa afër/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandate qeverisë?"

<sup>100</sup> USAID/PLGP nw "Local Government Finance Indicators in the Aftermath of the Implementation of the Law on Local Self-Government Finance", korrik 2018, raporton që 60 bashki rritën faturën e pagave më 2017 në krahasim me 2016.

### 3. Mësime të nxjerra

Progresi i tanishëm në strategjinë e decentralizimit tregon disa modele të përgjithshme që mund të shihen si “mësime të nxjerra” në ndëreveprimin e ardhshëm të strategjisë dhe planit të veprimit.

**Angazhimi i qeverisë është kyç për arritjen e rezultateve.** Kjo u demonstrua qartë nga performanca e reformës territoriale, ku mbështetja e qeverisë qendrore mobilizoi burime njerëzore dhe financiare për të mbështetur një proces mjaft të ndërlikuar dhe të vështirë. Aspektet decentralizuese të strategjisë u fshehën pjesërisht në retorikën e fortë të RAT. Pas tre vjetësh ka një ndjesi që reforma i ka arritur rezultatet e veta dhe decentralizimi nuk është më në krye të axhendës politike, duke çuar në një “stanjacion” politik në pjesën më të madhe të periudhës më të fundit.

**Përfshirja e ministrisë së linjës/sectorëve në objektivat e decentralizimit është vendimtare:** Decentralizimi nuk ka të bëjë vetëm me qeverisjet vendore. Është i nevojshëm një bashkërendim më i fuqishëm në nivel politik, për të shmangur përplasjet e përgjegjësive.

**Analiza funksionale e sektorëve që u nënshtrohen decentralizimit duhet t'i paraprijë çdo reforme,** duke përvijuar një analizë të kontekstit, kontributet e nevojshme dhe rezultatet e dëshiruara, krahas nevojave financiare. Qeveritë vendore duhet të pajisen me kompetenca të qarta për të dhënë shërbime, me qëllim që të arrijnë rezultate, dhe duhet të zbatohen mënyra të efektshme të bashkëpunimit me autoritetet të tjera publike. Delegimi i përgjegjësive të cunguara do të prodhojë vetëm rezultate të varfëra.

### 4. Përfundime dhe rekomandime

Strategjia mbetet me interes dhe me vlerë për interesat e të gjithë aktorëve të përfshirë. Deri tani është arritur një progres i rëndësishëm, por ende është shpejt për të vlerësuar impaktin mbi qytetarët. Pas tre vjetësh periudhe zbatimi, mund të jetë nevoja për të rishikuar planin e veprimit për zbatimin e strategjisë, si dhe për të përmirësuar kuadrin e monitorimit.

Ruajtja e interesimit për objektivat të decentralizimit është vendimtare në afat të mesëm. Tensionet sporadike dhe konkurrenca e brendshme midis interesave të bashkive dhe atyre sektoriale në nivel qendror po shfaqen, veçanërisht në sektorë ku vazhdojnë mospërputhjet në kuadrin strategjik dhe ligjor. Pas tre vjetësh, duket sikur ka një “lodhje” me temën e decentralizimit. Nënkuptohej që reforma ka arritur rezultatet e saj dhe decentralizimi nuk është më në krye të agjendës politike, çka ka çuar kohët e fundit në një “stanjacion” të politikave.



Ende nuk është materializuar një konsensus i gjerë midis aktorëve për shkallën e decentralizimit: aktorë të ndryshëm janë shprehur në favor të decentralizimit të mëtejshëm në një numër sektorësh, ndërsa të tjerë kanë mbetur skeptikë. Procesi i decentralizimit mund të mos ketë përfunduar ende dhe mund të jetë i nevojshëm një dialog për drejtimit e reformës, shtrirjen dhe thellësinë në sektorët ekzistues dhe të rinj.

Srukturat e menaxhimit të strategjisë së decentralizimit nuk janë të drejtpërdrejta dhe arritja e progresit dhe marrja në kohë e masave korrigjuese janë procese të vështira. Qeveria duhet të konfirmojë vullnetin e fortë për të arritur objektivat e strategjisë dhe t'i konsiderojë ministritë e linjës përgjegjëse për rezultatet. Ndërkohë që AMVV ka qenë e përkushtuar ndaj procesit, ministritë e linjës nuk kanë qenë të përfshira në një mënyrë po aq aktive.

Më poshtë vijojnë disa rekomandime konkrete për të ardhmen:

- **Caktimi i përgjegjësi:** Është e nevojshme të rivlerësohet dhe qartësohet caktimi i kompetencave në një numër sektorësh, duke përfshirë arsimin parauniversitar dhe kopshtet e fëmijëve në veçanti, kujdesin shëndetësor parësor, si dhe administrimin e pyjeve dhe kullotave. Këtu përfshihet nevoja për të harmonizuar dhe plotësuar kornizën ligjore në sektorët e lartpërmendur, si dhe në sektorin shoqëror, mbrojtjen nga zjarri, mbrojtjen e mjedisit etj.
- **Kornizat ligjore dhe strategjike:** MB dhe AMVV duhet të bashkërendojnë procesin e identifikimit të inventarit të akteve ligjore që kanë nevojë të amendohen/plotësohen dhe të bien dakord për afatet dhe përgjegjësitë për rishikimin.
- **Angazhimi i ministrive të linjës:** Për të qenë i suksesshëm, decentralizimi kërkon një angazhim më të madh dhe të fuqishëm të ministrive të linjës. Pjesëmarrja e rregullt dhe në nivel të lartë e ministrive të linjës në Këshillin Konsultativ është thelbësore.
- **Marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare:** Me gjithë rritjen në tërësi të burimeve të disponueshme nga qeveritë vendore, qeveria qendrore duhet të ndjekë një qasje koherente të rritjes së burimeve vendore në nivele të krahasueshme me buxhetin e shtetit dhe GDP.
- Të sigurohet angazhimi i vazhdueshëm i QQ-së **për të financuar funksionet e transferuara rishtaz:** Ministria e Financave dhe ministritë e linjës duhet të iniciojnë dialogun për konsolidimin e mjeteve financiare për funksionet që u decentralizuan më 2015 dhe të garantojnë që nivelet e financimit për funksionet e kaluara rishtaz për çdo bashki të ruhen të paktën në të njëjtat nivele si gjatë periudhës kalimtare.

- **Parashikueshmëria dhe stabiliteti i fondeve të investimeve bashkiake:** Është e nevojshme të ulet varësia e bashkive nga qeveria qendrore për shpenzime kapitale – kjo mund të nënkuptojë një rishikim të pjesës së FZhR që u kushtohet nevojave të qeverive vendore për investime dhe përfshirjen në proceset e buxhetit afatmesëm. Veç kësaj, ka nevojë të formulohet një politikë e qartë dhe transparente për kapacitetet investuese bashkiake (fonde sektoriale, grante mbi bazën e performancës dhe grante të tjera të kushtezuara).
- **Mundësimi i huamarrjes vendore:** Të merren masa për të bërë të mundur huamarrjen vendore, për të financuar infrastrukturën dhe projekte të tjera zhvillimi. Kjo mund të nënkuptojë, mes të tjerash, nevojën për të bërë një analizë të shkallës së kapacitetit kredimarrës të qeverive vendore, impaktit potencial në nivelet e borxhit publik dhe caktimit të një pjese të tavanit të borxhit kombëtar për qëllimet e QV, siç është parashikuar në strategji.
- **Autonomia fiskale:** Qeveria duhet të përshpejtojë masat për t'i kaluar qeverisë vendore burimet e veta dhe të ndara të të ardhurave, duke përfshirë zgjidhjen e problemeve teknike për zbatimin e TAP-it si taksë e përbashkët, ndarjen efektive të rentës minerare dhe përpjekje të përshpejtuara për taksën e re të pronës mbi bazën e vlerës, finalizimin e kadastrës fiskale dhe diskutimin e çështjeve të administrimit me qeveritë vendore.
- **Futja e instrumenteve të reja fiskale:** Të futen më shumë instrumente fiskale për të kapur vlerën e investimeve vendore dhe/ose për të orientuar politikën e menaxhimit urban.
- T'u jepet mbështetje qeverisjeve vendore për kapacitete të shtuara në administrimin fiskal.
- **Dialogu mes qeverive qendrore dhe vendore:** T'i jepet mbështetje e vazhdueshme Këshillit Konsultativ, duke përfshirë një angazhim ligjor që ministritë e linjës dhe institucionet qendrore të jenë të përfaqësuara si duhet dhe të japin shpjegime për shkallën në të cilën rekomandimet e KK janë marrë parasysh në politikat dhe në nismat ligjore. Këshilli Konsultativ duhet të marrë gjithnjë e më tepër një rol dinamik në iniciimin e reformave, duke dhënë kontributin e tij në fazën e hershme të ciklit politikëbërës.
- **Burimet njerëzore:** Të mbështeten programet tematike për ngritjen e kapaciteteve të qeverive vendore në të gjithë vendin, duke u mbështetur në vlerësimin e nevojave dhe përparësive për trajnim të zyrtarëve vendorë. Të rishikohet struktura e pagave në nivelin e qeverisjes vendore, veçanërisht për kategorinë e dytë dhe të tretë, për të rritur mundësitë e mbajtjes së punonjësve të kualifikuar.

- ***Rritja e demokracisë vendore:*** Fuqizimi i llogaridhënies politike në nivel vendor, përfshirë fuqizimin e mekanizmave të pjesëmarrjes dhe konsultimit me publikun dhe ndërtimit të kapaciteteve të këshilltarëve vendorë për të mbikëqyrur në mënyrë efektive operacionet vendore.
- ***Të trajtohen çështjet e pazgjidhura:*** Të sqarohet roli i njësive të qeverisjes vendore të nivelit të dytë: t'i jepet zgjidhje përfundimtare rolit të *qarqeve*, lidhjeve me politikën e zhvillimit rajonal (duke përfshirë financimin) dhe shërbimeve në nivel rajonal.
- ***Decentralizimi asimetrik:*** A është decentralizimi asimetrik një opsion i realizueshëm për decentralizimin e mundshëm në të ardhmen në Shqipëri?

## Aneksi 1. Matrica e Vlerësimit

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Kriteri i Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Indikatorët                                                                                                                                                       | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                          | Burimet e Informacionit                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vlefshmëria  | <p>Ajanë objektivat ende të vlefshme, a kanë ndryshuar nevojat?</p> <p>Ajanë prioritetet e qeverisë lokale në linjë me ato të SD?</p> <p>A janë aktivitetet dhe outputet e programit koherente me qëllimin e përgjithshëm dhe me arritjen e objektivave të tij?</p> <p>A kërkon ndryshimi një rregullim korrespondues të ndërhyrjes?</p> <p>A janë arritur/prekur target grupet ngaa ndërhyrjet?</p> | <p>Për t'u gjykuar ende të vlefshme, objektivat duhet të jenë në linjë me objektivat sektoriale ashtu siç janë të specifikuara në dokumente të tjera programimi të qeverisë</p> <p>Janë zhvilluar në linjë me atë që ishte imagjinuar fillimisht</p> <p>Të jenë aktuale, p.sh. të jetë ende në progres</p> <p>Të jenë vendosur si përparësi sipas nevojave të QV-ve në lidhje me masat e marra/burimet e përdorura; rezultate në nivelin QV (rezultat);</p> <p>Kanë arritur (ose janë drejt kësaj) ndikim më të gjerë për përfituesit (QV-të dhe komunitetet)</p> | <p>Objektivat ende të vlefshme</p> <p>Objektivat ende domethënëse dhe të ndjekura rregullisht nëpër sektorë, duke përfshirë plotësisht strategjitë sektoriale</p> | <p>Ballafaqim me anë të: rishqyrtim i veprimtarive të ndjekura; ndryshim në financim në periudhën e strategjisë; rëndësia në strategjitë sektoriale; intervista me aktorë</p> | <p>Cilësore (Intervista me aktorë)</p> <p>Dokumentet qeveritare (raporte vlerësimi, strategjitë sektoriale dhe dokumentet politike, kuadri ligjor)</p> <p>Raporte të pavarura (organizata ndërkombëtare, dokumente kërkimore, etj.)</p> |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Kriteri i Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Burimet e Informacionit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Të jenë të arritshme sipas supozimeve të bëra & burimeve të caktuara.                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Efektiviteti | <p>A janë plotësuar objektivat sipas planifikimit?</p> <p>A sigurojnë rezultatet e arritura deri tani që objektivat do të realizohen?</p> <p>Cilët janë faktorët që ndikojnë efektivitetin e ndërhyrjes? (apo arësytet për dështim?)</p> <p>Cili është ndikimi i veprimtarive përkundrejt parashikimeve? A ishte ai më i lartë/më i ulët nga sa pritej?</p> | <p>Veprimtaritë i arritën objektivat sipas parashikimit</p> <p>Procedurat e kooperimit ndërqeveritar janë proaktive dhe promovojnë cilësi dhe efektivitet</p> <p>Rezultatet e arritura pranohen nga përfituesit</p> <p>Veprimtaritë janë kryer si përmendet tek strategjia dhe rezultati ishte çfarë pritej</p> | <p><b>OS1: Efektiviteti i strukturave QV</b></p> <p>1. % e bashkive me inventar asetesh dhe transferim i kompletuar;</p> <p>2. % e bashkive me sportele me një ndalesë dhe</p> <p>3. % e bashkive me praktika transparence (faqe ueb, publikim i informacionit; vendimmarrje me pjesëmarrje etj)</p> <p>4. % e QV që kanë rishikuar organigramet sipas drafteve (burime të mundshme DAP, KE)</p> <p>5. Roli i Këshillit Konsultativ (Kë) e vendimeve të marra me përjasje pjesëmarrëse nga strukturat QV dhe QQ)/ Sa</p> | <p>1. Të dhëna që duhet të nxirren nga AMVV/MB</p> <p>2. Të dhëna që duhet të nxirren nga bashkitë (ka sportele me një ndalesë, kur janë ngritur, model shërbimi dhe numri i shërbimeve).</p> <p>Verifikuar me dldp/STAR/PPQV</p> <p>3. Të dhëna nga bashkitë (kanë faqe uebi/çfarë publikojnë ato); të verifikuara me burime të mundshme: raporte të monitoruara me infoçip (infochip); vendime.al</p> <p>4. Verifikim përmes dokumenteve DAP (a janë rekomanduar/zbatuar strukturat model; a janë</p> | <p>Cilësore (intervista me aktorë) Sasiore (monitorimi i treguesve sipas monitorimit dhe vlerësimit të strukturës së strategjisë)</p> <p>Dokumentet qeveritare (raportet e vlerësimit, strategjitë sektoriale dhe dokumentet politike, struktura ligjore)</p> <p>Raporte të pavarura (organizatat ndërkombëtare, dokumente kërkimi, etj.)</p> <p>(burimi: qeveria)</p> <p>MB;</p> <p>star/dldp/usaidd/adisa</p> |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit | Kriteri i Vlerësimit | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Burimet e Informacionit |
|--------------|----------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|              |                      |                      | <p>domethënës është konsultimi (numri i takimeve; numri i iniciativave vendimmarrëse të diskutuara, i mbledhur nga KK dhe AMVV)</p> <p>6. Kënaqshmëria e qytetarëve sipas autoriteteve edhe vendore dhe këshillit (burime të mundshme: dldp- sondazh me grup kontrolli; IDRA sondazhe)</p> <p>7. Përputhshmëria ligjore e vendimeve të këshillit</p> <p>8. Dëshmi faktike e progresit me decentralizimin e funksioneve (strukturë rregullatore, mekanizmat e financimit,</p> | <p>ndjekur procedurat e rekrutimit, numri i ankimeve SHO); të kryqëzuara me KE</p> <p>5. Verifikim përmes KK/AMVV (sekretariat) numri i takimeve që janë kryer, çështjet/vendimet politike të diskutuara; rezultati dhe numri i përgjithshëm i politikave përkatëse të adoptuara.</p> <p>Mledhja e minutave të takimeve. Intervistat me aktorët.</p> <p>6. Kontroll sondazhet e disponueshëm: dldp; IDRA</p> <p>7. Verifiko përmes AMVV – t'u kërkohet prefektëve - përqindja e vendimeve të kthyera nga prefekti – përqindja e vendimeve të kthyera dhe të rishikuara nga këshilli – burimi i informacionit ( burimi i informacionit Prefektët) AMVV</p> |                         |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit | Kriteri i Vlerësimit | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Burimet e Informacionit |
|--------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|              |                      |                      | <b>OS2: Financa lokale dhe autonomia fiskale</b><br>1. Buxheti i QV si % e PBB<br>2. Financime diskrecionale si % e PBB<br><br>3. Të ardhurat e qeverisë vendore si % e PBB<br>4. %. E Transfertimeve të pakushtezuara ndaj të ardhurave të QV gjithsej dhe i të ardhurave diskrecionale<br><br>5. Rishikimi i FZhR (% e investimeve të FZhR në investime të plota të QV)<br><br>% e NjQV me borxhe të | 1. MFE/Thesar<br><br>2. MFE/Thesar<br>3. MFE/Thesar<br><br>4. MFE/Thesar<br>5. MFE/Buxheti QV, Thesar/Zyra e Kryeministrit (FZhR sekretariat)<br><br>6. MFE/FMC – AMW për të përfutur të dhënat; intervista me aktorë mbi strategjinë për të trajtuar borxhet<br>Të gjitha të dhënat financiare të verifikohen me intervista dhe raporte të PPQV |                         |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit | Kriteri i Vlerësimit | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Burimet e Informacionit |
|--------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|              |                      |                      | prapambetura; % e NjQV me prapambetjet e zvogëluara                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
|              |                      |                      | <b>OS3: Zhvillim ekonomik mbështetës vendor</b><br>1. Numri i sektorëve/zonave me përgjegjësi të përcaktuara qartë të NjQV dhe QQ (dhe cilat, me sektorë dhe përshkrim); mbivendosje me QQ në nivel qendror dhe rajonal<br>2. Numri i sektorëve/zonave me mandate pa fonde, në veçanti për funksionet e sapo transferuara dhe deleguara (burimi: raporti dldp)<br><br>3. Numri i shërbimeve publike ku standardet minimale janë përcaktuar | 1. raporti dldp për funksionet e përbashkëta; transferimi i funksioneve të reja (2017); intervista me aktorë; rishikimi i legjislacionit.<br>2. raporti dldp për funksionet e përbashkëta; transferimi i funksioneve të reja (2017); intervista me aktorë; rishikimi i legjislacionit.<br>(1&2): Mundësisht kërkojini bashkive në një listë me funksione të përcaktuara si për ligjin QV nëse 1) ata kanë pushtete të plota administrative, ekzekutive dhe qeverisëse & financim të mjaftueshëm)<br>3. AMVV për të siguruar të dhëna + dldp/raportet e |                         |



| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit | Kriteri i Vlerësimit | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                       | Burimet e Informacionit |
|--------------|----------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|              |                      |                      | <p>plotësisht</p> <p>4. Numri i QV që kanë marrë FZhR, ose financim tjetër kombëtar për projekte të rëndësishme në ujë, mbetje, sektorët bujqësorë</p> <p>5. Numri i QV që përdorin mjete LED; % e bashkive me plane territoriale/strategjike + Plane Operacionale Zhvillimi (STAR/dldp/ish Ministria e zhvillimit urban</p> | <p>bashkive të forta (nëse janë të zbatueshme) + intervista</p> <p>4. AMW për të mbledhur të dhëna nga sekretariati i FZhR</p> <p>5. AMW për të mbledhur të dhëna për PBAM/Plane zhvillimi; nga MOFe në PBAM dorëzime në qershor 2017.</p> |                         |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit                                                                       | Kriteri i Vlerësimit                                               | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Burimet e Informacionit                                                         |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|              |                                                                                            |                                                                    | <b>SO4 : Mirëqeverisje</b><br>1. % e niveleve të kënaqshmërisë së aktorëve (njësoj si sipas SO1)<br>2. % e NJQVve pasi janë trajnuar në SHC; duke përfshirë vëzhgimet e DAP në mospëlqim (burimi: DAP nëse i disponueshëm )<br>3. % e NJQVve që u trajnuan nga ASPA; numri dhe niveli i stafit (hierarkia)<br>4. % e vendimeve të këshillit online (gjithashtu sipas OS1); shërbimet online<br>5.% e QVve me përjasje në pjesëmarrjen buxhetore; | 1. Si në SO1<br>2. AMW të dhëna të mbledhura nga DAP: Numri i trajnimeve, numri i bashkive; numri i pakënaqësive dhe rezultati.<br>3. AMW nga ASPA<br>4. Si në OS1 sipër<br>5. AMW të bëjë pyetje nga bashkitë për numrin e takimeve të mbajtura; numrin e qytetarëve pjesëmarrës dhe numrin e % së sugjerimeve të marra parasysh (burimi i të dhënave TBC – mundësisht nga bashkitë nëse i realizueshëm) |                                                                                 |
| Efienca      | A kryhen aktivitete brenda buxhetit të planifikuar dhe afatit?<br>Cila ishte performanca e | Aktivitetet u zhvilluan brenda buxhetit të parashikuar dhe afateve | 1. % dhe lloji i aktiviteteve që kryhen në linjë me planin<br>2. % dhe lloji i aktiviteteve që                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1. Strategjia e decentralizimit<br>Raporti i monitorimit 2017<br>2. Strategjia e decentralizimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Sasiore (monitorimi i treguesve sipas monitorimit dhe vlerësimi i strukturës së |

| Grup Pyetjet                                        | Pyetjet e Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Kriteri i Vlerësimit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Indikatorët                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Mjetet e verifikimit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Burimet e Informacionit                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                     | <p>institucionit (institucioneve) kryesore?</p> <p>Çfarë procedurash institucionale duhet të thjeshtëzohen që zbatimi të bëhet më eficient?</p>                                                                                                                                                        | <p>Procedurat janë transparente dhe nxisin eficientë</p> <p>Buxheti dhe afatet për shumicën e ndërhyrjeve ishin realiste</p> <p>Aktivitetet normalisht nuk rezultojnë në një barrë të tepruar administrative për organizatat përfituese (p.sh. qeveritë vendore)</p>                    | <p>kanë ndodhur, por nuk ishin parashikuar në plan</p> <p>3. % e aktiviteteve që kanë marrë financim të përshtatshëm (siç dëshmohet nga buxhetet dhe perceptimi i aktorëve)</p> <p>4. % e aktiviteteve që janë kryesisht të financuara nga buxhetet kombëtare</p> <p>5. % e QV ve që gjykojnë se barra administrative është lehtësuar</p> | <p>Raporti i monitorimit 2017, intervista me aktorë</p> <p>3. Ndryshim në financim (si të mbledhura në OS2), verifikim me aktorët</p> <p>3. Ndryshim në financim (si të mbledhura në OS2), verifikim me aktorët</p> <p>4. AMVV të pyesë bashkitë nëse RAT e ka bërë shërbimin shpërndarës më të lehtë (lista e funksioneve e përcaktuar sipas ligjit)</p> | <p>strategjisë)</p> <p>Dokumente qeveritare (raporte vlerësimi, strategji sektoriale dhe dokumente politike, kuadri ligjor)</p> <p>Raporte të pavarura (organizatat ndërkombëtare, dokumente studimi, etj.)</p> <p>(burimi: qeveria)</p> |
| Përgjithësisht (qëndrueshmëria & niveli i impaktit) | <p>A përkthehen outputet dhe rezultatet e menjëhershme në impaktet e dëshiruara/të pritura?</p> <p>A janë/mund të jenë impaktet mjaftueshëm të identifikueshëm/vlerësueshëm nga ana sasiore?</p> <p>Çfarë mund të bëhet për të garantuar që janë të tillë?</p> <p>A ka ndonjë impakt shtesë (qoftë</p> | <p>Ndërhyrjet në SD janë duke dhënë, ose mund të priten të japin një kontribut të dukshëm ndaj objektivave të SKZhl -së</p> <p>Të gjitha ndërhyrjet përshtaten llogjikisht me objektivat më të gjera të SKZhl-së.</p> <p>Përgjithësisht, objektivat dhe arritjet janë ndërmarrë nga</p> | <p>treguesit e nivelit të rezultateve (SD, SKZhl progres raporti – nëse i disponueshëm), p.sh:</p>                                                                                                                                                                                                                                        | <p>Pesha e treguesve dhe dëshmi tjetër si më sipër</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                          |

| Grup Pyetjet | Pyetjet e Vlerësimit                                                                                      | Kriteri i Vlerësimit                                                                                                                          | Indikatorët | Mjetet e verifikimit | Burimet e Informacionit |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------------|-------------------------|
|              | pozitiv apo negativ)?<br>A ka veprime që do të<br>përmirësonin perspektivat për<br>impakt dhe mbështetje? | qeveritë vendore dhe<br>zgjedhësit e tyre<br>Qështjet sistematike që do të<br>zvogëlonin impaktin e<br>rezultateve apo përkatësinë<br>nga kjo |             |                      |                         |

## Aneksi 2 Raport Përmbledhës i Pyetësorëve

Raporti Përmbledhës Analitik i të dhënave të grumbulluara përmes pyetësorëve me Bashkitë e vendit, me institucione qendrore dhe disa aktorë të rëndësishëm në çështje të decentralizimit dhe qeverisjes së mirë, paraqitet i plotë në vijim të këtij publikimi.

## Aneksi 3 Aktorët e Konsultuar

| Emri           | Institucioni                                       | Pozicioni                                |
|----------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Antin Bonati   | Ministria e Energjisë dhe Infrastrukturës          | Zëvendës ministër                        |
| Gerta Lubonja  | Agjencia Kombëtare për Menaxhimin e Burimeve Ujore | Drejtor i përgjithshëm                   |
| Tonin Marinaj  | Bashkia Malësi e Madhe                             | Kryetar                                  |
| Voltana Ademi  | Bashkia Shkodër                                    | Kryetar                                  |
| Arbjan Mazniku | Bashkia Tiranë                                     | Zëvendës kryetar                         |
| Qazim Sejдини  | Bashkia Elbasan                                    | Kryetar                                  |
| Bekim Murati   | Agjencia për Mbështetjen e Vetqeverisjes Vendore   | Drejtor                                  |
| Fran Brahimi   | Ministria e Financave dhe Ekonomisë                | Drejtor i financave vendore              |
| Florian Nurçe  | Ministria e Arsimit, Rinisë dhe Sportit            | Drejtor i buxhetit                       |
| Ornela Çuçi    | Ministria e Turizmit dhe Mjedisit                  | Zëvendës ministër                        |
| Enea Hoti      | Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural         | Drejtor i përgjithshëm                   |
| Bledi Çuçi     | Anëtar i Parlamentit                               | Ish Ministër Shteti për Çështjet Vendore |

|                  |                                                |                        |
|------------------|------------------------------------------------|------------------------|
| Romina Kuko      | Ministria e Brendshme                          | Zëvendës ministër      |
| Silvana Meko     | PPQV                                           | Eksperte               |
| Elton Stafa      | PPQV                                           | Ekspert                |
| Sigita Stafa     | SDC                                            | Menaxhuese programi    |
| Agron Haxhimali  | Shoqata e Bashkive të Shqipërisë               | Drejtor ekzekutiv      |
| Merita Toska     | Co-Plan                                        | Eksperte               |
| Sotiraq Guga     | Europartners                                   | Drejtor                |
| Jolanda Trebicka | Bashkitë për Europën                           | Kryetare grupi         |
| Aida Gjika       | Ministria e Brendshme                          | Këshilltare            |
| Ledion Shahini   | Ministria e Brendshme                          | Këshilltar             |
| Denada Seferi    | Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale | Drejtor                |
| Valbona Qirjako  | Bashkia Durrës                                 | Drejtor i përgjithshëm |
| Ansi Shundi      | Administrata Publike                           | Ekspert                |

## Aneksi 4. Konsultime dhe Tryeza Pune

- 14 Shtator 2018 Tryezë e rumbullakët me Menaxherët e Programit (donatorët në nivel teknik) dhe Shoqatën e Bashkive
- 15 Tetor 2018 Workshop për konfirmimin e gjetjeve me MFE
- 26 Tetor 2018 Raundi final i konfirmimit të gjetjeve me MB dhe grupin e punës së AMVV
- 05 Nëntor 2018 Tryezë e rumbullakët për konfirmimin e gjetjeve me të gjitha Ministrinë e Linjës
- 05 Nëntor 2018 Komunikim (me e-mail) për konfirmimin e gjetjeve me të gjitha Bashkitë
- 16 Nëntor 2018 Tryezë e rumbullakët këshillimi me 25 Bashki, me AMA dhe ALA

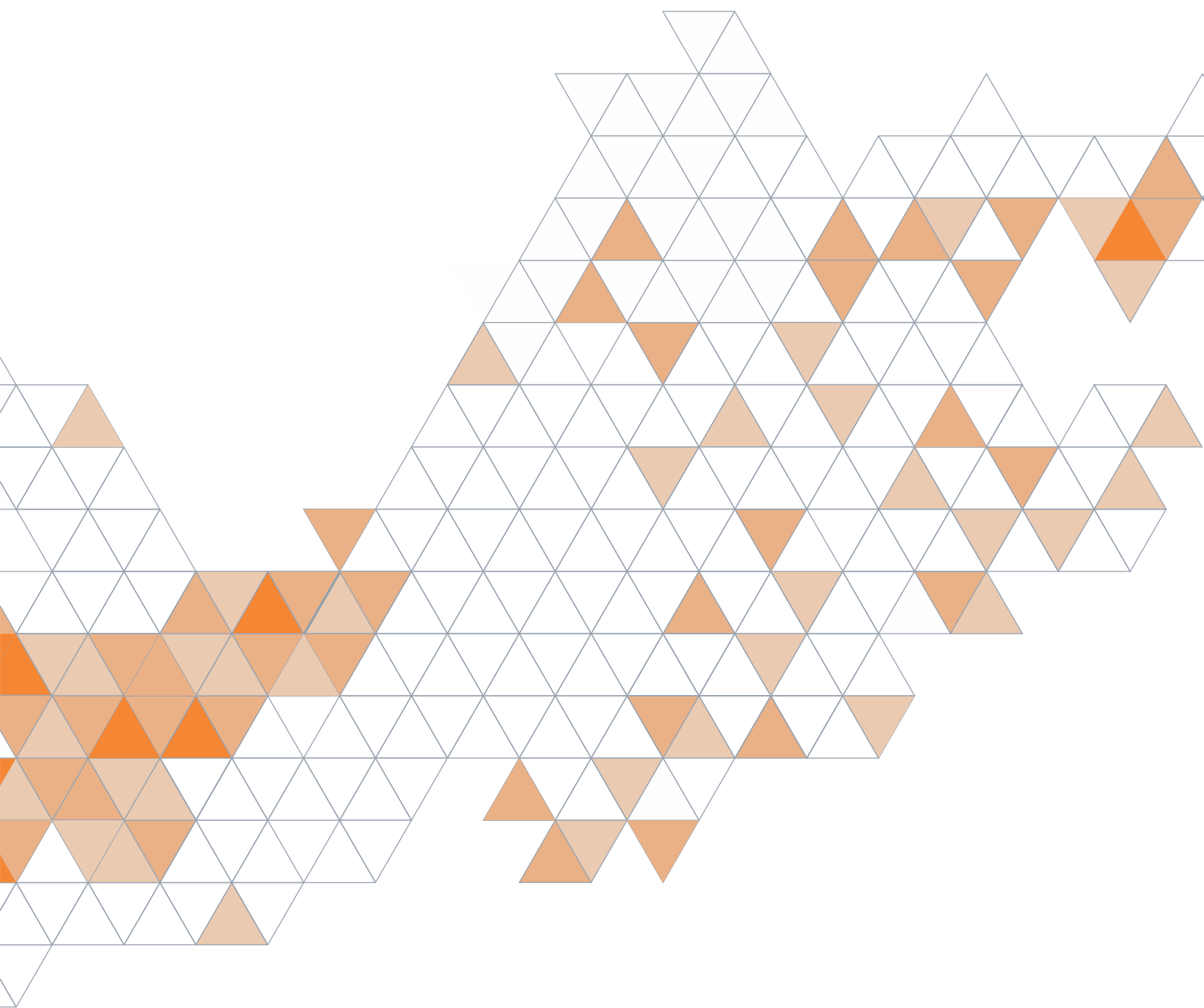
## Aneksi 5. Dokumentet e shqyrtuara

### Dokumente qeveritare

Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim II – 2015 – 2020  
 Strategjia Ndërsëktorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015 – 2020  
 Strategjia Kombëtare për Menaxhimin e Mbetjeve 2010 – 2025  
 Strategjia Kombëtare për Furnizimin me Ujë dhe Kanalizimet 2011 – 2017  
 Strategjia Kombëtare për Zhvillimin Rural dhe Bujqësinë 2014 – 2020  
 Strategjia Ndërsëktorale për Reformën e Administratës Publike 2015 – 2020  
 Strategjia Kombëtare për Mbrojtjen Sociale 2015 – 2020  
 Dokument i Politikave Kombëtare për Përfshirjen Sociale 2015 - 2020  
 Strategjia Kombëtare mbi Zhvillimin e Arsimit Para Universitar 2014 – 2020  
 Strategjia Kombëtare mbi Menaxhimin e Financave Publike 2015 - 2020  
 Programi i Reformës Ekonomike 2016 - 2018  
 Strategji të tjera sektoriale  
 SNDQV Raport monitorimi 2016  
 SNDQV Raport monitorimi 2017  
 Qeveria e Shqipërisë, SDG Baseline Report 2017  
 Legjislacioni përkatës

### Raporte dhe dokumente jo-qeveritare:

Autoriteti Rregullator i Ujit, 2017, “Raport mbi performancën në sektorin e ujit dhe kanalizimeve 2017”,  
[http://www.rru.al/doc/Raporti\\_Performances\\_2017\\_eng.pdf](http://www.rru.al/doc/Raporti_Performances_2017_eng.pdf)  
 Chatterje, IDRA, “Local Governance Mapping in Albania”, UNDP/STAR 2017 në  
<https://www.idrainstitute.org/files/star2/Local%20Governance%20Mapping%20in%20Albania.p df>  
 Co-Plan, 2018, “Reforma administrative dhe territoriale dhe Strategjia e decentralizimit: Sa afër/larg objektiveve të dëshiruara jemi pas një mandate qeverisjeje?”  
 Dumpsite Risk Mitigation Final Report, Tirana 2018  
 IDRA/Helvetas, 2018: “Current satisfaction of citizens that their interest are represented by local councils”,  
 “Bashki te forta”  
 Indikatorët e Zhvillimit të Bankës Botërore  
 Integrated Solid Waste Management in Albania – Sector Study for Investment Demand (ISWM Masterplan)  
 IPA Action Document for Support to Water Management, available at  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa\\_2016-038718-5\\_support\\_to\\_water\\_management.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_2016-038718-5_support_to_water_management.pdf)  
 Khan, Dauti (2017), “Strengthening Municipal Councils In Albania: Political Economy And Power Analysis Of Albania's Decentralisation Reforms”, Bashki te forta/Helvetas  
 National Strategy of Water Sector 2011 – 2017 available at  
[http://www.rru.al/doc/NATIONAL\\_STRATEGY\\_OF\\_WS.pdf](http://www.rru.al/doc/NATIONAL_STRATEGY_OF_WS.pdf)  
 OECD, DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, në  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> Progres Raporti i BE-së për Shqipërinë 2017, 2018  
 Raport vlerësimi: Situata aktuale, sfidat dhe mundësitë për transparencë dhe llogaridhënie efektive në nivelin e vetëqeverisjes vendore në Shqipëri; Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Shkurt 2018, në  
[https://www.google.al/search?q=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&rlz=1C1KAFB\\_enA\\_L590AL590&og=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&aqs=chrome..69j57.8975j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.al/search?q=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&rlz=1C1KAFB_enA_L590AL590&og=STAR+dhe+IDM+raporti+i+transparences&aqs=chrome..69j57.8975j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)  
 SIGMA/OECD, “European Principles for Public Administration”, në:  
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf>  
 UNDP Albania 2017, “Gender Quotas and Women Substantive Representation in the Local Council in Albania”  
 UNDP/STAR, “INCEPTION REPORT : FINDINGS OF THE RAPID NATIONAL EVALUATION - Assessment on the extent to which Albanian Municipalities digitalize and publish online the Decisions of Municipal Council, December 2017, STAR at  
[http://www.al.undp.org/content/dam/albania/docs/INCEPTION%20REPORT%20UNDP,%20INF OCIP%20revised.%20jan%2015.%202018%20\(3\).pdf](http://www.al.undp.org/content/dam/albania/docs/INCEPTION%20REPORT%20UNDP,%20INF OCIP%20revised.%20jan%2015.%202018%20(3).pdf)  
 USAID/PLGP, Local Government Finance Indicators in the Aftermath of the Implementation of the Law on Local Self-Government Finance”, July 2018.  
 World Bank Development Indicators







REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
MINISTRIA E BRENDSHME

## Raport Sintezë i mbledhjes dhe analizës së të dhënave



Në kuadër të Vlerësimit Afat-Mesëm të Strategjisë Kombëtare  
Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore  
2015 - 2020



# Raport Sintezë i mbledhjes dhe analizës së të dhënave

---

Në kuadër të Vlerësimit Afat-Mesëm  
të Strategjisë Kombëtare Ndërsektoriale  
për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore  
2015 – 2020

---

30 gusht 2018

Përgatitur nga:  
MirsaTitka, Konsulente për Zhvillimin

## Shkurtime

|              |                                                                               |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| FSHZH        | Fondi Shqiptar i Zhvillimit                                                   |
| SHSHAP       | Shkolla Shqiptare e Administratës Publike                                     |
| AKPT         | Agjencia Kommbëtare e Planifikimit të Territorit                              |
| AMVV         | Agjencia për Mbështetjen e Vetqeverisjes Vendore                              |
| PV           | Plani i Veprimit                                                              |
| NJA          | Njësia Administrative                                                         |
| KK           | Këshilli Konsultativ                                                          |
| KM           | Këshilli i Ministrave                                                         |
| NC           | Nëpunës Civil                                                                 |
| dldp         | Programi për Decentralizimin dhe Zhvillimin Vendor                            |
| DAP          | Departamenti i Administratës Publike                                          |
| VKM          | Vendimi i Këshillit të Ministrave                                             |
| DAR/ZA       | Drejtoria Arsimore Rajonale/Zyra e Arsimit                                    |
| BE           | Bashkimi European                                                             |
| QSH          | Qeveria e Shqipërisë                                                          |
| SIMBNJ       | Sistemi i Informacionit për Menaxhimin e Burimeve Njerëzore                   |
| ZINjN        | Zyra të Integruara me NjëNdalësë                                              |
| ISHA         | Inspektoriati Shtetëror Arsimit                                               |
| NjQV         | Njësia e Qeverisjes Vendore /Bashkitë                                         |
| ML           | Ministritë e Linjës                                                           |
| KB           | Këshilli Bashkiak                                                             |
| MASR         | Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë                                       |
| MFE          | Ministria e Financave dhe Ekonomisë                                           |
| MB           | Ministria e Brendshme                                                         |
| MIS          | Sistemi i Informacionit të Menaxhimit                                         |
| MSHMS        | Ministri për Shëndetësinë dhe Mbrojtjen Sociale                               |
| VAM          | Vlerësimi Afat-Mesëm                                                          |
| PBA          | Planifikimi i Buxhetit Afat-mesëm                                             |
| RAM          | Raporti i Vlerësimit Afat-mesëm                                               |
| OJQ/OSHC     | Organizata Jo Qeveritare                                                      |
| SKNDQV       | Strategjia Kombëtare Ndërsëktorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore |
| MFP          | Menaxhimi i Financave Publike                                                 |
| AT           | Asistenca Teknike                                                             |
| RAT          | Reforma Administrative Territoriale                                           |
| PLGP (USAID) | Projekti për Qeverisjen Vendore dhe Planifikimin                              |
| SS/QA        | Sigurimi i Cilësisë                                                           |
| E-PAV        | Platforma Elektronike e Administratës Vendore                                 |

## Përmbajtja

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| SHKURTIMET .....                                                              | 2  |
| HYRJA .....                                                                   | 4  |
| METODOLOGJIA PËR GRUMBULLIMIN E TË DHËNAVE .....                              | 4  |
| GJETJET KRYESORE .....                                                        | 5  |
| RELEVANCA .....                                                               | 5  |
| EFEKTIVITETI NË MENAXHIMIN E FUNKSIONEVE .....                                | 7  |
| <i>EFEKTIVITETI NË MENAXHIMIN E FUNKSIONEVE</i> .....                         | 7  |
| <i>FAKTORËT QË NDIKOJNË NË EFEKTIVITETIN E REZULTATEVE</i> .....              | 12 |
| <i>NGRITJA E KAPACITETEVE</i> .....                                           | 12 |
| <i>REKOMANDIME PËR PLANIFIKIMIN E MASAVE/AKTIVITETEVE NË TË ARDHMEN</i> ..... | 15 |
| <i>TRANSFERIMI I ASETVE</i> .....                                             | 16 |
| <i>SHËRBIMET ADMINISTRATIVE</i> .....                                         | 16 |
| <i>EFEKTIVITETI NË SIGURIMIN E ZBATIMIT TË LIGJIT PËR NC (152/2013)</i> ..... | 17 |
| PËRGJEGJSHMËRIA E AUTORITETEVE VENDORE .....                                  | 18 |
| PËRPUTHSHMËRIA LIGJORE E VENDIMEVE TË KËSHILLIT BASHKIAK .....                | 18 |
| FINANCAT VENDORE DHE AUTONOMIA FISKALE .....                                  | 19 |
| ZHVILLIMI I QENDRUESHËM EKONOMIK VENDOR.....                                  | 20 |
| QEVERISJA E MIRË .....                                                        | 21 |
| SHTOJCA 1: TË DHËNA NGA MFE DHE INSTITUCIONET QENDRORE.....                   | 22 |
| SHTOJCA 2: TABELAT E REZULTATEVE.....                                         | 27 |

## 1. Hyrja

Qëllimi i Raportit Afat-Mesëm mbi SKNDQV është që të adresojë problemet që lidhen me procesin e zbatimit të strategjisë së decentralizimit bashkë me relevancën, efektivitetin, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë gjatë periudhës 2016 – qershor 2018. Objektivat specifike të këtij raporti Afat-Mesëm (RAM) janë: (i) Të vlerësojë efektivitetin e zbatimit të SKNDQV dhe Planit të saj të Veprimit, (ii) Të vlerësojë relevancën e objektivave dhe aktiviteteve të reformës së decentralizimit, (iii) Të vlerësojë efikasitetin e strukturave të menaxhimit për reformën e decentralizimit, (iv) Të nxjerrë mësimet dhe të japë rekomandime në rast se nevojitet një rishikim i strategjisë, apo të përgatisë terrenin për një strategji të re pas-2020.

## 2. Metodologjia e grumbullimit të të dhënave

Përveç metodave cilësore që përdoren, siç është raportim për progresin kryesor bazuar në studimin e dokumenteve përkatëse strategjike/raporteve të progresit dhe intervistave me punonjësit e lartë kyç publik, kryebashkiakët dhe përfaqësuesit e projekteve të financuara nga donatorët në fushën e qeverisjes vendore, ky vlerësim afat-mesëm u fokusua si në perceptimet e bashkive për informacionin dhe produktet e marra nën ombrellën e zbatimit të strategjisë, ashtu edhe në këndvështrimin e tyre dhe të Ministrive të Linjës dhe Agjencive qendrore ndaj arritjeve. Për të arritur në këtë nivel cilësie vlerësimi, u hartuan dy pyetësorë – një për Bashkitë dhe një për Ministrinë e Linjës/Agjencitë Qendrore, të cilët marrin në konsideratë si SKNDQV ashtu edhe Planin e Veprimit (PV) në të njëjtën kohë.

Pyetësorët u hartuan dhe shpërndanë me qëllimin për të mbledhur reagimet në lidhje me procesin e zbatimit të SKNDQV/PV të cilat do të shërbejnë për të përmirësuar cilësinë e aktiviteteve të vazhdueshme dhe rishikimin/modifikimin e dizenjimit të Planit të Veprimit. Pyetjet u grupuan në fushat e mëposhtme të vlerësimit duke përdorur pyetje të mbyllura për vlerësimin cilësor dhe pyetje të hapura për informacione shtesë.

- Relevanca: shkalla në të cilën objektivat dhe masat e SKNDQV janë në përgjigje të nevojave të vendit dhe tepër të rëndësishme për procesin e reformës së decentralizimit (nëse nevojat fillestare kanë ndryshuar, dhe a kërkon ndryshimi një rregullim korrespondues të ndërhyrjes).
- Efektiviteti: Të vlerësojë nivelin e zbatimit dhe ndikimin mbi çështjet e mëposhtme:
  - Funksionet dhe performancën e bashkive,
  - Faktorët pozitive dhe negative që rezultojnë nga strategjia,
  - Financat vendore dhe autonomia fiskale,
  - Qeverisja e mirë në nivel vendor,
  - Procesi i transferimit të aseteve,
  - Efektiviteti i autoriteteve vendore për të siguruar zbatimin e duhur të Ligjit për Shërbimin Civil (Ligji nr. 152/2013),

- Shërbimet administrative,
  - Efektiviteti i organit të Menaxhimit Vendor (Këshillit Bashkiak),
  - Roli i Këshillit Konsultativ,
  - Zhvillimi ekonomik vendor.
- Niveli i qendrueshmërisë dhe impaktit: rezultatet kryesore të arritura deri tani nëpërmjet SKNDQV dhe zbatimi i Planit të saj të Veprimit dhe rekomandimet për problemet e tjera të cilat mund të përmirësojnë qendrueshmërinë dhe impaktin e procesit të reformës së qeverisjes vendore në të ardhmen në Shqipëri, deri në 2020, dhe më tej.
    - Parakushtet për objektivat e qendrueshmërisë në vend,
    - Veprimet që duhet të ndërmerren për të siguruar qendrueshmërinë,
    - Faktorët që mund të japin një ndikim të kundërt tek qendrueshmëria dhe arritjet.

Pyetësorët iu dërguan 61 bashkive dhe anëtarëve të Këshillit Konsultativ (KK), dhe norma e përgjigjeve ishte 84% (51 bashki). Këtu u përfshinë Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE), Ministria e Arsimit, Sporteve dhe Rinisë (MASR), Shkolla Shqiptare e Administratës Publike (SHAP), Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit (AKPT)<sup>1</sup> dhe Këshilli Konsultativ, të cilët iu përgjigjën pyetësorëve (norma e përgjigjeve ishte 38% e Ministrive të Linjës/agjencive qëndrore). Ajo çka është më e rëndësishme, kriteret e vlerësimit dhe treguesit e vlerësimit për çdo pyetje u diskutuan dhe konsultuan me anëtarët e Grupit të Punës të ngritur nga Zëvendës Ministri i MB, i përbërë nga ekspertë të MB, si dhe ekspertët e jashtëm të AMVV, PLGP (USAID) dhe dldp.

## Gjetjet kryesore

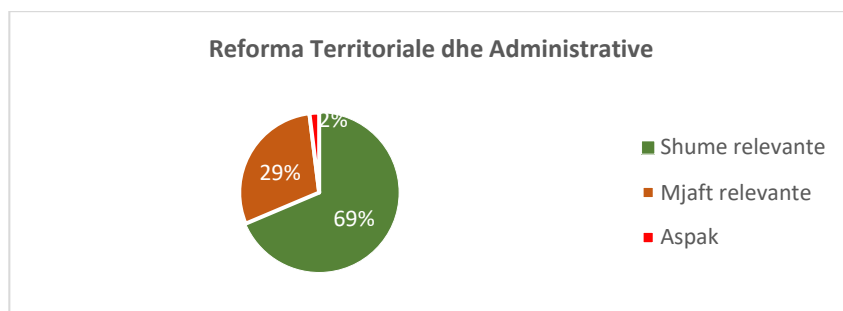
### (i) Relevanca

Në tërësi, si bashkitë ashtu dhe Ministrinë e Linjës mendojnë se objektivat dhe masat kyçe të SKNDQV dhe Planit të saj të Veprimit janë relevante ose dhe shumë relevante për adresimin e nevojave të vendit dhe për procesin e reformës së decentralizimit në Shqipëri.

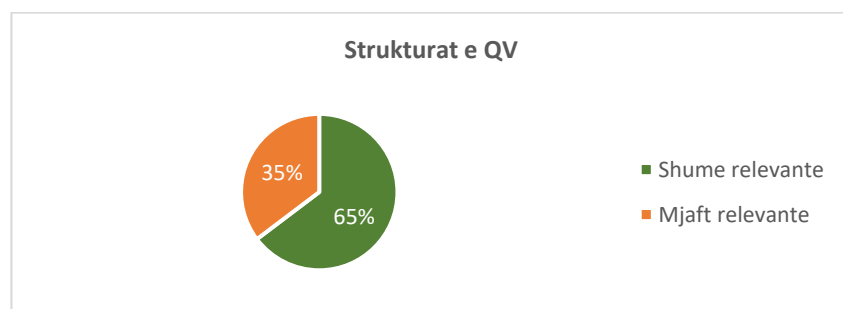
Për sa i përket zbatimit të Reformës Administrative dhe Territoriale (referuar pyetjes P1. I), 68% e të intervistuarve e vlerësuan këtë politikë si “shumë relevante” dhe 29% si “relevante” (N<sup>2</sup>=51).

<sup>1</sup>Shkurtim në Shqip për ‘Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit’.

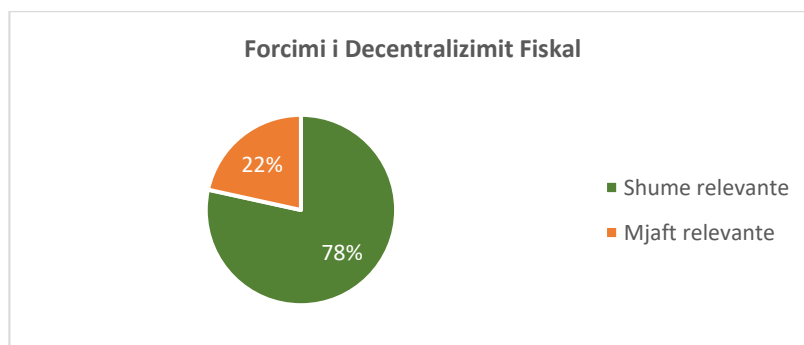
<sup>2</sup> Numri i të intervistuarve



Konsolidimi i strukturave vendore: Ky objektiv i SKNDQV synon që të sigurojë mbështetje për një funksionim eficient të organit përfaqësues (Këshillit Bashkiak), konsolidimin e njësive administrative, dhe rrijen e bashkëpunimit ndër-vendor dhe ndër-institucional. Ky objektiv i SKNDQV (referuar P1. II) vlerësohet si “shumë relevant” nga 65% e të intervistuarve, dhe “relevante” nga 35% e të intervistuarve.

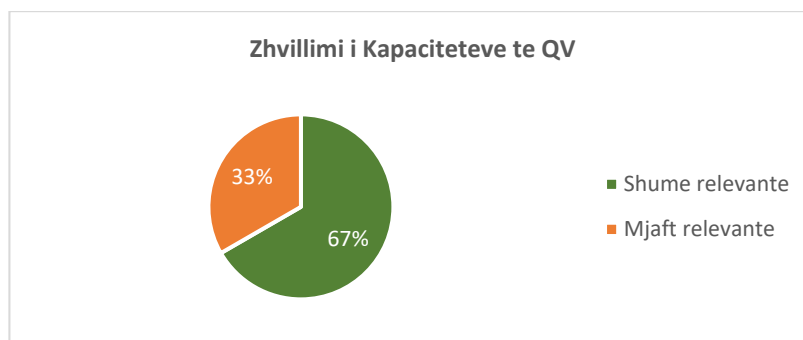


Forcimi i financave vendore dhe autonomisë fiskale përfshin ligjin e ri për Financat Vendore, përmirësimin e stabilitetit, barazisë dhe transparencës së sistemit të grantit të pakushtëzuar, zbatimit të taksës mbi pronën dhe problem të tjera përkatëse. Ky objektiv (referuar P1.III) u konsiderua si “shumë relevant” nga 78% e të intervistuarve, ndërsa 22% e të intervistuarve e klasifikuan si “relevante”.



Zhvillimi i kapaciteteve të qeverisjes vendore përfshin krijimin e një shërbimi civil në nivel vendor të qendrueshëm e bazuar në merita, duke forcuar kapacitetet profesionale dhe administrative të administratës publike vendore. Rreth 67% e të intervistuarve e vlerësuan si “shumë relevante” dhe 33% si “relevante” (referuar pyetjes P1.VII).





Qeverisja e hapur, përgjegjshmëria dhe platforma elektronike E-qeverisje në nivelin vendor (referuar pyetjes P1. VIII). 48% e të intervistuarve u përgjigjën si “shumë relevante” dhe 52% si “relevante”.

Integrimi European dhe qeverisja vendore (referuar pyetjes P1. IX): 63% e të intervistuarve e vlerësuan si “shumë relevants” dhe 37% si “relevante”.

Në përgjigje të pyetjes nëse SKNDQV dhe PV kanë lënë jashtë masa dhe probleme të rëndësishme të cilat duhet të merren në konsideratë gjatë shqyrtimit të mundshëm të Planit të Veprimit (referuar pyetjes P2), të intervistuarit rekomanduan disa herë këto çështje:

- Zhvillim të mëtejshëm të reformës për decentralizim fiskal;
- SKNDQV ka nevojë të përditësohet për të pasqyruar reformat që u zhvilluan në qeverisjen vendore (p.sh. RAT, ligji për vetë-qeverisjen vendore dhe ligji për financat e qeverisë vendore). Strategjia duhet që gjithashtu të shqyrtohet në kontekstin e hapjes së negociatave të vendit me Bashkimin European;
- Miratimi i akteve nën-ligjore të ligjeve përkatëse (të miratuar rishtas) për të siguruar kompetenca të qarta midis qeverisë qendrore dhe vendore;
- Portofoli për mbështetjen financiare të integruar duke e bërë të përballueshëm ekzekutimin e të gjitha funksioneve dhe duke siguruar një shërbim me cilësi të mire për funksionet e deleguara nivelit vendor që në 2016.
- Plotësimi i kuadrit të plotë ligjor në lidhje me funksionet e reja të transferuara (decentralizuar) në fillim të vitit 2016: referuar menaxhimit të sistemit të ujitjes dhe kullimit (sektori i bujqësisë), menaxhimit të pyjeve dhe kullotave, dhe arsimit para-universitar. (p.sh. problem i emërimit të mësuesve dhe drejtorëve të shkollave).
- Ligji për financat vendore duhet të shqyrtohet në lidhje me kompetencat e kryetarëve të bashkive dhe Këshillit Bashkiak.
- Lidhja e politikave vendore me axhendën e integritetit european.
- Shqyrtimi (amendimi) i kuadrit ligjor për sektorin e veterinarisë.
- Zhvillimi i një platformë të integruar dhe unifikuar (MIS) për sigurimin e shërbimeve administrative (ZNjN) nga të gjitha bashkitë.

- Përmirësimi i shërbimeve sociale dhe publike, mbështetja e turizmit dhe trashëgimisë kulturore, zhvillimi dhe forcimi i kapaciteteve bashkiake që lidhen me procesin e integritimit në BE.

## (ii) Efektiviteti në menaxhimin e funksioneve

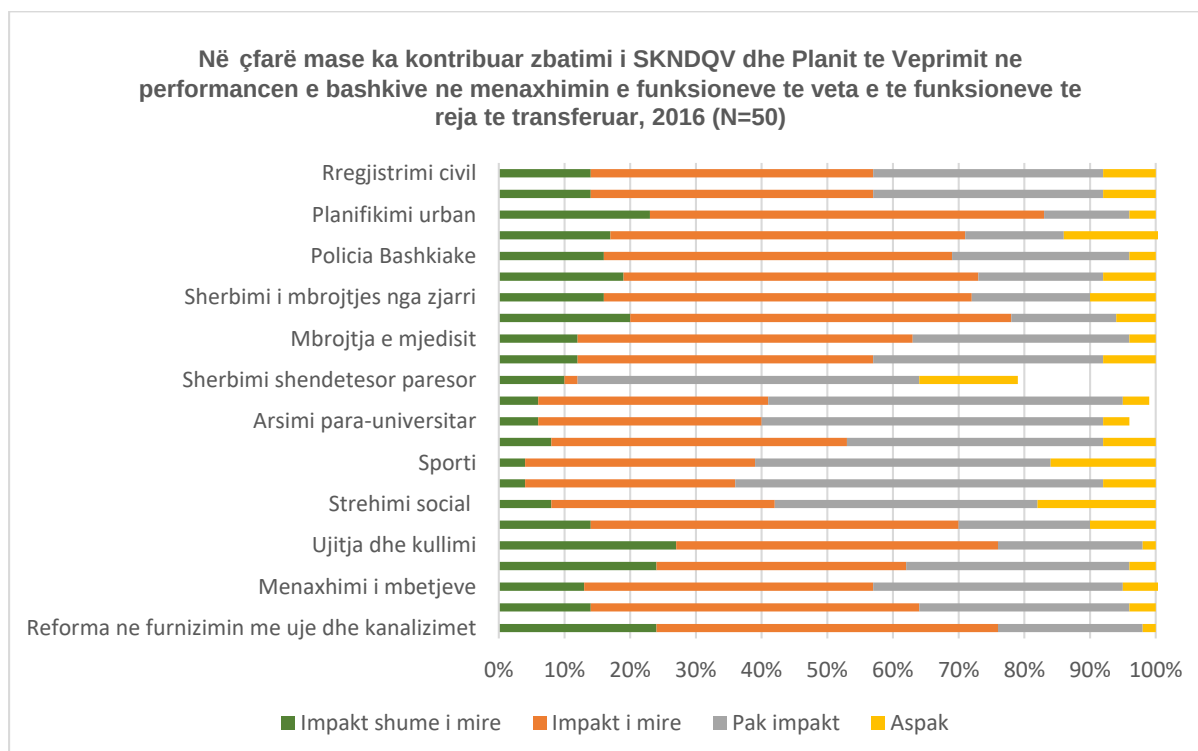
Qëllimi i këtij seksioni është që të tregojë impaktin e SKNDQV dhe Planit të Veprimit nga këndështimi i bashkive në lidhje me:

1. Efektiviteti (impakti) në menaxhimin e funksioneve, dhe funksionet e veta dhe ato të deleguara (të përbashkëta),
2. Faktorët që ndikojnë në efektivitetin e rezultateve,
3. Ngritja e kapaciteteve,
4. Rekomandime për ndërhyrje të reja (masa/apo aktivitete) të cilat duhet të ndërmerren nga Ministria e Brendshme/Ministritë e Linjës për të përmirësuar më tej performancën e bashkive për periudhën 2018-2020,
5. Transferimi i Aseteve.

### (II.1) Efektiviteti në menaxhimin e funksioneve

Impakti më domethënës i strategjisë së decentralizimit është vlerësuar në performancën e bashkive në lidhje me funksionet e “Planifikimit Urban dhe administrimin e tokës”, “Menaxhimi i pyjeve”, “Ujitja dhe kullimi” dhe “Furnizimi me ujë e kanalizimet e ujrave të zeza”, ndërsa funksionet me më pak impakt janë “Kujdesi parësor shëndetësor”, “Sporti”, “Rinia” dhe “Arsimi para-universitar”.

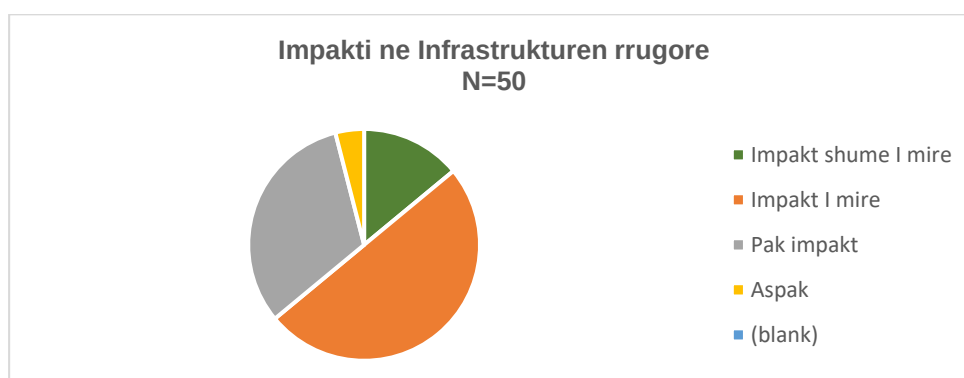
ç



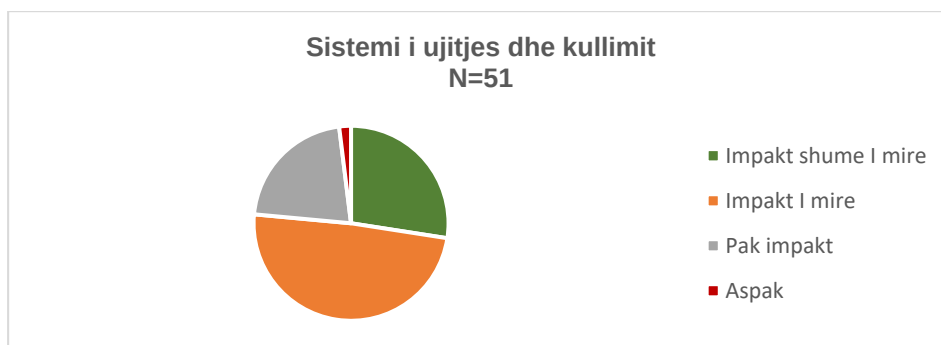
Informacioni në lidhje me impaktin mbi performancën e bashkive për secilin funksion jepet në diagramat e mëposhtme:



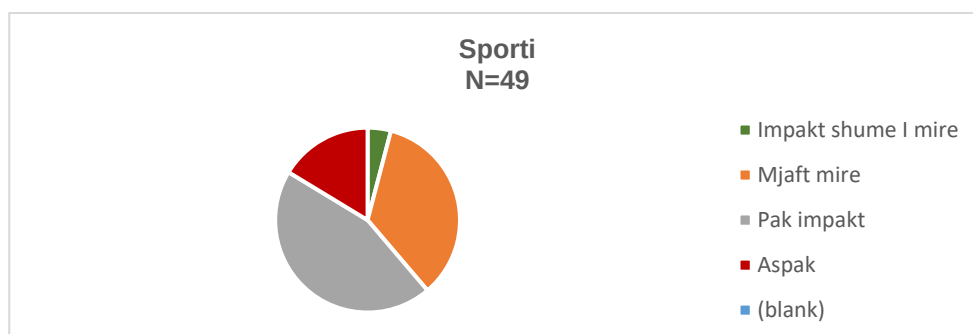
- *Impakti mbi Furnizimin me ujë dhe kanalizimet e ujrave të zeza:* 24% e të intervistuarve e vlerësuan impaktin e këtij funksioni si “impakt shumë i mirë”, dhe 52% si “mjaft i mirë”.



- *Impakti në Infrastrukturën Rrugore:* 64% e të intervistuarve e klasifikuan ndikimin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe impakt i mirë”, dhe 32% si “pak/asnjë impakt”.
- *Impakti në Menaxhimin e Mbetjeve:* 57% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “impakt shumë të mirë/dhe impakt të mirë”, dhe 38% si “pak/asnjë impakt”.
- *Impakti në Investimet Kapitale në Infrastrukturë:* 62% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe të mirë”, dhe 34% si “pak/asnjë impakt”.
- *Impakti në Sistemin e Ujitjes dhe kullimit:* 76% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe të mirë”, dhe 22% si “pak/asnjë impakt”.

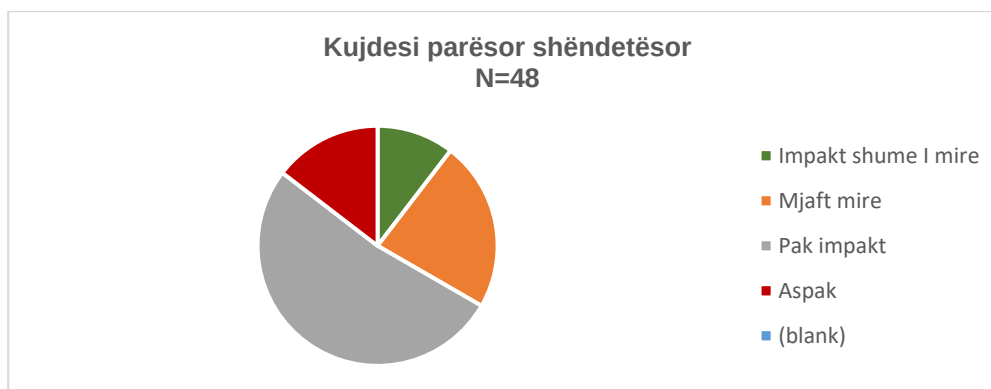


- *Strehimi social*: 42% e të intervistuarve, e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe të mirë”, dhe 56% si “pak impakt” dhe 8% “asnjë impakt”.
- *Sporti*: 39% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë/dhe i mirë”, 45% si “pak” impakt dhe 16% “asnjë impakt”.



- *Kultura*: 53% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/ i mirë”, 39% si me “pak” impakt dhe 8% “aspak” (N=49).
- *Arsimi para-universitar*: 40% e të intervistuarve e kanë klasifikuar impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe i mirë”, 56% si “pak/asnjë impakt”<sup>3</sup> (N=50).
- *Kujdesi Parësor Shëndetësor*: 12% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë/dhe të mirë”, 52% si “pak/asnjë impakt”.

<sup>3</sup>Burimi MASR: Transferimi i stafit mësimdhënës në institucionet arsimore para-shkollore dhe stafit jo-mësimdhënës në arsimin para-universitar ka përfunduar plotësisht me 7101 punonjës të transferuar tek bashkitë në 2016. Kuadri ligjor për punësimin e edukatorëve në sistemin para-shkollor dhe për stafin jo-mësimdhënës është amenduar me akte nën-ligjore në 2017. Sipas MESY, janë miratuar standardet për kopshtet dhe shkollat dhe cilësia e shërbimit arsimor vlerësohet nëpërmjet DAR/ZA, ISHA, dhe MESY.

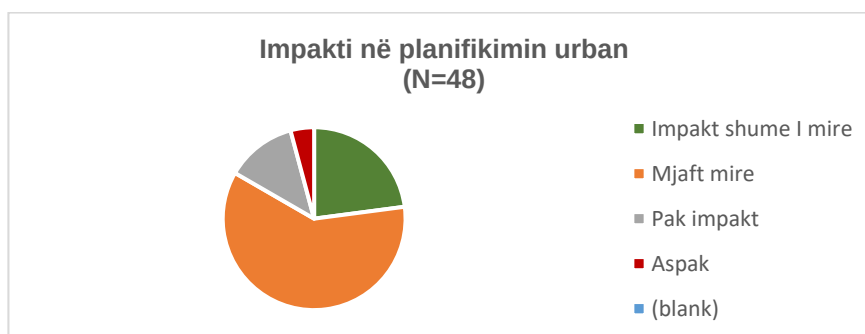


- *Rendi publik:* 57% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë/ i mirë”, 43% si “pak/asnjë impakt” (N=49).
- *Mbrojtja mjedisore:* 63% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë/dhe i mirë”, 37% si “pak” ose “aspak” (N=49).
- *Menaxhimi i pyjeve, kullotave dhe burime natyrore:* 78% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”/dhe “i mirë”, 22% si “pak impakt / asnjë impakt” (N=50).
- *Mbrojtja nga zjarri:* 16% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë”, 56% “të mirë”, ndërsa 28% si “pak impakt/ asnjë impakt” (N=50).
- *Sistemi i emergjencave:* 19% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”, 54% “i mirë”, ndërsa 27% si “pak impakt / asnjë impakt” (N=48).
- *Policia bashkiake:* 16% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”, 53% “impakt i mirë”, ndërsa 31% si “pak impakt/asnjë impakt” (N=49).
- *Planifikimi strategjik:* 17% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë të mirë”, 54% “impakt të mirë”, ndërsa 30% si “pak impakt/asnjë impakt” (N=48).
- *Planifikimi urban:* 23% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”, 60% “i mirë”, 17% si “pak impakt/asnjë impakt”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Kontribut i vlefshëm ndaj impaktit për planifikimin urban jepet nga AKPT për zhvillimin dhe miratimin e PPV dhe lehtësimin e punës koordinuese me bashkitë dhe institucionet e tjera qendrore.

Kur u pyetën për rolin e AKPT për përmirësimin e rolit funksional dhe kompetencave të bashkive për planifikimin urban, rezultatet u vlerësuan si: (i) planifikim i përmirësuar territorial, (ii) transparencë, nëpërmjet publikimit të aktiviteteve të planifikimit urban në regjistrin e bashkisë, (iii) Asistenca teknike për bashkitë në lidhje me Ligjin për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit, (iv) koordinim i përmirësuar mes bashkive dhe autoriteteve qendrore (ministrive, agjencive, Këshillit Kombëtar të Territorit), (v) asistenca teknike/ ndërtimi i kapaciteteve lidhur me planifikimin urban në nivel vendor, me impakt në qendrueshmërinë mjedisore.

Aktivitete të tjera të lidhura me planifikimin urban kanë qenë miratimi i ndryshimeve për “Rregullore në lidhje me planifikimin e territorit” (Ligji për.128/2017, dhe Ligji nr. 107/2016 “Për Planifikimin dhe Zhvillimin Territorial”, i amenduar), asistencë teknike për harmonizimin e Planeve për Zhvillimin Territorial pas RAT (e



- *Zhvillimi i turizmit*: 14% e të intervistuarve e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”, 43% “i mirë”, 43% si “pak impakt” / dhe asnjë impakt” (N=49).
- *Regjistri civil*: 14% e të intervistuarve e klasifikuan impaktin e këtij funksioni si “shumë i mirë”, 60% “impakt i mirë”, 43% si “pak / dhe asnjë impakt (N=49).

**II.2 Në lidhje me faktorët që ndikojnë në efektivitetin e rezultateve** të performancës së bashkive: u rekomandua të bëhet dallimi mes faktorëve që rezultojnë nga inisiativat e vetë bashkive (faktorë të brendshëm) dhe faktorëve të tjerë të jashtëm (p.sh. qeverisja qendrore dhe programet e financuara nga agjencitë donatore). Si **faktorë pozitivë**, të intervistuarit e pyetësorit kanë theksuar disa herë:

- Ligjin për “Financat e qeverisë vendore” që ka sjellë efekte pozitive për përmirësimin e menaxhimit financiar në nivel vendor;
- Reforma Administrative Territoriale;
- Reforma për ofrimin e shërbimeve publike;
- Bashkëpunimi i përmirësuar mes qeverisë qendrore e vendore; rritja e transparencës në vendim-marrje duke përfshirë konsultimin publik (dëgjесat publike);
- Menaxhimi i financave vendore (planifikimi i buxhetit dhe shpenzimet) dhe menaxhimi i burimeve njerëzore në nivelin vendor (i përmirësuar);
- Forcimi i zhvillimit strategjik vendor dhe territorial (planifikimi urban), dhe decentralizimi i pesë funksioneve në 2016 krijuan kushte optimale për zhvillim të qëndrueshëm në nivel vendor.

MFE ka dhënë një kontribut thelbësor me Ligjin nr. 68/2017 “Për Financat e Vetë-qeverisjes Vendore”, asistencë teknike dhe përmirësimin e kapaciteteve vendore në lidhje me zbatimin e ligjit të ri, rriti rolin mbikqyrës të ministrisë mbi performance e bashkisë, dhe përmirësoi rolin koordinues dhe monitorues. Roli i MFE është më pak i dukshëm në lidhje me standardet e shërbimit dhe zgjidhjet e sistemit të MIS (sistemit të ri të IT). Është

përfunduar në 44 bashki); hartimi i Planit të Zhvillimit Territorial për 16 bashki të tjera është në proces e sipër: Fushë-Arrëz, Has, Bulqizë, Peqin, Roskovec, Patos, Mallakastër, Maliq, Pustec, Devoll, Selenicë, Memaliaj, Tepelenë, Libohovë, Delvinë dhe Finiq, ndërsa Bashkia Dropull ka filluar procesin e Planit të Përgjithshëm të Zhvillimit për territorin e vet.

e rëndësishme të përmendim që aktet nën-ligjore të Ligjit nr. 68/2017 janë në proces draftimi. Aktivitetet e MFE të realizuara brenda afateve të vendosura në Planin e Veprimit: (i) Ligji për financat e Vetë-qeverisjes vendore, (ii) formula e re e grantit të pakushtëzuar, (iii) rregullore e përmirësuar lidhur me MFP (menaxhimi i financave publike) në nivel vendor.

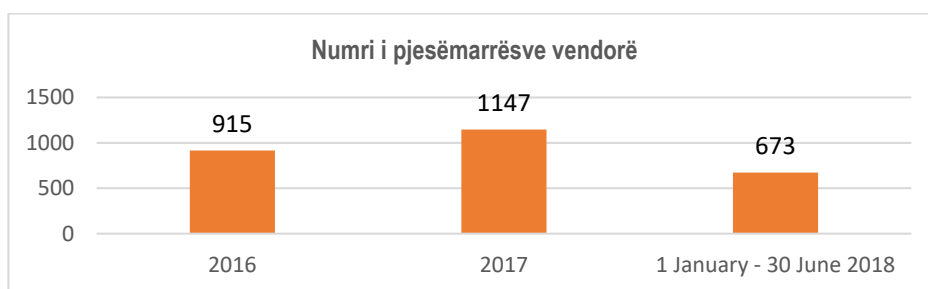
Përmirësimet më të rëndësishme që lidhen me MFP të cilat janë theksuar disa here nga bashkitë dhe MFE:

- Unifikimi i procedurave për planifikimin e buxhetit afat-mesëm në nivel vendor.
- Planifikimi i buxhetit bazuar në programin e standardizuar.
- Unifikimi i formularëve model (template-ve) për planifikimin e buxhetit afat-mesëm.
- Planifikimin e buxhetit (PBA) bazuar tek rezultatet (2019-2021).
- Të ardhurat vendore të përmirësuara nga taksat dhe tarifat vendore me një implikim direkt në rritjen e shpenzimeve vendore.

Kur u pyetën për “Cilat mbeten *tre deri në pesë* dobësitë kryesore që lidhen me menaxhimin e financave në nivel të vetëqeverisjes vendore, të cilat duhet të adresohen dhe të jenë prioritet i qeverisjes qendrore (MFE, MB / AMVV), në kuadrin e shqyrtimit të SKNDQV dhe Planit të saj të Veprimit, u nënvizuan problemet e mëposhtme:

- Transparencë e rritur e qeverisjes vendore me anë të përfshirjes së qytetarëve, përgjegjshmëri e rritur e autoritetit vendor/administratës vendore bazuar në sistemet e performances së qendrueshme nga të gjitha njësitë e vetë-qeverisjes vendore;
- Forcimi i kapaciteteve vendore në drejtim të planifikimit strategjik dhe formulimin e projekteve (financuar nga donatorët);
- Praktika dhe kapacitet i përmirësuar për buxhetimin me pjesëmarrje;
- Kapacitet i rritur i njësive të vetë-qeverisjes vendore në lidhje me huamarrjen.

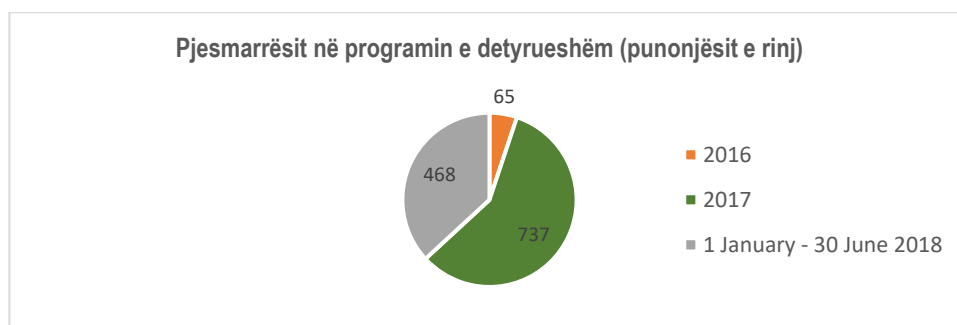
**(II.3) Rritja e kapaciteteve:** SHAP i ka dhënë prioritet organizimit të trajnimit të detyrueshëm të punonjësve të rinj në shërbimin civil në nivel vendor. Trajtime të tjera ofrohen në bashkëpunim me projektet e financuara nga donatorët. NJQV këshillohen të përdorin *platformën elektronike e-PAV* për planifikimin e trajnimeve. Gjithashtu, trajnim iu ofrua dhe zyrtarëve të lartë në nivel vendor në lidhje me leadershipin dhe menaxhimin strategjik, përkatësisht 109 punonjësve gjatë 2016-2017 dhe 22 në 2018.



Burimi: Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

Kur u pyetën se “Në çfarë mase kanë kontribuar masat e marra nga SHAP në përmirësimin e rezultateve të trajnimit për administratën vendore”, bashkitë kanë konsideruar:

- Kurrikula e përmirësuar – 75 kurrikula, të rishikuara për 2016-2017
- Zbatimi i sistemit të Sigurimit të Cilësisë (QA)
- Sistem i përmirësuar i çertifikimit për pjesmarrësit
- Krijimi i bibliotekës elektronike - E-library
- Platforma elektronike funksionale E-PAV



Burimi: Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

SHAP ka ofruar trajnim për stafin e administratës vendore në fusha të ndryshme duke përfshirë: trajnim të detyruar për nëpunësit civil gjatë periudhës së provës, menaxhimin e mbetjeve urbane, menaxhimin e burimeve njerëzore (rekrutimi, vlerësimi i performancës), , prokurimet publike, antikorrupsioni, integriteti i punonjësve vendorë, sistemi i planifikimit të integruar, Ligji për Decentralizimin dhe Vlerësimin e Performancës, Procedurat e Zbatimit të fondeve të BE, Politikat e Bashkimit European në Nivel Vendor, Cikli i Formulimit të Projektit, sigurimi i shërbimeve administrative në nivel vendor, Menaxhimi i Këndit të BE për 61 koordinatorë të Tryezës së BE, leadership-i, shkrimi efikas i dokumenteve dhe komunikimi.

Si **faktorë negativë** të cilët ndikojnë në efektivitetin e rezultateve në performancën e bashkive, SHAP identifikoi buxhetin e kufizuar për të mbuluar të gjitha nevojat e bashkive për rritje kapacitetesh dhe rishikimin e të gjithë kurrikulës për qeverisjen vendore; kërkesat e bashkisë për trajnime tek SHAP nuk shoqërohen me një analizë të plotë të nevojave për rritje të kapaciteteve në përputhje me prioritetet e administratës vendore dhe kërkesat e performancës në nivel vendor.

Faktorë të tjerë të rëndësishëm të cilët u përmendën disa here si faktorë negativë nga të intervistuarit e bashkive janë grupuar si më poshtë:

- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e burimeve financiare*: Burime të pamjaftueshme financiare (nëpërmjet transfertave specifike) për funksionet e transferuara së fundmi (2016): sistemi (rrjeti) i ujitjes dhe kullimit, rrugët rurale, menaxhimi i pyjeve, shërbimet e mbrojtjes nga zjarri, arsimi para-universitar, grante të pakushtëzuara



të pamjaftueshme, investime të pamjaftueshme në infrastrukturë (rrugët rurale, bujqësia, zhvillimi i turizmit, menaxhimi i mbetjeve).

Decentralizimi fiskal nuk është i mjaftueshëm (nevojiten ndërhyrje më të thella për zhvillimin e mëtëjshëm të decentralizimit fiskal).

Krijimi i sistemit të taksave vendore dhe mungesa e funksionimit të duhur të ligjit për huamarrjen vendore.

- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e kompetencave administrative, rolet dhe përgjegjësitë* në lidhje me ekzekutimin e funksioneve si dhe në lidhje me politikën e rekrutimit: ka një mungesë qartësie të kompetencave ndërmjet nivelit vendor dhe qendror në disa fusha; mungesa e një kuadri të mire-zhvilluar ligjor për ushtrimin adekuat dhe efikas të kompetencave dhe funksioneve të NJQV.
- *Menaxhimi i burimeve njerëzore dhe kapaciteteve*: ndryshimi i shpeshtë i strukturave të administratës publike vendore (administrimi i BNJ) çënon qendrueshmërinë e kapaciteteve; mungesa e burimeve të kualifikuara njerëzore për disa pozicione kyçe në administratën publike vendore; cilësi e dobët e identifikimit të nevojave të trajnimit në nivel vendor, zbatimi i Ligjit për NC.

#### **(II.4) Çfarë ndërhyrjesh (masa/apo aktivitete të reja) duhet të ndërmerren nga Ministria e Brendshme dhe Ministrinë e Linjës për të përmirësuar më tej performancën e bashkisë në 2018-2020**

Në kuadrin e decentralizimit të rritur, bashkitë duhet të përqëndrojnë përpjekjet e tyre në përmirësimin e performancës bazuar në rezultate të matshme në menaxhimin e të gjitha funksioneve, duke përfshirë edhe funksionet e reja që i janë transferuar qeverisjes vendore (2016) bazuar në një planifikim të mirë të burimeve financiare dhe në treguesit e performancës, lidhur me të gjithë funksionet dhe shërbimet. Aktualisht, MFE po jep asistencën e saj për të siguruar një skemë të qendrueshme për financimin e funksioneve të reja.

Çështje të tjera që rekomandohen nga ML dhe bashkitë janë:

- *Kuadri ligjor*: rritja e kapaciteteve vendore në zbatimin e kuadrit ligjor në të gjithë sektorët duke përfshirë sigurimin e këshillimit teknik dhe mbështetjes ligjore për probleme specifike; rishikimi dhe miratimi i kuadrit ligjor në lidhje me funksionet e decentralizuara në 2016 (duke përfshirë arsimin para-universitar).
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e financave*: financime të rritura publike për investimet (në rrugë, furnizimin me ujë, shkollat dhe institucione të arsimit para-shkollor), financimi i aktiviteteve të lidhura me ruajtjen dhe qendrueshmërinë e mjedisit për menaxhimin e mbetjeve dhe mbrojtjen e mëtëjshme dhe rigjenerimin e pyjeve në zonat e natyrës të prekura nga shpyllëzimi; Standardizimi i kategorive të shpenzimeve (p.sh. kostot e stafit apo shpenzimet e personelit);

Rishikimi i sistemit të transferimit bazuar në nevojat e qeverisë vendore, veçanërisht për bashkitë me të ardhura të ulta.

Në rastet kur ndryshimet në politikën fiskale lidhen me të ardhurat e reduktuara në nivel vendor, MFE dhe MB duhet të marrin masa për të balancuar kompensimin nëpërmjet transfertave të rritura financiare, huamarrjes vendore apo formave të tjera të financimit.

- *Përshtatshëria/mjaftueshmeria e kompetencave administrative, roleve dhe përgjegjësi* në lidhje me ekzekutimin e funksioneve dhe në lidhje me politikat e punësimit të stafit.
- *Menaxhimi i burimeve njerëzore dhe rritja e kapaciteteve*: ngritja e strukturave brenda bashkisë të cilat do të jenë përgjegjëse për të siguruar zbatimin e duhur të funksioneve dhe kompetencave që rrjedhin nga Planet e Përgjithshme të Zhvillimit Vendor (planifikimi urban dhe zhvillimi strategjik); Rishikimi dhe unifikimi i strukturave administrative vendore; zhvillimi i një modeli të strukturës administrative bazuar në kriteret e popullsisë civile dhe të tjera kriterë relevante;
 

Programe të tjera për rritjen e kapaciteteve të administratës vendore; Mbështetja për formulimin e projekteve të financuar nga donatorët (duke përfshirë dhe fondet e BE).
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e disponueshmërisë së të dhënave statistikore*: Krijimi i një sistemi efikas për grumbullimin e të dhënave për planifikimin urban dhe interpretimin në nivel vendor.
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e sistemit të emergjencave*: Përmirësimi i sistemit të emergjencave civile.
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e transferimit të aseteve*: mbështetja për përshtatimin dhe përfundimin e transferimit të aseteve tek bashkitë.
- *Masa të tjera*: vendosja e kufijve sipas zonave kadastrale (administrimi territorial), dhe rishikimi i disa ndarjeve territoriale; më shumë mbështetje ndaj bashkive të vogla në veri të vendit.

#### **Ndryshimi i planeve dhe asistencës së donatorëve/buxhetit që nevojiten për përmirësimin e aspekteve specifike të Vetëqeverisjes Vendore (pyetja 4)**

- Avancimi i decentralizimit fiskal (duke përfshirë administrimin e taksës mbi pronën)
- Nevojiten fonde për të reduktuar / shlyer detyrimet e bashkive të grumbulluara gjatë viteve.
- Përcaktimi i treguesve të performancës financiare për llogaritjen e nivelit të granteve dhe burimeve të tjera alternative në mbështetje të zhvillimit të njësive të vetëqeverisjes vendore në përgjithësi dhe për zhvillimin e turizmit.
- Asistencë teknike për të mbështetur administratën vendore për procesin e integritetit në BE (në përmbushjen e detyrimeve dhe standardeve evropiane).
- Përfundimi i reformës në sektorin e furnizimit me ujë dhe kanalizimeve.
- Ndryshimi i planit për administrimin e lumenjve dhe rrjetit të parë të sistemit të ujitjes dhe kullimit.
- Lejet nga Ministritë e Linjës (Ministria e Mjedisit dhe Turizmit dhe Ministria e Infrastrukturës) për vend-depozitimet e autorizuara të mbetjeve.

- Investime në infrastrukturë dhe logjistikë për sistemin e mbrojtjes nga zjarri.
- Programet për ngritjen e kapaciteteve për administratën vendore (trainime specifike për të përmirësuar kapacitetet e menaxhimit dhe performancën e bashkive).
- Njohjen me praktikën më të mira të shteteve anëtare të BE-së si Kroacia, Sllovenia apo vendet e Ballkanit Perëndimor si Maqedonia, të cilat kanë krijuar Fondin Kombëtar për të mbuluar nevojat e aplikuesve për bashkëfinancim të projekteve të BE.

#### (ii.5) Transferimi i aseteve (pyetja 5 deri 6)

Qëllimi i objektivave të SKNDQV-së dhe Planit të saj të Veprimit lidhur me transferimin e aseteve të qeverisja vendore është përfundimi i procesit deri në vitin 2020. Bazuar në informacionin e marrë, 52% e bashkive kanë një nivel mbi 50% të aseteve të transferuara nga qeverisja qendrore.

**Problemet dhe kufizimet** që kanë ndikuar negativisht në ecurinë e procesit të transferimit të aseteve dhe inventarëve janë:

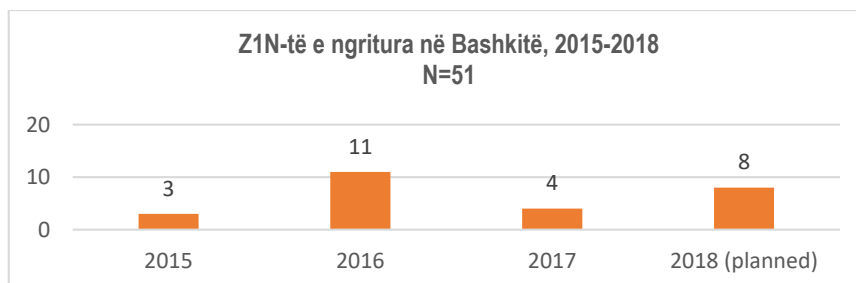
- Mungesa e regjistrimit të aseteve me të dhënat kryesore: data e blerjes, vlera fillestare, amortizimi i akumuluar dhe të dhëna të tjera të nevojshme.
- Probleme me dokumentacionin (në disa raste, dokumentet e parregullta), problemi në dhënien e aseteve (procedurat) dhe mungesa e palës së dërgimit (problemi me transferimin e aseteve nga “Bordet e Menaxhimit /Bordet e Kullimit”.
- Mungesa e kuadrit ligjor të plotë që rregullon këtë proces (aseteve).
- Mungesa e harmonizimit midis bilancit të ish-komunave dhe gjendjes fizike të aseteve.
- Mungesa e mjeteve financiare për të mbuluar shpenzimet për dokumentacionin administrativ.
- Mungesa e personelit të kualifikuar që merret me transferimin e aseteve dhe ngarkesën e madhe të punës.
- Vonesa në miratimin e listës përfundimtare të inventarit dhe transferimin e pasurive publike të paluajtshme nga institucionet e Qeverisjes Qendrore tek bashkitë.

(iii) **Shërbimet e Integruara Administrative** (pyetja 7 deri 12)**P.7 A është përmirësuar cilësia e shërbimeve administrative në Bashkinë tuaj në 3 vitet e fundit, 2015-2017 (më shumë shërbime, përmirësim të cilësisë, kursim të kostove dhe kohe)?**

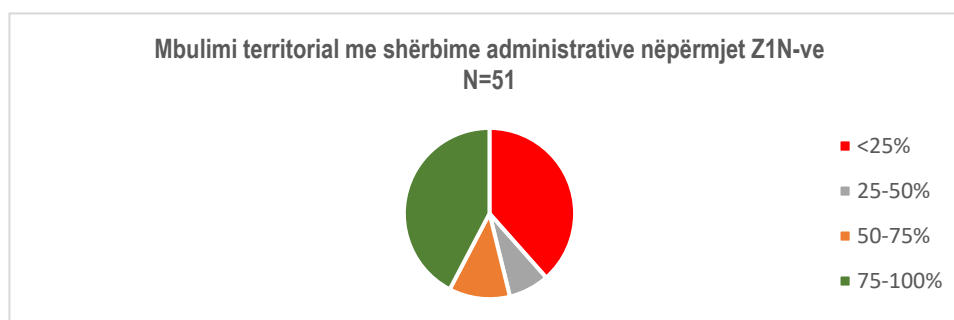
Në përgjigje të kësaj pyetjeje, 98% e të anketuarve kanë deklaruar se situata në lidhje me shërbimet administrative është përmirësuar. Kjo është vërejtur posaçërisht për bashkitë ku janë ngritur Zyrat me Një Ndalesë (Z1N), të cilat ofrojnë mbulim më të mirë të shërbimeve, shpejtësi më të madhe në ofrimin e shërbimeve dhe përmirësim të kosto-efektivitetit.

18 bashki kanë ngritur Zyrat e Integruara me Një Ndalesë gjatë periudhës 2015-2017 , dhe numri i shërbimeve administrative të ofruara përmes Zyrave me Një Ndalesë varion nga 70 në 130, ndërsa 58% e bashkive kanë një nivel mbulimi territorial për shërbimet administrative përmes Zyrave me Një Ndalesë mbi 50%. Z1N-ja e parë u ngrit në Bashkinë e Shkodrës në 2015.

Numri i aplikimeve të paraqitura nga qytetarët për marrjen e shërbimeve administrative është rritur (deri në dyfishin e numrit të aplikimeve për shërbime në disa bashki) . 39% e bashkive, ku janë ngritur Z1N-të, organizojnë anketime për nivelin e kënaqësisë së qytetarëve. Të dhënat e anketimeve tregojnë se qytetarët janë të kënaqur me shpejtësinë e shërbimeve dhe profesionalizmin e stafit. Disa bashki kanë pranuar se nevojitet ende shumë punë për të përmirësuar cilësinë e shërbimeve të administratës.



Burimi: Të dhëna nga bashkitë

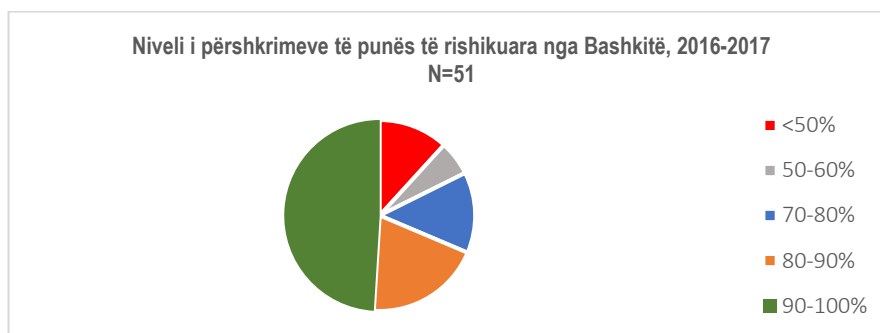


Burimi: Të dhënat nga bashkitë

#### (iv) Efektshmëria e autoriteteve vendore për të siguruar zbatimin e duhur të Ligjit për Nëpunësin Civil nr. 152/2013

Për të lehtësuar riorganizimin e strukturave administrative pas përfundimit të Reformës Territoriale dhe Administrative (RAT), Departamenti i Administratës Publike ka hartuar udhëzime për ristrukturimin e strukturave në bashki. 62% e bashkive (N = 51) kanë rishikuar strukturat e tyre sipas udhëzimeve të DAP-it.

- 82% e bashkive kanë rishikuar dhe miratuar një përshkrim të ri të punës sipas Ligjit për Nëpunësin Civil për më shumë se 70% të numrit të përgjithshëm të vendeve të punës në administratën e tyre vendore.



Burimi: Të dhënat nga bashkitë

Lidhur me problemet dhe përvojat e padëshiruara me të cilat ballafaqohen autoritetet vendore dhe administrata vendore për të siguruar zbatimin e duhur të ligjit për Nëpunësin Civil<sup>5</sup>, të anketuarit kanë theksuar probleme të ndryshme, si:

- Burime njerëzore të pamjaftueshme në sektorë të ndryshëm, pak mundësi për të marrë trajnim për legjislacionin dhe ngritjen e kapaciteteve në fusha specifike që mbulohen nga administrata vendore.
- Kriteret e përcaktuara në Ligjin për Nëpunësin civil krijojnë në disa raste pengesa për rekrutimin, duke pasur parasysh kufizimet e burimeve njerëzore në nivel vendor.
- Niveli i pagave në administratën vendore nuk është tërheqës.
- Tërheqja për të hyrë në administratën vendore është relativisht e ulët; ka pak aplikime (nganjëherë vetëm një aplikim) për vendet e lira të punës të shpallura publikisht (p.sh. për specialistë si juristë, inxhinierë dhe fusha të tjera).

Bashkitë kanë rekomanduar që të marrin mbështetje të mëtijshme nga DAP-i, MB-ja dhe ASPA (SHSHAP) për çështjet e mëposhtme:

<sup>5</sup>Ligji nr. 152/2013 për Nëpunësin Civil

- Nevoja për standardizimin e strukturave të administratës vendore për bashkitë e vogla dhe asistencë për hartimin e përshkrimit të punës që mbulon të gjithë sektorët ekonomikë dhe të shërbimeve.
- Vlerësimi i nevojave për trajnim të stafit vendor dhe hartimi i programit të ngritjes së kapaciteteve mbi baza sektoriale; nevojiten më shumë trajnime profesionale.
- Ngritja e kapaciteteve në vlerësimin vjetor të performancës së stafit të administratës vendore, dhe trajnime për menaxhimin e burimeve njerëzore.
- Asistencë dhe trajnime për legjisllacionin (ligjet dhe aktet nënligjore).
- Roli i komitetit të pranimit për procesin e rekrutimit duhet të rritet më tej; duhet të miratohen procedura më të thjeshta rekrutimi.
- Krijimi i sistemit të rekrutimit elektronik për shmangien e vonësve në sistemin e menaxhimit të vendeve të lira të punës të drejtuar nga Shërbimi Kombëtar i Punësimit.

Të dhënat rreth nivelit të hyrjes dhe qarkullimit në administratën vendore përgjithësisht nuk janë kuptuar në mënyrë korrekte nga bashkitë. Bashkive u është kërkuar të japin të dhëna për numrin e (i) vendeve të lira të punës, (ii) hyrjen në shërbimin civil dhe (iii) normën e qarkullimit (turnover rate) duke iu referuar vetëm administratës publike vendore (subjekt i zbatimit të Ligjit të Shërbimit Civil (pa përfshirjen e shërbimeve publike)). Si rrjedhim, të dhënat e ofruara nga bashkitë nuk janë të sakta dhe nuk mund të përdoren për analizë dhe nxjerrjen e përfundimeve.

#### (v) Përgjegjshmëria e autoriteteve vendore dhe procesi i vendimmarrjes

Shumica e bashkive (79%)<sup>6</sup> i publikojnë rregullisht vendimet e Këshillit Bashkiak në faqen e internetit të bashkisë dhe në portalin “www.vendime.al”, ndërsa 62% (N = 50) e bashkive kanë deklaruar se nuk kanë krijuar një regjistër të ankesave për vendimet e KB-së.

#### (vi) Përputhshmëria ligjore e KB-ve

Të dhënat për numrin e vendimeve të Këshillave Bashkiake dhe përputhshmërinë e tyre ligjore janë dhënë në shtojcat e këtij raporti. Sipas të dhënave të mbledhura, raporti i numrit të vendimeve të KB-ve të kthyer nga prefektët ndryshon nga 1% në 16% në vitin 2016 dhe 1% deri në 28% në vitin 2017. Niveli i vendimeve të cilat janë rishikuar nga KB-të bazuar në rekomandimet e prefektëve janë mbi 90%. Të dhënat e plota për KB-të për periudhën 2016-2017 jepen në Shtojcën 1.

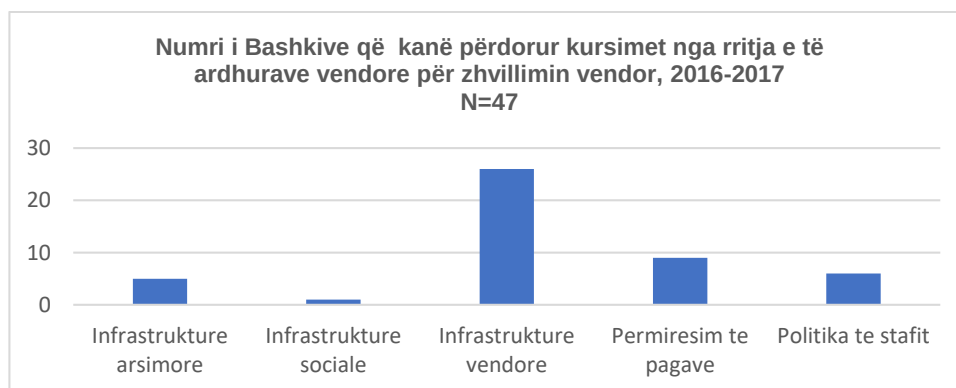
#### (vii) Roli i Këshillit Konsultativ

Këshilli Konsultativ konsiderohet një instrument i rëndësishëm për avancimin e procesit të decentralizimit dhe reformimit të qeverisjes vendore, bashkërendimit institucional dhe procesit të konsultimit midis qeverisjes qendrore dhe vendore për disa bashki, por kjo pyetje për rolin e Këshillit Konsultativ (CC) nuk është kuptuar mirë nga një numër bashkish - ato i janë referuar në disa raste rolit të KK-së në nivel vendor.

<sup>6</sup> Burimi: Raporti i Parë i Monitorimit “Bashkitë për Evropën”, 2018

## OS2: Financat Vendore dhe Autonomia Fiskale

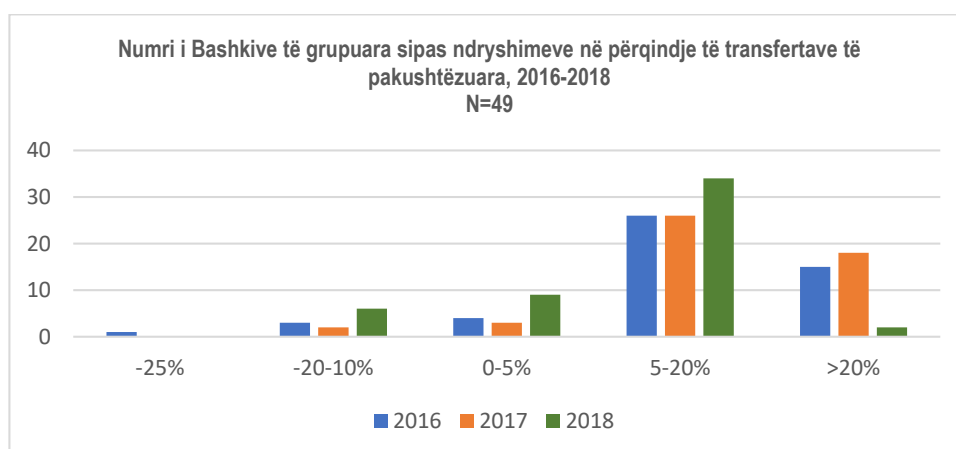
Bashkitë kanë përmirësuar performancën në administrimin e të ardhurave për 2016-2017. Kur u pyetën për mënyrën se si ata kanë përdorur kursimet e tyre nga rritja e të ardhurave gjatë periudhës 2016 - 2017, të dhënat tregojnë se rreth 68% e bashkive kanë alokuar kursime për përmirësimin e infrastrukturës vendore, duke përfshirë institucionet arsimore, infrastrukturën sociale dhe infrastruktura të tjera.



Burimi: Të dhënat nga bashkitë

**Parashikueshmëria e transfertave në buxhetin e pushtetit vendor:** Kur u pyetën për kohën që bashkia merr informacion për transfertën e pakushtëzuar për vitin e ardhshëm financiar, 62% e bashkive (N = 50) u përgjigjën “nëntori i vitit paraardhës”, bashki të tjera thanë “korrik-tetor”. Informacioni mbi transfertën e pakushtëzuar bëhet zyrtar në nëntor dhe dhjetor të të njëjtit vit.

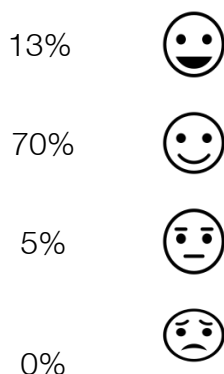
Kur u pyetën nëse bashkia ka besim në shumën e përafërt të transfertave të pakushtëzuara në periudhën afatmesme, 88% e bashkive thanë “Po” dhe 12% - “Jo”. Të dhënat për numrin e bashkive të grupuara sipas ndryshimeve në përqindje të transfertave të pakushtëzuara vjetore nga viti në vit paraqiten në grafikun e mëposhtëm:



### OS3: Zhvillimi i qëndrueshëm ekonomik vendor

Ka 45<sup>7</sup> bashki të cilat kanë përgatitur dhe miratuar një dokument strategjik zhvillimi vendor, 35 bashki (N = 49) kanë miratuar PPV-të, 18 bashki – Planet e Zhvillimi Strategjik, 15 bashki kanë miratuar Planet e Zhvillimit Vendor, dhe 14 bashki kanë deklaruar se është miratuar Plani për Integrimin e Romëve dhe Egjiptianëve në nivel vendor.

Shkalla e zbatimit të planit strategjik të zhvillimit vendor të bashkive (N = 30 nga 51) është vlerësuar si më poshtë:



### OS4: Qeverisja e mirë (transparenca dhe çështjet gjinore)

Shumica e bashkive (48) kanë krijuar dhe mirëmbajné faqen e internetit, 66% e bashkive publikojnë të gjitha vendimet e marra nga KB-ja, ndërsa 13% e tyre publikojnë vetëm vendimet kryesore<sup>8</sup>. Ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” dhe Ligji nr. 146 / 2016 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” janë konsideruar faktorë të rëndësishëm për përmirësimin e transparencës së qeverive vendore. Kur u pyetën për numrin e konsultimeve publike të ndërmarra për çështjet e planifikimit të buxhetit dhe tema të tjera të zhvillimit, numri ndryshon nga 2-64 në 2016 dhe 2-49 në vitin 2017.

#### Barazia Gjinore

Kur u pyetën nëse gratë përfaqësohen në mënyrë të mjaftueshme ndërmjet anëtarëve të Këshillit bashkiak (KB) kundrejt kërkesës ligjore (kuotës), të dhënat tregojnë:



<sup>7</sup> Burimi: Raporti i Parë i Monitorimit “Bashkitë për Evropën”, 2018

<sup>8</sup> Burimi: Raporti i Parë i Monitorimit “Bashkitë për Evropën”, 2018





### Qëndrueshmëria e përgjithshme dhe niveli i ndikimit

Kur u pyetën për “rezultatet më të rëndësishme të arritura deri më tani përmes zbatimit progresiv të SKNDZHV-së dhe Planit të saj të Veprimit”, çështjet më të përmendura janë:

(i) përmirësimi i kuadrit ligjor për qeverisjen vendore<sup>9</sup>; (ii) RAT-i (iii) rritja e decentralizimit të kompetencave të Qeverisjes Vendore; (iv) shërbimet administrative përmes Z1N-ve ; (v) përmirësimi i kompetencave të bashkive, konsultimi me publikun dhe planifikimi strategjik vendor/urban; (vi) përmirësimi i efektshmërisë në menaxhimin e rrjetit të kullimit dhe vaditjes, menaxhimi i pyjeve dhe kullotave, dhe funksione të tjera të transferuara; (vii) trajnimi për Ligjin mbi NC-në, financat vendore, menaxhimin e mbetjeve, (viii) çështjet e integritetit në BE dhe çështje të tjera.

Për periudhën e ardhshme, çështjet që do të përmirësonin efektshmërinë e procesit të decentralizimit dhe reformës së qeverisjes vendore, të cilat janë rekomanduar disa herë nga të gjithë aktorët e përfshirë janë si më poshtë:

- *Kuadri ligjor*: plotësimi i kuadrit ligjor me aktet nënligjore për disa funksione (MZSH, sektori i arsimit); Asistencë ligjore dhe teknike për njësitë e qeverisjes vendore në ushtrimin e funksioneve dhe sqarimin e kompetencave; Përmirësimi i ligjit "Për financat e vetëqeverisjes vendore".
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e financave*: thellimi i decentralizimit të financave të vetëqeverisjes vendore, rishikimi i formulës së grantit, rritja e mbështetjes buxhetore (transferta të pakushtëzuara dhe specifike) nga qeverisja qendrore. Mbështetje financiare për përmirësimin e cilësisë së infrastrukturës arsimore (rikonstruksioni dhe ndërtimi i shkollave të reja) dhe pajisjet për laboratorët. Më shumë burime financiare për bashkitë e vogla (kategoria III dhe IV).
- *Kapacitetet e MFP*: forcimi i mëtijshëm i planifikimit të buxhetit të orientuar drejt rezultateve bazuar në tregues të mirë-përcaktuar të performancës së buxhetit.
- *Zhvillimi Strategjik*: Mbështetje për investime strategjike prioritare në sektorin e turizmit dhe objektet e trashëgimisë kulturore; Krijimi i një sistemi të dixhitalizuar për monitorimin e zbatimit të dokumenteve të planifikimit kombëtar në lidhje me

<sup>9</sup> Ligji nr.139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore, Ligji nr.68/2017 “Për Financat Vendore”, Ligji “Për Prefektin”

planifikimin urban dhe zhvillimin territorial. Zbatimi i një sistemi të integruar planifikimi për mirëmbajtjen e rrugëve vendore.

- *Menaxhimi i burimeve njerëzore dhe ngritja e kapaciteteve:* Drejtoria e Burimeve Njerëzore e Bashkive duhet të hartojë një plan vjetor të trajnimit bazuar në vlerësimin e nevojave të administratës vendore në bashkëpunim me SHSHAP (ASPA); çdo modul trajnimi për administratën vendore duhet të rishikohet nga SHSHAP për Sigurimin e Cilësisë dhe certifikimin.

Nevoja për një proces të mirë-strukturuar për vlerësimin e nevojave të administratës vendore për trajnime:

- Menaxhimi i burimeve njerëzore (rekrutimi, vlerësimi vjetor i performancës, çështje të tjera relevante).
- Planifikimi urban dhe zhvillimi i statistikave.
- Sektorë të tjerë sikurse priorizohen nga bashkitë.
- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e mbështetjes për OSHC-të:* mundësi i mjedisit financiar për të mbështetur organizatat e shoqërisë civile dhe për të rritur pjesëmarrjen e tyre në qeverisje të mirë vendore.
- *Masa/ veprimtari të tjera:* mbështetja e fëmijëve me aftësi të kufizuara; Përmirësimi i standardeve për infrastrukturën e institucioneve arsimore; përdorimi i efektshëm i institucioneve arsimore me qëllim përmirësimin e kapacitetit të objekteve të akomodimit dhe shërbimeve arsimore.

Forcimi i administratës vendore për përmirësimin e transparencës dhe të drejtave të qytetarëve në vendim-marrjen e autoritetit vendor.

Përmirësimi i cilësisë së shërbimeve publike që NJQV-të sigurojnë me anë të buxhetit të tyre.

Bashkëpunim më i mirë institucional ndërmjet aktorëve të përfshirë për qeverisje të decentralizuar për zhvillim.

- *Përshtatshmëria/mjaftueshmëria e aseteve:* Përfundimi i transferimit dhe inventarit të aseteve.

### Shtojca 1: Të dhënat nga Ministritë e Linjës, ASPA dhe AKPT-ja

| Treguesit financiarë                                                                                                  | 2016      | 2017          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------|
| Buxheti i qeverisjes vendore                                                                                          |           | 3% e PPB-së   |
| Fondi diskrecionar                                                                                                    |           | 2.7% PPB-së   |
| Të ardhurat e qeverisjes vendore                                                                                      | 1% PPB-së | 1.2% PPB-së   |
| Raporti i transfertës së pakushtëzuar kundrejt të ardhurave gjithsej të QV-së dhe të ardhurave diskrecionare të QV-së | 0.8%      | 1%            |
| Raporti i investimeve të FRZH-së kundrejt investimeve gjithsej të QV-së                                               | 37.5%     | 31.3%         |
| Raporti i NJQV-me me detyrime të prapambetura                                                                         |           | 90% e NJQV-ve |

|                                               |  |                                             |
|-----------------------------------------------|--|---------------------------------------------|
| % NJQV-ve me detyrime të prapambetura në ulje |  | 24.5% e NJQV-ve me detyrime të prapambetura |
|-----------------------------------------------|--|---------------------------------------------|

Burimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Në mijë Lekë

| Investimet në Sektorin e Arsimit           | Përfituesi | 2016      | 2017      |
|--------------------------------------------|------------|-----------|-----------|
| Fondi për investime                        | 61 bashki  | 1.575.231 | 1.743.601 |
| Kostoja e transportit të mësuesve/nxënësve | 61 bashki  | 520.899   | 400.643   |

Burimi: Ministria e Arsimit, Sporteve dhe Rinisë

| Ngritja e kapaciteteve                                                                                                   | 2016 | 2017 | 1 janar - 30 qershor 2018 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|---------------------------|
| Numri i veprimtarive të trajnimit                                                                                        | 38   | 42   | 33                        |
| Numri i pjesëmarrësve (administrata vendore)                                                                             | 915  | 1147 | 673                       |
| Numri i zyrtarëve vendorë (hyrjet e reja) të cilët kanë përfunduar programin e detyrueshëm të trajnimit                  | 65   | 737  | 468                       |
| Numri i zyrtarëve të nivelit të lartë/ ose të të zgjedhurve të trajnuar në programe lidhësi/ose të menaxhimit strategjik |      | 109  | 22                        |

Burimi: Shkolla Shqiptare e Administratës Publike

| Zhvillimi i Planifikimit Urban              | Përfituesi                                                                                 | 2016 | 2017 - 2018   |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------|
| Asistencë teknike dhe financiare për PPV-të | 50 bashki (nga buxheti i shtetit)<br>10 bashki (të mbështetura nga programet e donatorëve) | 26   | 24            |
| Asistencë teknike për hartimin e PPV-ve     | 32 bashki                                                                                  |      | Në vitin 2018 |

Burimi: Agjencia Kombëtare e Zhvillimit Territorial

## Vendimet e Këshillave Bashkiake, 2016 - 2017

| Bashkia  | Viti 2016                                                                              |                                                        |                                                                               |                                                                                        | Viti 2017                                                                              |                                                        |                                                                               |                                                                                        |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|          | Numri i vendimeve të KB-ve që janë miratuar (që i nënshtrohen Shqyrtimit të Prefektit) | Numri i vendimeve të KB-ve që janë kthyer nga Prefekti | Numri i vendimeve të KB-ve që janë rishikuar sipas rekomandimeve të prefektit | Numri i vendimeve të KB-ve që nuk janë ndryshuar në bazë të rekomandimeve të prefektit | Numri i vendimeve të KB-ve që janë miratuar (që i nënshtrohen Shqyrtimit të Prefektit) | Numri i vendimeve të KB-ve që janë kthyer nga Prefekti | Numri i vendimeve të KB-ve që janë rishikuar sipas rekomandimeve të prefektit | Numri i vendimeve të KB-ve që nuk janë ndryshuar në bazë të rekomandimeve të prefektit |
| Përmet   | 73                                                                                     | 6                                                      | 6                                                                             | 0                                                                                      | 87                                                                                     | 2                                                      | 2                                                                             | 1                                                                                      |
| Lushnje  | 106                                                                                    | 1                                                      | 0                                                                             | 1                                                                                      | 103                                                                                    | 2                                                      | 0                                                                             | 2                                                                                      |
| Belsh    | 60                                                                                     | 7                                                      | 6                                                                             | 1                                                                                      | 94                                                                                     | 7                                                      | 7                                                                             | 0                                                                                      |
| Berat    | 90                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 102                                                                                    | 3                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Delvinë  | 58                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 45                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Devoll   | 92                                                                                     | 2                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 93                                                                                     | 11                                                     | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Dropull  | 73                                                                                     | 70                                                     | 3                                                                             | 0                                                                                      | 65                                                                                     | 58                                                     | 7                                                                             | 3                                                                                      |
| Elbasan  | 128                                                                                    | 2                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 136                                                                                    | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Gramsh   | 74                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 99                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Bulqizë  | 121                                                                                    | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 180                                                                                    | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Poliçan  | 61                                                                                     | 2                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 72                                                                                     | 4                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Mat      | 146                                                                                    | 5                                                      | 4                                                                             | 1                                                                                      | 79                                                                                     | 2                                                      | 2                                                                             | 0                                                                                      |
| Kavajë   | 87                                                                                     | 2                                                      | 5                                                                             | 0                                                                                      | 100                                                                                    | 2                                                      | 4                                                                             | 0                                                                                      |
| Sarandë  | 60                                                                                     | 9                                                      | X                                                                             | 9                                                                                      | 52                                                                                     | 3                                                      | 3                                                                             | 0                                                                                      |
| Cërrik   | 105                                                                                    | 7                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 100                                                                                    | 2                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |
| Pogradec | 71                                                                                     | 2                                                      | 2                                                                             | 0                                                                                      | 56                                                                                     | 9                                                      | 2                                                                             | 7                                                                                      |
| Shijak   | 44                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      | 33                                                                                     | 0                                                      | 0                                                                             | 0                                                                                      |

|                |     |    |   |   |     |    |    |    |
|----------------|-----|----|---|---|-----|----|----|----|
| Krujë          | 70  | 0  | 0 | 0 | 91  | 5  | 0  | 0  |
| Maliq          | 83  | 6  | 4 | 2 | 110 | 7  | 7  | 0  |
| Roskovec       | 84  | 1  | 2 | 0 | 78  | 3  | 1  | 2  |
| Klos           | 138 | 1  |   |   | 111 | 5  | 4  | 1  |
| Librazhd       | 125 | 2  | 0 | 0 | 104 | 2  | 0  | 0  |
| Kukës          |     |    |   |   |     |    |    |    |
| Malësi e Madhe | 56  |    |   |   | 152 |    |    |    |
| Kurbin         | 68  |    |   |   | 180 | 4  | 4  |    |
| Libohovë       | 129 | 1  | 1 | 0 | 96  | 4  | 0  | 4  |
| Kolonjë        | 96  | 5  | 3 | 2 | 110 | 9  | 6  | 3  |
| Fushë-Arrëz    | 51  | 8  | 8 | 0 | 61  | 11 | 11 | 0  |
| Këlcyrë        | 47  | 4  | 3 | 3 | 75  | 21 | 21 | 21 |
| Konispol       | 52  | 0  | 0 |   | 42  | 0  | 0  |    |
| Finiq          | 31  | 1  | 1 | 0 | 42  | 5  | 5  | 0  |
| Dibër          | 83  | 13 |   |   | 110 | 27 |    |    |
| Mallakastër    | 60  | 2  | 2 | 0 | 61  | 2  | 2  | 0  |
| Lezhë          | 212 | 11 | 6 | 3 | 239 | 0  | 0  | 0  |
| Fier           | 103 | 0  | 0 | 0 | 100 | 0  | 0  | 0  |
| Shkodër        | 60  | 2  | 2 | 0 | 83  | 4  | 2  |    |
| Vorë           | 63  | 0  | 4 | 2 | 82  | 4  | 2  | 0  |
| Patos          | 57  | 0  | 0 | 0 | 42  | 0  | 0  | 0  |
| Tiranë         | 92  | 0  | 0 | 0 | 132 | 0  | 0  | 0  |
| Durrës         | 80  | 1  | 1 | 0 | 76  | 0  | 0  | 0  |
| Përrenjas      | 99  | 3  | 4 | 0 | 92  | 3  | 3  | 0  |
| Tepelenë       | 32  | 1  | 0 | 0 | 47  | 5  | 2  | 0  |
| Pukë           |     |    |   |   |     | 4  |    | 1  |

|             |     |   |   |   |     |   |   |   |
|-------------|-----|---|---|---|-----|---|---|---|
| Vlorë       | 72  | 0 | 0 | 0 | 106 | 0 | 0 | 0 |
| Rrogozhinë  |     |   |   |   |     |   |   |   |
| Memaliaj    | 37  |   |   |   | 38  | 1 |   |   |
| Vau i Dejës | 65  | 2 | 2 | 0 | 47  | 2 | 2 | 0 |
| Skrapar     | 87  | 2 | 0 | 0 | 86  | 4 | 0 | 0 |
| Korçë       | 126 |   |   |   | 135 | 1 | 1 | 1 |
| Selenicë    |     |   |   |   |     |   |   |   |
| Tropojë     | 102 | 0 | 0 | 0 | 106 | 0 | 0 | 0 |

Burimi: Të dhënat nga pyetësi i plotësuar nga Bashkitë

## Shtojca 2: Tabelat e pyetjeve sasiore

P.1: Në ç'masë përkojnë objektivat dhe prioritetet e SKNDQV-së me nevojat për zhvillim të vendit?

| Objektivat dhe masat                                                                           | N= | Shumë të rëndësishme | Mjaft të rëndësishme | Pak të rëndësishme | Aspak të rëndësishme |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| I. RAT-i                                                                                       | 51 | 69%                  | 29%                  | 2%                 |                      |
| II. Strukturat e qeverisjes vendore                                                            | 51 | 65%                  | 35%                  |                    |                      |
| III Forcimi i decentralizimit fiskal                                                           | 51 | 78%                  | 22%                  |                    |                      |
| <b>IV. Funksionet:</b>                                                                         |    |                      |                      |                    |                      |
| 1. Reforma në Sektorin e Furnizimit me Ujë/ Kanalizimeve                                       | 50 | 76%                  | 24%                  |                    |                      |
| 2. Infrastruktura rrugore                                                                      | 50 | 80%                  | 20%                  |                    |                      |
| 3. Menaxhimi i mbetjeve                                                                        | 50 | 68%                  | 32%                  |                    |                      |
| 4. Investimet kapitale në infrastrukturë                                                       | 49 | 70%                  | 30%                  |                    |                      |
| 5. Ujitja dhe kullimi                                                                          | 51 | 67%                  | 33%                  |                    |                      |
| 6. Shërbimet sociale                                                                           | 50 | 54%                  | 42%                  | 4%                 |                      |
| 7. Strehimi social                                                                             | 48 | 48%                  | 44%                  | 8%                 |                      |
| 8. Rinia                                                                                       | 51 | 33%                  | 55%                  | 12%                |                      |
| 9. Sportet                                                                                     | 51 | 33%                  | 51%                  | 16%                |                      |
| 10. Kultura                                                                                    | 50 | 34%                  | 58%                  | 8%                 |                      |
| 11. Arsimi parauniversitar                                                                     | 51 | 53%                  | 39%                  | 8%                 |                      |
| 12. Asistenca sociale, zbutja e varfërisë                                                      | 50 | 58%                  | 36%                  | 6%                 |                      |
| 13. Shërbimet shëndetësore të kujdesit parësor                                                 | 50 | 42%                  | 50%                  | 8%                 |                      |
| 14. Rendi publik dhe siguria sociale                                                           | 50 | 62%                  | 32%                  | 4%                 | 2%                   |
| 15. Mbrojtja e mjedisit                                                                        | 50 | 64%                  | 32%                  | 4%                 |                      |
| 16. Mbrojtja dhe zhvillimi i pyjeve, kullotave dhe burimeve natyrore                           | 51 | 45%                  | 51%                  | 4%                 |                      |
| 17. Mbrojtja nga zjarri                                                                        | 51 | 63%                  | 33%                  | 4%                 |                      |
| 18. Mbrojtja civile (Emergjencat)                                                              | 51 | 55%                  | 37%                  | 8%                 |                      |
| 19. Policia Bashkiake                                                                          | 50 | 40%                  | 50%                  | 10%                |                      |
| 20. Plani i zhvillimit strategjik                                                              | 48 | 65%                  | 35%                  |                    |                      |
| 21. Planifikimi urban dhe administrimi i tokës                                                 | 49 | 57%                  | 41%                  | 2%                 |                      |
| 22. Turizmi                                                                                    | 50 | 54%                  | 40%                  | 6%                 |                      |
| 23. Gjendja Civile                                                                             | 49 | 41%                  | 51%                  | 8%                 |                      |
| V. Zhvillimi ekonomik vendor                                                                   | 48 | 75%                  | 25%                  |                    |                      |
| VI. Rajonet dhe Zhvillimi Rajonal                                                              | 49 | 31%                  | 45%                  | 14%                | 10%                  |
| VII. Zhvillimi i Kapaciteteve të Qeverisjes Vendore                                            | 51 | 67%                  | 33%                  |                    |                      |
| IIIV. Qeverisja e Hapur, Transparenca, Llogaridhënia dhe Qeverisja Elektronike në Nivel Vendor | 50 | 48%                  | 52%                  |                    |                      |
| IX. Integrimi Evropian dhe Qeverisja Vendore                                                   | 51 | 63%                  | 37%                  |                    |                      |

P.3. Në ç'masë ka kontribuar zbatimi i SKNDQV-së dhe Planit të saj të Veprimit në performancën e bashkive (nivel rezultatesh) në menaxhimin e funksioneve për periudhën 2016 – 2017:

| Objektivat dhe masat                                                 | N= | Ndikim shumë i mirë | Ndikim mjaft i mirë | Pak ndikim | Aspak ndikim |
|----------------------------------------------------------------------|----|---------------------|---------------------|------------|--------------|
| <b>Funksionet:</b>                                                   |    |                     |                     |            |              |
| 1. Reforma në Sektorin e Furnizimit me Ujë/ Kanalizimeve             | 50 | 24%                 | 52%                 | 22%        | 2%           |
| 2. Infrastruktura rrugore                                            | 50 | 14%                 | 50%                 | 32%        | 4%           |
| 3. Menaxhimi i mbetjeve                                              | 48 | 13%                 | 44%                 | 38%        | 6%           |
| 4. Investimet kapitale në infrastrukturë                             | 50 | 24%                 | 38%                 | 34%        | 4%           |
| 5. Ujitja dhe kullimi                                                | 51 | 27%                 | 49%                 | 22%        | 2%           |
| 6. Shërbimet sociale                                                 | 50 | 14%                 | 56%                 | 20%        | 10%          |
| 7. Strehimi social                                                   | 50 | 8%                  | 34%                 | 40%        | 18%          |
| 8. Rinia                                                             | 50 | 4%                  | 32%                 | 56%        | 8%           |
| 9. Sportet                                                           | 49 | 4%                  | 35%                 | 45%        | 16%          |
| 10. Kultura                                                          | 49 | 8%                  | 45%                 | 39%        | 8%           |
| 11. Arsimi parauniversitar                                           | 50 | 6%                  | 34%                 | 52%        | 4%           |
| 12. Asistenca sociale, zbutja e varfërisë                            | 48 | 6%                  | 35%                 | 54%        | 4%           |
| 13. Shërbimet shëndetësore të kujdesit parësor                       | 48 | 10%                 | 2%                  | 52%        | 15%          |
| 14. Rendi publik dhe siguria sociale                                 | 49 | 12%                 | 45%                 | 35%        | 8%           |
| 15. Mbrojtja e mjedisit                                              | 49 | 12%                 | 51%                 | 33%        | 4%           |
| 16. Mbrojtja dhe zhvillimi i pyjeve, kullotave dhe burimeve natyrore | 50 | 20%                 | 58%                 | 16%        | 6%           |
| 17. Mbrojtja nga zjarri                                              | 50 | 16%                 | 56%                 | 18%        | 10%          |
| 18. Mbrojtja civile (Emergjencat)                                    | 48 | 19%                 | 54%                 | 19%        | 8%           |
| 19. Policia Bashkiake                                                | 49 | 16%                 | 53%                 | 27%        | 4%           |
| 20. Plani i zhvillimit strategjik                                    | 48 | 17%                 | 54%                 | 15%        | 15%          |
| 21. Planifikimi urban dhe administrimi i tokës                       | 48 | 23%                 | 60%                 | 13%        | 4%           |
| 22. Turizmi                                                          | 49 | 14%                 | 43%                 | 35%        | 8%           |
| 23. Gjendja Civile                                                   | 49 | 14%                 | 43%                 | 35%        | 8%           |

P.5. Si e vlerësoni ecurinë e transferimit të aseteve dhe inventarëve të planifikuar nga bashkitë deri më sot?

| Niveli i regjistrimit të aseteve | N=50 |
|----------------------------------|------|
| <25%                             | 4    |
| 25% - 50%                        | 20   |
| 50%- 75%                         | 19   |
| 75% - 100%                       | 7    |
|                                  | 50   |

P.7 A është përmirësuar cilësia e shërbimeve administrative në Bashkinë tuaj në 3 vitet e fundit, 2015-2017(më shumë shërbime, përmirësim i cilësisë, kursime në kosto dhe kohë)?

| Përmirësimi i Shërbimeve Administrative | N=49 |
|-----------------------------------------|------|
| Po                                      | 48   |
| Jo                                      | 1    |
|                                         | 49   |



## P.9. Kur u hap Zyra me Një Ndalesë në Bashkinë tuaj?

| Përmirësimi i Shërbimeve Administrative | N=26 |
|-----------------------------------------|------|
| 2015                                    | 3    |
| 2016                                    | 11   |
| 2017                                    | 4    |
| 2018 (planifikohet të hapet)            | 8    |

## P.11. Si pjesë e territorit të bashkisë suaj, ç'përqindje e territorit mbulohet nga Z1N-ja në ofrimin e shërbimeve administrative?

| Z1N-të – Niveli i mbulimit territorial | N=26 |
|----------------------------------------|------|
| <25%                                   | 10   |
| 25% - 50%                              | 2    |
| 50%- 75%                               | 3    |
| 75% - 100%                             | 11   |
|                                        | 26   |

## P.12. A ka zhvilluar bashkia një anketim me qytetarët për çështjen e Z1N-ve në periudhën 2016 – 2017?

| Anketimi i qytetarëve nga bashkitë | N=23 |
|------------------------------------|------|
| Po                                 | 9    |
| Jo                                 | 14   |
|                                    | 23   |

## P.14. A e ka rishikuar (integruar) bashkia juaj strukturën dhe organigramën sipas udhëzimeve të DAP-it pas Reformës Administrative dhe Territoriale?

| Strukturat e rishikuara të Bashkisë | N=51 |
|-------------------------------------|------|
| Po                                  | 49   |
| Jo                                  | 2    |
|                                     | 51   |

## P.15. Si pjesë e pozicioneve gjithsej të administratës vendore (shërbimi civil), ç'përqindje e pozicioneve kanë përshkrime pune sipas udhëzimeve të DAP-it?

| Niveli i përshkrimeve të punës të rishikuara | N=51 |
|----------------------------------------------|------|
| 90% - 100%                                   | 25   |
| 80% - 90%                                    | 10   |
| 70% - 80%                                    | 7    |
| 60% - 70%                                    | -    |
| 50% - 60%                                    | 3    |
| Më pak se 50%                                | 6    |

P.18. A keni statistika (bazë të dhënash) për ankesat në lidhje me vendimet e Këshillit Bashkiak?

| Statistikat e ankesave për vendimmarrjen e Këshillit Bashkiak | N=50 |
|---------------------------------------------------------------|------|
| Po                                                            | 19   |
| Jo                                                            | 31   |
|                                                               | 50   |

P.22. A i ka përdorur Bashkia juaj kursimet e bëra nga përmirësimi i situatës së të ardhurave në periudhën 2016 - 2017?

| Përdorimi i kursimeve për zhvillim | N=47 |
|------------------------------------|------|
| Infrastruktura arsimore            | 5    |
| Infrastruktura sociale             | 1    |
| Infrastruktura vendore             | 26   |
| Përmirësimi i pagave               | 9    |
| Politikat e stafit                 | 6    |
|                                    | 47   |

P.23.4 Sa kanë ndryshuar transfertat e pakushtëzuara vjetore nga viti në vit (në përqindje) përkatësisht:

|                                                        | -25% | -10% | 0% | 10% | 25% |
|--------------------------------------------------------|------|------|----|-----|-----|
| Ndryshimet nga viti në vit: 2016 kundrejt 2015 (N=49)  | 1    | 3    | 4  | 26  | 15  |
| Ndryshimet nga viti në vit : 2017 kundrejt 2016 (N=49) |      | 2    | 3  | 26  | 18  |
| Ndryshimet nga viti në vit : 2018 kundrejt 2017 (N=51) |      | 6    | 9  | 34  | 2   |

P.24. A ka hartuar bashkia juaj një Plan Strategjik/ Të përgjithshëm Territorial/ plan tjetër?

| Plani i Zhvillimit Strategjik (Vendor)                | Po | Jo |
|-------------------------------------------------------|----|----|
| PPV (N=49)                                            | 55 | 14 |
| Plani i Zhvillimit Strategjik (N=39)                  | 18 | 21 |
| Plani i Zhvillimit Vendor (N=33)                      | 15 | 18 |
| Plani për Integrimin e Romëve dhe Egjiptianëve (N=33) | 13 | 20 |
| Tjetër (N=20)                                         | 9  | 11 |

P.25. Në ç'masë e ka zbatuar bashkia Planin e saj të Zhvillimit Strategjik/ Operacional deri më sot kundrejt synimeve të vendosura?

| Niveli i Zbatimit të Planeve Vendore | N=30 |
|--------------------------------------|------|
| Ecuri shumë e mirë                   | 4    |
| Ecuri e mirë                         | 21   |
| Më pak se e kënaqshme                | 5    |
| Ecuri shumë e dobët                  | -    |

P26. A ka bashkia një faqe në internet?

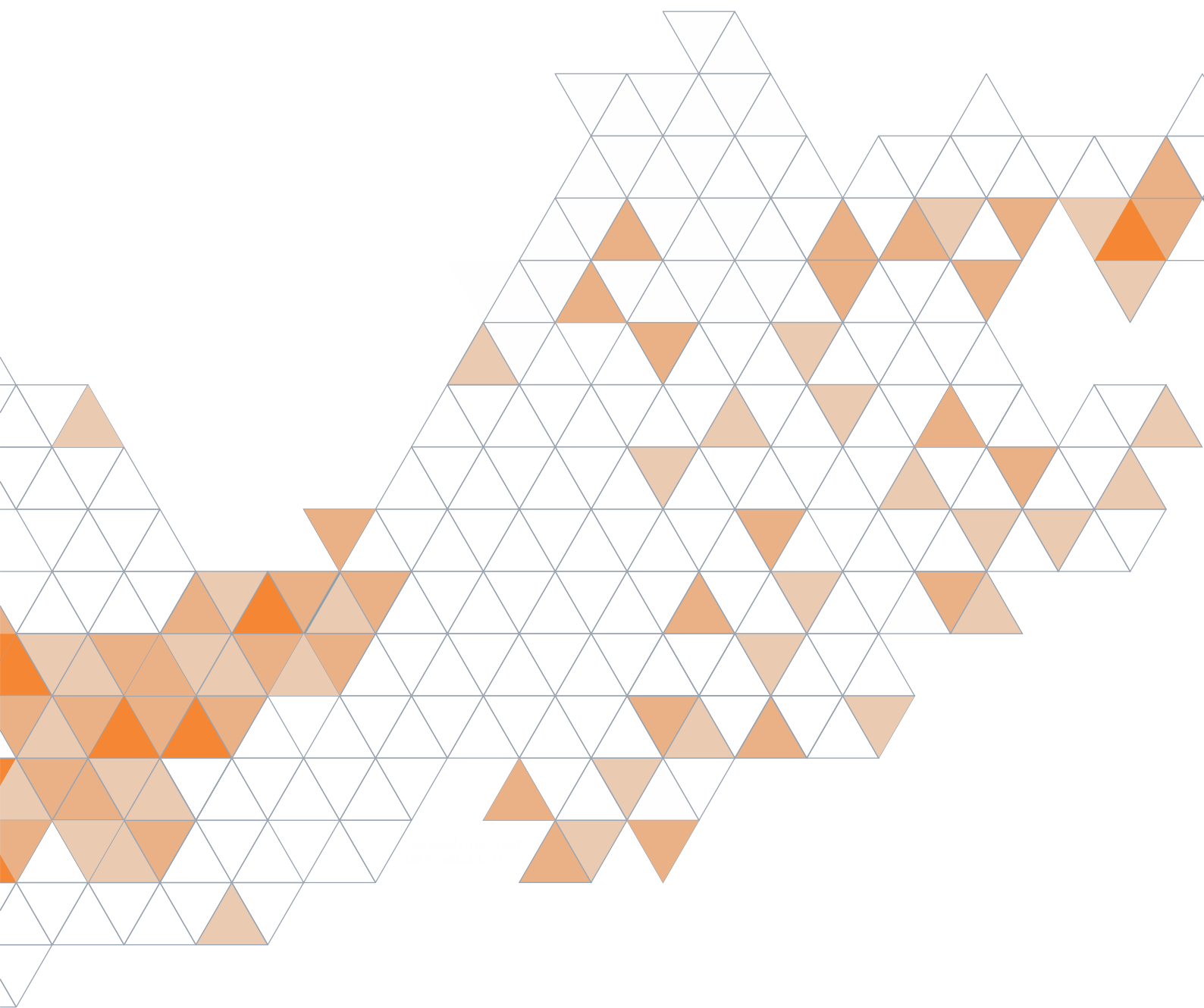
| Faqja në internet e Bashkisë | N=49 |
|------------------------------|------|
| Po                           | 45   |
| Jo                           | 4    |

P27. A i publikon rregullisht bashkia vendimet e Këshillit Bashkiak?

| Publikimi i vendimeve të KB-ve | N=47 |
|--------------------------------|------|
| Po                             | 42   |
| Jo                             | 5    |

P28. A përfaqësohen mjaftueshëm dhe në mënyrën e duhur gratë mes anëtarëve të Këshillit Bashkiak kundrejt kërkesës ligjore (kuotave) dhe në pozicione menaxhimi në administratën vendore?

| Anëtare grua e KB-së | N= | % e bashkive |
|----------------------|----|--------------|
| 2016                 | 50 | 70%          |
| 2017                 | 49 | 76%          |
| 2018                 | 48 | 79%          |





REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
**MINISTRIA E FINANCËVE  
DHE EKONOMISË**



Raport për performancën e funksioneve të reja  
të bashkive



# Raport për performancën e funksioneve të reja të bashkive

Sa mirë po i zbatojnë bashkitë funksionet e reja?

Ky raport është përgatitur në bashkëpunim me  
Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë  
si një raport shtesë i Raportit të Zbatimit  
të Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore

Tetor 2018

**Raporti është përgatitur nga Dr. Ornela Shapo.** Pikëpamjet e autorit të shprehura në këtë dokument nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të DLDP apo SDC. Raporti do të ishte i pamundur pa kontributin e çmuar të Prof. Stefan Pfäffli, Prof.As Valbona Karakaçi dhe Erton Kashta.

## Përmbajtja

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Hyrje .....                                                                                | 3  |
| Metodologjia .....                                                                         | 3  |
| Kapacitet e bashkive për të marrë përsipër funksionet e reja .....                         | 4  |
| Gjetje të rëndësishme .....                                                                | 4  |
| Kapacitetet financiare .....                                                               | 5  |
| Burimet njerëzore.....                                                                     | 6  |
| Strukturat zbatuese / ofruese të shërbimeve .....                                          | 7  |
| Performanca e bashkive në ofrimin e funksioneve të reja .....                              | 7  |
| Menaxhimi i sistemit vaditës dhe kullues .....                                             | 9  |
| Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi .....                                                     | 11 |
| Menaxhimi i pyjeve dhe kullotave .....                                                     | 14 |
| Menaxhimi rrugëve rurale.....                                                              | 17 |
| Sistemi arsimor para-shkollor dhe para-universitar .....                                   | 20 |
| Konviktet për institucionet arsimore para-universitare me përjashtim të atyre profesionale | 21 |
| Shërbimet sociale .....                                                                    | 23 |
| Gjetjet më të rëndësishme dhe rekomandime.....                                             | 24 |

## Shkurtime

|      |                                                                          |
|------|--------------------------------------------------------------------------|
| AZRT | Agencia për Zbatimin e Reformës Territoriale                             |
| DLDP | Programi për Decentralizim dhe Zhvillimin Vendor                         |
| KB   | Këshilli Bashkiak                                                        |
| MFE  | Ministria e Financës dhe Ekonomisë                                       |
| NjQV | Njësi e Qeverisjes Vendore                                               |
| PBA  | Programi Buxhetor Afatmesëm                                              |
| QV   | Qeverisja Vendore                                                        |
| QQ   | Qeverisja Qendrore                                                       |
| ML   | Ministri e Linjës                                                        |
| SDC  | Sëiss Development and Cooperation / Bashkëpunimi dhe Zhvillimi Zvicerian |
| VKM  | Vendim i Këshillit të Ministrave                                         |
| ZRPP | Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme                           |



# Raport për performancën e funksioneve të reja të bashkive

Përgatitur nga Dr. Ornela Shapo, eksperte e financave publike, Tetor 2018

## Hyrje

Qeveria shqiptare miratoi rishikimin e ligjit “për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (nr. 8652/2000,) në linjë me reformën e decentralizimit ndjekur nga një sërë aktesh të tjera nëligjore (Vendime të Këshillit të Ministrave). Ligji i ri për Vetë-qeverisjen vendore nr. 139/2015 rriti numrin e funksioneve të veta të bashkive duke transformuar funksionet e ndara në funksione të veta. Për rrjedhojë një sërë aktesh nënligjore u draftuan dhe miratuan. Një nga më të rëndësishmet është Urdhëri i Kryeministrit nr. 127/2015, i cili përcakton masa që synojnë zbatimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizim dhe qeverisjen vendore. Ky akt nënligjor jep detaje në lidhje me funksionet e reja që u transferuan nga Ministritë e Linjës tek bashkitë në janar të vitit 2016.

Ky raport është përgatitur për Ministrinë e Ekonomisë dhe Financës dhe synon tu japë përgjigje disa pyetjeve që lidhen me sesi po i zbatojnë funksionet e reja bashkitë në vitin e parë të transferimit të tyre tek to nga janari 2016. Rezultatet e këtij vlerësimi janë të rëndësishme për të mbështetur vendimin final në lidhje me përfundimin e periudhës tranzitore (dhjetor 2018). Ky vlerësim sjell të dhëna të rëndësishme mbi financat, burimet njerëzore, kapacitetet profesionale, strukturat organizative si dhe infrastrukturën dhe aktivet e bashkive si edhe koordinimin midis autoriteteve qendrore dhe atyre vendore.

## Metodologjia

Dy vlerësime janë realizuar nga Programi për Decentralizimin dhe Zhvillimin Vendor (DLDP) në lidhje me këtë aspekt, të dyja për llogari të MFE. Gjatë periudhës prill – shtator 2016 u vlerësuan disa bashki dhe të gjitha ministritë e linjës të cilat transferuan funksione tek bashkitë më 1 janar 2016 për të marrë informacion në lidhje me se sa të përgatitura ishin bashkitë për të ushtruar funksionet e reja. Gjatë periudhës gusht – shtator 2018 u vlerësuan mbi bazën e treguesve të performancës së funksioneve të reja një grup prej 15 bashkish për të parë sesa mirë po i ushtronin funksionet e reja bashkitë / ofronin shërbimet për komunitetin. Bashkitë që ofruan informacion në lidhje me këtë vlerësim të dytë ishin: Tirana, Lushnja, Elbasani, Patosi, Berati, Malësia e Madhe, Belshi, Devolli, Divjaka, Kucova, Mirdita, Pogradeci, Rroksoveci dhe Skrapari. Lista e treguesve të performancës për çdo funksion të transferuar jepet në kapitullin e dedikuar këtij vlerësimi më poshtë.

Vlerësimi i parë në lidhje me kapacitetet e bashkive për të marrë përsipër dhe ushtruar funksione të reja u bazua në informacionin që u mbledh nga intervistat e strukturuar me përfaqësues të bashkive dhe të ministrive të linjës. Informacioni i mbledhur u kryqëzua

me burime të tjera dhe u konfirmua mbi bazën e të cilit u hartuan gjetjet dhe sugjerimet të cilat synonin përmirësimin e zbatimit të këtyre funksioneve.

Fillimisht u krye një analizë e ligjit bazë nr. 139/2015 “Për vetë-qeverisjen vendore” dhe vendimit nr. 127/2015 “Për transferimin e funksioneve të reja tek bashkitë”. Më tej u analizua baza ligjore specifike që rregullon secilin prej funksioneve të reja të transferuara tek bashkitë: 1) menaxhimi i pyjeve dhe kullotave; 2) mirëmbajtja e rrugëve rurale; 3) menaxhimi i sistemit vaditës dhe kullues; 4) mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi; 5) menaxhimi i disa qendrave të shërbimeve sociale si edhe 6) stafi mbështetës për sistemin arsimor para-universitar dhe stafi edukator për sistemin arsimor para-shkollor.

Vlerësimi i kapaciteteve të bashkive për të marrë përsipër funksione të reja merr parasysh katër aspekte: i) mjaftueshmërinë e burimeve financiare; ii) kapacitetet njerëzore; iii) strukturat organizative të bashkisë; i) cilësinë e shërbimeve për komunitetin.

Vlerësimi sesa sa mirë po ofrohen shërbimet e reja nga ana e bashkive bazohet mbi tregues performance që janë hartuar për secilin nga funksionet në bashkëpunim të ngushtë me Ministrinë e Linjës që i ofronin këto shërbime deri në fund të vitit 2015 si edhe me ekspertë të bashkive dhe ekspertë të tjerë të fushës. Treguesit janë kryesisht në nivel produktesh dhe për eficiencën e përdorimit të parasë publike sipas programeve buxhetore përkatëse. Për secilin tregues janë mbledhur të dhëna nga ministrinë e linjës dhe nga bashkitë për periudhën 2015 deri në 2017 sipas shifrave faktike dhe viti 2018 vlera të pritshme deri në fund të vitit. Të dhënat për vitin 2015 vijnë vetëm nga Ministrinë dhe konsiderohen si vit bazë për këtë vlerësim. Të dhënat për periudhën 2016-2018 tregojnë rezultatet pas transferimit në ushtrimin e funksionit nga ana e bashkive. Të dhënat janë mbledhur nga 15 bashki të cilat iu përgjigjën kërkesës së Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për informacion.

### Kapacitet e bashkive për të marrë përsipër funksionet e reja

Më poshtë janë dhënë në mënyrë të përmblodhur rezultatet e gjetjeve kryesore të këtij vlerësimi të parë realizuar në gjysmën e parë të vitit.

#### Gjetje të rëndësishme

Përfaqësuesit e bashkive deklarojnë se decentralizimi i funksioneve të reja ishte një hap i nevojshëm dhe pozitiv. Bashkitë e mirëpritën vendimin e qeverisë për transferimin e funksioneve dhe besojnë se cilësia dhe efektiviteti i ofrimit të shërbimeve do të përmirësohet më tej. Duke qenë më pranë komunitetit bashkitë në gjysmën e parë të vitit 2016 provuan se me të njëjtat fonde dhe me të njëjtët njerëz (që përdorte deri më atë kohë qeveria nëpërmjet ministrive të linjës) kanë ofruar shërbime më të mira. Në mënyrë më të detajuar kjo evidentohet në vlerësimin e dytë / ai i cilësisë së ofrimit të shërbimeve nga funksionet e reja që gjendet më poshtë në këtë dokument. Vlerësim i cili bazohet në rezultatet e treguesve të performancës për periudhën 2016-2018.

Procesi i transferimit u përgatit shumë shpejt<sup>1</sup>. U hartua shumë shpejt një plan për transferimin e financave, infrastrukturën mbështetëse, burimet njerëzore në një kohë rekord, por mungoi koordinimi i plotë dhe mbështetja me asistencë për bashkitë.

Përfaqësuesit e bashkive besojnë se decentralizimi është një mundësi që ata të përmirësojnë shërbimet. Vlerësohet se kuadri ligjor aktual e mbështet bashkëpunimin horizontal midis bashkive në çështjet e zhvillimit ekonomik. Ky bashkëpunim është shumë i rëndësishëm, sidomos për disa nga funksionet e reja që morën bashkitë siç është vadtja dhe kullimi, menaxhimi pyjeve dhe kullotave, mbrojtja nga zjarri dhe menaxhimi rrugëve rurale. Bashkëpunimi horizontal krijon parakushte të mira që funksionet e reja të ushtrohen në mënyrë më eficiente dhe në mënyrë më të përgjegjshme duke reflektuar nevojat e komunitetit vendor.

### Kapacitetet financiare

Transferta specifike për funksionet e reja nga ana e buxhetit të shtetit krahasuar me vitin 2015 u rrit. Kjo transfertë u llogarit në bazë të të dhënave historike deri në fund të vitit 2015. Duke mos ditur se cili është standardi për ofrimin e këtyre funksioneve dhe sesa duhet të jenë financat për ta realizuar ofrimin e shërbimit brenda këtij standardi bashkitë nuk ishin në gjendje të vlerësonin nëse fondet e transferuara ishin në masën e duhur.

Investimet janë të vogla, fondet e alokuara si pjesë e transfertës specifike janë kryesisht për shpenzime operative dhe mirëmbajtje. Numri i punonjësve dhe fondet për pagat dhe sigurimet e tyre ishin sipas buxhetit të miratuar për vitin 2016 me shumë pak përjashtime (sektori arsimit). Rritja e madhe në fondet e arsimit reflekton numrin e personelit mbështetës për sistemin para-universitar.

|   | Funksioni                      | Tendenca e buxhetit në %<br>2016 vs 2015 |
|---|--------------------------------|------------------------------------------|
| 1 | Mbrojtja nga zjarri            | 102%                                     |
| 2 | Vadtja dhe kullimi             | 102%                                     |
| 3 | Rrugët rurale                  | 110%                                     |
| 4 | Menaxhimi pyjeve dhe kullotave | 102%                                     |
| 5 | Arsimi                         | 114%                                     |
| 6 | Shërbimet sociale              | 102%                                     |
|   | <b>Fonde në total</b>          | <b>111%</b>                              |

Infrastruktura e institucioneve të arsimit vuan nga shumë problem; shkollat nuk e arrijnë standardin përkatës ligjor në lidhje me ndërtesat, pajisjet, rrjetin elektrik dhe sistemin hidro-sanitar. Tavani i shpenzimeve për investime që lidhet me rikonstruksionin e shkollave është rritur krahasimisht me vitet e mëparshme por është ende i pamjaftueshëm për të mbuluar nevojat e institucioneve arsimore në të gjithë territorin.

<sup>1</sup> Strategjia ndërsektoriale për decentralizim dhe qeverisje vendore u miratua në verën e vitit 2015, ndërkohë që ligji për vetë qeverisjen vendore u miratua në dhjetor të po atij viti. Brenda pak muajve qeveria nxorri në sërë aktesh nënligjore që mbështesnin transferimin e funksioneve të reja tek bashkitë.

Burimet financiare për rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës ekzistuese janë shumë të kufizuara krahasimisht me nevojat lokale. Fonde shtesë nevojiten për të ofruar shërbime bazike (janë dhënë fonde të rëndësishme për menaxhimin e sistemit vaditës dhe kullues). Prandaj, kurdo që munden bashkitë kanë shtuar fonde nga buxheti i tyre, kryesisht për pastrimin e sistemit vaditës dhe kullues. Qeveria qendrore ka mbështetur në disa raste investimet direkte, por ato mbeten ende mjaft periferike krahasuar me nevojat reale. Arsimi mban peshën më të madhe në buxhetin për mbështetjen e funksioneve të reja, gati 70% të tij. Pak udhëzime janë ofruar në lidhje me mënyrën e financimit të funksioneve të reja, shpesh janë krijuar paqartësi si rrjedhojë e dublimit të përgjegjësisë dhe roleve. Prezenca e qeverisë qendrore mbetet e fortë (psh. Sistemi arsimor).

Ndeshet edhe raste të borxhit të trashëguar nga qeveria qendrore për funksionet e reja. Në përgjithësi aktivitet që mbështesin funksionet janë të amortizuara dhe kërkojnë investime të reja dhe kosto të mëdha mirëmbajtjeje. Mungon informacion i detajuar në lidhje me vlerën e plotë kontabile (të dhëna për kohën e futjes në inventar, vlera e mbetur, regjistrimi i titullit të pronësisë etj.)

### Burimet njerëzore

Përgjegjësia për zbatimin e funksioneve të reja rriti edhe numrin e punonjësve të bashkive me mbi 10,000 punonjës (për të gjitha funksionet e reja) dhe për rrjedhojë edhe peshën që zënë pagat në buxhetin e bashkive. Fondi i pagave e rriti buxhetin e bashkive me 12% ose peshën e tyre Brenda këtij buxheti me rreth 32%.

| Funksioni                         | Numri i punonjësve të transferuar te LG |
|-----------------------------------|-----------------------------------------|
| Vaditja dhe kullimi               | 267                                     |
| Manaxhimi i pyjeve                | 103                                     |
| Edukimi                           | 7,101                                   |
| Zjarre fiksit                     | 739                                     |
| Rruget rurale                     | 2,000                                   |
| Shërbimet sociale (vetëm Shkodra) | 24                                      |
| <b>Totali</b>                     | <b>10,234</b>                           |

Lëvizja e punonjësve pas fushatës elektorale të vitit 2015 ishte fare minimale. Pozicionet vakante u shpallën të hapura dhe punonjësit e rinj u morën sipas procedurave ligjore. Në disa raste është raportuar se personeli për funksionin e vaditjes dhe kullimit nuk ishte i mjaftueshëm për të menaxhuar sistemin në mënyrë të plotë. Në disa raste të tjera, transferimi i burimeve njerëzore ishte më i vogël sesa standardi ligjor i kërkuar (rasti i zjarrfikseve). Ministritë e linjës transferuar një numër më të vogël sesa ato kishin për ato funksione deri në fund të vitit 2015. Më shumë sesa 80% e fondit pyjor dhe kullosor kombëtar u transferua tek bashkitë. 15% e këtij fondi është i klasifikuar si zona të mbrojtura. Kjo gjë ka krijuar vështirësi për koordinim midis bashkive dhe QQ. Koordinimi

i pamjaftueshëm nga ana e Ministrisë së Arsimit në lidhje me funksionet e reja solli vonesa në transferimin e dosjeve të personelit edukator në sistemin para-shkollor dhe për atë mbështetës në sistemin para-universitar.

Për rekrutimin e këtij personeli janë ndjekur procedura të tjera dhe jo ato të nënpunësit civil. Bashkitë raportojnë se në disa raste personeli i transferuar nga Ministritë e Linjës nuk plotëson kriteret profesionale për ushtrimin e funksionit. Trajnime janë ofruar shumë pak për bashkitë, kryesisht nga ana e agjencive të zhvillimit që mbështeten nga donatorët, por jo i koordinuar nga ana e Ministrive të Linjës.

### Strukturat zbatuese / ofruese të shërbimeve

Bashkitë kanë vënë në dispozicion struktura zbatuese për të gjithë funksionet e reja. Në përgjithësi janë adoptuar struktura ekzistuese për të akomoduar funksionet e reja. Ka raste kur funksionet e reja janë organizuar si pjesë e strukturave tërësisht të reja në bashki (shërbimi zjarri dhe shpëtimit). Njëri i personelit është mbajtur afër atij të transferuar nga QQ / ML, në disa raste personeli është rritur, kryesisht për të mbuluar nevojat e ofrimit të shërbimit sikurse është arsimi, vadija dhe kullimi; mbrojtja nga zjarri.

Punonjësit e transferuar tek bashkitë kanë rritur volumin e punës për Drejtorinë e Burimeve Njerëzore. Nevoja për të përgatitur përkrahje të reja pune, manuale operacionale për funksionet e reja etj. Ende mungojnë ndarje të qarta të roleve dhe përgjegjësi midis strukturave zbatuese në bashki dhe ML. Kjo ka sjellë konfuzion prej strukturave paralele që ekziston në ndonjë rast (psh. Drejtoria e Bujqësisë Brenda bashkisë dhe Drejtoria Rajonale e Bujqësisë nën varësinë e Ministrisë). Vetëm pak ML (psh ajo e mjedisit) kanë ofruar struktura tipike / model për organizimin e shërbimit nga ana e bashkive.

### Performanca e bashkive në ofrimin e funksioneve të reja

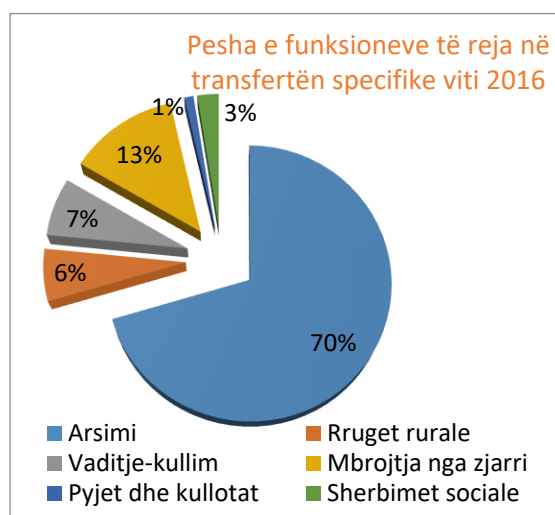
Ligji i ri për financat vendore kërkon buxhetim mbi bazën e programeve buxhetore. Programi buxhetor afatmesëm përgatitet mbi bazën e programeve duke synuar që të lidhë burimet financiare me prioritet afatmesme të bashkisë për tre vitet e ardhshme. Performanca e programeve duhet të matet në mënyrë që të sigurojë zbatim të saktë të politikave të qeverisë qendrore dhe asaj lokale si edhe të japë informacion për bashkitë, menaxherët e njësive të ofrimit të shërbimit si edhe të raportojë tek këshilli bashkiak dhe qytetarët. Për të përmbushur këtë kërkesë ligjore Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka hartuar një set të parë (ende draft) me tregues performance për të gjitha programet buxhetore të bashkive, të cilat ato duhet ti përdorin për të përmbushur mandatin e tyre ligjor. Nga ky set treguesish janë përzgjedhur dhe mbushur me informacion ato programe buxhetor që mbartin me vete funksionet e reja për bashkitë që prej janarit 2016. Informacioni u mbledh nga 15 bashki gjatë muajit gusht 2018 dhe është pjesë e ushtrimit të PBA-së për periudhën 2019-2021.

Treguesit e performancës për funksionet e reja janë hartuar të tillë që të masin objektivin e programit buxhetor përkatës. Tre tregues performance janë propozuar dhe plotësuar me informacion për periudhën 2016-2017 (të dhëna faktike) dhe vitin 2018 (shifra të pritshme) nga ana e vetë bashkive. Informacioni për vitin 2015 është mbledhur nga ministritë e linjës të cilat i kishin këto funksione brenda programeve të tyre buxhetore dhe PBA-së së tyre për vitin 2015. Duke e përdorur këtë informacion ne mund të krahasojmë rezultatet e treguesve të performancës para dhe pas momentit të transferimit të funksioneve (fondi vitit 2015) duke ofruar një analizë sesi kanë performuar bashkitë në zbatimin e funksioneve të reja / ofrimin e shërbimeve pas transferimit.

Kjo metodë ka disa kufizime pasi ky ushtrim është realizuar për herë të parë nga ana e bashkive, të cilat nuk ishin trajnuar në lidhje me këta tregues. Vetëm 25% e bashkive kanë ofruar informacion. Megjithatë ne besojmë se kjo analizë është ende domethënëse dhe kemi një përfaqësi të mirë nga ana e bashkive që kanë ofruar informacion (në lidhje me madhësinë e tyre, pozicionin gjeografik, krahun politik etj).

Treguesit e performancës përfaqësojnë 9 shërbime që i ofrohen komuniteti nga ana e bashkive sipas listës së funksioneve të mëposhtme:

1. Menaxhimi i rrjetit sekondar dhe terciar i kanaleve kulluese dhe vaditëse
2. Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi
3. Menaxhimi pyjeve dhe kullotave
4. Sistemi arsimor:
  - 4.1 Edukatore e sistemit parashkollor
  - 4.2 Punonjësit mbështetës në sistemin para-universitar dhe para-shkollor
  - 4.3 Transporti i mësuesve dhe nxënësve që punojnë dhe mësojnë jashtë qendrës së rezidencës
  - 4.4 Konviktet për institucionet e arsimit para-universitar por jo profesional
5. Rrugët rurale
6. Shërbime sociale
  - 6.1 – disa qendra sociale (6 qendra)



Peshën më të madhe në transfertë e ka sektori i arsimit (para-shkollor dhe para-universitar) deri në 70%, e ndjekur nga mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi me 13%, pyjet e kullotat dhe menaxhimi i disa qendrave që ofrojnë shërbime sociale me një peshë më të vogël.

Figura 1. Përbërja e transfertës specifike sipas funksioneve të reja viti 2016

## Menaxhimi i sistemit vaditës dhe kullues

Fondet e qeverisë për menaxhimin e sistemit vaditës dhe kullues janë rritur krahasimisht me vitin 2015. Rritja më e madhe e vitit 2017 shpjegohet me investimet e QQ / Ministrisë së Bujqësisë për mbështetjen e këtij funksioni me nga një ekskavator (gati 2 herë më shumë fonde sesa në vitin 2015), dhe gjithashtu investime në vitin 2018 për stacionet e pompimit.

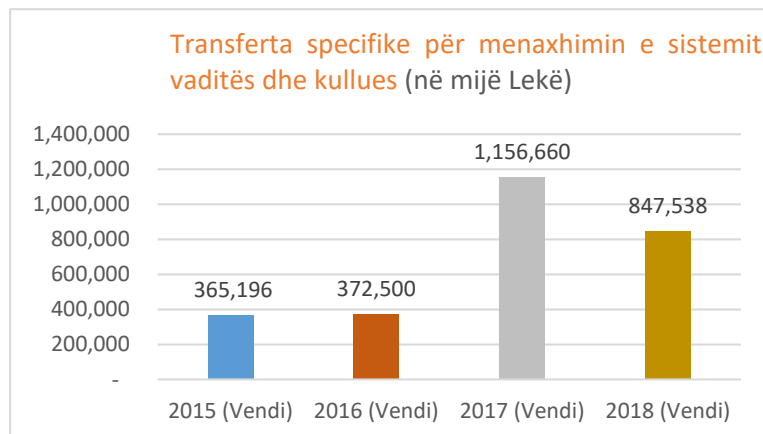


Figura 2. Transferta specifike për menaxhimin e sistemit vaditës dhe kullues për të gjithë vendin

Ministria e Bujqësisë transferoi funksionin nga Drejtoritë Rajonale të Bordeve Kulluese dhe Vaditëse tek 61 bashki. Si pjesë e funksionit ministria transferoi punonjësit, asetet për mbështetjen e sistemit sekondar dhe terciar. Numri total i personelit të transferuar është 267 persona (mesatarisht 4-5 persona për bashki) nga 4 bordet rajonale sipas baseneve të lumenjve kryesore të vendit: Lezhë, Korçë, Durrës dhe Fier.

Bashkitë përgjithësisht e kanë atashuar këtë shërbim pranë Drejtorisë së Bujqësisë ose Sherbimeve të infrastrukturës. Në këtë mënyrë janë bashkuar burimet njerëzore, infrastrukturë mbështetëse dhe financat duke ofruar shërbime për komunitetin vendor.

Treguesit e performancës që masin këtë shërbim / funksion janë:

1. Përmirësimi i sistemi të kullimit (km të pastruar kundrejt gjithë sistemi në %)
2. Përmirësimi i sistemit të vaditjes (km të pastruar kundrejt gjithë sistemi në %)
3. Efienca në përdorimin e fondeve (mij lekë të shpenzuara për një km sistem të pastruar)
4. Sipërfaqja bujqësore e mbuluar me system vaditje dhe kullim (ha)

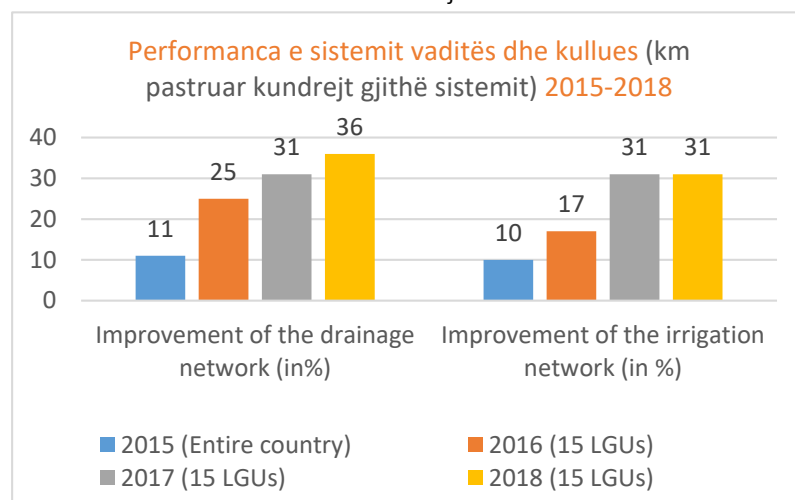
Kemi mundur të mbledhim të dhëna për tre treguesit e parë (jo të gjitha bashkitë kanë raportuar në lidhje me sipërfaqen bujqësore të mbuluar me sistemin e vaditjes dhe kullimit). Të dhënat për gjithë vendin në vitin 2015 dhe për grupin e bashkive për vitin 2016-2018 jepen më poshtë:



Tabela 1. Të dhëna për menaxhimin e sistemit vadiës dhe kullues – gjithë vendi dhe grupi bashkive

| Menaxhimi sistemit të vaditjes dhe kullimit |                                            |           | Vendi       | 15 Bashkitë |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                             | Të dhëna e shërbimit                       |           | Vitet       |             |             |             |             |             |             |
|                                             |                                            |           | 2015 (fakt) | 2016 (fakt) | 2017 (fakt) | 2018 (plan) | 2019 (plan) | 2020 (plan) | 2021 (plan) |
| 1                                           | Sipërfaqe e mbuluar                        | Vaditje   | 136,000     | 45,648      | 49,303      | 48,043      | 47,604      | 47,795      | 48,216      |
| 2                                           | me sistem (ha)                             | Drenazhim | 170,000     | 8,490       | 9,590       | 9,940       | 5,535       | 5,730       | 5,750       |
| 3                                           | Shpenzimet totale për vaditje              |           |             | 79,757,397  | 151,175,229 | 181,067,794 | 137,063,436 | 161,124,672 | 206,814,380 |
| 4                                           | Shpenzimet totale për drenazhim            |           |             | 2,147,000   | 5,255,730   | 7,613,747   | 6,203,000   | 6,003,500   | 6,003,500   |
| 5                                           | Shpeznimet totale për stacionet e pompimit |           |             | 4,701,377   | 5,419,262   | 16,738,233  | -           | -           | -           |
| 6                                           | Km kanal drenazhues                        |           | 4,100       | 1,848       | 1,849       | 1,889       | 1,293       | 906         | 928         |
| 7                                           | Km kanal vaditës                           |           | 7,345       | 1,867       | 1,871       | 1,891       | 1,169       | 889         | 890         |
| 8                                           | Km total kanal vaditës të pastruar         |           | 808         | 473         | 573         | 676         | 657         | 699         | 761         |
| 9                                           | Km total kanal drenaxhues të pastruar      |           | 410         | 314         | 580         | 577         | 445         | 400         | 361         |

Të gjitha bashkitë raportojnë përmirësime impresionuese në vënien në funksionim të sistemit vadiës dhe kullues. Gjatë vitit 2016 bashkitë kanë pastruar 25% të sistemit



drenazhues dhe 17% të sistemit ujitës duke e rritur performancën edhe më tej në vitet 2017 dhe 2018 përkatësisht me 31 dhe 36% për secilin vit.

Nënvijëzojmë se Ministria e Bujqësisë raportonte në vitin 2015 se kishte pastruar vetëm 11% të sistemit drenazhues dhe 10% të sistemit vadiës.

Me të njëjtat fonde për mbulimin e kostos operative dhe me më pak punonjës krahasimisht se ML bashkitë kanë pastruar të gjithë sistemin gati dy herë më shumë sesa ministria që në vitin e parë të ofrimit të këtij shërbimi nga ana e tyre si edhe kanë rritur sipërfaqen bujqësore të mbuluar me sistem. Për këtë tregues të fundit ne nuk mundëm të mbledhim të dhëna nga të gjitha bashkitë që raportuan, por për aq sa ofruan të dhëna sipërfaqja e mbuluar me shërbim është rritur me 8% për kullimin dhe 13% për vaditjen.



Çdo sistem buxhetor i ndan burimet financiare për disa programe më shumë e për disa më pak. Efektiviteti i programeve buxhetore varet shumë nga mënyra sesi ndahen fondet si edhe nga kushtet e njësisë që ofron shërbimin përkatës (menaxhimi, strukturat organizative, punonjësit, infrastruktura mbështetëse, ngritja e kapaciteteve – trajnimet etj.) që con në efikasitet. Efikasiteti i bashkive në shpenzimin e parave ka të bëjë me kapacitetet e bashkive për ti shpërndarë burimet bazuar në efektivitetin e programeve buxhetore për të arritur objektimin e tyre strategjik bazuar mbi evidenca të sakta të treguesve të performancës së shërbimit. Seti i treguesve të performancës që është hartuar për të gjitha programet buxhetore të bashkive përfshin një tregues që synon të masë efikasitetin e shpenzimit të parave buxhetore. Ne kemi evidence që fondet e alokuara kanë qënë pothuajse të njëjta sikundër në vitin 2015 me një rritje të lehtë në vitin 2016 dhe me kushte të ofromit të shërbimit pothuajse të njëjta (burime njerëzore, asetet) ndërkohë që strukturat që ofrojnë shërbimin kanë ndryshuar.

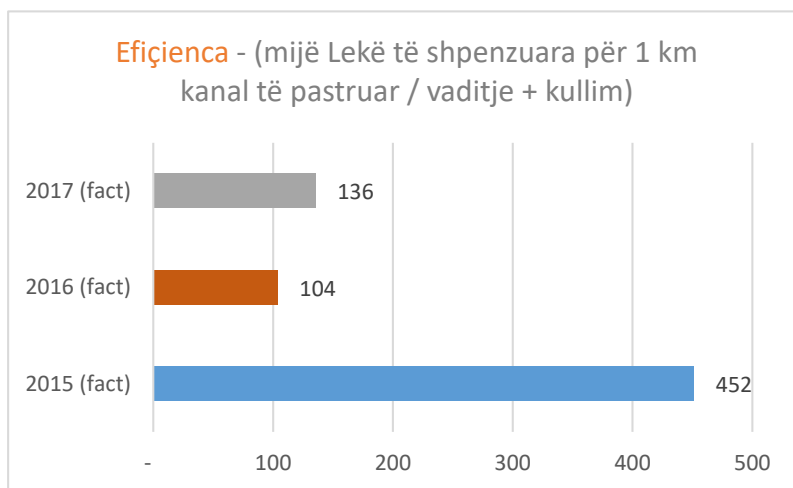


Figura 4. Fondet e shpenzuara për 1 km kanal të pastruar

Ne rastin e menaxhimit të sistemit të vadijes dhe kullimit, indikator i efikasitetes është sasia e parave (mijë lekë) të shpenzuara për pastrimin e një kilometri kanal qoftë për vadije apo kullim.

Te dhenat na tregojnë se në fund të 2015 Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural ka shpenzuar mesatarisht 452 mijë lekë për 1 km kanal të pastruar.

Në 2016 Bashkitë kanë harxhuar mesatarisht 104 mijë lekë për 1 km, cka provon se janë 4 herë më efikas se në përdorimin publik se sa CG. Rritja e lehtë në 2017 kundrejt asaj të 2016, por gjithsesi gjithmone më e vogël se në 2015, është si pasojë e fondeve të investimeve të alokuara nga CG të LGU për këtë funksion.

### Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi

Ligji no. 152 /2015 rregullon shërbimin “ për mbrojtjen nga zjarri dhe shpëtimin”. Ky ligj parashikon standartin e shërbimit sipas të cilit çdo bashki duhet të ketë një Qendër për mbrojtjen nga zjarri. MZSH duhet të ketë të paktën 1 zjarrfikës profesionist për 1500-2000 banorë por jo më pak se 14 të punësuar. Në janar të vitit 2016, Ministria e Punëve të Brendshme transferoi 44 MZSH ekzistuese në 39 komuna (kryesisht rajonet qendrore/ish rrethe). Bashkitë e mbetura (23 në total) duhet të krijojnë MZSH-të e tyre.

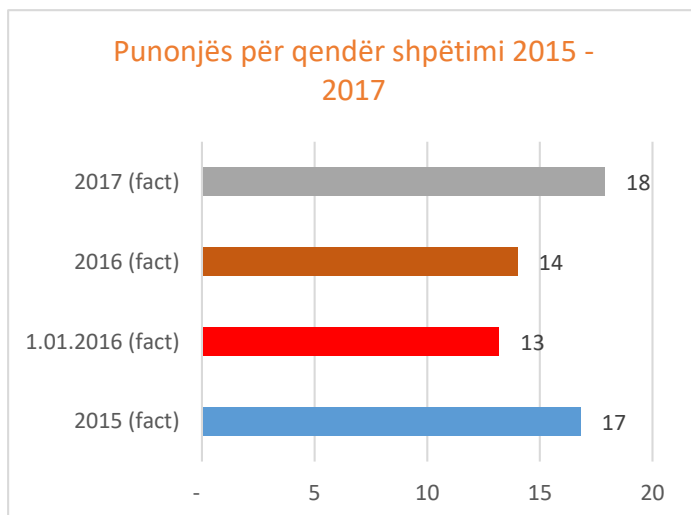


Figura 5. Numri i punonjësve për një qendër shpëtimi

tarifat për provigjionimin e shërbimeve jashtë kufijve administrative të LGU.

Në të 44 stacionet e shpëtimit ekzistues, shërbimi ka mangësi: (i) numri i punonjësve sipas standartit ligjor (1 zjarrfikës për 1500-2000 banor, por jo më pak se 14), (ii) kushtet minimale të punës, struktura mbështetëse është shumë e vjetër/amortizuar (automjete, pajisje, etj.), uniformat mbrojtëse etj.; (iii) kompetencat teknike për ofrimin e shërbimit. Stafit nuk është i trajnuar sic duhet. Duke patur shërbimin e emergjencës, pjesa më e madhe e bashkive kanë shtuar fonde në buxhetin e tyre në krye të transfertave specifike të bera nga Ministria e Financës dhe Ekonomisë. Reagimi i parë i menaxhimit të NJQV-së ishte rritja e numrit të personelit për stacionin e shpëtimit me qëllim arritjen sado pak të

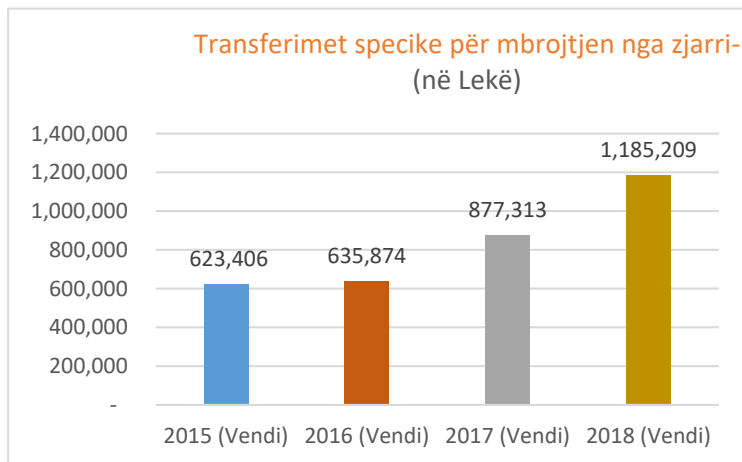


Figure 6. Transferimet specifike për mbrojtjen dhe shpëtimin nga zjarri

trashëguar një stacion shpëtimi në vitin 2016.

Qeveria transferoi, nga Ministria e Brendshme tek NJQV-të, infrastrukturen dhe stafin përkatës që ofroi shërbimin deri në fund të vitit 2015.

Numri total i stafit të transferuar nga CG të 61 bashkitë ishte 739 punonjës. Vendimi i Këshillit të Ministrave (CoMD) N. 707/2016 përcakton njësin administrative e cila duhet të mbulohet nga FPRC derisa të gjitha bashkitë të kenë përcaktuar stacionet e tyre dhe gjithashtu dhe

tarifat për provigjionimin e shërbimeve jashtë kufijve administrative të LGU. Në të 44 stacionet e shpëtimit ekzistues, shërbimi ka mangësi: (i) numri i punonjësve sipas standartit ligjor (1 zjarrfikës për 1500-2000 banor, por jo më pak se 14), (ii) kushtet minimale të punës, struktura mbështetëse është shumë e vjetër/amortizuar (automjete, pajisje, etj.), uniformat mbrojtëse etj.; (iii) kompetencat teknike për ofrimin e shërbimit. Stafit nuk është i trajnuar sic duhet. Duke patur shërbimin e emergjencës, pjesa më e madhe e bashkive kanë shtuar fonde në buxhetin e tyre në krye të transfertave specifike të bera nga Ministria e Financës dhe Ekonomisë. Reagimi i parë i menaxhimit të NJQV-së ishte rritja e numrit të personelit për stacionin e shpëtimit me qëllim arritjen sado pak të standartit të kërkuar ligjor (minimum 14 punonjës për stacionin e shpëtimit).

Fondet për të shtuar personelin u mbështetën nga buxheti i tyre lokal.

Fondet e Qeverisjes Vendore për mbrojtjen nga zjarri dhe funksionin e menaxhimit të rrezikut kanë pësuar rritje që nga viti 2015. Rritja e rëndësishme në vitet 2017 dhe 2018 i referohet fondit të investimeve të alokuara nga CG për ato bashki që nuk kanë

Të dhënat e mbledhura nga Ministria e Brendëshme dhe grupi i NJQV-ve tregojnë përpjekje për të rritur mbulimin e territorit me shërbimin e mbrojtjes dhe shpëtimit nga zjarri.

Table 2. Të dhënat për shërbimin e mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimin. Qytet dhe grup i NJQV-ve

| Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi |                                                           |       | Vendi       | 15 bashkitë |             |             |             |             |             |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                  | Të dhënat e shërbimit                                     |       | Vitet       |             |             |             |             |             |             |
|                                  |                                                           |       | 2015 (fakt) | 2016 (fakt) | 2017 (fakt) | 2018 (plan) | 2019 (plan) | 2020 (plan) | 2021 (plan) |
| 1                                |                                                           |       |             |             |             |             |             |             |             |
|                                  | Numri bashkive me qendra shpëtimi                         |       | 39          | 10          | 10          | 13          | 13          | 13          | 13          |
|                                  | Numri l qendrave të shpëtimit                             |       | 44          | 16          | 16          | 19          | 19          | 18          | 18          |
|                                  | Numri l bashkive të mbuluara me shërbim                   |       | 61          | 15          | 15          | 15          |             |             |             |
|                                  | Numri i punonjësve të MZSH (profesionistë)                |       | 739         | 224         | 286         | 310         | 273         | 315         | 357         |
| 2                                | Koha mesatare e daljes nga stacioni për rast (në sek)     | Ditën | 40          | 44          | 44          | 44          | 38          | 38          | 38          |
|                                  |                                                           | Natën | 60          | 61          | 61          | 61          | 54          | 54          | 54          |
| 3                                | Shpenzimet totale për MZSH-të                             |       | 635,874,000 | 213,606,750 | 246,981,946 | 309,764,132 | -           | -           | -           |
| 4                                | Të ardhurat e krijuara nga tarifat                        |       | 134,962,641 | 11,376,993  | 1,369,000   | 1,200,000   | 1,400,000   | 1,400,000   | 1,400,000   |
| 5                                | Rastet e ndërhyrjeve për shuarjen e zjarreve dhe shpëtimi |       | 7,210       | 2,326       | 3,500       | 864         | 534         | 555         | 555         |
| 6                                | Raste të parandaluara nëpërmjet inspeksimeve              |       | 5,944       | 1,497       | 1,543       | 510         | 376         | 386         | 396         |

Grupi i vlerësuar i bashkive raporton se në fund të vitit 2018 do të ngrihen 3 stacione të tjera shpëtimi (të cilat mbulojnë popullatën e tri bashkive që dikur merrnin shërbim nga fqinjët).

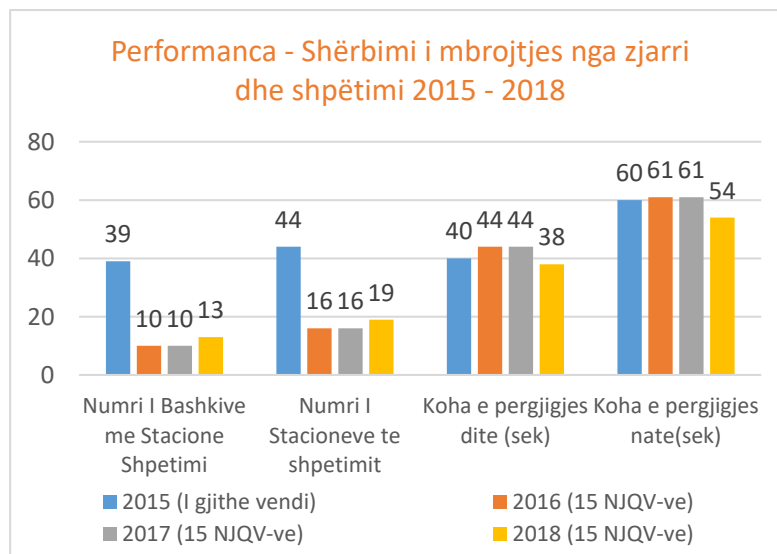


Figure 7. Performanca e shërbimit për mbrojtjen nga zjarri dhe shpëtimin

Treguesit për matjen e performancës dedikuar këtij funksion të ri janë:

1. Krijimi i shërbimit të shpëtimit në funksion të territorit administrative të NJQV-ve
2. Koha e përgjigjes gjatë ndërhyrjes në rastet e raportuara/ditë dhe natë
3. Efikasiteti i fondeve në përdorim (mijë lekë të shpenzuara për 1 ndërhyrje apo rast parandalimi)

Koha e përgjigjes është rritur duke treguar një rënie në performancën e shërbimit duke e krahasuar me atë të QQ.

Vendimi i Këshillit të Ministrave (VKM nr.707/2016) përcakton njësinë administrative e cila do të mbulohet nga Njësia e menaxhimit të zjarreve dhe shpëtimit derisa të gjitha bashkitë të kene stabilizuar stacionet e tyre. Në disa raste territoret administrative të lidhura me stacionet ekzistuese nuk ofrojnë një implementim eficient dhe efektive të funksionit (p.sh. Vau i Dejës duhet të mbulohet nga Puka dhe jo nga stacioni i Shkodrës, Fushë-Arrëz të mbulohet nga Puka dhe jo nga stacioni i Malësis së Madhe, Pustec duhet të mbulohet nga Pogradeci dhe jo nga stacioni i Korçës, etj.). Disa bashki (p.sh. Shkodra) po ankohen se po marrin telefonata nga qytetarët në rast urgjence për administrimin e territoreve, të cilat nuk u janë përcaktuar në VKM-në përkatëse. Kjo duhet të jetë dhe arsyeja pse koha e reagimit është rritur duke u mundur të qartësojnë se ku duhet të ofrojnë shërbimin (a është destinacioni brenda territorit të përcaktuar nga VKM-ja).

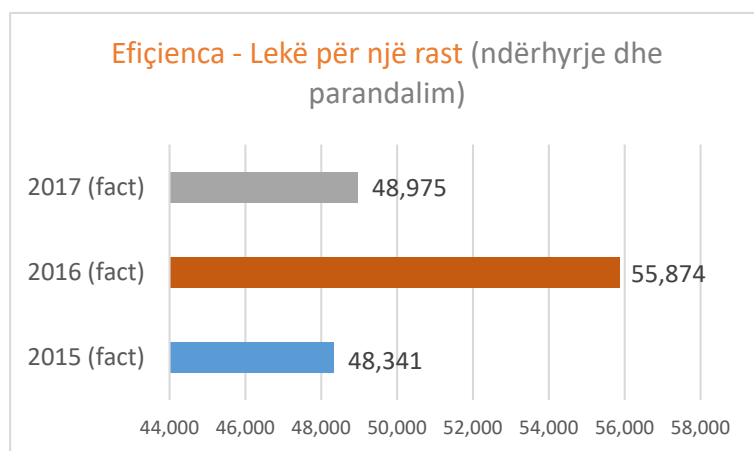


Figura 8. Efiçienca e buxhetit të bashkisë përdorur për mbrojtjen nga zjarri dhe shpëtimi

Efiçienca e programit buxhetor për shërbimin e një emergjence (qoftë shpëtim apo parandalim) ka rënë. Nuk mundëm të bënim dotë ndarjen e fondeve të alokuara për shërbimet në investime, në operacione dhe në mirëmbajtje, ndaj nuk mund të korigjojmë dotë impaktin e fondeve të investimeve të alokuara për të stabilizuar tre stacione të reja shpëtimi gjatë 2016-2017. Mendojmë se ky është i vetmi faktor që ka

ndikuar në rënien e efikasitetit, duke qënë se numri i ndërhyrjeve, nga grupi i bashkive të analizuar, është rritur me rreth 32% në vit (2017 kundrejt 2016).

## Menaxhimi i pyjeve dhe kullotave

Manaxhimi i pyjeve dhe kullotave është i rregulluar nga ligji N. 49/2016 “Mbi fondet nacionale të menaxhimit të pyjeve dhe kullotave”. Fondi për pyje dhe kullotat konsiston në fonde nacionale/të klasifikuara si zona të mbrojtura; fonde të qeverisjes lokale dhe fonde të subjekteve private. I gjithë fondi menaxhohet duke u bazuar në planin operacional. Manaxhimi i përket pronarit të një fondi specifik: p.sh., Zonat e mbrojtura menaxhohen nga Agjencia Nacionale për zonat e mbrojtura në varësi të Ministris së Turizmit dhe Mjedisit; fondi i qeverisjes lokale për pyjet dhe kullotat menaxhohet nga bashkia dhe fondet private menaxhohen nga subjektet private. CG përcakton politikat dhe shërbimet standarte. LGU menaxhon fondet për pyjet dhe kullotat (fondet e tyre) duke u bazuar në planin e aprovuar për menaxhimin e pyjeve dhe kullotave.

Në 1 Janar 2016, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, transferoi 103 punonjës nga Agjencia Kombëtare për Zonat e Mbrojtura dhe Menaxhimin e Pyjeve (Drejtoria Rajonale për

Manaxhimin e Pyjeve dhe Kullotave) të 58 bashki si pjesë e transferimit të funksioneve, duke u bazuar në Vendimin CoMD n. 433/2016. Deri në fund të 2015, CG I ka dedikuar të paktën një punonjës për 1,250 ha pyje dhe kullota (mesatarisht).

Treguesit për matjen e performancës të dedikuar për këtë funksion janë

1. Rritja e inspektimeve (numri i kontrolleve për 10,000 ha fonde)
2. Përmirësim i shërbimit (numri i stafit për 1,250 ha fonde)
3. Efikasiteti i fondeve të përdorura (një mijë Lekë të shpenzuara për një inspektim)

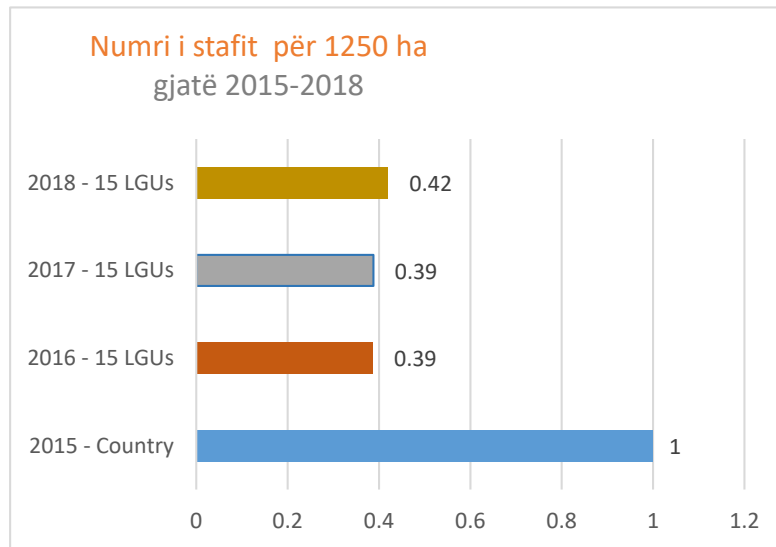


Figure 9. Numri i stafit që menaxhon një fond prej 1,250 ha pyjesh dhe kullorash. Viti 2015 gjithë vendi, vitet 2016-2018 vetëm grupi i 15 NJQV-ve

kullota; (c) një punonjës për 4,000 – 6,000 ha kullota.

Numri i punonjesve që morën NJQV-të është më i ulët krahasuar me standartin ligjor dhe me atë që përdorej për të kryer këtë funksion deri në fund të vitit 2015, për këtë bashkitë kanë punësuar staf shtesë. Kuadri ligjor përcakton numrin e punonjesve që menaxhojnë pyjet dhe kullotat: (a) një punonjës për 750 – 1,000 ha pyje të vendosura në terren të nivelit të lartë; (b) një punonjës për 1,500 – 2,500 ha pyje të vendosura në terren të nivelit të ulët dhe

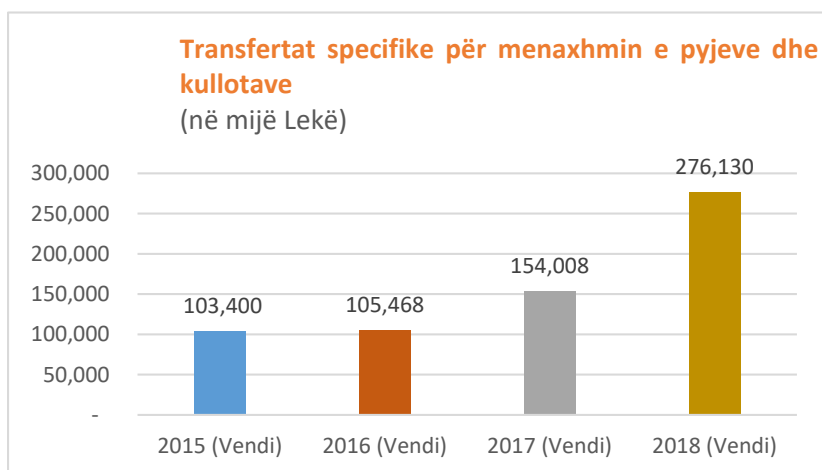


Figura 10. Transfertat specifike të menaxhimit të fondit të pyjeve dhe kullotave nga vitet 2015-2018

Transfertat specifike nga qeveria qendrore për mbështetjen e funksionit të fondit të pyjeve dhe kullotave janë rritur që nga viti 2015. Në vitin 2018, funksioni i transfertave specifike është dyfishuar krahasuar me atë të vitit 2015 duke u përpjeur të mbështesë infrastrukturën e nevojshme për komunat që lehtësojnë implementimin e këtij funksioni.

Të dhënat e mbledhura grupi i bashkive dhe Ministria e Turizmit dhe Mjedisit tregojnë një rritje të përpjekjeve për të mbështetur shërbimin si vijon: rritja e numrit të të punësuarve

(+42%), rritja e fondeve të alokuara për funksionin (pothuajse tre herë më shumë) duke rezultuar në zgjerimin e fondit pyjor dhe kullota (+31%)

Table 3. Të dhënat e shërbimit të menaxhimit të fondit pyjor dhe kullotave 2015-2018

| Menaxhimi i pyjeve dhe kullotave |                                                                  | Vendi         | 15 Bashkitë |             |             |             |             |             |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                  | Të dhënat e shërbimit                                            | Vitet         |             |             |             |             |             |             |
|                                  |                                                                  | 2015 (fakt)   | 2016 (fakt) | 2017 (fakt) | 2018 (plan) | 2019 (plan) | 2020 (plan) | 2021 (plan) |
| 1                                | Numri kontrolleve / inspektimeve të pyjeve dhe kullotave         | 2,282,156,508 | 1,168       | 1,807       | 1,850       | 1,477       | 1,530       | 1,377       |
| 2                                | Numri i punonjësve që menaxhojnë fondin pyjor dhe kullosor       | 103           | 73          | 96          | 104         | 107         | 148         | 136         |
| 3                                | Numri i popullsisë                                               | 4,430,415     | 1,584,192   | 1,584,192   | 1,584,192   | 1,584,192   | 1,584,192   | 1,584,192   |
| 4                                | Fondi pyjor (në ha)                                              | 8,268,683     | 236,198     | 309,415     | 309,415     |             |             |             |
| 5                                | Shpenzime totale për menaxhimin e pyjeve dhe kullotave (në lekë) | 103,358,538   | 24,527,400  | 33,823,288  | 60,931,746  |             |             |             |

Mbajtja e një pjesë të mirë të punonjësve në nivelin e Qeverisë Qëndrore (me qëllim mbështetjen e menaxhimit të zonave të mbrojtura) me tregues performance: “numrin e inspektimeve për 10,000 ha të fondit pyjor dhe kullota” është ulur. Është raportuar se, deri në fund të vitit 2015 Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura dhe menaxhimit të Pyjeve ka realizuar 276 inspektime për ha të pyjeve dhe kullotave. Grupi I bashkive deklaroi se kanë konstatuar një shifër mesatarisht më të ulët e cila ka pësuar rritje gjatë viteve, përkatesisht vetëm 49 inspektime për 10,000 ha të fondit në vitin 2016; 58 dhe 60 në 2017 dhe 2018.

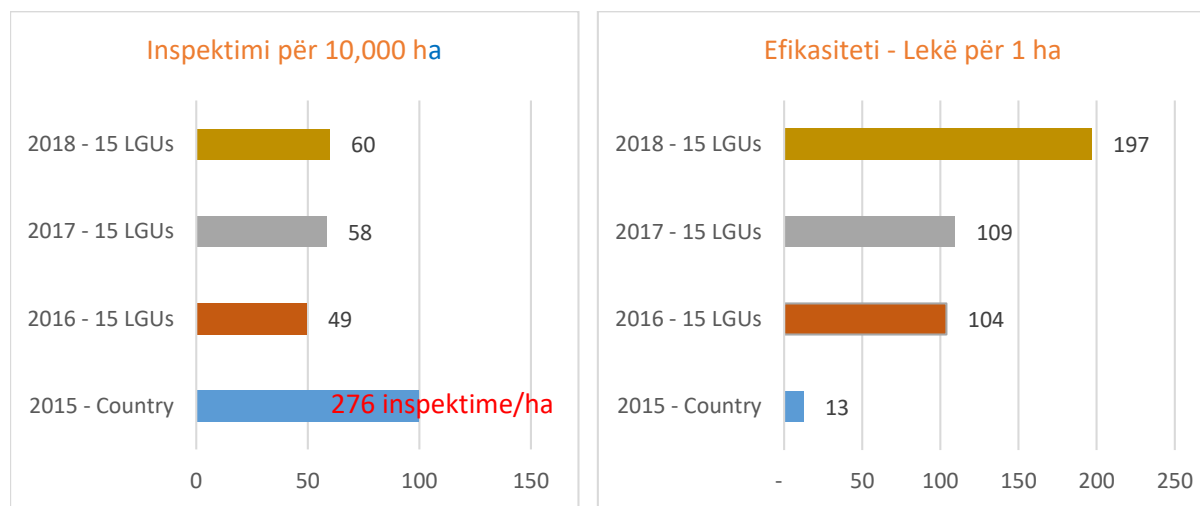


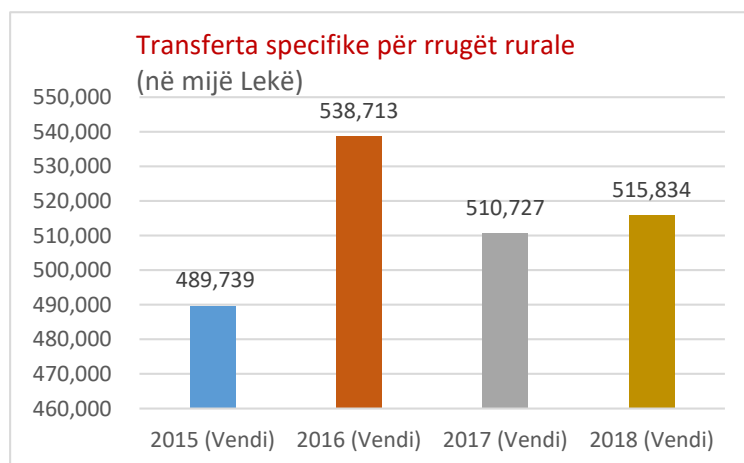
Figura 11. Performanca në menaxhimin e pyjeve dhe kullotave. Viti 2015 gjithë vendi, vitet 2016-2018 vetëm grupi i 15 NJQV-ve

Efiçienca e përdorimit të fondeve për ofrimin e këtij shërbimi ka rënë. Buxheti i shpenzuar për një ha pyje dhe kullota është rritur disa herë krahasuar me vitin 2015. Kjo Për arsye të investimeve në këtë sektor edhe si pjesë e transfertës specifike. Kemi krahasuar të dhënat për këtë tregues performance për QQ / zonat e mbrojtura (menaxhimi i pyjeve në

zonat e mbrojtura) në vitin 2016 me rezultatet e këtij treguesi për 15 bashkitë që kanë raportuar në vitin 2016. Rezultatet tregojnë se QQ harxhon 56 lekë për ha kurse bashkitë harxhojnë 104 Lekë për ha (gati dyfishin e asaj që shpenzon QQ) duke e ulur diferencën me të dhënat e këtij treguesi kundrejt vitit 2015 (viti përpara transferimit). Kjo gjë tregon problem në lidhje me raportimin nga ana e QQ si edhe një nivel shumë të ulët të financimit të këtij funksioni. Rritja e buxhetit nga fondet e veta të bashkive gjatë vitit 2016-2018 bëri të mundur që bashkitë të pasurojnë fondin e pyjeve dhe kullotave (shtojnë sipërfaqen e mbuluar me pyje dhe kullota) me rreth 30% në vetëm dy vite. Për rrjedhojë transferimi i funksionit tek bashkitë ka rritur performancën e shërbimit. Inspektimet janë rritur me rreth 22% kundrejt vitit 2016. E megjithatë krahasuar me vitin 2015 ato janë disa herë më të ulëta sesa ato që realizonte QQ. Kjo është e lidhur direkt me numrin më të vogël të punonjësve që kanë bashkitë kundrejt atij që kishte Ministria në vitin 2015 për të njëjtin shërbim.

### Menaxhimi rrugëve rurale

Rrugët rurale u transferuan nga Qarku tek bashkitë. Bashkitë e krijuara rishtazi pas reformës territoriale trashëguan një sipërfaqe shumë më të madhe dhe një rrjet më të madh rrugësh për të menaxhuar. Punonjësit, buxheti dhe asetet përkatëse u transferuan tek bashkitë. Një inventar i dixhitalizuar i rrjetit të rrugëve mungonte. QQ nëpërmjet transfertës së kushëzuar mbështeti mirëmbajtjen e rrugëve që u rrit krahasimisht me vitin 2015. Fondi specifik në 2016 u rrit me 10% kundrejt vitit 2015 dhe pati një rritje më të vogël në dy vitet e tjera në vazhdim.



Në pamudësi që të kishim të dhëna nga qarku për vitin 2015 nuk mund të japim një ide sesi ka ndryshuar ky funksion pas transferimit. Por kemi hartuar tregues performance dhe mbushur me të dhëna për periudhën 2016-2018. Rezultatet e të dhënave tregojnë performancë në rritje gjatë këtyre tre viteve 2016-2018.

Figura 12. Transferta specifike për menaxhimin e rrugëve rurale gjatë 2015-2018 për të gjitha bashkitë

Tabela 4. Të dhëna për shërbimin e transportit gjatë periudhës 2016-2018 nga grupi bashkive

| Transporti |                                                              |       | Vendi   | 15 Bashkitë |            |            |      |      |      |
|------------|--------------------------------------------------------------|-------|---------|-------------|------------|------------|------|------|------|
|            | Të dhënat e shërbimit                                        |       | Vitet   |             |            |            |      |      |      |
|            |                                                              |       | 2015    | 2016        | 2017       | 2018       | 2019 | 2020 | 2021 |
| 1          | Rrjeti rrugor vendor (km)                                    | Rural | 3744.2  | 3,670       | 3,779      | 3,807      |      |      |      |
|            |                                                              | Urban |         | 829         | 1,575      | 1,583      |      |      |      |
|            |                                                              | Total |         | 4,499       | 5,354      | 5,390      |      |      |      |
| 2          | Rrugë të mirëmbajtura                                        | Rural |         | 1,056       | 1,165      | 1,428      |      |      |      |
|            |                                                              | Urban |         | 12,831      | 43,177     | 56,340     |      |      |      |
|            |                                                              | Total |         | 13,887      | 44,342     | 57,767     |      |      |      |
| 3          | Shpenzime për rrjetin rrugor (në 1000 Lekë)                  | Rural |         | 84,938      | 197,320    | 230,636    |      |      |      |
|            |                                                              | Urban | 489,739 | 332,916     | 731,103    | 682,282    |      |      |      |
|            |                                                              | Total |         | 417,854     | 928,422    | 912,918    |      |      |      |
| 4          | Numri i mjeteve të transportit publik                        | Rural |         | 177         | 255        | 296        | 360  | 367  | 372  |
|            |                                                              | Urban |         | 297         | 368        | 393        | 425  | 431  | 437  |
|            |                                                              | Total |         | 474         | 623        | 689        | 785  | 798  | 809  |
| 5          | Numri i Linjave të transportit publik                        | Rural |         | 130         | 155        | 168        | 189  | 195  | 198  |
|            |                                                              | Urban |         | 50          | 52         | 58         | 64   | 70   | 76   |
|            |                                                              | Total |         | 180         | 207        | 226        | 253  | 265  | 274  |
| 6          | Numri i udhëtarëve (bileta të shitura) të transportit publik | Rural |         | 29,390,990  | 27,935,080 |            |      |      |      |
|            |                                                              | Urban |         | 18,150      | 19,160     |            |      |      |      |
|            |                                                              | Total |         | 29,409,140  | 27,954,240 | 27,971,250 | -    | -    | -    |

Vlerësohet se qarku transferoi një rrjet prej rreth 4 mijë kilometrash rrugë rurale tek bashkitë më 1 janar 2016 nga të cilat rreth 1,200 km i përkasin bashkive që kanë raportuar (15 bashkive) për këtë vlerësim. Bashkitë e kanë bashkuar funksionin e menaxhimit të rrugëve rurale me atë të shërbimeve të infrastrukturës së bashkisë, për këtë arsye bashkitë raportojnë rrugë në menaxhim të ndara sipas kategorive rrugë rurale dhe rrugë urbane. Bashkitë kanë arritur ta zgjerojnë rrjetin e rrugëve rurale kjo është arsyeja pse ato raportojnë shifra më të mëdha sesa 1,200 km që morën me vendimin përkatës të këshillit të ministrave. Eficienca e përdorimit të fondeve publike për këtë funksion është rritur në mënyrë mbresëlënëse kundrejt vitit 2015. Duke bashkuar fonde, punonjës, infrastrukturën për ofrimin e shërbimit (si mjetet, makineritë etj) brenda strukturës ekzistuese të ofrimit të shërbimit të mirëmbajtjes së rrugëve të bashkisë ato kanë ofruar shërbim në një rrjet më të madh dhe në mënyrë më efikase dhe eficiente. Rreth tre herë më eficient sepse është ulur me tre herë sasia e buxhetit të harxhuar për një kilometër rrugë rurale të mirëmbajtura.



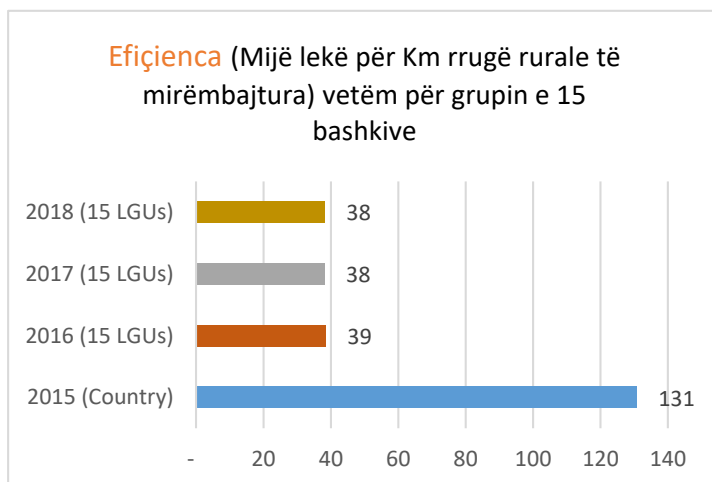


Figure 13. Efficiency of budget funds used to maintain the rural roads network during 2015-2018

lista e treguesve të performancës për këtë funksion / program buxhetor (përveç efiçencës së përdorimit të fondeve për mirëmbajtjen e rrjetit rrugor) janë:

1. Përmirësimi i infrastrukturës rrugore rurale:

- Rritja e rrjetit rrugor rural (në % kundrejt vitit të kaluar)
- Rritja e mirëmbajtjes së rrjetit rrugor rural (në % kundrejt vitit të kaluar)

2. Përmirësimi i transportit rural:

- Rritja e linjave të transportit

publik rural / ndërrurban (në % kundrejt vitit të kaluar)

- Rritja e numrit të mjeteve të transportit rural (në % kundrejt vitit të kaluar)
- Rritja e numrit të biletave të shitura për transportin interurban (në % kundrejt vitit të kaluar)

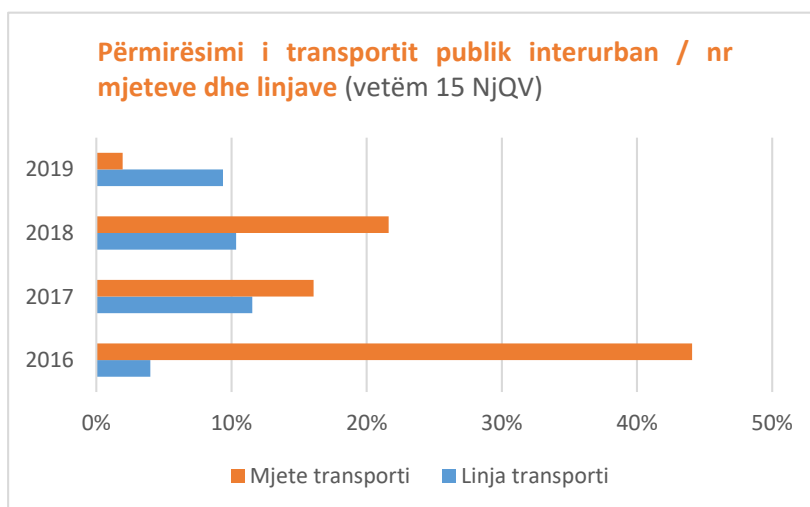


Figura 14. Performanca e shërbimit të transportit rural / inter-urban 2016-2018 (2019 - plan) – vetëm për grupin e 15 bashkive

Grupi i bashkive që kanë raportuar tregon rritje të performancës gjatë periudhës 2016-2018 përveç numrit të mjeteve të transportit publik interurban dhe numrit të linjave të transportit për atë interurban. Nuk jemi në gjendje të japin një vlerësim në lidhje me numrin e udhëtarëve /

matur nëpërmjet biletave të shitura pasi ky informacion nuk u raportua

nga të gjitha bashkitë që raportuan për këtë qëllim (grupi prej 15 bashkish).

## Sistemi arsimor para-shkollor dhe para-universitar

Qeveria qendrore / Minitria e Arsimit dhe Sporteve transferoi më 1 janar 2016 disa nënfunksiione të arsimit para-universitar dhe atij para-shkollor tek bashkitë:

- (i) Mbështetje për transportin e mësuesve dhe nxënësve që punojnë dhe shkollohen jashtë qendrës së tyre të rezidencës
- (ii) Pagesa e rrogës së edukatorëve të kopshteve dhe klasave para-shkollore
- (iii) Pagesa e rrogës së punonjësve ndihmës për institucionet e arsimit para-universitar
- (iv) Menaxhimi i konvikteve të institucioneve para-universitare por jo ato të arsimit profesional

Sistemi arsimor para-shkollor dhe ai para-universitar është tërësisht i transferuar tek bashkitë tashmë. Zhvillimi i kurrikulave ngritja e kapaciteteve të punonjësve ëshë ende funksion i QQ dhe organizohet nëpërmjet Drejtorive Rajonale të Arsimit që janë nën varësinë e Ministrisë së Arsimit dhe Sporteve. Bashkitë janë përgjegjëse për të siguruar arsimin bazë vetëm me përjashtim të pagesës së mësuesve për institucionet e arsimit para-universitar. Arsimi para-shkollor është tërësisht funksion i veti i bashkisë, me përjashtim të emërimit të edukatorëve që ende është kompetencë e Zyrave të Arsimit Rajonal.

Kosto e transportit për mësuesit dhe nxënësit që punojnë apo studiojnë jashtë qendrës së banimit të tyre u subvencionua nga bashkia (që prej 1 janarit 2016), funksion i cili u centralizua përsëri pranë Ministrisë së Arsimit në vitin 2018.

Prezenca e Ministrisë së Arsimit dhe buxhetit qendror është ende shumë e fortë. Investimet si transferta të kushtëzuara nga Buxheti Shtetit janë ende më të larta sesa ato që vendosin bashkitë nga buxheti i tyre për të përmirësuar infrastrukturën e shkollave ekzistente apo ndërtuar shkolla të reja. Për këtë arsye treguesit e performancës së zhvilluar për këto programe buxhetore të bashkive nuk japin një analizë të qartë të performancës së bashkive në realizimin e këtyre shërbimeve. Ne kemi matur disa tregues performance për këtë funksion por që nuk e tregojnë impaktin e nënfunksiioneve që u transferuan më 1 janar 2016.

1. Sistemi arsimor para-shkollor:
  - Numri i fëmijëve për 1 edukator
  - Numri i fëmijëve në një grup
2. Sistemi arsimor para-universitar:
  - Numri i nxënësve në një klasë

Në përgjithësi, grupi i bashkive që kanë raportuar ka bërë përmirësime në lidhje me numrin e nxënësve në një klasë dhe numrin e fëmijëve për një edukatore (me shumë pak përjashtime).

Transferta specifike e QQ për të mbështetur nënfunksiionet e reja brenda funksionit të arsimit para-universitar dhe atij para-shkollor është rritur krahasimisht me momentin para-transferimit.

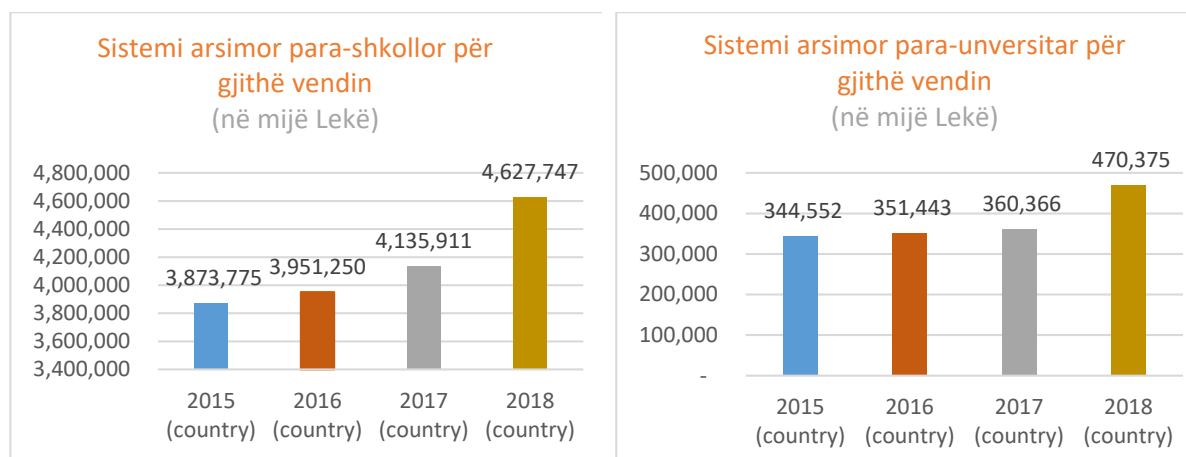


Figura 15. Transferta specifike për mbështetjen e disa nënfunksioneve të arsimit para-universitar dhe arsimit para-shkollor gjatë periudhës 2015-2018 për të 61 bashkitë

Një nënfunkcion tërësisht i ri transferuar bashkive është edhe ai i menaxhimit të konvikteve të institucioneve të arsimit para-universitar por jo të arsimit profesional, për këtë arsye kemi zhvilluar tregues performance për këtë nënfunkcion dhe mbledhur të dhëna për këtë analizë.

### Konviktet për institucionet arsimore para-universitare me përjashtim të atyre profesionale

QQ transferoi punonjësit dhe fondet financiare për mirëmbajtjen dhe operimin e konvikteve tek 27 bashki. Për fat të keq nuk kemi të dhëna në lidhje me numrin e nxënësve të akomoduar në konvikte në fund të vitit 2015 (kur funksioni ishte tek Ministria e arsimit dhe sporteve) për 27 konviktet që u transferuan tek bashkitë. Kemi marrë informacion nga grupi i bashkive që raportuan tek Ministria e Financave dhe Ekonomisë për këtë qëllim në lidhje me numrin e studentëve të akomoduar nga janari 2016 e deri në vitin 2018 si edhe fondet e shpenzuara për konviktet. Treguesit e performancës që masin shërbimin e menaxhimit të konvikteve janë:

1. Përmirësimi i shërbimit (numri i nxënësve të akomoduar në konvikte – trendi në %)
2. Eficienca e përdorimit të fondeve buxhetore (Lekë të shpenzuara për një student të akomoduar në konvikt në vit)

Tabela 5. Informacion mbi menaxhimin e konvikteve

| Konviktet e sistemit parauniversitar |                                                |         | Vendi      | 15 Bashkitë |            |            |            |  |
|--------------------------------------|------------------------------------------------|---------|------------|-------------|------------|------------|------------|--|
|                                      |                                                |         | Vitet      |             |            |            |            |  |
|                                      |                                                |         | 2015       | 2016        | 2017       | 2018       | 2019       |  |
| Të dhënat e shërbimit                |                                                |         |            |             |            |            |            |  |
| 1                                    | Numri i nxënësve të akomoduar në konvikte      | Publike | 428        | 454         | 399        | 118        | 123        |  |
|                                      |                                                | Private | -          | -           | -          | -          | -          |  |
|                                      |                                                | total   | 428        | 454         | 399        | 118        | 123        |  |
| 2                                    | Shpenzimet totale për konviktet (në mijë Lekë) | Publike | 13,517,995 | 16,279,682  | 17,029,154 | 21,185,704 | 22,044,672 |  |
|                                      |                                                | Private | -          | -           | -          | -          | -          |  |
|                                      |                                                | total   | 13,517,995 | 16,246,933  | 16,994,039 | 21,129,500 | 22,000,000 |  |

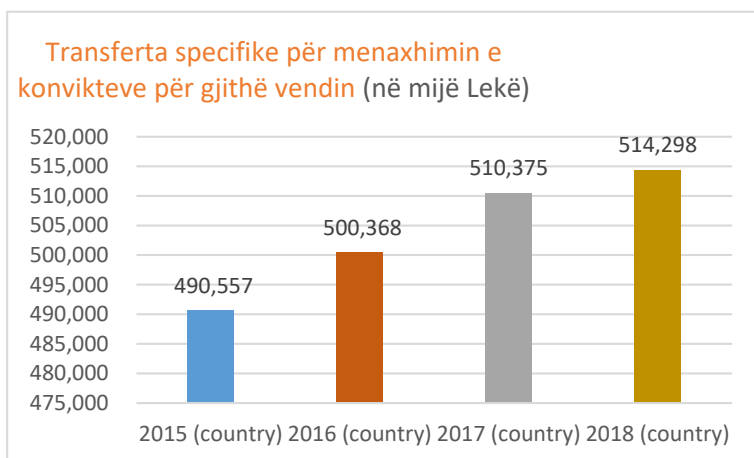


Figura 16. Transferta specifike gjatë periudhës 2015-2018 për mbështetjen e menaxhimit të konvikteve – të gjitha bashkitë (27)

Transferta specifike u llogarit mbi bazën e të dhënave historike për këtë funksion dhe është disbursuar në vitin 2016 e këtij jo më pak sesa ishte përdorur nga Ministria deri në fund të vitit 2015.

Nga 15 bashki që kanë raportuar vetëm 5 prej tyre kanë marrë konvikte nga qeveria në 1 janar 2016. Fondet për menaxhimin e konvikteve për këto 5 bashki në vitin 2016 u rritën me 20% dhe

me 5% në vitin 2017. Numri i studentëve të akomoduar në këto konvikte u rrit fare pak në 2016 kundrejt vitit 2015 dhe pësuan rënie përsëri në vitin 2017.

Mesatarisht bashkitë shpenzojnë rreth 250 Euro për një student të akomoduar në konvikt në vit. Mbështetja e vogël financiare reflektohet në amortizimin e infrastrukturës së konvikteve. Për këtë arsye bashkitë kanë vënë në dispozicion të një menaxhimi më të mirë të konvikteve fonde nga buxheti i tyre përpos transfertës specifike të qeverisë (20% rritje e fondeve për këtë funksion kundrejt 2% rritje e transfertës specifike në vitin 2016 kundrejt vitit 2015).

Rënia e lehtë e numrit të studentëve të akomoduar në konvikte si dhe rritja e fondeve për menaxhimin e tyre bëri që shifrat e treguesve të efijencës së përdorimit të fondeve buxhetore të përkeqësot (rriten paratë e shpenzuara për një student të akomoduar në konvikt në një vit).

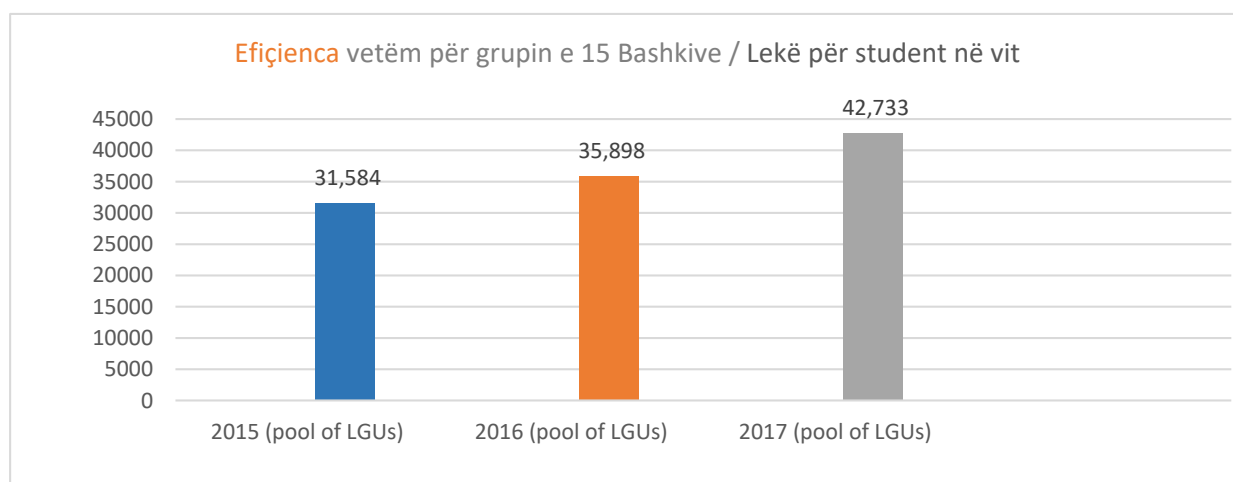


Figura 17. Efijencia e përdorimit të fondeve buxhetore për akomodimin e një studenti në konvikt në vit

## Shërbimet sociale

Shërbimet sociale janë funksione të veta për bashkitë ashtu sikurse përcaktohet edhe në lgjin 139/2015. Ky është një funksion kompleks dhe përfshin disa shërbime për shtresat e marxhinalizuara ose njerëzit në nevojë siç janë: personat e moshës së tretë; familjet dhe fëmijët. Shërbime ofrohet si mbështetje monetare për përftuesit (bazuar në kriteret dhe fonde të miratuara) ose si një shërbim që i ofrohet direkt në qendra rezidenciale apo ato që ofrojnë shërbim një ditë. Shërbimi financohet nga QQ dhe ofrohet nga institucionet e QQ ose bashkitë. Ka gjithashtu entitete private që ofrojnë shërbime sociale. Në janar 2016, pesë qendra që ofrojnë shërbime sociale u transferuan tek bashkitë Berat, Elbasan, Kuçovë, Kukës, Shkodër dhe një qendër në vitin 2017 në bashkinë e Vaut të Dejës. Qeveria transferoi fondet për menaxhimin dhe operimin e këtyre qendrave, si edhe personelin dhe asetet përkatëse.

Gjatë viteve 2016-2018 transferta specifike për këto qendra është rritur. Për të dhënë një analizë të qartë (të dhëna të krahasueshme) grafikët më poshtë paraqiten si një grup me 5 dhe 6 qendra të transferuara gjatë kësaj periudhe.

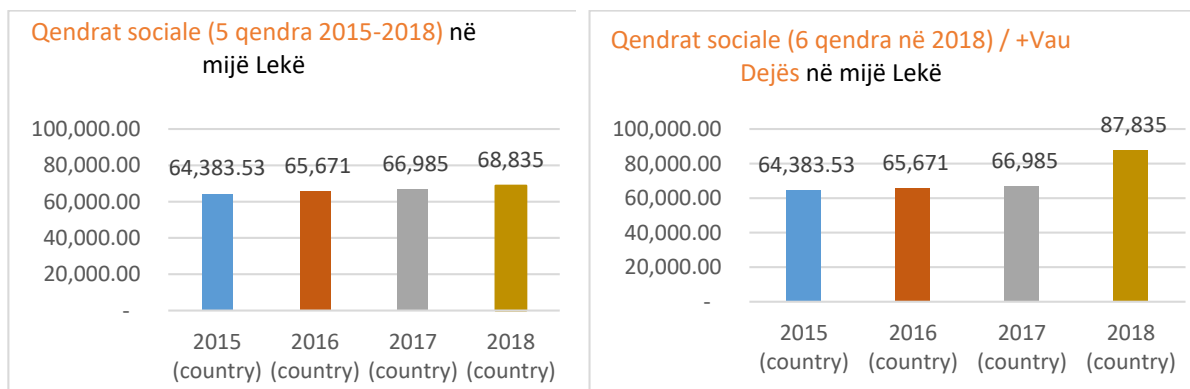


Figura 18. Transferta specifike për menaxhimin e qendrave të shërbimeve sociale

Qendrat ofrojnë shërbime për një numër të vogël përfituesish, për këtë arsye kostoja për një përfitues është e lartë. Kjo gjë konfirmohet nga një sërë raportesh të UNICEF<sup>2</sup> që japin gjendjen financiare të shërbimit shtetëror social të shërbimit në këto qendra, i cili është një nga më të lartat në rajon.

<sup>2</sup> Dokument për ngritjen e një pakete shërbimesh në Shqipëri dhe mekanizmi i financimit, qershor 2015 Planifikimi buxhetor dhe efienca e zbatimit të tij në shërbimin shtetëror social, UNICEF, Janar 2017

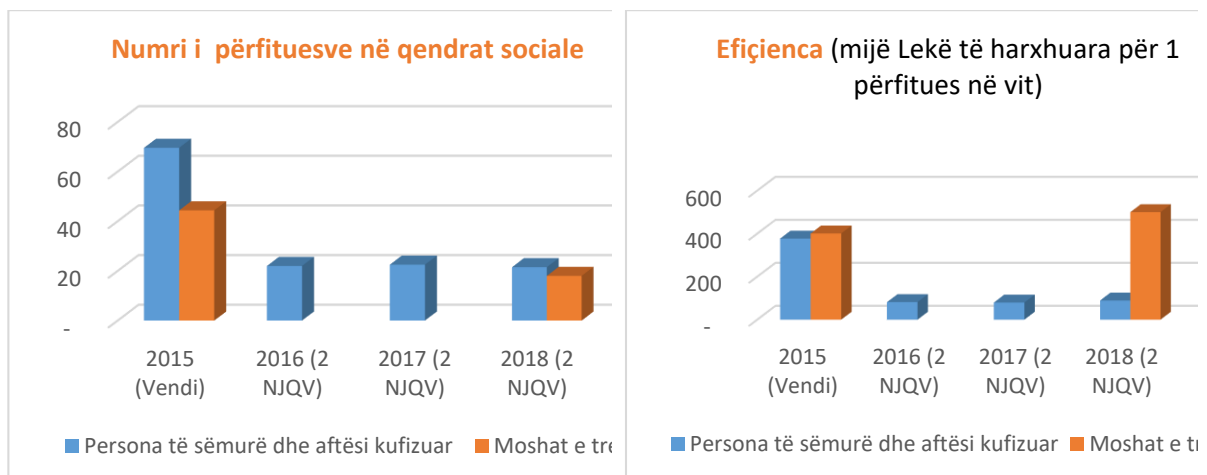


Figura 19. Performanca e qendrave sociale të transferuara tek bashkitë në vitin 2016 dhe 2018

Që prej fundit të vitit 2015 numri i përfituesve ka rënë, për këtë arsye kosto për një përfitues (treguesi i efijencës) është bërë më e lartë. Zakonisht shërbimet sociale ofrohen në qendra residence të organizuara në nivel qarku, ku mund të ofrohet shërbim për një numër më të lartë përfituesish, e në këtë mënyrë bërë të mundur efijencë më të mirë të përdorimit të parasë publike.

### Gjetjet më të rëndësishme dhe rekomandime

Të gjitha funksionet e reja transferuar bashkive në fillim të vitit 2016 janë më pranë komunitetit vendor duke krijuar kështu parakusht të mirë për përmirësimin e menaxhimit të tyre. Gjatë 2-3 viteve të para të ofrimit të shërbimeve nga bashkitë vihen re përmirësime të jashtëzakonshme në lidhje me sasinë e shërbimit dhe me mbulimin e territorit me shërbim me përjashtim të shërbimeve të ofruara në 5-6 qendrat sociale (që u transferuan tek disa bashki). Përmirësime më të mëdha vihen re në rritjen e mbulimit me shërbim dhe përmirësimin të efijencës buxhetore. Shkurtimisht përmirësimet më spikatëse janë: (i) shërbimi i mirëmbajtjes dhe menaxhimit të sistemit kullues dhe vaditës të kanaleve dytësore dhe terciare i cili u bë funksional duke pastruar mbi tre herë kanale nga gjithë sistemi në pronësi të bashkive; (ii) mbulim me 30% më shumë me shërbimin e mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimi; (iii) pasurimi me mbi 31% i fondit pyjor dhe kullësor në pronësi të bashkive; (iv) përmirësimi i transportit publik inter-urban nëpërmjet shtimit të linjave të transportit me 29% dhe numrit të mjeteve të transportit për këtë qëllim me 67%.

Bashkitë i pritën pozitivisht përgjegjësitë e reja, vërtetuan se ishin më efijente në lidhje me burimet njerëzore, strukturat që ofrojnë shërbimet e reja, përdorimin e infrastrukturës mbështetëse dhe aseteve përkatëse, si edhe alokuan në mënyrë më efijente fondet financiare të këtyre shërbimeve qofshin ato nga buxheti i shtetit (trasnferta specifike) apo vetë buxheti i tyre (bashkisë). Ky është një fakt / provë e qartë që mbështet decentralizimin final të funksioneve të reja të deleguar në fund të këtij viti (2018). Disa funksione mbeten ende të ndara midis QQ dhe bashkive siç është ai i arsimit dhe shërbimeve sociale, për këtë arsye rezultatet positive mund të arrihen nëpërmjet qartësisht të rolit dhe përgjegjësisë midis dy niveleve të qeverisjes. Ndarja administrative e përgjegjësisë nuk është gjithnjë e qartë. Në ndonjë rast funksioni u ricentralizua (subvencioni i transportit të mësuesve dhe nxënësve).

Sistemi i benchmarkut të performancës së programeve buxhetore të bashkive (si pjesë e përgatitjes dhe monitorimit të PBA-së) është një instrument i mirë që jep informacione të rëndësishme për zbatimin e funksioneve, hartimin e politikave, vendimet menaxheriale dhe raportimin kundrejt komunitetit dhe këshillit bashkiak. Ky ushtrim i parë provon se ky sistem duhet të zhvillohet më tej për të mbledhur informacion për të gjitha funksionet e bashkive. Për të garantuar që treguesit e performancës së raportuar nga bashkitë janë të besueshme, ky sistem duhet të auditohet.

Në përgjithësi, mungojnë standardet ligjore të ofrimit të shërbimit si edhe statusi i arritjes së këtyre standardeve para dhe pas reformës së decentralizimit (fundi vitit 2015), për rrjedhojë nuk mund të themi për të gjitha funksionet e transferuara nëse kemi përmirësim në arritjen e standardeve ligjore. Të gjitha ministritë e linjës që janë përgjegjëse për hartimin e politikave dhe përcaktimin e standardeve të shërbimeve publike duhet të mundësojnë bashkive standard minimale të ofrimit të shërbimit.

Menaxhimi i sistemit të vaditejs dhe kullimit ka arritur performancën më të mirë ndër funksionet e reja transferuar bashkive. Menaxhimi i shkëlqyer i këtij funksioni nga ana e bashkive bëri të mundur që jo vetëm sistemi të bëhej pothuajse i gjithi funksional pas shumë vitesh por edhe të rritet sipërfaqja bujqësore e mbuluar me shërbim. Përmirësimi i mëtejshëm i këtij shërbimi duhet të konsolidojë financimin e tij nëpërmjet aplikimit të tarifave të shërbimit dhe mbledhjen e tyre për të mbuluar koston e shërbimit përkatës. Funksioni i arsimit si për sistemin para-shkollor ashtu edhe për atë para-universitar kërkon qartësim të roleve dhe përgjegjësi si dhe rritjen e rolit të bashkive në sigurimin e infrastrukturës së nevojshme për ofrimin e këtij shërbimi. Subvencioni i transportit të mësuesve dhe nxënësve u centralizua përsëri pranë Ministrisë përkatëse. Nuk jemi në gjendje nga kjo analizë të japim arsyet e këtij centralizimi. Por është mëse e arsyeshme që bashkitë kanë informacion më të saktë në lidhje me përfituesit e subvencionit.

Bashkitë që nuk kanë qendra për ofrimin e shërbimit të mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimi kanë ndeshur vështirësi për tu koordinuar me bashkitë fqinje që e kanë një qendër të tillë dhe që do të duhet tu ofrojnë shërbimin kundrejt tarifave përkatëse. Ka argumenta të fortë për rishikimin e VKM-së përkatëse që të alokohen ndryshe bashkitë që duhet të mbështeten me shërbim sipas afërsisë me qendrat përkatëse.

Menaxhimi i qendrave të shërbimeve sociale kërkon një analizë më të thelluar përpara decentralizimit final të këtij funksioni. Funksioni duhet konsideruar si një funksion që bën logjikë ekonomike në nivel qarku sesa nivel bashkie (sidomos për shërbimin rezidencial të moshave të treta dhe fëmijëve jetim).







