REPUBLIKA E SHQIPËRISË
MINISTRIA E FINANCAVE
DHE EKONOMISË

PLANIFIKIMI STRATEGJIK I ZHVILLIMIT DHE BUXHETIMI AFATMESËM ME BAZË PERFORMANCËN

MANUAL TRAJNIMI PËR ZYRTARËT E QEVERISJES VENDORE

2

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

dldp
decentralisation and local development programme

HELVETAS
ALBANIA

VERSION I DYTË
TETOR 2018

PLANIFIKIMI STRATEGJIK I ZHVILLIMIT
DHE
BUXHETIMI AFATMESËM ME BAZË PERFORMANCËN

MANUAL TRAJNIMI
PËR ZYRTARËT E QEVERISJES VENDORE

Tetor 2018

Publikuar nga Programi për Zhvillim Lokal dhe Decentralizim (dldp), financuar nga Qeveria Zvicerane përmes Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), zbatuar nga Helvetas Swiss Intercooperation

Përgatitur nga:

Anila Gjika dhe Dr. Merita Toska
Co - PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Mbështetur nga:

Prof. Stefan Pfaeffli, Dr. Valbona Karakaçi dhe Elvin Hoxha
Universiteti i Lucernit të Shkencave dhe Arteve të Aplikuara së bashku me Programin për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor

Ky publikim reflekton mendimet e autorëve dhe jo domosdoshmërisht të SDC.

Publikuar nga:
Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor (DLDP)
Helvetas Swiss Intercooperation Shqipëri, Tetor 2018

Adresa: Rr. "Ibrahim Rugova", Ndërtesa PLUS, Kati i 2-të / Nr. 3. Tiranë | Shqipëri
www.dldp.al

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

dldp decentralisation and local development programme

HELVETAS ALBANIA

REPUBLIKA E SHQIPËRISË
MINISTRIA E FINANCAVE DHE EKONOMISË

Tabelë përmbajtje

Shkurtesa **6**
Lista e figurave **7**
Lista e tabelave **8**
Lista e hapësirave informuese **10**
Lista e punëve në grup **10**
Parathënie **11**
Hyrje **12**
1. Sistemi buxhetor i njësive të qeverisjes vendore **15**
1.1 Hyrje në modulin 1 15
1.2 Kuadri ligjor i sistemit të buxhetimit në Shqipëri 17
1.3 Aspekte bazë të hartimit të buxhetit 21
1.3.1 Çfarë është buxheti vendor? 21
1.3.2 Terma dhe përkufizime të rëndësishme që përdoren për procesin e buxhetimit 23
1.3.3 Kërkesat e një buxheti të mirë 25
1.3.4 Llojet dhe formatet e buxheteve vendore 26
1.3.5 Klasifikimet buxhetore 29
2. Planifikimi strategjik i zhvillimit – organizimi dhe proceset **36**
2.1 Hyrje në PSZH-PBA 36
2.2 Planifikimi strategjik i zhvillimit 37
2.2.1 Qëllimet e formulimit të PSZH-së: 37
2.2.2 Pyetje që bëhen gjatë hartimit të PSZH-së 38
2.2.3 Veçoritë e një plani të mirë strategjik të zhvillimit 39
2.2.4 Hartimi i PSZH-së në shtatë hapa 40
3. Planifikimi buxhetor afatmesëm **48**
3.1 Programi buxhetor afatmesëm (PBA) 49
3.1.1 Nga sistemi i planifikimit të integruar në programin buxhetor afatmesëm 49
3.1.2 Nga PBA tek projekt – buxheti vjetor 51
3.1.3 Objektivat strategjikë dhe Programi i Buxhetit Afatmesëm 54
3.1.4 Funksionet e NjQV-së që kufizojnë fokusin e PBA-së të NjQV-së 57
3.1.5 Roli i NjQV-ve në përmbushjen e funksioneve të tyre 61
3.1.6 Hapat bazë për formulimin e një PBA-je 63
3.2 Programi Buxhetor Afatmesëm 65
3.2.1 Proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart në hartimin e PBA-së 67

3.2.2 Orientimi strategjik i programeve të PBA 71
3.2.3 Grupi për menaxhim strategjik (GMS) 71
3.3 Programi si komponent kyç i PBA-së 76
3.3.1 Lidhja midis funksioneve, programeve dhe fushave të kompetencës 76
3.3.2 Dobia e përqasjes funksionale - programore 78
3.3.3 Komponentët kyç të programit PBA – profili i programit 79
3.3.4 Përcaktimi i objektivave të programit 83
4. Planifikimi i të ardhurave dhe shpenzimeve vendore 85
4.1 Hyrje në modulin 4 86
4.2 Çështje mbi të ardhurat vendore 87
4.2.1 Planifikimi i të ardhurave si pjesë e menaxhimit financiar të NjQV-së 87
4.2.2 Parimet e mobilizimit të të ardhurave 89
4.3 Burimet e të ardhurave 90
4.3.1 Të ardhurat nga burime të veta 90
4.3.2 Të ardhurat transferta ndërqeveritare 96
4.3.3 Huamarrja vendore 97
4.3.4 Të ardhura të mbartura nga viti i fundit buxhetor 98
4.4 Politika fiskale vendore 98
4.4.1 Hartimi i politikës fiskale vendore 98
4.4.2 Analiza financiare për vlerësimin e politikës fiskale 101
4.4.3 Përqasjet për parashikimin e të ardhurave 103
4.5 Prezantimi i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve 106
4.6 Buxheti kapital dhe plani i investimeve kapitale 107
4.6.1 Plani i investimeve kapitale 108
4.6.2 Dobia e PIK 108
4.6.3 Hapat për hartimin e PIK 109
4.6.4 Aktorët kryesorë të përfshirë në proces 116
4.7 Treguesit fiskalë si mjet verifikimi 120
5. Buxhetimi i programit 123
5.1 Hyrje në modulin 5 124
5.2 Buxhetimi me orientim strategjik për rezultatet 125
5.2.1 Hierarkia e instrumenteve të planifikimit dhe raportimit 125
5.2.2 Nga qëllimet strategjike në aktivitete 128

5.2.3 Përqasja e planifikimit të programit me synim rezultatet 130
5.2.4 Kufizimet nga tavanet buxhetore e programit 131
5.2.5 Dallimi mes projekteve, aktiviteteve dhe produkteve 137
5.3 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve 139
5.3.1 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve të reja 139
5.3.2 Kosto për elemente të reja të programit 139
5.4 Sistemi i kodimit nga strategjia tek aktivitetet 143
6. Monitorimi dhe vlerësimi në lidhje me prezantimin e pba-së 145
6.1 Hyrje në modulin 6 146
6.2 Koncepti dhe përfitimi i monitorimit dhe vlerësimit 148
6.2.1 Monitorimi – si dhe pse? 148
6.2.2 Vlerësimi – si dhe pse? 149
6.3 Mënyra efektive të monitorimit dhe vlerësimit 152
6.3.1 Tregues financiarë në IPF 154
6.3.2 Sistemi i treguesve të performancës 158
6.3.3 Sfida të veçanta në monitorimin e PSZH/STZH-së 161
6.3.4 Të mësuarit me një cikël dhe me dy cikle 161
6.3.5 A është i mjaftueshëm monitorimi? 165
6.4 Rekomandime për prezantimin dhe raportimin e PBA-së 165
Bibliografi 169

Shkurtesa

EMP	Ekipi i Menaxhimit të Programit
FKB	Format i Kërkesave Buxhetore
GMS	Grupi për Menaxhim Strategjik
IFP	Instrumenti Planifikimit Financiar
ISTAT	Instituti i Statistikave
KP	Kosto Programi
MFE	Ministria e Financave dhe Ekonomisë
MFP	Menaxhimi i Financave Publike
NjQV	Njësi e Qeverisjes Vendore
PBA	Programi Buxhetor Afatmesëm
PSZH	Plani Strategjik i Zhvillimit
PPV	Plani i Përgjithshëm Vendor
PPP	Partneritet Publik Privat
PIK	Plani i Investimeve Kapitale
PMIP	Procesi i Menaxhimit të Investimeve Publike
SZHT	Strategjia e Zhvillimit të Territorit
TB	Tavan Buxhetor
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ZVB	Zbatimi dhe Vlerësimi i Buxhetit
t	koha, viti

Lista e figurave

Figurë 1. Llojet dhe formatet e buxheteve vendore 26
Figurë 2. Hapat në hartimin e PSZH-së 40
Figurë 8. Përcaktimi i përparësive 46
Figurë 4. Lidhja midis SKZHI-së dhe PBA-së 51
Figurë 5. Lidhja midis buxhetit vjetor dhe PBA-së 52
Figurë 6. Arkitektura e programit buxhetor 54
Figurë 7. PSZH dhe PBA 55
Figurë 8. Nga PPV-ja tek PBA-ja dhe buxheti vjetor 55
Figurë 9. IPF fletë për parashikimin e të ardhurave 69
Figurë 10. IPF fletë për tavanet buxhetore 70
Figurë 11. PSZh dhe detajimi i lidhjes me PBA-në. 71
Figurë 12. Shembull urdhër kryetari për ngritjen GMS dhe EMP 73
Figurë 13. Funksioni: Mbrojtja e mjedisit 76
Figurë 14. Deklarata e politikës së programit 80
Figurë 13. Profili për Programin e Menaxhimit të Mbetjeve 81
Figurë 16. Përcaktimi i objektivave në 10 hapa 83
Figurë 17. Cikli i menaxhimit financiar 88
Figurë 18. Rishpërndarja e mundshme dhe masat për mobilizimin e të ardhurave 100
Figurë 19. Pyetje kryesore për analizën e të ardhurave 102
Figurë 20. Hapat në hartimin e PIK 110
Figurë 21. Rregullat dhe procedurat për hartimin e PIK-ut 110
Figurë 22. Financimi i shpenzimeve kapitale 113
Figurë 23. Planifikimi financiar – të krijosh hapësirë për projekte të reja 115
Figurë 24. Hierarkia e instrumenteve të planifikimit dhe raportimit 126
Figurë 25. Nga objektivat strategjikë në aktivitete dhe tregues 128
Figurë 26. Lidhja mes objektivave strategjikë – aktivitete dhe shpenzime 130
Figurë 27. Monitorimi dhe rishikimi STZH/PSZH 162

Lista e tabelave

Tabelë 1. Funksionet e buxhetit 22
Tabelë 2. Kërkesat për buxhetin..... 25
Tabelë 3. Pamje e llojeve të buxhetit 28
Tabelë 4. Klasifikimi i shpenzimeve buxhetore sipas COFOG 31
Tabelë 5. Klasifikimi i të ardhurave vendore..... 33
Tabelë 6. Veçoritë e një plani të mirë strategjik të zhvillimit..... 39
Tabelë 7. Analiza SWOT 42
Tabelë 8. Shembull analiza SWOT..... 43
Tabelë 9. Qëllime *versus* objektiva..... 46
Tabelë 10. Synimet për mirëmbajtjen e rrugëve 46
Tabelë 11. Hapat drejt sistemit të planifikimit të integruar..... 49
Tabelë 12. Kalendari për përgatitjen e PBA-së..... 63
Tabelë 13. Tiparet kryesore të PBA-së 66
Tabelë 14. Rruga e hartimit të PBA-së 67
Tabelë 15. Parimet e qeverisjes së mirë për mobilizimin e të ardhurave..... 89
Tabelë 16. Veçori të një sistemi të mirë tatimor 93
Tabelë 17. Hapat përgatitorë për hartimin e politikës për të ardhurat..... 99
Tabelë 18. Pyetje orientuese për hartimin e politikës për të ardhurat..... 99
Tabelë 19. Tarifa e pastrimit sipas kategorive 100
Tabelë 20. Formularë të analizës financiare..... 102
Tabelë 21. Formularë të analizës financiare..... 103
Tabelë 22. Karakteristika të mënyrave të pjesëmarrjes qytetare..... 117
Tabelë 23. Treguesit financiarë sipas IPF 120
Tabelë 24. Shembuj të treguesve statikë dhe dinamikë 121
Tabelë 25. Terma dhe shembuj 127
Tabelë 26. Përshkrimi i politikës së programit: furnizimi me ujë të pijshëm 130
Tabelë 27. Paraqitja e shpenzimeve sipas programeve buxhetore..... 132
Tabelë 28. Dallimi mes projekte, aktivitete, produkte 137
Tabelë 29. Hapat për përcaktimin e kostos së programit 140
Tabelë 30. Identifikimi i aktivitetit me anë të hapave..... 141
Tabelë 31. Shembull planifikim produktesh dhe aktivitetesh..... 141
Tabelë 32. Shembull përcaktimi i kostos së aktivitetit..... 142
Tabelë 33. Shembull i kodifikimit..... 144
Tabelë 34. Karakteristika të monitorimit dhe vlerësimit..... 151
Tabelë 35. Shembuj të treguesve statikë dhe dinamikë 153
Tabelë 36. Tregues të lidhur me produktet e programit..... 154
Tabelë 37. Tregues të dobishëm financiarë në FPT..... 155

Tabelë 38. Përmbledhje e treguesve në tri dimensione 159
Tabelë 39. Kërkesa për tregues të mirë performance 160
Tabelë 40. Ndryshimet mes monitorimit, vlerësimit dhe procesit të shqyrtimit 163
Tabelë 41. Përmbledhje e burimeve të të ardhurave sipas burimeve 167

Lista e hapësirave informuese

Hapësirë informuese 1. Qëllimet kryesore të manualit të trajnimit 13
Hapësirë informuese 2. Vizioni i bashkisë Shkodër 2015-2030 44
Hapësirë informuese 3. Objektivat strategjikë të bashkisë Shkodër 2015-2030 45
Hapësirë informuese 4. Përkufizimi i OECD-së për monitorimin dhe vlerësimin 147

Lista e punëve në grup

Punë në grup 1. Vizioni dhe misioni i NjQV-së 45
Punë në grup 2. Lidhja midis PSZH-së dhe PBA- së 56
Punë në grup 3. Politika e programit 64
Punë në grup 4. Specifikimi i politikës së programit. 84
Punë në grup 5. Parashikimi i të ardhurave sipas zërave. 106
Punë në grup 6. Përzgjedhja e projekteve të investimeve 118
Punë në grup 7. Hartimi i përshkrimit të politikës së programit 131
Punë në grup 8. Përkufizimi i produkteve të programit 138
Punë në grup 9. Përcaktimi i kostos së aktivitetit dhe të produktit 144
Punë në grup 10. Zhvillimi i treguesve të performancës 164

Parathënie

Manuali i trajnimit "Planifikimi Strategjik i Zhvillimit dhe Buxhetimi Afatmesëm me Bazë Performancën" për Zyrtarët e Qeverisjes Vendore është pjesë e serisë së moduleve të trajnimit projektuar për t'iu përgjigjur nevojave të zyrtarëve të pushtetit vendor në praktikat e menaxhimit financiar publik. Ajo është rezultat i përpjekjeve intensive të disa autorëve me formim në fusha të ndryshme. Ky publikim, së bashku me manualet mbi "Përgatitja e Buxhetit Vjetor" dhe "Zbatimi dhe Monitorimi i Buxhetit Vjetor", bazohet në një nismë të ndërmarrë nga *HELVETAS Swiss Intercooperation* në Shqipëri, në kuadër e Programit për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor (dldp). Përgatitja e dokumentit ka kaluar nëpër një proces konsultimesh të ngushta në veçanti me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë (MFE), Ministrin e Shtetit për Çështjet Vendore (deri në fillim të vitit 2017), si dhe zyrtarë të qeverisjes vendore. Manuali u konceptua dhe hartua nga stafi i Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit dhe ekspertë të dldp-së, të cilët përfituan shumë nga përvoja ndërkombëtare dhe ekspertiza teknike e Prof. Stefan Pfaeffli, Universiteti i Lucernës për Shkenca dhe Arte të Aplikuara. Hartimi dhe publikimi i programit të trajnimit u mundësua financiarisht nga SDC, Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim.

Me qëllim ofrimin e një pikture të përgjithshme teorike dhe praktike mbi menaxhimin e financave publike në nivel vendor në Shqipëri, propozohet organizimi i pesë moduleve trajnuese të bazuara në pesë manuale trajnimi, specifikisht:

Modul trajnimi I	"Planifikimi strategjik dhe financiar afatmesëm dhe afatgjatë";
Modul trajnimi II	"Planifikimi strategjik i zhvillimit dhe buxhetimi afatmesëm me bazë performancën";
Modul trajnimi III	"Përgatitja e buxhetit vjetor";
Modul trajnimi IV	"Zbatimi dhe monitorimi i buxhetit vjetor"
Modul trajnimi V	"Instrumenti i Planifikimit Financiar"

Për secilin prej moduleve të trajnimit, pjesëmarrësit do të pajisen me materialet e trajnimit përkatëse të cilat do të përfshijnë manualin e trajnimit, prezantimet dhe ushtrimet e planifikuara të zhvillohen. Qëllimi i këtij manuali është të kontribuojë në ngritjen e kapaciteteve që synojnë forcimin e praktikave në menaxhimin financiar publik në nivel vendor, në përputhje me praktikat e mira ndërkombëtare dhe legjislacionin aktual në Shqipëri. Në version korrent, manuali "Plani Strategjik i Zhvillimit dhe Buxhetimi Afatmesëm me Bazë Performancën" u përditësua rigorozisht me ndryshimet e ndodhura në pesë vitet e fundit në kuadrin ligjor, dokumentet strategjike dhe udhëzimet e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në Shqipëri. Programi i trajnimit gjithashtu analizon dhe paraqet gjerësisht ndryshimet e ndodhura në kuadrin ligjor mbi vetëqeverisjen vendore dhe ligjin shumë të diskutuar mbi financat e vetëqeverisjes vendore.

Hyrje

Planifikimi strategjik i zhvillimit dhe buxhetimi afatmesëm përbëjnë elementë thelbësorë në përmbushjen e vizionit dhe misionit të qeverisjes së përgjithshme. Në të dy nivelet e qeverisjes, vendore apo qendrore, planifikimi strategjik materializohet në dokumente të cilat orientojnë zhvillimin në terma afatgjatë: në nivel kombëtar, Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020 (SKZHI 2015 - 2020) dhe në nivel vendor, Plani Strategjik i Zhvillimit (PSZH). Që këto strategji të mos mbeten vetëm dëshira në letër, është e domosdoshme që ato të mbështeten nga dokumente financiare: plani buxhetor afatmesëm dhe buxheti vjetor i njësisë së qeverisjes vendore dhe qeverisjes qendrore. Për këtë arsye, buxheti dhe procesi i buxhetimit (afatshkurtër apo afatmesëm) përbën një hap thelbësor për çdo administratë, lokale apo qendrore, publike dhe private. Ai vepron si një *"automjet me qëllim të veçantë"*, duke udhëhequr veprimtarinë e qeverisjes vendore drejt përmbushjes së objektivave nën kushtin e burimeve financiare të disponueshme.

Procesi i buxhetimit duhet të fillojë me **planifikimin strategjik të politikave** i cili më tej duhet të bëhet i zbatueshëm nëpërmjet planit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor. Me kalimin e viteve dhe veçanërisht në tre vitet e fundit, koncepti mbi buxhetimin në nivel vendor ka ndryshuar. Në të shkuarën, në përgjithësi buxheti konceptohej si një dokument i cili përmblidhte "shifrat" mbi shpenzimet dhe të ardhurat e njësisë së vetëqeverisjes vendore. Sot, në vijim edhe të ndryshimeve në kornizën e përgjithshme rregullatore në vend, buxheti gjithnjë e më shumë po perceptohet si një instrument planifikimi financiar shumëvjeçar: instrument i cili krahas informacionit financiar mbi të ardhurat dhe shpenzimet integron dhe orienton politikat e përgjithshme afatgjata të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

Bazuar në legjislacionin vendas specifikisht, ligji nr.68/2017 "Mbi financat e vetëqeverisjes vendore" në nenin 32 parashikohet që *"Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore është përgjegjës për përgatitjen e planit strategjik të zhvillimit të njësisë përkatëse, i cili miratohet me vendim nga këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore".* Ky plan strategjik zhvillimi duhet të shtrihet në një horizont kohor minimalisht 5 vjeçar dhe duhet të konsiderojë potencialet e zhvillimit vendor, rajonal dhe kombëtar. Krahas identifikimit të potencialeve ato duhet të materializohen në projekte specifike të kostuara në terma sasiorë. Më tej, neni 2, pika c parashikon që PSZH *"zbatohet nëpërmjet programit buxhetor afatmesëm të njësisë".*

Deri në momentin e hartimit të këtij manuali, jo të gjitha bashkitë në vend kanë një Plan Strategjik Zhvillimi. Megjithatë, disa prej bashkive në vend kanë përfunduar ose janë në proces hartimi të Planit të Përgjithshëm Vendor (bazuar në ligjin nr. 107/2014 "Për planifikimin e Territorit" i ndryshuar dhe VKM nr. 408/2018 "Për miratimin e rregullores së zhvillimit të territorit" e ndryshuar) i cili përmban dhe dokumentin e Strategjisë së Zhvillimit për Territorin. STZH ka një

objektiv deri diku më të kufizuar se PSZH-ja, megjithatë ky dokument identifikon prioritete strategjike dhe projekte investimesh të lidhura me to. Ashtu si dhe në rastin e PSZH-së, vizioni, objektivat strategjikë dhe investimet duhet të lidhen me planin buxhetor afatmesëm dhe të reflektohen në buxhetin vjetor. Nisur nga sa lartpërmendur, është e qartë që planifikimi strategjik i zhvillimit është ngushtësisht i lidhur me planifikimin buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore.

Buxhetimi afatmesëm nënkupton zbatimin e qasjeve të përmirësuara të menaxhimit të financave publike nga njësitë e vetëqeverisjes vendore. Këto qasje të përmirësuara të buxhetimit kërkojnë: a) njohuri të thelluara të menaxhimit financiar nga punonjësit vendorë; b) procedura të përmirësuara të hartimit të buxhetit vendor përfshirë këtu proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart; c) prezantimin e strukturës së buxhetit sipas funksioneve dhe programeve me qëllim prezantimin e buxhetit në mënyrë më tërësore; d) zbatimin e praktikave dhe të teknikave më transparente e më të qëndrueshme në planifikimin e burimeve financiare; e) procedura më efektive për monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e suksesit të zbatimit të buxhetit.

Qëllimi kryesor i këtij manuali trajnimi është të qartësojë dhe të aftësojë nënpunësit vendorë në përdorimin e instrumentit të buxhetit vendor (vjetor dhe afatmesëm) si një mjet për zbatimin e strategjive të planeve strategjike të zhvillimit.

Hapësirë informuese 1. Qëllimet kryesore të manualit të trajnimit

- Të kuptojnë procesin e gjerë të buxhetimit në periudhë afatmesme dhe të orientuar drejt performancës, të lidhur me planin strategjik të zhvillimit;
- Të përdorin praktikat e avancuara të menaxhimit të financave publike për buxhetimin vendor;
- Të respektojnë legjislacionin aktual për administrimin e financave vendore;
- Të kombinojnë qasjet lart-poshtë dhe poshtë-lart për procesin e buxhetimit afatmesëm;
- Të zbatojnë teknikat novatore të vlerësimit të të ardhurave dhe për përmirësimin e përdorimit të potencialit të të ardhurave vendore;
- Të lehtësojnë zbatimin e politikave vendore me orientim drejt zhvillimit me anë të funksioneve/programeve të buxhetit me objektiva strategjikë;
- Të balancojnë prioritetet strategjike me burimet financiare në dispozicion;
- Të zbatojnë instrumentet e menaxhimit të performancës, duke përdorur treguesit e performancës në nivel /funksioni programi; dhe
- Të monitorojnë dhe raportojnë mbi hartimin dhe zbatimin e buxhetit në përputhje me objektivat strategjikë të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

Moduli i trajnimit bazuar në manualin “Planifikimi strategjik i zhvillimit dhe buxhetimi afatmesëm me bazë performancën”, mbulon fushat e mëposhtme:

1. Planifikimi strategjik i zhvillimit;
2. Planifikimi i buxhetit afatmesëm;
3. Buxhetimi me bazë performancë.
4. Planifikimi i të ardhurave dhe shpenzimeve
5. Monitorimi dhe vlerësimi.

Metodologjikisht, kurset e trajnimit të bazuara mbi Manualet "Planifikimi strategjik i zhvillimit dhe buxhetimi afatmesëm me bazë performancën" (PSZHPABP), "Përgatitja e Buxhetit Vjetor (PBV)" dhe "Zbatimi dhe Monitorimi i Buxhetit Vjetor (ZMBV)", janë të ideuar për përdorim interaktiv, që nënkupton përfshirjen aktive të pjesëmarrësve. Kjo do të thotë që trajnimet do të alternojnë seanca mësim-dhënie teorike nga lektorët/trajnuesit me ato të zgjidhjes së problemeve, rasteve studimore me punë në grupe, si dhe prezantime dhe diskutime.

Pjesëmarrësve u kërkohet të vijojnë punën për zgjidhjen e detyrave apo rasteve studimore në fund të ditës së trajnimit. Detyrat/rastet studimore janë zgjedhur sipas situatave specifike të identifikuara ndër vite nga hartuesit e manualit të trajnimit apo dhe nga vetë zyrtarët vendorë. Për çdo ditë trajnimi, pjesëmarrësit duhet të investojnë dy-tre ditë pune shtesë për përgatitjen dhe përmbylljen e punës.

1. Sistemi buxhetor i njësive të qeverisjes vendore

Objektivi:

Pjesëmarrësit në trajnim supozohet që:

- Janë të informuar mbi kuadrin ligjor në fuqi të zbatueshëm në hartimin e programit buxhetor afatmesëm (PBA) dhe hartimin e buxhetit vjetor (BV);
- Janë në gjendje të shpjegojnë avantazhet e buxhetimit afatmesëm;
- Kanë njohuri të përgjithshme mbi praktikat e mira të buxhetimit;
- Janë të vetëdijshëm për rolet e secilit aktor në buxhetimin afatmesëm, përfshirë këtu përgatitjen, miratimin, ekzekutimin dhe kontrollin, d.m.th., rolin e kryetarit të njësisë vendore dhe të këshillit vendor, të drejtorisë së financave, të drejtorive të linjës dhe të këshillit.

Pjesëmarrësit inkurajohen të luajnë një rol aktiv në trajnim, sidomos në punët dhe diskutimet e grupit mbi praktikat e reja mbi hartimin e buxhetit.

Përmbajtja:

1.1 Hyrje në modulin 1
1.2 Kuadri ligjor i sistemit të buxhetit në Shqipëri
1.3 Aspektet bazë të hartimit të buxhetit
  1.3.1 Çfarë është buxheti vendor? Cili është qëllimi i tij?
  1.3.2 Terma dhe përkufizime të rëndësishme që përdoren për procesin e buxhetimit
  1.3.3 Kërkesat e një buxheti të mirë
  1.3.4 Llojet dhe formatet e buxheteve vendore
  1.3.5 Klasifikimi i buxhetit
  1.3.6 Çështje të veçanta mbi klasifikimet buxhetore.

1.1 Hyrje në modulin 1

Qeverisja vendore demokratike nënkupton të drejtën e njerëzve në bashkësinë e caktuar territoriale që në mënyrë të pavarur të qeverisin punët e tyre, nëpërmjet organeve të cilat i zgjedhin vetë në mënyrë të drejtpërdrejtë. Një nga karakteristikat bazë të ndërtimit të qeverisjes vendore, jo vetëm në Shqipëri por edhe në vende të tjera, veçanërisht atyre që kanë një traditë të pushtetit të centralizuar, është parimi i decentralizimit. Parimi i decentralizmit është parim thelbësor mbi të cilin ngrihet dhe funksionon qeverisja vendore. Decentralizimi përkufizohet si një proces, ku autoriteti dhe përgjegjësia për funksione të caktuara transferohet nga pushteti qendror në njësitë e

vetëqeverisjes vendore, udhëhequr nga parimi i subsidiaritetit[1]. Ai ushtrohet nëpërmjet parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetë qeverisës vendor, sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik.

Hapat e parë drejt decentralizimit u hodhën përgjatë viteve 1999-2000, bazuar në sa parashikuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (1998), Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore (ratifikuar në nëntor 1999) dhe Strategjisë Kombëtare për Decentralizim (1999). Më tej, veçanërisht me rëndësi në këtë drejtim konsiderohet miratimi i ligjit nr. 8652/2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" i cili sanksionoi kompetencat dhe të drejtat e qeverisjes vendore në përputhje me Kushtetutën dhe Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen vendore. Ky ligj më tej u ndoq nga disa ligje dhe udhëzime të tjera në funksion të rregullimit të veprimtarisë dhe konsolidimit të autonomisë vendore.

Periudha 2014-2017 mund të konsiderohet si një fazë e dytë e rëndësishme në drejtim të decentralizimit në Shqipëri. Në vitin 2015 u miratua Strategjia Ndër-sektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015 – 2010 (SNDQV 2015-2020) e cila paraqet vizionin e qeverisë për forcimin e qeverisjes dhe demokracisë vendore *"nëpërmjet përparimit të procesit të decentralizimit sipas standardeve evropiane". "SNDQV 2015-2020 prezanton një përqasje gjithëpërfshirëse ndaj decentralizimit dhe forcimit të qeverisjes vendore në përputhje me parimet e Kartës Evropiane për Vetë-Qeverisjen Vendore, si edhe me ato të Hapësirës Administrative Evropiane për qeverisjen vendore, me synim konsolidimin e decentralizimit politik, administrativ dhe fiskal."*[2]

SNDQV 2015 – 2020 u parapri nga reforma administrative territoriale (RAT). Bazuar në ligjin nr. 115/2014 *"Për ndarjen administrativo – territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë",* njësitë e qeverisjes vendore janë 61 bashki (njësia bazë e qeverisjes) dhe 12 qarqe (njësi e nivelit të dytë të vetëqeverisjes vendore). Procesi i ri-organizimit territorial ishte i njëkohshëm me hartimin dhe miratimin e ligjit nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"* i cili rregullon organizmin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë. Ky ligj përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e NjQV-ve. Më tej, me qëllim decentralizimin fiskal, u miratua ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"*, i cili përcaktoi rregullat, parimet dhe procedurat për financimin e NjQV-ve.

[1] Sipas të cilit ushtrimi i përgjegjësive publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t'i takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve.
[2] SNDQV 2015-2020

1.2 Kuadri ligjor i sistemit të buxhetimit në Shqipëri

Kuadri ligjor që rregullon procesin e hartimit të buxhetit vendor përshkruan qartë se si duhet të organizohet procesi i buxhetimit vendor duke përfshirë zbatimin e buxheteve dhe monitorimin e zbatimit të buxhetit. Kjo kornizë ndër të tjera bazohet te:

- Ligji nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*;
- Ligji nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore në Republikën e Shqipërisë"*, i ndryshuar;
- Ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"*;
- Ligji nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë";*
- Ligji nr. 10296/2010 *"Për menaxhimin financiar dhe kontrollin",* i ndryshuar*;*
- Ligji nr. 9869/2008 "*Për huamarrjen e qeverisjes vendore*;
- Ligji nr. 9920/2008 *"Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë",* i ndryshuar.
- Ligji nr. 9975, 28.07.2008 "Për taksat kombëtare".
- Udhëzimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë (2018)*"Për procedurat standarde për përgatitjen e programit buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore"* ;
- Udhëzimi i Ministrisë së Financave nr. 10/1 i vitit 2017 *"Për përgatitjen e buxhetit vendor."*
- Ligje dhe akte nën ligjore të tjera.

Ligji nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore"

Ky ligj vjen pas një rrugëtimi të gjatë në procesin e reformave decentralizuese në Shqipëri. Ai përcakton në mënyrë të qartë rregullat, parimet dhe procedurat e financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore, përfshirë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore, taksat e ndara, transfertat nga Buxheti i Shtetit, si dhe të ardhurat e tjera të parashikuara me ligj; vendos për herë të parë një rregull të mirë përcaktuar për madhësinë dhe mënyrën e ndarjes së transfertave të qeverisjes qendrore te njësitë e vetëqeverisjes vendore; përcakton rregulla për politikat, instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave publike në nivelin vendor.

Qëllimet e ligjit janë:

- Të sigurojë mënyrën e financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore në përputhje me parimet e autonomisë vendore, të sanksionuara në Kushtetutën e Shqipërisë, Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Vendore dhe ligjin për vetëqeverisjen vendore.
- Të garantojë transparencën dhe parashikueshmërinë e transfertave nga qeverisja qendrore për njësitë e vetëqeverisjes vendore.

- Të sigurojë mjaftueshmërinë e burimeve financiare në dispozicion të njësive të vetëqeverisjes vendore për financimin e funksioneve dhe të kompetencave të tyre.
- Të garantojë autonominë fiskale të njësive të vetëqeverisjes vendore, nëpërmjet së drejtës për të vendosur e mbledhur taksa dhe tarifa vendore.
- Të kontribuojë në zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik, social dhe territorial, nëpërmjet përcaktimit të një mekanizmi efektiv për ekualizimin fiskal.
- Të vendosë rregulla që sigurojnë disiplinë fiskale, politika të qëndrueshme dhe transparente për menaxhimin e fondeve publike, përshirë rregulla për parashikimin realist të të ardhurave dhe shpenzimeve vendore.
- Të vendosë rregulla për shpërndarjen e burimeve financiare vendore, në përputhje me prioritetet strategjike dhe nevojat e komuniteteve vendore.
- Të sigurojë që në krijimin dhe shpërndarjen e burimeve financiare vendore të njësive të vetëqeverisjes vendore përshpejtohet dhe realizohet barazia gjinore.
- Të përcaktojë instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave vendore dhe të rregullojë marrëdhëniet me qeverisjen qendrore në këtë fushë.
- Të sigurojë konsultimin e vazhdueshëm të qeverisjes qendrore me njësitë e vetëqeverisjes vendore, nëpërmjet instrumenteve të përcaktuara të konsultimit, duke analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të njësive të vetëqeverisjes vendore për arritjen e qëllimeve të përcaktuara në ligj.

Ligji 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore"

Në vijim të miratimit dhe zbatimit të reformës territoriale dhe administrative, Parlamenti i Republikës së Shqipërisë miratoi Ligjin Nr. 139/2015 *"Mbi vetëqeverisjen vendore"*, i cili shfuqizoi ligjin nr. 8652/2000 mbi *"Mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore"*, të ndryshuar. Ligji rregullon organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, si dhe përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e tyre e të organeve përkatëse. Ndër risitë e sjella, mund të përmendim heqjen e funksioneve të përbashkëta dhe ushtrimin e vetëm funksioneve të veta dhe të deleguara. Funksionet dhe kompetencat e veta ushtrohen *"...në mënyrë të plotë dhe të pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore dhe ligjet në fuqi" (Neni 22/1); "...duke respektuar politikat kombëtare dhe rajonale" (Neni 22/2); dhe "në rastet kur njësitë e vetëqeverisjes vendore nuk zotërojnë fondet ose mjetet e mjaftueshme për arritjen e standardeve dhe normave kombëtare, qeverisja qendrore u jep atyre mbështetjen e nevojshme financiare" (Neni 22/3).*

Hartuar dhe udhëhequr nga principi i subsidiaritetit[3], Ligji Nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"* transferoi në titull ekskluziv apo të deleguar ushtrimin e një sërë funksionesh, shumë

[3] "Subsidarieteti" është parimi i kryerjes së funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e eficiencës e të ekonomisë.

pranë dhe me efekte të rëndësishme dhe të drejtpërdrejta në cilësinë e jetës së komunitetit. Funksionet e deleguara duhet të ushtrohen *"...sipas legjislacionit në fuqi" (Neni 22/4)* dhe *"qeverisja qendrore siguron mjete dhe burime financiare të mjaftueshme për të ushtruar këto funksione në mënyrën dhe në atë nivel ose standard, i cili është përcaktuar me ligj"* (*Neni* 22/5). Gjithashtu, qeveritë vendore kanë hapësirë, me iniciativën e tyre, të mobilizojnë burime financiare shtesë *"...me synim ngritjen në nivel më të lartë të shërbimit në interes të bashkësisë" (Neni 30).*

Ligji nr. 9632/2006 "Për sistemin e taksave vendore në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar

Ligji nr. 9632/2006 "Për sistemin e taksave vendore në Republikën e Shqipërisë ", i ndryshuar, ka për qëllim përcaktimin e rregullave për mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe të detyrave nga organet e qeverisjes vendore, për vendosjen e taksave vendore, mbledhjen dhe administrimin e tyre. Ndryshimet më të fundit në këtë ligj u aplikuan me ligjin nr. 142/2015, ku ndër të tjera mund të përmendim: futjen e taksës mbi pasuritë e paluajtshme të kategorisë "truall", ndryshimet në shkallën tatimore të aplikueshme mbi fitimin e tatueshëm për biznesin e vogël, shfuqizimin e taksës për zënien e hapësirave publike dhe kalimin e saj në tarifë etj.. Pas kësaj, ligji 9920, 19.05.2008 "Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë" përmirëson në mënyrë të konsiderueshme procedurat uniforme për administrimin e tarifave dhe të taksave vendore, si dhe rolin e administratës vendore tatimore.

Ligji nr. 9869/2008 "Për huamarrjen e qeverisjes vendore"

Ligji nr.9869, datë 4.02.2008 *"Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore"* synon zgjerimin e autonomisë vendore, nëpërmjet rregullimit të huamarrjes nga njësitë e qeverisjes vendore dhe krijimit të hapësirës dhe rregullave të përshtatshme, që sigurojnë një proces transparent huamarrjeje, në përputhje me politikat e zhvillimit në tërësi dhe që garanton stabilitetin makroekonomik dhe besueshmërinë e institucioneve publike në tregjet financiare. Ligji i jep mundësi njësive të qeverisjes vendore të marrin hua afatgjatë ose afatshkurtër për të financuar shpenzimet kapitale, ri-financim të huasë afatgjatë si dhe financimin e mungesave të përkohshme të likuiditetit. Huaja mund të merret me interes fiks ose të ndryshueshëm, në monedhë vendase ose të huaj, si dhe detaje të tjera. Në të gjitha rastet e marrjes së huasë afatgjatë, vendimin e merr këshilli bashkiak me shumicën e votave të anëtarëve dhe në një mbledhje të hapur për publikun. Ministria e Financave vihet në dijeni brenda dhjetë ditëve nga miratimi i vendimit dhe në rastin e huasë afatgjatë, NjQV-ja merr konfirmimin e Ministrisë lidhur me respektimin e procedurave ligjore si dhe respektimin e kufizimeve të borxhit. Njësia e qeverisjes vendore merr hua afatshkurtër, në përputhje me vendimin në parim të këshillit të saj, për buxhetin e kësaj njësie për vitin aktual fiskal. Brenda kufizimit të lejuar nga ky ligj, për borxhin afatshkurtër, këshilli përcakton kufirin konkret, brenda të cilit, gjatë zbatimit të buxhetit, kryetari i NjQV-së është i autorizuar të marrë hua afatshkurtër, rast për rast.

Ligji 9936/2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"

Ligji 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë",* i ndryshuar, rregullon sistemin buxhetor në Republikën e Shqipërisë, strukturën, parimet dhe bazat e procesit buxhetor, marrëdhëniet financiare ndërqeveritare dhe përgjegjësitë për zbatimin e legjislacionit buxhetor në tërësi. Ligji zbatohet nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme në të gjitha fazat e procesit buxhetor: (i) përgatitjen, shqyrtimin dhe miratimin e buxhetit; (ii) zbatimin, ndjekjen dhe rishikimin e buxhetit; (iii) të drejtat dhe kufizimet për huamarrjen, garancitë, si dhe format e tjera, të rrjedhura prej tyre; (iv) kontrollin, kontabilitetin, raportimin, inspektimin dhe auditimin e buxhetit.

Parimet e funksionimit të sistemit buxhetor në Shqipëri janë: (i) transparenca, parashikueshmëria, gjithë-përfshirja, uniteti dhe universaliteti në menaxhimin e sistemit buxhetor e të fondeve speciale; (ii) disiplina fiskale, në përputhje me stabilitetin makroekonomik dhe zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik dhe social; (iii) shpërndarja e burimeve, në përputhje me objektivat strategjikë të Këshillit të Ministrave; (iv) përdorimi ekonomik, eficient dhe efektiv i burimeve publike; (v) përgjegjësi të qarta për menaxhimin operacional; (vi) respektimi me rreptësi i tërësisë së procesit; (vii) barazia gjinore, e cila i referohet situatës ku burri dhe gruaja gëzojnë mundësi dhe qasje të barabartë në të drejta dhe përfitime të së njëjtës natyrë.

Ligji 10296/2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin"

Ky ligj përcakton parimet, rregullat, procedurat, strukturat administrative dhe metodat për funksionimin e menaxhimit financiar dhe kontrollit në njësitë e sektorit publik të Republikës së Shqipërisë, si dhe përgjegjësitë menaxheriale për planifikimin, zbatimin, kontrollin e buxhetit, kontabilitetin dhe raportimin. Qëllimi i këtij ligji është që të sigurojë një përdorim eficient, efektiv dhe ekonomik, të burimeve financiare publike, duke respektuar parimet e transparencës dhe legjitimitetit, si dhe shmangien e abuzimit, keqpërdorimit dhe vjedhjes së pronës. Ligji aplikohet në mënyrë uniforme për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme; shoqëritë tregtare, organizatat jofitimprurëse dhe autoritetet e përbashkëta, të cilat zotërohen, kontrollohen, financohen ose garantohen financiarisht nga një njësi e qeverisjes së përgjithshme; njësi të tjera që shpenzojnë fonde publike, sipas një marrëveshjeje ndërkombëtare.

Udhëzimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë (2018)*"Për procedurat standarde për përgatitjen e programit buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore"*;

Udhëzimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë (2018) *"Për procedurat standarde të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore"* shërben si

udhëzim i përhershëm për përgatitjen e programit buxhetor afatmesëm. Në zbatim të ligjit nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"* dhe të këtij udhëzimi të përhershëm, Ministri i Financave nxjerr udhëzime vjetore për hartimin e kërkesave buxhetore afatmesme ku përcaktohen kryesisht tavanet e shpenzimeve të miratuara me vendim të Këshillit të Bashkiak për programin buxhetor afatmesëm respektiv, si dhe afatet kohore për përgatitjen dhe paraqitjen e këtyre kërkesave.

1.3 Aspekte bazë të hartimit të buxhetit

1.3.1 Çfarë është buxheti vendor?

Buxheti është një dokument që udhëheq aktivitetet e qeverisjes vendore drejt përmbushjes së objektivave nën kushtin e burimeve financiare të disponueshme. Të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, kanë detyrim të përgatisin dhe të miratojnë buxhetin e tyre vjetor, siç përcaktohet në nenin nr. 41, ligji nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*, në përputhje me ligjin nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*, ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* dhe duke ndjekur udhëzimet e tjera (të përhershme ose kalimtare) të Ministrisë së Financave.

Në terma të përgjithshëm, **buxheti** përkufizohet si dokumenti që përmbledh informacionin mbi burimet e të ardhurave dhe planifikimin e shpenzimeve në funksion të qëllimeve dhe brenda një afati kohor të caktuar. Ky përkufizim vlen si për sektorin publik, ashtu edhe për atë privat. Është e rëndësishme që të kuptojmë fjalën "buxhet". Ligji nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*, i ndryshuar në nenin 3 përkufizon buxhetin si *"tërësia e të ardhurave, shpenzimeve dhe financimeve të qeverisjes qendrore e vendore dhe të fondeve speciale, të cilat miratohen me ligj nga Kuvendi i Shqipërisë, më poshtë "Kuvendi" ose me vendim të këshillit të njësisë së qeverisjes vendore".* Në nenin 6, buxheti vendor *"përfshin të gjitha të ardhurat, shpenzimet dhe financimet e njësisë së qeverisjes vendore"*. Ky përkufizim jepet edhe në ligjin nr.68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore".* Më tej, buxheti vendor përfshin një fond rezervë dhe një fond kontingjence, të pashpërndarë, i cili miratohet nga këshilli i njësisë së qeverisjes vendore në vendimin e buxhetit vjetor, deri në masën 3 për qind të vlerës së përgjithshme të fondeve të miratuara, duke përjashtuar transfertat e kushtëzuara. Buxheti vendor është i balancuar, përveç rasteve kur merret hua për financimin e shpenzimeve kapitale.

Viti buxhetor, për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, fillon nga data 1 janar dhe përfundon më 31 dhjetor të çdo viti.

Buxheti vendor është instrumenti më i rëndësishëm në menaxhimin e financave publike i përdorur për të lidhur politikat me prioritetet nën kushtin e burimeve financiare të kufizuara për shpenzimet

publike, për vitin në vijim. Buxheti vjetor lidhet drejtpërdrejt me planifikimin afatmesëm: ai përbën vitin e parë të planit buxhetor afatmesëm. Përgatitja e një buxheti të mirë është pikënisje për një zbatim të suksesshëm të buxhetit vjetor.

Tabelë 1. Funksionet e buxhetit

1. Buxheti si instrument për të nxitur zhvillimin ekonomik.	Buxheti i NjQV-së shërben si instrumenti nëpërmjet të cilit zbatohen planet strategjike të zhvillimit.
2. Buxheti si instrument prioritarizimi.	Për shkak të kërkesës në rritje për shërbime dhe fondeve të kufizuara, NjQV-të do të duhet të zgjedhin midis prioriteteve, në mënyrë që të mbajnë në ekuilibër financat e NjQV-ve.
3. Instrument për alokimin optimal të burimeve financiare të kufizuara.	Vlerësimi i nevojave të komunitetit përmes dialogut publik dhe caktimin e burimeve aty ku është më e nevojshme ka rëndësi për të ndikuar pozitivisht në zhvillimin e shoqërisë dhe të ekonomisë. Megjithatë, është e rëndësishme të gjendet një kompromis mes nevojave të aktorëve të ndryshëm dhe burimeve në dispozicion.
4. Është instrument për kontrollin dhe për analizat.	NjQV-të monitorojnë dhe analizojnë zbatimin e buxhetit dhe vlerësojnë arritjen e objektivave. Në të njëjtën kohë, vlerësimi dhe analiza e faktorëve që ndikojnë në zbatimin e buxhetit, bën të mundur të eliminohen faktorët me ndikim negativ në zhvillimin vendor.

Në mënyrë të tërthortë, çdo buxhet paraqet (apo duhet të paraqesë) një deklaratë të qëllimeve të komunitetit. Minimalisht, shpërndarja e burimeve financiare ndërmjet funksioneve të ndryshme reflekton njëkohësisht qëllimet e veçanta që qeverisja vendore shpreson të arrijë dhe prioritetet relative të caktuara për çdo qëllim. Përveç kësaj, buxheti pasqyron filozofinë qeverisëse të të zgjedhurve vendorë. Duke programuar fondet për aktivitete të caktuara, duke zvogëluar apo mos financuar funksione të caktuara, politikë-bërësit sinjalizojnë se cilat janë prioritetet/shërbimet që qeverisja vendore do të (ose nuk do të) përpiqet të sigurojë. Planifikimi i shpërndarjes së burimeve financiare në dispozicion përbën në vetvete një përmbledhje të qëllimeve të politikës dhe pritshmërive të komunitetit.

Për ta përmbledhur, buxheti shërben si një deklaratë e qëllimeve të komunitetit në momentin kur dokumenti dhe mesazhi i buxhetit zbulojnë filozofinë e të zgjedhurve vendorë dhe kur arrin të ndërlidhë këtë filozofi me aktivitetet ose shërbimet e propozuara me nevojat dhe pritshmëritë e komunitetit.

1.3.2 Terma dhe përkufizime të rëndësishme që përdoren për procesin e buxhetimit

Ligji 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë",* i ndryshuar, përcakton në mënyrë të qartë kuptimin e disa termave që përdoren për hartimin e buxhetit, ndër të cilët më të rëndësishmit janë si më poshtë:

Buxhet	*Buxhet* është tërësia e të ardhurave, financimeve dhe shpenzimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore, miratuar nga këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore.
Buxheti vendor	*Buxheti vendor* përfshin të gjitha të ardhurat, shpenzimet dhe financimet e njësisë së qeverisjes vendore. Më tej, buxheti vendor përfshin një fond rezervë dhe një fond kontingjence, të pashpërndarë, i cili miratohet nga këshilli i njësisë së qeverisjes vendore në vendimin e buxhetit vjetor, deri në masën 3 për qind të vlerës së përgjithshme të fondeve të miratuara, duke përjashtuar transfertat e kushtëzuara. Buxheti vendor është i balancuar, përveç rasteve kur merret hua për financimin e shpenzimeve kapitale, që shërbejnë për një funksion specifik të njësisë së qeverisjes vendore. Viti buxhetor, për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, fillon nga data 1 janar dhe përfundon më 31 dhjetor të çdo viti.
Borxh	*Borxh* është shuma e huave të marra në tregun bankar, financiar dhe nga palë të treta, persona fizikë, juridikë ose individë, me kusht kthimi, me ose pa interes, për financimin e projekteve të

	caktuara të investimeve, mungesës së përkohshme të likuiditeteve dhe të deficitit fiskal buxhetor.
Detyrim kontingjent	*Detyrim kontingjent* është detyrimi që mund t'i lindë njësisë së qeverisjes së përgjithshme në raport me të tretë, në të ardhmen, si rezultat i risqeve të mundshme, të lidhura me ngjarje apo nisma, të drejtpërdrejta ose të tërthorta, të viteve të mëparshme.
E ardhur	*E ardhur* është rritja e pasurisë neto, e cila përfundon me arkëtime kapitale ose korrente, me ose pa detyrim kthimi.
Efektivitet	*Efektivitet* është madhësia, me të cilën një produkt kontribuon në arritjen e objektivave të politikës apo të qëllimeve të politikës buxhetore.
Eficiencë	*Eficiencë* është lidhja ndërmjet produkteve të një programi dhe burimeve financiare dhe njerëzore të përdorura
Fondi i kontingjencës	*Fondi i kontingjencës* mund të krijohet për të përballuar efektet e mosrealizimit të të ardhurave.
Fondi rezervë	*Fondi rezervë* përdoret vetëm për rastet e financimit të shpenzimeve, të cilat nuk njihen ose janë të pamundura të parashikohen. Përdorimi i tij bëhet me vendim të këshillit të njësisë së qeverisjes vendore.
Hua afatgjatë vendore	*Hua afatgjatë vendore* është borxhi në monedhë kombëtare ose të huaj i njësisë së qeverisjes vendore, që duhet të shlyhet për një periudhë kohe të barabartë ose më të gjatë se një vit.
Njësi shpenzuese	*Njësi shpenzuese* është njësia më e vogël organizative e njësive të qeverisjes së përgjithshme, për të cilën janë detajuar fondet buxhetore.
Program buxhetor afatmesëm	Program buxhetor afatmesëm është parashtrimi për tre vjet i planeve të shpenzimeve të buxhetit, përmes lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës.
Program buxhetor	*Program buxhetor* është një grup veprimtarish të njësisë së qeverisjes së përgjithshme, që administrohen efektivisht dhe kontribuojnë së bashku në prodhimin e produkteve të identifikueshme dhe të matshme, të cilat ndihmojnë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, në arritjen e objektivave dhe të qëllimeve të politikës buxhetore së tij.
Përdorim me ekonomi	*Përdorim me ekonomi* është përdorimi i një sasie dhe cilësie të dhënë të inputeve në një kohë të dhënë dhe me koston më të ulët.

Shpenzim	*Shpenzim* është pakësimi i pasurisë neto, e cila përfundon me kryerjen e pagesave kapitale ose korrente, të pakthyeshme, me ose pa detyrim kthimi.

1.3.3 Kërkesat e një buxheti të mirë

Të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, kanë detyrim të përgatisin dhe të miratojnë buxhetin e tyre vjetor, siç përcaktohet në nenin nr. 41, ligji nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*, në përputhje me ligjin nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*, ligjin nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* dhe duke ndjekur udhëzimet e tjera (të përhershme ose kalimtare) të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Në literaturë renditen një sërë parimesh apo kërkesa të rëndësishme që duhet të respektohen në procesin e buxhetimit.

Tabelë 2. Kërkesat për buxhetin

Kërkesa	Karakteristikat
Përgjegjshmëria (kërkesa e llogarisë)	Raportimi për burimet e përdorura dhe objektivat e arritur është hapi i parë i përgjegjësisë. Hapi i dytë nënkupton se personat përkatës në qeveri duhet t'u përgjigjen pyetjeve kur objektivat nuk arrihen dhe të përballen me pasojat në rast të punës së dobët
Gjithëpërfshirës	Përfshin prezantimin e burimeve financiare të NjQV-së dhe shpenzimet e saj.
I paanshëm	Përfshin parashikimet e paanshme të të ardhurave dhe shpenzimeve.
Ndërveprues	Inkurajon pjesëmarrësit të kërkojnë ndikimin më të madh me koston më të ulët.
I ligjshëm	Procesi i buxhetit duhet të orientohet nga vendimet e rëndësishme të autoriteteve vendore dhe të respektojnë detyrimet ligjore.
Perceptues	Garanton shpërndarjen e burimeve në përputhje me objektivat.
Fleksibël	Ndarja e burimeve duhet të synojë përmbushjen e objektivave strategjikë në mënyrë të përshtatshme duke ruajtur hapësira për fleksibilitet.

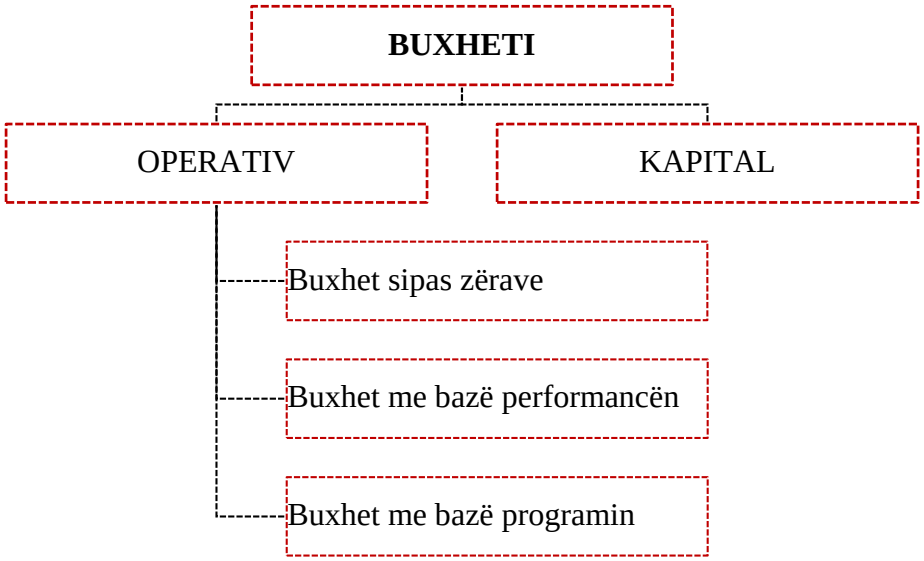
I përcaktuar në kohë	Buxheti duhet të miratohet para se të fillojë viti i ri fiskal. Për të arritur këtë qëllim, përgatitja e buxhetit duhet të ndjekë kalendarin e përcaktuar buxhetor në mënyrë rigoroze.
Transparent	Buxheti dhe procedurat e hartimit të tij duhet të kuptohen qartë nga pjesëmarrësit dhe aktorët e jashtëm; ata duhet të kenë akses të lehtë te ky informacion, i cili duhet të bëhet i arritshëm dhe i disponueshëm me një çmim fare të ulët ose falas.

Burimi: Meyers, R. T. (1996)

1.3.4 Llojet dhe formatet e buxheteve vendore

Tradicionalisht, në sektorin publik, ne bëjmë dallimin mes buxhetit operativ dhe buxhetit kapital. Për buxhetin operativ përdoren formate të ndryshme prezantimi: buxhet sipas zërave përbërës, buxhet me bazë performancën dhe buxhet me bazë programin.

Figurë 1. Llojet dhe formatet e buxheteve vendore



Buxheti sipas zërave – (çfarë do të blihet?) i njohur edhe si formati tradicional i buxhetit, është formati më i përdorur nga njësitë e qeverisjes vendore. Si instrument financiar, buxheti sipas zërave i përgjigjet pyetjeve se sa do të shpenzojnë NjQV-të për çdo zë, d.m.th., elementet e evidentuara në buxhet. Në kategoritë e kostove përfshihen shpenzimet e personelit, shpenzimet operative dhe shpenzimet kapitale. Këto kategori të gjera detajohen më tej në përputhje me skemën e klasifikimit të përcaktuar nga zyra e thesarit. Kjo skemë klasifikimi punon me kodet numerike për çdo zë shpenzimi dhe për çdo burim të ardhurash. Buxheti sipas zërave është i orientuar nga kontrolli. Kur ekzekutohet një zë buxheti, ka pak fleksibilitet shpenzimesh; përdorimi specifik i

burimeve planifikohet me shumë detaje dhe njësitë shpenzuese janë të detyruara t'i përdorin burimet pikërisht siç është planifikuar. Me buxhetet sipas zërave, fokusi është më shumë tek *inputet* dhe më pak te rezultatet dhe pasojat. Prandaj, ky format u jep njësive të qeverisjes vendore informacion të plotë dhe të detajuar mbi vëllimin e burimeve financiare të përdorura për secilën kategori të veçantë të shpenzimeve, por kjo nuk jep informacion mbi aktivitetet e planifikuara ose për nismat e programit.

Buxheti me bazë performancën – (çfarë duhet bërë?) tenton të përcaktojë përparësinë për ndarjen e burimeve, fokusimin tek produktet e përcaktuara si rezultate dhe përfundime. Buxhetet e bazuara në performancë kanë ngjashmëri me buxhetet me bazë programesh; të dyja formatet e buxhetit ndërtohen mbi grupe produktesh dhe ndarja e burimeve synon drejt qëllimeve të produkteve dhe rezultateve. Performanca matet në drejtim të përmbushjes së qëllimeve për këto produkte dhe rezultate. Për të lehtësuar vlerësimin e performancës përdoren treguesit e saj.

Buxheti me bazë programin (çfarë duhet të arrihet?) – që përdor strukturë të plotë programi të përgjegjësive të NJQV-së. Programi mund të kuptohet si një bashkimi i gjerë, i orientuar drejt qëllimeve, i aktiviteteve të sektorit publik. Qëllimi i përbashkët i këtyre aktiviteteve duhet të vijë nga plani strategjik i zhvillimit. Programi me bazë buxhetin përbëhet nga një numër i kufizuar programesh. Secili prej këtyre programeve është më i gjerë se sa grupi i produkteve të përdorura për buxhetet e bazuara në performancë. Në Shqipëri bashkitë përdorin një strukturë të unifikuar të programeve buxhetore të përcaktuar nga MFE e cila është e bazuar në modelin ndërkombëtar të klasifikimit buxhetor. Buxhetet e programeve si dhe buxhetet e performancës përqendrohen në atë që duhet të arrihet në drejtim të performancës.

Ka një mundësi për të paraqitur buxhetin sipas programit me një nën-strukturë zëri buxhetor. Kjo qasje garanton më shumë kontroll mbi mënyrën e përdorimit të burimeve. Megjithatë, ekziston një pengesë në këtë përqasje të përzier; në këtë mënyrë, programi do të ketë karakter më burokratik. Ka shumë gjasa që një gjë e tillë të rezultojë me humbje të efikasitetit. Prandaj, programet zakonisht amnistohen me një shumë të caktuar fondesh. Gjithsesi, edhe pse buxheti është paraqitur jashtë me një shumë të caktuar, drejtuesit e projektit duhet të planifikojnë buxhetin e tij sipas zërave, edhe pse është thjesht për përdorim të brendshëm. Arsyeja për buxhetimin sipas zërave brenda programit është se drejtuesit e këtij programi duhet të jenë në gjendje të mbajnë nën kontroll shpenzimet. Administrimi i një buxheti program me një shumë fikse fondesh kërkon drejtues të kualifikuar me standarde të larta etike. Për më tepër, nevojiten masa mbrojtëse ndaj rrezikut të mirëbesimit, të tilla si kontrolli i plotë i brendshëm i pavarur me personel të kualifikuar. Nëse kjo nuk garantohet plotësisht, rekomandohet të bëhet patjetër një kombinim i buxhetimit me bazë programi me buxhetin sipas zërave përkatës. Kjo është mënyra si bëhet në Shqipëri.

Kur miratohet buxheti me bazë programi, këto mund të kenë pasoja për strukturën organizative të një NjQV-je. Ajo duhet të sigurohet nëse përputhen struktura administrative me strukturën e programit. Kjo është e nevojshme për dy arsye: kërkesat për bashkërendimin mes drejtorive të bashkisë duhet të kufizohen dhe përgjegjësia duhet të jetë e qartë.

Pavarësisht avantazheve të shumta të buxhetimit me bazë programin, ka edhe disa të meta, që duhet të merren parasysh: përgatitja e këtij lloji buxheti konsumon shumë më tepër kohë sesa për llojet e tjera të buxhetit. Përveç kësaj, prezantimi i buxhetit është më pak analitik, por më tërësor. Për më tepër, konfliktet e interesit mes programeve dhe departamenteve janë më të evidentuara. Nëse duam të zgjerojmë një program, duhet të pakësojmë disa të tjerë. Së fundi, mund të neglizhohet vëmendja tek disiplina fiskale, kur fokusi drejtohet kryesisht tek përmbajtja e programit. Për të balancuar këto dobësi nevojiten udhëzime politike.

Tabelë 3. Pamje e llojeve të buxhetit

Llojet e buxhetit	Karakteristikat	Pyetja	Kriteret
Sipas zërave	Fokusi tek input-et në mënyrë shumë të detajuar. Shpenzimet ndahen sipas zërave në grupe si pagat, shpenzimet për materiale dhe shërbime.	Çfarë blihet?	I orientuar drejt inpute-ve. I orientuar drejt kontrollit. I detajuar. Ofron informacione për shpenzimet për çdo zë. Relativisht i lehtë për t'u përgatitur. Zbërthehet sipas klasifikimit funksional, ekonomik dhe administrativ.
Me bazë performancën	Shpenzimet dhe të ardhurat lidhen me rezultatin që do të arrihet.	Çfarë duhet të realizohet për sa i përket produktit?	I orientuar kryesisht tek produkti. Menaxhon efikasitetin e përdorimit të burimeve. Identifikon nivelin e shërbimit tek i cili bazohet buxheti.
Me bazë programin	Shpenzimet dhe të ardhurat lidhen me qëllime më të mëdha publike.	Çfarë duhet të arrihet për sa i përket efektit?	Më shumë i orientuar tek produkti – rezultati. Buxheti drejtohet tek efektiviteti i politikave në një sens të gjerë.

1.3.5 Klasifikimet buxhetore

Buxheti duhet të strukturohet në mënyrë logjike dhe konsekuente në aspektin e shpenzimeve dhe të të ardhurave. Në nenin 36 të ligjit nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"*, paraqitet qartësisht se *"programi buxhetor afatmesëm vendor përdor klasifikimet buxhetore, të përcaktuara në nenin 11, të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*, të ndryshuar. Klasifikimet buxhetore miratohen nga Ministri i Financave, në bazë të propozimit të nëpunësit të parë autorizues, në përputhje me standardet ndërkombëtare. Bazuar në legjislacionin vendas në buxhetin e qeverisjes së përgjithshme shpenzimet ndjekin:(1) klasifikimin ekonomik, (2) klasifikimin administrativ, (3) klasifikimi funksional, (4) klasifikimin programor dhe (5) klasifikimin, sipas burimeve të financimit. Të gjitha mënyrat e klasifikimit të shpenzimeve duhet të konsiderohen si plotësuese dhe jo si alternativa.

- *Klasifikimi ekonomik* – përdoret për analizën dhe kontrollin financiar dhe fiskal. Ky lloj klasifikimi përfaqëson klasifikimin e transaksioneve sipas natyrës së tyre ekonomike. Klasifikimi i zërave përdoret për të kontrolluar, monitoruar dhe administruar buxhetin vendor dhe zbatimin e tij. Ky klasifikim specifikon shpenzimet për pagat dhe sigurime shoqërore, shpenzime operative të tjera dhe shpenzimet kapitale.

- *Klasifikimi administrativ* –përfaqëson klasifikimin e njësive të qeverisjes së përgjithshme deri në nivelin e njësive shpenzuese. Për njësitë e qeverisjes vendore shpenzimet ndahen sipas departamenteve dhe njësive, si dhe për ndërmarrjet në varësi të njësive të qeverisjes vendore etj. Me këtë klasifikim fokusi vihet te përgjegjshmëria dhe kërkesa e llogarisë.

- *Klasifikimi funksional* – i cili përfaqëson një klasifikim të detajuar, sipas funksioneve ose objektivave ekonomiko-socialë, që njësitë e qeverisjes së përgjithshme synojnë të përmbushin/arrijnë (COFOG). Klasifikimi funksional është i detyrueshëm për krahasime ndërkombëtare.

- *Klasifikimi sipas programeve* – përfaqëson programet, nën programet dhe projektet në përputhje me objektivat e NjQV-ve. Konceptet e programit dhe funksionit janë shumë të afërta, por klasifikimi sipas programit varet plotësisht nga struktura e programit. Klasifikimi i shpenzimeve sipas programeve shërben për dy qëllime: a) për identifikimin dhe qartësimin e objektivave dhe të politikave të NjQV-ve; dhe b) monitorimin operativ bazuar në treguesit e performancës. Kjo strukturë është përcaktuar nga MFE, dhe bazohet në nivelin e tretë të klasifikimit të COFOG.

- *Klasifikimi sipas burimeve të financimit* – përfaqëson klasifikimin sipas burimeve financiare të përdorura: me fonde të veta të NjQV-së apo me fonde nga transfertat ndërqeveritare të kushtëzuara.

Në tabelën në vijim paraqitet klasifikimi i shpenzimeve sipas funksioneve të qeverisjes, bazuar në udhëzimin plotësues të MFE nr. 6/3 datë 10/07/2018 “Për përgatitjen e buxhetit vendor”.

Me ndryshimet legjislative të ndodhura dhe mënyrën e klasifikimit ndërkombëtar të COFOG-së, dlpd – Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor së bashku me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë janë dakordësuar për një mënyrë skematike të organizimit të shpenzimeve të njësive të qeverisjes vendore. Për këtë qëllim do të përdoret klasifikimi COFOG me tre nivele:

- Niveli i parë do të jetë funksioni (9);
- Niveli i dytë do të jetë nën-funksioni (27);
- Niveli i tretë do të jetë programi buxhetor (36).

Krahas respektimit të klasifikimit të lartpërmendur, njësitë e qeverisjes vendore duhet ti kushtojnë vëmendje të veçantë edhe organizmit të shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik të tyre. Këtu rëndësi e veçantë i duhet kushtuar buxhetit kapital pasi ai përbën urën lidhëse të planifikimit buxhetor me prioritetet strategjike. Ky hap është shumë i rëndësishëm në diskutimin dhe përllogaritjen e të ardhurave dhe shpenzimeve afatmesme në mënyrë që të balancohen të ardhurat dhe shpenzimet dhe të krijohet hapësirë e lirë për prioritete të reja (aktivitete të reja, projekte të reja).

Tabelë 4. Klasifikimi i shpenzimeve buxhetore sipas COFOG

Funksioni 1. Shërbimet e përgjithshme publike		
Nën-funksioni 1: Organet legjislative dhe ekzekutive, çështjet financiare dhe fiskale, punët e jashtme	*Programi 1*	*Planifikimi, menaxhimi dhe administrimi*
	Programi 2	*Çështjet fiskale dhe financiare*
	Programi 3	*Gjendja civile*
	Programi 4	*...*
Nën-funksioni 2: Shërbime të huamarrjes vendore	*Programi 1*	*Pagesa për shërbimin e borxhit e brendshëm*
Funksioni 3. Rendi dhe siguria publike		
Nën-funksioni 3: Shërbimet policore	*Programi 1*	*Shërbime të policisë vendore*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 4: Shërbime të mbrojtjes nga zjarri	*Programi 1*	*Mbrojtja nga zjarri dhe mbrojtja civile*
	Programi 2	*....*
Nën-funksioni 5: Masa të tjera për rendin publik dhe masa sigurie	*Programi 1*	*Marrëdhëniet në komunitet*
	Programi 2	*....*
Funksioni 4. Çeshtjet Ekonomike		
Nën-funksioni 6: Çështjet të përgjithshme ekonomike, tregtare dhe të punës	*Programi 1*	*Mbështetje për zhvillimin ekonomik*
	Programi 2	*Shërbime të tregjeve, akreditimi dhe inspektimi*
	Programi 3	*....*
Nën-funksioni 7: Bujqësia, pyjet, peshkimi dhe gjuetia	*Programi 1*	*Shërbimet bujqësore, inspektimi, ushqimi dhe mbrojtja e konsumatorëve*
	Programi 2	*Menaxhimi i infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit*
	Programi 3	*Administrimi i pyjeve dhe kullotave*
	Programi 4	*...*
Nën-funksioni 8: Transporti	*Programi 1*	*Rrjeti rrugor rural*
	Programi 2	*Transporti publik*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 9: Industri të tjera	*Programi 1*	*Projekte zhvillimi*
	Programi 2	*Zhvillimi i turizmit*
	Programi 3	*...*
Funksioni 5. Mbrojtja e Mjedisit		
Nën-funksioni 10: Menaxhimi i mbetjeve	*Programi 1*	*Menaxhimi i mbetjeve*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 11: Menaxhimi i ujërave të zeza	*Programi 1*	*Menaxhimi i ujërave të zeza dhe kanalizimeve*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 12: Reduktimi i ndotjes	*Programi 1*	*Programe për mbrojtjen e mjedisit*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 13: Mbrojtja e mjedisit	*Programi 1*	*Ndërgjegjësimi mjedisor*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Funksioni 6. Strehimi dhe Komoditetet e Komunitetit		
Nën-funksioni 14: Urbanistika	*Programi 1*	*Planifikimi urban vendor*

	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 15: Zhvillimi i komunitetit	*Programi 1*	*Programe zhvillimi*
	Programi 2	*Shërbime publike vendore*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 16: Furnizimi me ujë	*Programi 1*	*Furnizimi me ujë*
	Programi 2	*....*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 17: Ndriçimi i rrugëve	*Programi 1*	*Ndriçimi i rrugëve*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Funksioni 7. Shëndetësia		
Nën-funksioni 18: Shërbime të kujdesit parësor	*Programi 1*	Shërbime të kujdesit parësor
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Funksioni 8. Argëtimi, kultura dhe çështjet fetare		
Nën-funksioni 19: Shërbimet e rekreative dhe sportit	*Programi 1*	*Sport dhe argëtim*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 20: Shërbimet kulturore	*Programi 1*	*Trashëgimia kulturore, eventet artistike dhe kulturore*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Funksioni 9. Arsimi		
Nën-funksioni 21: Arsimi bazë dhe parashkollor	*Programi 1*	*Arsimi bazë, përfshirë arsimin parashkollor*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 22: Arsimi parauniversitar	*Programi 1*	*Arsimi mesëm i përgjithshëm*
	Programi 2	*Arsimi profesional*
	Programi 3	*...*
Funksioni 10. Mbrojtja sociale		
Nën-funksioni 23: Sëmundjet dhe paaftësia	*Programi 1*	*Kujdesi social për personat e sëmurë dhe me aftësi të kufizuara*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 24: Të moshuarit	*Programi 1*	*Sigurimi shoqëror*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 25: Familja dhe fëmijët	*Programi 1*	*Kujdesi social për familjet dhe fëmijët*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 26: Papunësia	*Programi 1*	*Papunësia, arsimi dhe aftësim*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*
Nën-funksioni 27: Strehimi social	*Programi 1*	*Strehimi social*
	Programi 2	*...*
	Programi 3	*...*

Burimi: OECD & Manuali për përdorimin e Instrumentit të Planifikimit Financiar 2018

Për të ardhurat vendore ekziston vetëm një klasifikim konvencional sipas kategorive. Bazuar në sa parashikuar në ligjin nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" mund të dallojmë këto kategori të ardhurash:

- Të ardhura nga burime vendore – në këtë kategori përfshihen të ardhurat e realizuara nga njësitë e qeverisjes vendore nga taksat vendore, tarifat vendore, të ardhura me menaxhimi i aseteve dhe veprimtarive ekonomike, donacione, huamarrje dhe të ardhura të tjera;

- Të ardhura nga burime kombëtare – ku përfshihen të ardhurat nga transfertat ndërqeveritare si transferta e pakushtëzuara, transferta e kushtëzuar për funksione të deleguara dhe projekte investimesh, transferta specifike për funksione të reja dhe taksat e ndara.

Tabelë 5. Klasifikimi i të ardhurave vendore

		VITI					
		n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3
A	**TË ARDHURA NGA BURIME TË VETA**						
A1.	**Të ardhura nga taksat**						
A1.1	Taksa vendore mbi veprimtarinë ekonomike të biznesit të vogël						
A1.2	Taksa mbi pasurinë e paluajtshme						
A1.2.1	*Taksa mbi ndërtesat*						
A1.2.2	*Taksa mbi tokën bujqësore*						
A1.2.3	*Taksa mbi truallin*						
A1.3	Taksa vendore mbi veprimtarinë e shërbimit hotelier						
A1.4	Taksa e ndikimit të infrastrukturës nga ndërtimet e reja						
A1.5	Taksa e tabelës						
A1.6	Taksa vendore mbi të ardhurat vetjake, taksa mbi të ardhurat e krijuara nga dhuratat, trashëgimitë, testamentet ose lotaritë vendore;						
A1.7	Taksa të përkohshme						
A2.	**Të ardhura nga taksat e ndara**						
A2.1	Taksa e kalimit të së drejtës së pronësisë për pasurinë e paluajtshme për individë, personat fizikë dhe juridikë;						
A2.2	Taksa vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura						
A2.3	Renta minerare						
A2.4	Tatimi mbi të ardhurat personale						
A2.5	Të tjera						
A3.	**Të ardhura nga tarifat**						
A3.1	Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve						
A3.1.1	*Familje*						
A3.1.2	*Institucione*						
A3.1.3	*Biznese*						
A3.2	Tarifë për ndriçimin publik						
A3.2.1	*Familje*						
A3.2.2	*Institucione*						
A3.2.3	*Biznese*						
A3.3	Tarifë për gjelbërimin						
A3.3.1	*Familje*						

A3.3.2	*Institucione*						
A3.3.3	*Biznese*						
A3.4	Tarifë për shërbimet administrative bashkiake						
A3.4.1	*Tarifë për shërbime administrative*						
A3.4.2	*Tarifë për leje, licenca dhe autorizime*						
A3.4.3	*Tarifë për zhvillimin e territorit dhe kontrollin*						
A3.4.4	*Tarifë për therjen e bagëtive/veterineri*						
A3.4.5	*Tarifë për licencat e transportit*						
A3.4.6	*Tarifë për licencat prodhimit dhe tregtimit të naftës*						
A3.4.7	*Tarifë për përdorimin e pyjeve dhe kullotave*						
A3.4.8	*Tarifë për përdorimin e zjarrfikëses*						
A3.4.9	*Tarifë për depozitim mbetjesh në landfill*						
A3.4.10	*Tarifë për linjat e komunikimit tokësor (telefon, energji, tv kabllor, internet)*						
A3.4.11	*Tarifë për dokumente tenderi*						
A3.5	Tarifa për zënien e hapësirës publike dhe të fasadave[4]						
A3.5.1	*Tarifë për zënien e hapësirës në zonat publike ose para mjediseve të biznesit, për qëllime biznesi, përfshirë këtu tavolinat jashtë për bare dhe restorante*						
A3.5.2	*Tarifë për përdorimin e tabelave të reklamave*						
A3.5.3	*Tarifë për zënien e hapësirave të parkimit për mjetet motorike*						
A3.5.4	*Tarifë për zënien e sipërfaqeve për kamping, ngritje tendash dhe mjetesh të tjera për përdorim të përkohshëm*						
A3.5.5	*Tarifë për zënien e brigjeve ujore për biznes dhe qëllime të tjera*						
A3.5.6	*Tarifë për mbajtjen dhe përdorimin e pajisjeve e të mjeteve të lundrimit dhe objekteve të tjera në det, lumenj ose liqene*						
A3.5.7	*Tarifë për mbajtjen dhe përdorimin e barkave e të platformave pluskuese, përjashtuar këtu barkat që përdoren nga organizatat e angazhuara në mirëmbajtjen dhe shënjimin e rrugëve ujore;*						
A3.5.8	*Tarifë për restorante dhe mjedise të tjera ushqimi dhe argëtimi pranë detit, lumenjve ose liqeneve*						
A3.5.9	*Tarifë për zënien e hapësirës publike për rulotë dhe trajlerë, përveç automjeteve bujqësore dhe makinerive bujqësore*						
A3.5.10	*Tarifë për zënien e hapësirës publike për mbajtjen e materialeve të ndërtimit*						
A3.5.11	*Tarifa të tjera, që mund të vendosen me vendim të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore.*						
A3.6	Tarifë nga institucionet arsimore, kulturore, sportive etj.						
A3.6.1	*Librari*						
A3.6.2	*Muze*						
A3.6.3	*Teatër*						
A3.6.4	*Qendra kulturore e fëmijëve*						
A3.6.5	*Pallati sportit*						
A3.6.6	*Qendra komunitare*						
A3.6.7	*Konvikte*						
A3.6.8	*Kopshte*						
A3.6.9	*Çerdhe*						
A3.7	Tarifë për furnizimin me ujë dhe kanalizimet						
A3.8	Tarifë për shërbimin e ujitjes dhe të kullimit;						
A3.9	Tarifë e përkohshme						
A3.10	Tarifa të tjera						

[4] Tabela 5 ndjek ngushtësisht klasifikimin e të ardhurave vendore bazuar në ligjin nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore” dhe ligjin nr. 9632/2006 “Për sistemin e taksave vendore” të ndryshuar. Në FPT kjo taksë është e përmbledhur në një rresht.

A4	Të ardhura nga asetet dhe veprimtaritë ekonomike						
A4.1	Të ardhura nga qiradhënia						
A4.1.1	*Qira ndërtesa*						
A4.1.2	*Qira troje*						
A4.2	Të ardhura nga shitja e aseteve						
A4.2.1	*Shitje ndërtese*						
A4.2.2	*Shitje troje*						
A4.2.3	*Shitje e aseteve të tjera*						
A4.3	**Të ardhura nga dividendi**						
A4.4	**Të ardhura nga interesi**						
A4.5	**Të ardhura nga shitja e të mirave dhe shërbimeve**						
A4.6	**Të ardhura nga gjobat**						
A4.7	**Transferta nga bashkitë e tjera**						
A4.8	**Shitja e aseteve financiare**						
A4.9	**Të tjera**						
A4.10	**Të ardhura nga donacionet dhe sponsorizime**						
A4.11	**Të ardhura nga marrëveshjet e PPP-ve**						
A4.12	**Të ardhura nga ndërmarrjet në varësi**						
B	**HUAMARRJE VENDORE**						
B1	Huamarrje afatshkurtër						
B2	Huamarrje afatgjatë						
C	**TË ARDHURA NGA TRANSFERTAT**						
C1	**Transferta e pakushtëzuar**						
C2	**Transferta e kushtëzuar**						
C2.1	Për funksione të deleguara						
C2.2	Për projekte të veçanta (FZHR)						
C3	**Transferta specifike**						
D	**TË ARDHURA TË TRASHËGUARA**						
D1	**Të ardhura të trashëguara të pakushtëzuara**						
D2	**Të ardhura të trashëguara të kushtëzuara**						
TË ARDHURA TOTALE (A+B+C+D)							

2. Planifikimi strategjik i zhvillimit – organizimi dhe proceset

Objektivi:

Pjesëmarrësit në trajnim:

- Informohen për kërkesat e reja ligjore në lidhje me procesin e hartimit të programeve buxhetore afatmesme dhe planeve strategjike të zhvillimit.
- Mund të shpjegojnë lidhjen midis planit strategjik të zhvillimit dhe programit buxhetor afatmesëm.
- Familjarizohen me hapat dhe veprimet, që nevojiten për hartimin e një plani të zhvillimit strategjik që lidhet me programin buxhetor afatmesëm.

Përmbajtja:

2.1 Hyrje në Modulin 2
2.2 Planifikimi Strategjik i Zhvillimit
2.2.1 Qëllimet e formulimit të PSZH-së
2.2.2 Pyetje që bëhen gjatë hartimit të PSZH-së
2.2.3 Veçoritë e një plani strategjik të mirë të zhvillimit
2.2.4 Hartimi i PSZH-së në shtatë hapa

2.1 Hyrje në PSZH-PBA

Modernizimi i sistemit të menaxhimit buxhetor vendor nënkupton një ndryshim thelbësor në mënyrën e buxhetimit: aktualisht tentohet të kalohet nga një model buxhetimi sipas programeve në një model buxhetimi të bazuar në strukturë funksionale - programore me bazë performancën. Sigurisht, ky proces nuk është i lehtë pasi në brendësi gërsheton një mori konceptesh dhe teknikalitetesh. Krahas këtyre, legjislacioni në fuqi kërkon shprehimisht që buxheti afatmesëm dhe buxheti vjetor të jenë të lidhur me objektivat strategjikë ashtu si dhe të specifikuar në dokumentin e Planit Strategjik të Zhvillimit (PSZH).

Pjesëmarrësve në trajnim në kryerjen e punës në grup 1 iu kërkua që të evidentonin në mënyrë të thjeshtë lidhjen midis objektivave të PSZH dhe PBA-së. Më tej, ky raport duhej të përgatitej dhe të prezantohej shkurtimisht. Para fillimit të prezantimeve, ri-theksohen funksionet e NjQV-së për të siguruar se diskutimi për lidhjen PSZH - PBA përfshin realitetet e hartimit të politikave në NjQV-të në Shqipëri. Secili nga grupet e punës do të ketë 5 minuta kohë për të prezantuar lidhjen e PBA-së me PSZH-në.
Diskutimi do të orientohet mbi parimin: *"Nëse sigurohen burimet, do të ndërmerren aktivitetet; nëse ndërmerren aktivitetet, do të realizohen produktet; nëse realizohen produktet, arrihen*

objektivat; nëse arrihen objektivat– njësia vendore ka bërë progres në realizimin e prioriteteve të planit strategjik të zhvillimit."

2.2 Planifikimi strategjik i zhvillimit

Termi "Plani Strategjik Zhvillimi (PSZH)" është bërë shumë popullor në vitet e fundit. PSZH është dokumenti i parë i planifikimit të zhvillimit afatgjatë të një NjQV-je. Në një farë mënyre, PSZH tenton të orientojë zhvillimin e njësisë së qeverisjes vendore duke shfrytëzuar më së miri përparësitë dhe duke investuar për të zbehur dobësitë e tyre. Vendosja e objektivave afatgjatë ndihmon në orientimin e veprimeve të nevojshme për t'u ndërmarrë për përmbushjen e tyre në të ardhmen. Mbi të gjitha, planifikimi i zhvillimit strategjik cilësohet si proces kolektiv dhe gjithëpërfshirës, duke përfaqësuar jo vetëm të zgjedhurit, por të gjithë aktorët kryesorë të NjQV-ve. Nëse termin Plan Strategjik Zhvillimi do ta zbërthejmë sipas komponentëve do të vëmë re edhe veçoritë e tij: së pari, kemi të bëjmë më një plan dhe duhet të planifikojmë në terma afatgjatë, të vlerësojmë ku projektohemi do të jemi në të ardhmen; së dyti, planifikimi duhet të jetë në terma strategjikë dhe së treti, zhvillimi në funksion të përmirësimit të kushteve dhe të cilësisë së jetesës së komuniteteve përkatëse. Në terma figurativë, PSZH mund të konsiderohet si një "busull" orientimi për një anije në det. Qëllimi është të lëvizim nga një gjendje fillestare në një gjendje të dëshiruar, por përpara se busulla të fillojë të tregojë kursin e lëvizjes ajo duhet "të dijë" ku jemi, dhe ku dëshirojmë të shkojmë. Plani strategjik hartohet për të garantuar të gjithë ketë.

2.2.1 Qëllimet e formulimit të PSZH-së:

Bazuar në legjislacionin vendas specifikisht, ligji nr.68/2017 "Mbi financat e vetëqeverisjes vendore" në nenin 32 parashikohet që *"kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore është përgjegjës për përgatitjen e planit strategjik të zhvillimit të njësisë përkatëse, i cili miratohet me vendim nga këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore".* Ky plan strategjik zhvillimi duhet të shtrihet në një horizont kohor minimalisht 5 vjeçar dhe duhet të konsiderojë potencialet e zhvillimit vendor, rajonal dhe kombëtar. Krahas identifikimit të potencialeve ato duhet të materializohen në projekte specifike të kostuara në terma sasiorë. Më tej, neni 2, pika c parashikon që PSZH *"zbatohet nëpërmjet programit buxhetor afatmesëm të njësisë".*

Në vitin 2018, jo të gjitha bashkitë në vend kanë një Plan Strategjik Zhvillimi (një pjesë janë ende në proces). Megjithatë, disa prej bashkive në vend kanë përfunduar ose janë në proces hartimi të Planit të Përgjithshëm Vendor i cili përmban dhe dokumentin e Strategjisë së Zhvillimit të Territorit. STZH ka një objektiv deri diku më të kufizuar se PSZH-ja, megjithatë ky dokument identifikon prioritete strategjike dhe projekte investimesh të lidhura me to. Ashtu si dhe në rastin e PSZH-së, vizioni, objektivat strategjikë dhe investimet duhet të lidhen me planin buxhetor afatmesëm dhe të reflektohen në buxhetin vjetor.

Ka një mori arsyesh të mira për të formuluar dhe hartuar një Plan Strategjik Zhvillimi (PSZH):

- Marrëveshje për të ardhmen e dëshiruar;
- Identifikimi i përparësive strategjike;
- Nxitja e partneriteteve të qëndrueshme mes aktorëve brenda dhe jashtë NjQV-së;
- Përmirësimi i performancës – më shumë efektivitet në shpërndarjen e burimeve bazuar në prioritete;
- Më shumë transparencë për politikat e ardhshme dhe komunikim më të mirë midis të zgjedhurve, nëpunësve, qytetarëve dhe aktorëve kryesorë;
- Përmirësimi i kapaciteteve institucionale dhe përgjegjshmërisë për menaxhimin e burimeve të kufizuara financiare me më shumë efektivitet dhe efikasitet.

2.2.2 Pyetje që bëhen gjatë hartimit të PSZH-së

Kur njësia e vetëqeverisjes vendore ndërmerr iniciativën për hartimin e PSZH-së, lindin shumë pyetje themelore, të cilat kanë nevojë për një përgjigje si me poshtë vijon:

- Cili është qëllimi i ekzistencës sonë?
- Cilët janë aktorët tanë kryesorë të përfshirë?
- Cilat janë pikat tona të forta dhe të dobëta?
- Cilat janë tendencat që ndikojnë në punën dhe mjedisin tonë?
- Cilët faktorë janë kritikë për suksesin e njësisë sonë?
- Çfarë politikash duhet të hartojmë dhe ndërmarrim?
- Çfarë vlerash duhet të udhëheqin vendimmarrjen tonë?
- Çfarë veprimesh kërkohet të ndërmerren?
- Cilat janë përparësitë tona? Çfarë burimesh na nevojiten?
- Cili do të jetë ndikimi në grupet e synuara dhe te klientët tanë?
- Si ta kuptojmë se ai është i vlefshëm?
- Si do të analizojmë nëse jemi në rrugën e duhur?
- Si do të mundësojmë korrigjimet e nevojshme gjatë zbatimit të planit?

2.2.3 Veçoritë e një plani të mirë strategjik të zhvillimit

Një Plan Strategjik Zhvillimi i NjQV-së i mirë, synon të përmirësojë cilësinë e jetës së qytetarëve të saj. Në vijim përmblidhen disa nga veçoritë që karakterizojnë dhe dallojnë një plan të mirë strategjik zhvillimi për njësitë e vetëqeverisjes vendore.

Tabelë 6. Veçoritë e një plani të mirë strategjik të zhvillimit

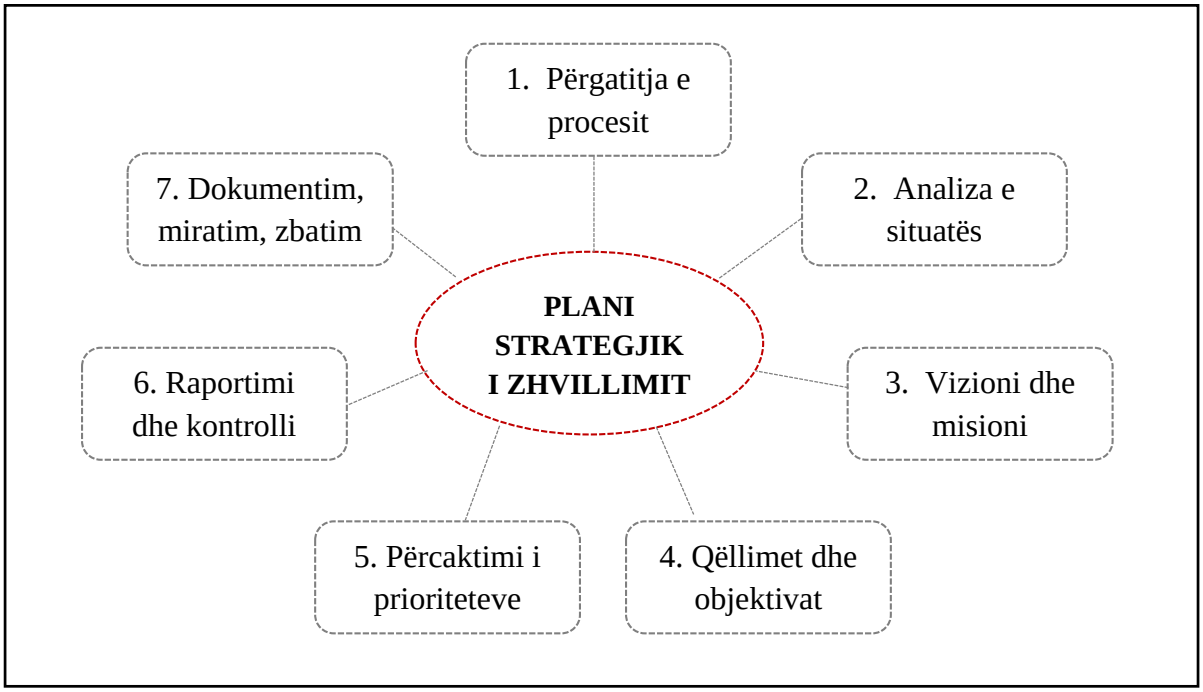
Agjendë sfiduese: ai ka për qëllim të motivojë institucionin të përpiqet të arrijë misionin dhe vizionin e tij.
I orientuar nga ndryshimi me ide krijuese: Plani i mirë e frymëzues duhet të përfshijë kreativitetin dhe novatorizmin; të menduarit përtej mundësive aktuale duhet të materializohet në qëllimet dhe veprimet e PSZH-së.
Planifikim realist: bazohet në pikat e forta dhe mundësitë e bashkisë dhe merr parasysh pikat e dobëta dhe rreziqet. Plani duhet të jetë i zbatueshëm dhe duhet të jepen orientime mbi burimet e mundshme të financimit.
I qartë dhe i thjeshtë për tu kuptuar: Plani Strategjik nuk duhet të jetë shumë ”teknik” për sa kohë që ai funksionon si një mjet i gjerë komunikimi.
Baza analitike: duhet të mbështetet në një vlerësim të saktë të situatës aktuale, si dhe të evidentojë rreziqet dhe pasiguritë e mundshme.
Prioritizim: objektivat duhet të jenë të prioritarizuar sipas kritereve të caktuara.
Formulim gjithëpërfshirës dhe pronësi me bazë të gjerë: gjatë procesit të hartimit dhe diskutimit të PSZH-së kërkohet pjesëmarrja e të gjithë aktorëve në mënyrë që të zgjerohet pronësia mbi të.
Përqasje fleksibël: Plani Strategjik duhet të jetë i ndryshueshëm, i përditësuar dhe i ri-shikueshëm për reflektimin e ndryshimeve në terren.

Në terma optimalë PSZH-ja duhet të rishikohet çdo 3 vite (sipas PBA-së) me qëllim që të përshtatet me kërkesat që mund të lindin në një mjedis të karakterizuar nga ndryshime, dinamika të përshpejtuara dhe prioritete politike të reja. Nëse nuk do të ndiqet zbatimi i planit dhe përditësimi i tij me një frekuencë të paktën afatmesme,, atëherë ai do të jetë thjesht një dokument i pavlefshëm për zhvillimin e njësisë. .

2.2.4 Hartimi i PSZH-së në shtatë hapa

Hartimi i PSZH-së, kërkon, krahas burimeve njerëzore dhe një qasje e mirë strukturuar. Në këtë manual do të sugjerohet hartimi i PSZH-së në shtatë hapa kryesorë.

Figurë 2. Hapat në hartimin e PSZH-së



Hapi 1: Përgatitja e procesit për hartimin e Planit Strategjik të Zhvillimit

Me qëllim organizmin dhe përdorimin me efektivitet të punës, rekomandohet të ngrihet një grup pune i posaçëm konceptimin dhe hartimin e PSZH-së. Ky grup pune do të ketë përgjegjësinë e menaxhimit të procesit të hartimit të PSZH-së dhe sjelljen e aktorëve kryesorë sa më pranë këtij procesi. Grupi i punës është përgjegjës për: a) hartimin e metodologjisë; b) qartësimin e roleve dhe përgjegjësive; dhe c) përgatitjen e planit të punës. Grupi i punës për hartimin e këtij dokumenti strategjik duhet të formalizohet me një urdhër të brendshëm dhe të përfshijë përfaqësues nga departamenti që merret me çështjet e zhvillimit ekonomi, planifikimit urban, financat dhe buxheti, shërbimet publike, tatim taksat etj..

Gjithsesi, përgjegjësia përfundimtare për organizimin e procesit të hartimit të PSZH-së bie mbi drejtuesin e njësisë së vetëqeverisjes vendore. Më konkretisht, ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* në nenin 32 parashikon se *"kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore është përgjegjës për përgatitjen e planit strategjik të zhvillimit të njësisë përkatëse, i cili miratohet me vendim nga këshilli i njësisë së vetëqeverisjes vendore.* Gjithashtu, ligjërisht PSZH-ja:

- përmban politikat për zhvillimin e qëndrueshëm të njësisë së vetëqeverisjes vendore dhe shtrihet në një afat kohor jo më pak se 5 vite;

- merr në konsideratë nevojën dhe potencialet e zhvillimit vendor si dhe prioritetet rajonale e kombëtare të zhvillimit strategjik. Ky plan paraqet synimet kryesore për çdo fushë përgjegjësie dhe identifikon veprimet që njësia duhet të ndërmarrë për realizimin e tyre, duke parashikuar edhe kostot përkatëse;
- zbatohet nëpërmjet programit buxhetor afatmesëm të njësisë.

Përpara se PSZH-ja të kalojë për konsultim dhe miratim në këshillin e njësisë së qeverisjes vendore ai duhet të kalojë në një proces të gjerë konsultimi *"me njësinë përkatëse të koordinimit të strategjive në qeverisjen qendrore, Ministrinë e Financave, komunitetin vendor dhe grupet e interesit, si dhe me njësi të tjera, me të cilat kufizohet territori i saj."*

Suksesi i procesit të hartimit të PSZH-së do të varet shumë nga përfshirja aktive e aktorëve përkatës në këtë proces. Sa më shumë aktorë të përfshihen, aq më gjithëpërfshirës është procesi e për më tepër aq më e sigurt bëhet arritja e produktit final. Për këtë qëllim, puna duhet të nisë me identifikimin e aktorëve kryesorë dhe zhvillimin e proceseve konsultative. Në nivel vendor, kategoritë e përfaqësimit duhet të përfshijnë, por pa u kufizuar tek:

- Qytetarët;
- Komunitetet fqinje (veçanërisht në rastet kur PSZH-ja mund të ketë ndikim tek NjQV-të fqinje;
- Anëtarët e këshillit bashkiak
- Ofruesit e shërbimeve vendore të kontraktuara nga bashkitë;
- Shoqëria civile, organizatat jo fitim prurëse, shoqatat përfaqësuese të grave dhe rinisë;
- Operatorë ekonomikë dhe përfaqësues të biznesit;
- Institucione publike;
- Media lokale dhe kombëtare;
- Komunitete fetare;
- Institucione arsimore para universitare dhe universitare;
- Punonjës të administratës vendore;

Hapi 2: Analiza dhe vlerësimi i situatës aktuale

Pasi të kemi kryer çka duhet për organizimin e procesit të hartimit të PSHZ-së dhe të kemi kemi ngritur grupin e punës mund të kalojmë në hapin e dytë. Në këtë hap është shumë e rëndësishme ndarja e detyrave brenda anëtarëve të grupit të punës për të vlerësuar dhe analizuar situatën aktuale në njësinë e qeverisjes vendore sipas fushave të përkatësisë. Kështu, varësisht fushës nën vlerësim, duhet t'u japim përgjigje pyetjeve të tilla si: si ka qenë e shkuara jonë?, ku jemi aktualisht? dhe ku dëshirojmë të jemi në të ardhmen?. Prej nga këtu dhe pasi të kemi kuptuar situatën në të cilën ndodhemi është e mundur që të zhvillojmë deklaratën e vizionit, misionit dhe të artikulojmë

objektivat strategjikë të NjQV-së. Krahas gjetjeve mbi analizën e situatës aktuale duhet të që formulimin e drejtimit strategjik të përbrendësohen perceptimet dhe pritshmëritë e komunitetit.

Në vlerësimin e situatës aktuale mund të përdoren një sërë instrumentesh dhe ndër më të përdorurit është analiza SWOT. Kjo analizë shqyrton katër dimensione: pikat e forta, pikat e dobëta, mundësitë dhe rreziqet.

Tabelë 7. Analiza SWOT

Pikat e forta	**Pikat e dobëta**
Faktorë të brendshëm	
Cilat janë përparësitë tona? Çfarë bëjmë mirë? Cilat janë burimet e rëndësishme tek të cilat kemi akses? Cilat janë pikat tona të forta?	Çfarë duam të përmirësojmë? Çfarë nuk kemi bërë mirë? Çfarë duam të shmangim? Ku janë më mirë NjQV-të e tjera? Çfarë mund të mësojmë prej tyre?
Mundësitë	**Rreziqet**
Faktorë të jashtëm	
Cilat janë mundësitë në dispozicion? Cilat janë tendencat pozitive?	Cilat janë pengesat e hasura? Cilat tendenca/faktorë mund të ndikojnë negativisht tek ne?

Pikat e forta janë tipare të brendshme të njësisë apo përparësi që ajo ka ndërsa mundësitë janë ndikime të jashtme; të dyja ato kanë ndikim pozitiv tek zhvillimi, mbështesin strategjinë aktuale dhe mund të ndihmojnë në përmirësimin e performancës së njësisë vendore.

Pikat e dobëta janë tipare të brendshme dhe kërcënimet janë influenca të jashtme; të dyja ato kanë ndikim negativ tek zhvillimi dhe duhet të konsiderohen si rrezik negativ; ato pengojnë ose prezantojnë rreziqe në zbatimin e strategjisë aktuale dhe kanë ndikim negativ në përmirësimin e performancës.

Tabelë 8. Shembull analiza SWOT

Pikat e forta	**Pikat e dobëta**
Faktorë të brendshëm	
Mosha e popullsisë e re Kushte gjeografike strategjike Klimë e favorshme Dendësi e vogël e popullsisë Hapësirë e lirë publike Nivel i ulët krimi Infrastruktura vendore në gjendje të mirë	Kapacitete të pakta menaxhimi për planifikimin dhe kontrollin e territorit Tokë e fragmentuar Nivel i lartë erozioni i tokës Kapacitete të pakta financiare nga fermerët për të investuar në mekanizimin e bujqësisë
Mundësitë	**Rreziqet**
Faktorë të jashtëm	
Mbështetje politike nga qeveria qendrore për subvencionimin e produkteve bujqësore. Procesi i decentralizimit po rrit burimet financiare të NjQV-ve për të mbështetur produktet bujqësore Ndërtimi i një tregu të ri rajonal.	Zhvillimi i pakontrolluar urban në nivel rajonal është rrezik për shkak të dëmit mjedisor dhe rritjes së përdorimit të tokës. Nivel i lartë i konkurrencës mes NjQV-ve për fondet e donatorëve që synojnë sektorin e agrobiznesit.

Hapi 3: Hartimi i deklaratës së vizionit dhe misionit të NjQV-së

Vizioni dhe misioni përfaqësojnë dy elementë nëpërmjet të cilëve një organizatë, fitimprurëse apo jo, private apo publike, paraqet orientimin afatgjatë të saj. Vizioni përshkruan se ku do të jetë njësia jonë në të ardhmen, duke u bazuar në vlerat e përbashkëta të aktorëve të përfshirë në të. Ai mund të konsiderohet si udhëzues për zhvillimin e ardhshëm, një fotografi në të ardhmen! Vizioni është i bazuar në një set qëllimesh dhe aspiratash të përcaktuara për një periudhë afatgjatë prej 10-15 vjetësh. Një vizion i përbrendësuar nga të gjithë personat e përfshirë është një faktor i rëndësishëm për një zhvillim të suksesshëm.

Hartimi i deklaratës së vizionit artikulohet si një proces kompleks i cili bashkërendon gjetjet nga analiza e territorit, diskutimet me komunitetin dhe grupet e interesit, me vizionin dhe objektivat e zhvillimit kombëtar. Gjatë hartimit të vizionit duhet të marrim parasysh pyetjet e mëposhtme:

- Cili është qëllimi i ekzistencës së njësisë sonë?
- Cilët janë faktorët pozitivë për zhvillimin?
- Cilët janë faktorët negativë?
- Cilat janë tendencat që ndikojnë në punën dhe mjedisin tonë?
- Cilët faktorë janë tepër me rëndësi kritike për suksesin?

- Si duhet të paraqitemi dhe të japim më të mirën tonë?
- Çfarë ka ndryshuar krahasuar me 5 vjet më parë dhe çfarë duam të jetë ndryshe në të ardhmen?

Hapësirë informuese 2. Vizioni i bashkisë Shkodër 2015-2030

"Bashkia Shkodër në 2030 do të jetë një qendër e rëndësishme kombëtare, një portë e Shqipërisë në Ballkanin Perëndimor dhe një nyje e rëndësishme transporti. Bashkia Shkodër është lider i rajonit ekonomik Shkodër-Lezhë-Podgoricë dhe ndërvepron me sukses si pjesë e nën-rajoneve natyrore, ndërkufitare e turistike.

Një bashki me një zhvillim territorial të integruar e cila garanton barazinë në shërbime dhe në akses ndaj qytetarëve dhe vizitorëve bazuar në një sistem policentrik të zhvillimit. Një qendër primare me një cilësi të lartë jetese ku ballinat ujore dhe zonat historike gjallërojnë jetën urbane të Bashkisë Shkodër. Shkodra si një model ndërkombëtar për zhvillimin e pedalimit bazuar në kulturën qytetare të përdorimit të hapësirës së përbashkët dhe kombinimit të modaliteteve të ndryshme të transportit.

Zhvillimi Ekonomik dhe Urban ndërthuret me mbrojtjen e trashëgimisë kulturore, historike e natyrore. Turizmi gjithëvjetor do të jetë një vlerë e shtuar në ekonominë vendore e kombëtare duke garantuar larmishmëri në zhvillim me anë të ekoturizmit, agro-turizmit, turizmit kulturor, malor e ujor. Një Bashki e cila promovon dhe mbështet sipërmarrjet e reja duke tërhequr talentin vendas e rajonal. Shkodra me një mjedis të pastër e cilësor si një bashki e aftë të përballojë presionet dhe krizat e ndryshme ekonomike, sociale e natyrore duke garantuar një cilësi të lartë jetese e zhvillimi. Shkodra bashkëjeton në harmoni me ujin dhe përballet me sukses me rrezikun e përmbytjeve"

Burimi: Strategjia e Zhvillimit për Territorin, Bashkia Shkodër (2016)
http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/strategjia_territoriale_shkoder_compressed_1080.pdf

Zhvillimi i misionit ka për qëllim të zhvillojnë ndjesinë e qëllimit dhe të përdoret si një instrument për të komunikuar orientimin e njësisë së qeverisjes vendore. Ai shpjegon se pse ekzistojmë dhe tregon se çfarë duhet të bëjmë dhe duam të bëjmë. Misioni është një element shumë i rëndësishëm ne kontekstin e hartimit të PSZH-së dhe duhet të jetë në përputhje të plotë me vizionin.

Punë në grup 1. Vizioni dhe misioni i NjQV-së

Pjesëmarrësit në trajnim do të sjellin shembuj të deklaratës së vizionit dhe misionit në NjQV-të përkatëse. Qëllimi i këtij diskutimi është të përmirësojmë të kuptuarit e asaj që duhet të ketë një vizion i mirë dhe arsyeja pse është e rëndësishme për hartimin e PSZH-së.

Hapi 4: Përcaktimi i objektivave dhe qëllimeve:

Përcaktimi i objektivave strategjikë është një element thelbësor në zbatimin e vizionit të NjQV-së. Objektivat duhet të jenë të arritshëm në kohë, real dhe të matshëm.
Në praktikë, nevojitet që në vijim të hartimit të deklaratës së vizionit, NjQV-të duhet ta përkthejnë atë në objektiva strategjikë. Ato janë si piketa në rrugën drejt realizimit të vizionit hap pas hapi. Vendosja e qëllimeve dhe objektivave na ndihmon të marrim vendime në lidhje me metodat dhe mjetet që do të përdorim për të arritur ndryshimet e nevojshme.

Hapësirë informuese 3. Objektivat strategjikë të bashkisë Shkodër 2015-2030

Objektivi Strategjik 1- Përmirësimi aksesit dhe marrëdhënieve rajonale;
Objektivi Strategjik 2- Integrimi territorial dhe barazia në shërbime e akses
Objektivi Strategjik 3- Konkurrueshmëria dhe zhvillimi ekonomik
Objektivi Strategjik 4- Cilësia e lartë e jetesës dhe zhvillimit urban
Objektivi Strategjik 5- Mbrojtja e mjedisit dhe aftësia për tu përshtatur, mbrojtur dhe rimëkëmbur nga rreziqet natyrore

Burimi: Strategjia e Zhvillimit për Territorin, Bashkia Shkodër (2016)
http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/strategjia_territoriale_shkoder_compressed_1080.pdf

Reflektim i shkurtër

Qëllimet janë aspirata, ndërsa objektivat janë më funksionale. Qëllimet janë të lidhura me ndikimet e dëshiruara, ndërsa objektivat kanë të bëjnë me rezultatet dhe produktet e dëshiruara. Objektivat janë baza e Planit Strategjik të Zhvillimit. Ato duhet të identifikojnë rezultatet (ose produktet) që duhet të arrihen në mënyrë të matshme duke përdorur tregues. Ato duhet të jenë specifikë dhe të arritshëm, të përqendruar në rezultatet dhe me afate kohore. Ato krijohen nga aktorët konsulentë dhe stafi vendor. Çdo qëllim programi mund të ketë të paktën një objektiv.

Tabelë 9. Qëllime *versus* objektiva

Qëllimet	Objektivat
Janë të gjera. Shprehin synime të përgjithshme. Janë të "pandryshueshme"/me orientim afatgjatë. Janë më abstrakte. Nuk janë të lidhura me afate kohore.	Janë të ngushtë. Janë të përcaktuar. Janë të ndryshueshëm. Janë më konkretë. Janë gjithmonë të lidhur me afate kohore.

Hapi 5: Synimet dhe përcaktimi i përparësive

Synimet përcaktojnë nivelin e dëshiruar të performancës për tregues të caktuar të matur në terma sasiorë. Ato mund të përdoren për shërbime apo projekte të investimeve kapitale. Ndaj, treguesit e performancës duhet të paraqiten në formatin SMART - specifikë.

Tabelë 10. Synimet për mirëmbajtjen e rrugëve

km rrugë për mirëmbajtje	Synimi aktual	Synimi për 3 vitet e ardhshme
	20	32

Manuali i *"Planifikimi i politikave dhe ai financiar në NjQV-të për periudhën afatshkurtër dhe afatmesme"* orienton NjQV-të në përcaktimin e përparësive në të mirë të zhvillimit vendor. Disa prej fushave, të përmendura në këtë manual, janë: (1) zhvillimi ekonomik dhe social; (2) menaxhimi i territorit; (3) qeverisja e mirë; (4) kapitali social, dhe (5) infrastruktura e shërbimet. Në këndvështrimin buxhetor, NjQV-të mund të vendosin se cila prej fushave mund të jenë prioritare, duke marrë parasysh nevojat strategjike.

Figurë 3. Përcaktimi i përparësive

Bashkia Ora ka caktuar 50% të fondeve kapitale të disponueshme për projektet e përmirësimit të infrastrukturës rrugore si politikë prioritare për vitin e ardhshëm (t+1).

Hapi 6: Monitorimi dhe vlerësimi

Monitorimi dhe vlerësimi përfaqësojnë procese thelbësore në NjQV, pasi ato janë ngushtësisht të lidhura me raportimin dhe kontrollin. Aplikimi i të katërt elementëve bën që të sigurohet llogaridhënia dhe përgjegjshmëria e NjQV-së në lidhje me funksionet dhe kompetencat e ushtruara.

Monitorimi është veprimtari e vazhdueshme dhe e pandashme, që duhet të shoqërojë zbatimin e PSZH-së në kohë. Nëse nuk monitorojmë nuk do të mund të evidentojmë probleme në kohë, dhe

për pasojë do të ngadalësojmë/bllokojmë zbatimin e planit strategjik të zhvillimit. Në procesin e monitorimit duhet të orientohemi duke iu përgjigjur pyetjeve si:

- A jemi duke lëvizur drejt vizionit tonë?
- A jemi duke përmbushur objektivat tanë?
- A po sillemi në mënyrë të qëndrueshme me vlerat tona?
- A jemi duke përmbushur pritshmëritë e aktorëve kryesorë?
- Çfarë ka ndryshuar si rezultat i procesit?
- A kemi mundur të përfshijmë aktorët kryesorë në proces?
- A po realizohen proceset në mënyrën e duhur?
- A i kemi ndarë burimet siç duhet dhe a jemi brenda fokuseve të miratuara?

Vlerësimi ndodh në vijim të procesit të monitorimit. Nëse monitorojmë do të jemi në gjendje të vlerësojmë atë çka është arritur/nuk është arritur dhe si qëndrojmë përballë objektivave të vendosur. Ndryshe nga procesi i monitorimit që është i vazhdueshëm, vlerësimi është një pikë në kohë: mund të realizojmë vlerësime periodike apo vlerësime informuese në momente të caktuara dhe vlerësime përfundimtare në përmbyllje të një projekti investimi apo programi të zbatuar. Të dyja format e vlerësimit janë të rëndësishme pasi informojnë në kohë për situatën dhe lejojnë marrjen e masave për zgjidhjen dhe përmirësim e tyre.

Të dyja proceset, ai i monitorimit dhe vlerësimit, janë të lidhura ngushtë me njëri - tjetrin. Në parim, monitorimi është proces që nis në momentin që fillon zbatimi i PSZH-së. Në të kundërt, procesi i vlerësimit nuk nis njëkohësit: do të duhet të paktën një vit për të kryer vlerësime mbi zbatimin e PSZH-së. Ndonëse këto dy procese janë të fazuara në kohë, pra nuk nisin që në momentin e hartimit të PSZH-së, është e nevojshme të hartohen metodologji dhe proceset për realizimin e tyre që në konceptimin e PSZH-së.

Hapi 7: Dokumentimi i Planit Strategjik të Zhvillimit (PSZH)

Dokumentimi i PSZH-së përbën etapën e fundit të hartimit të planit strategjik. Përpara se të fillojmë të shkruajmë një dokument strategjik, është e nevojshme të konsiderojnë edhe një herë të gjitha karakteristikat e një Plani Strategjik të mirë. Një tjetër aspekt, i cili duhet konsideruar përgjatë shkrimit të dokumentit lidhet me mbajtjen në fokus të audiencës së cilës do t'i adresohet ky plan. Në këtë drejtim, duhet të konsiderojmë audiencën e brendshme të bashkisë dhe aktorë të jashtëm të saj. Për këtë arsye, dokumenti duhet të shkruhet në një gjuhë sa më të thjeshtë dhe të kuptueshme për të gjithë.

3. Planifikimi buxhetor afatmesëm

Objektivi:

Pjesëmarrësit në trajnim:

- Informohen për kërkesat e reja ligjore në lidhje me procesin e hartimit të programeve buxhetore afatmesme.
- Mund të shpjegojnë lidhjen midis planit strategjik të zhvillimit dhe programit buxhetor afatmesëm.
- Familjarizohen me hapat dhe veprimet, që nevojiten për hartimin e programit buxhetor afatmesëm.

Përmbajtja:

3.1 Planifikimi buxhetor afatmesëm
- 3.1.1 Nga sistemi i planifikimit të integruar në programi buxhetor afatmesëm.
- 3.1.2 Ndërlidhja e buxhetit vjetor (BV) me programin buxhetor afatmesëm (PBA).
- 3.1.3 Objektivat strategjikë dhe programi buxhetor afatmesëm.
- 3.1.4 Funksionet e NjQV-së që kufizojnë fokusin e PBA-së.
- 3.1.5 Roli i NjQV-ve në përmbushjen e funksioneve të tyre.
- 3.1.6 Hapat bazë për formulimin e një PBA-je.

3.2 Qasja e Programit Buxhetor Afatmesëm
- 3.2.1 Proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart në hartimin e PBA-së
- 3.2.2 Orientimi strategjik i programeve të PBA-së
- 3.2.3 Grupi për Menaxhim Strategjik (GMS)

3.3 Programi si komponent kyç i PBA-së
- 3.3.1 Lidhja midis funksioneve, programeve dhe fushave të kompetencës
- 3.3.2 Dobia e përqasjes sektoriale-programore
- 3.3.3 Komponentët kyç të programit PBA – profili i programit
- 3.3.4 Përcaktimi i objektivave të programit

3.1 Programi buxhetor afatmesëm (PBA)

3.1.1 Nga sistemi i planifikimit të integruar në programin buxhetor afatmesëm

Në këtë seksion synohet të jepet një panoramë e përgjithshme përsa i përket sistemit të planifikimit të integruar dhe kalimin në PBA-në e qeverisë qendrore. Sistemi i Planifikimit të Integruar (SPI) është një tërësi parimesh operative që siguron realizimin, në mënyrë sa më të efektshme dhe të harmonizuar, të planifikimit dhe monitorimit të politikave të qeverisë në tërësi[5]. Ai siguron një kornizë të përgjithshme brenda të cilit funksionojnë proceset kryesore të qeverisë për planifikimin financiar dhe të politikave, në mënyrë koherente, të efektshme dhe të integruar. Bazuar në këtë kuadër të planifikimit, shpërndarja e burimeve duhet të drejtohet tek qëllimet e zhvillimit strategjik. Në veçanti, SPI[6] merr parasysh dokumentet e planifikimit të nivelit të lartë, prioritetet e politikave dhe mundësitë për zbatimin e politikave. SPI përbëhet nga pesë procese kryesore:

- **Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim** (SKZHI II)[7];
- **Menaxhimi i Investimeve Publike** si pjesë integrale të PBA-së;
- **Programi i Qeverisë**;
- **Procesi i Integrimit Evropian** (IE), i cili përshkruan masat planifikuese dhe kërkesat për burime për arritjen e objektivave të lidhura me IE, dhe në veçanti, zbatimi i MSA-së;
- Menaxhimi i **Ndihmës së Huaj**, në veçanti, përpjekjet e qeverisë për të rritur në maksimum përdorimin e ndihmës së huaj, në marrëveshje me një gamë konventash ndërkombëtare.

SPI siguron një kuadër të gjerë brenda të cilit funksionojnë proceset kryesore të Qeverisë/Bashkisë për planifikimin financiar dhe të politikave.

Tabelë 11. Hapat drejt sistemit të planifikimit të integruar

Periudha	Hapat
2006	Përcaktimi i arkitekturës së SPI-së, planifikimi i procesit dhe ndërtimi i kapaciteteve.
2007	Zbatimi – Sigurimi se proceset kuptohen dhe institucionalizohen në nivel qendror me anë të ndihmës teknike për çdo ministri.
2008 – 2009	Konsolidimi – Forcimi i përgjegjësisë dhe zgjerimi i kapaciteteve për ofrimin e shërbimeve.

[5] http://shtetiweb.org/2012/12/16/sistemi-i-planifikimit-te-integruar/

[6] SPI miratuar me VKM 256, dt. 2005.

[7] SKZHI-I u hartua për periudhën 2007-2013, dhe u miratua me Vendim të Këshillit të Ministrave në mars të 2008 (VKM Nr. 342, datë 12.03.2008). Ky dokument është paraprirë nga plani i parë i zhvillimit strategjik, *"Strategjia Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik dhe Social – Programi afatmesëm i Qeverisë Shqiptare: Strategjia e Rritjes dhe Uljes së Varfërisë"* (SKZHES 2002-2004).

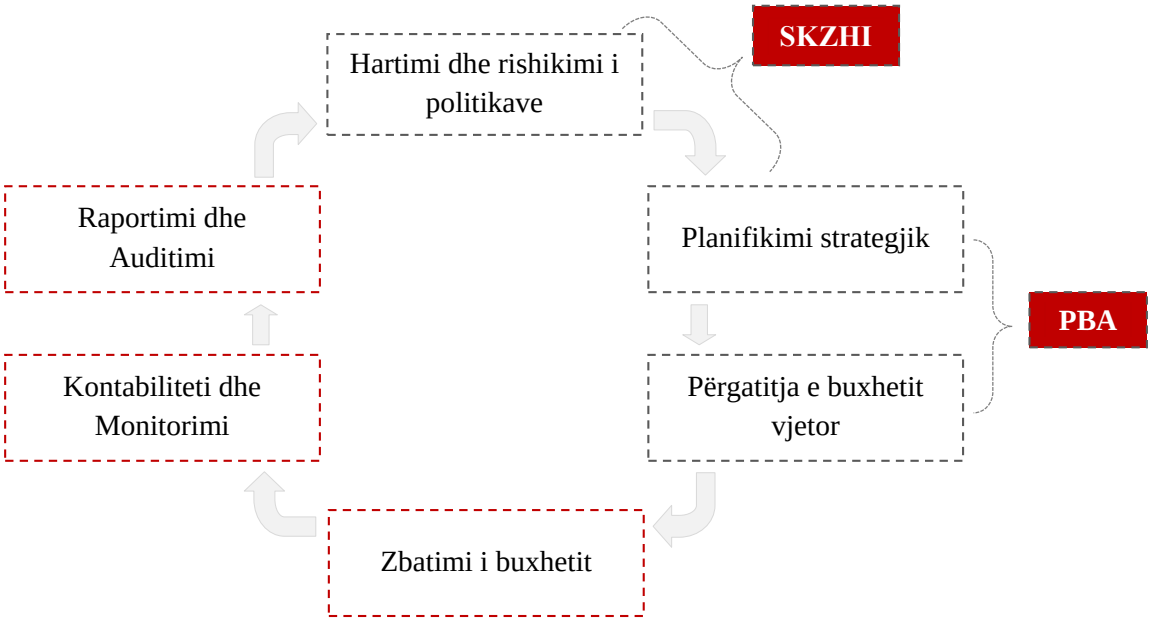
2009	Zbatimi në të gjitha ministritë, duke u fokusuar në zhvillimin organizativ dhe ndërtimin e kapaciteteve brenda të gjitha ministrive në lidhje me hartimin e buxhetit dhe të planeve.
2010	Rritja e cilësisë së zbatimit – Forcimi i përgjegjësive dhe zgjerimi i kapaciteteve për ofrimin e shërbimeve.
Në vijim	SPI II, përditësim dhe përmirësim në vazhdimësi.

Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020 *"është dokumenti që paraqet vizionin për zhvillimin e demokracisë, zhvillimin shoqëror dhe ekonomik të vendit gjatë periudhës 2015-2020, duke ravijëzuar aspiratat për integrim në Bashkimin Evropian"* (SKZHI 2015-2020, faqe 9). Strategjia kombëtare përcakton politika të përballueshme dhe të arritshme në secilin sektor për lëvrimin e qëllimeve të politikës së Qeverisë. Strategjitë sektoriale përfshijnë angazhime politike strategjike nga Programi i Qeverisë, kërkesat për integrim në Evropë, si dhe prioritetet më të rëndësishme në fushën e investimeve publike apo të asistencës së huaj. Strategjitë ndër-sektoriale mbulojnë angazhime politike, të cilat shtrihen në disa njësi të qeverisjes qendrore.

Ndër vite, SPI ka evoluar duke përfshirë dy shtylla bazë për planifikimin strategjik dhe bashkërendimin e politikave në nivel kombëtar: (i) procesi i planifikimit strategjik afatmesëm deri në afatgjatë të SKZHI II, shoqëruar me strategji sektoriale, si udhëheqës i politikëbërjes në përcaktimin e përparësive dhe qëllimeve strategjike kombëtare dhe, (ii) procesi i buxhetimit afatmesëm (PBA) ku çdo ministri dhe agjenci qeveritare duhet të planifikojë në terma tre vjeçarë dhe brenda tavaneve të shpenzimeve, për realizimin e objektivave të politikave si hapa të ndërmjetme në përmbushje të SKZHI II.

Brenda kuadrit të treguar në figurën e mësipërme, Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) siguron që ndarja e burimeve financiare në periudhën afatmesme dhe afatshkurtër të reflektojë drejtpërsëdrejti përparësitë strategjike të përcaktuara në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Horizonti kohor 3-vjeçar për planifikimin e shpenzimeve lejon një parashikueshmëri më të lartë në alokimet e ardhshme të burimeve. SKZHI zbërthehet në politika dhe strategji për ministritë e linjës (strategji sektoriale dhe ndër sektoriale). Këto politika dhe strategji lidhen me burimet financiare - PBA i bën këto lidhje transparente. Viti i parë i PBA-së është buxheti vjetor.

Figurë 4. Lidhja midis SKZHI-së dhe PBA-së[8]



Buxhetimi afatmesëm kërkon që të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet të vlerësohen për periudhën afatmesme. Përveç kësaj, ndarja e burimeve duhet të planifikohet në mënyrë të parashikueshme për periudhën afatmesme. Në nivel qendror, kjo do të thotë se kuadri makroekonomik do të përdoret për të vlerësuar të ardhurat dhe shpenzimet për tri vitet e ardhshme në një mënyrë transparente dhe reale. Këto parashikime makroekonomike përgatiten nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, bazuar në të dhënat e Bankës së Shqipërisë dhe INSTAT-it.

Sistemi i Planifikimit të Integruar kërkon që NjQV-të të marrin parasysh tri dokumente kryesore: a) Planin Strategjik të Zhvillimit (PSZH); b) strategjitë sektoriale për aq sa ndikojnë në funksionet e NjQV-së dhe në zhvillimin vendor, dhe, në të njëjtën mënyrë, c) strategjitë ndër-sektoriale.

3.1.2 Nga PBA tek projekt – buxheti vjetor

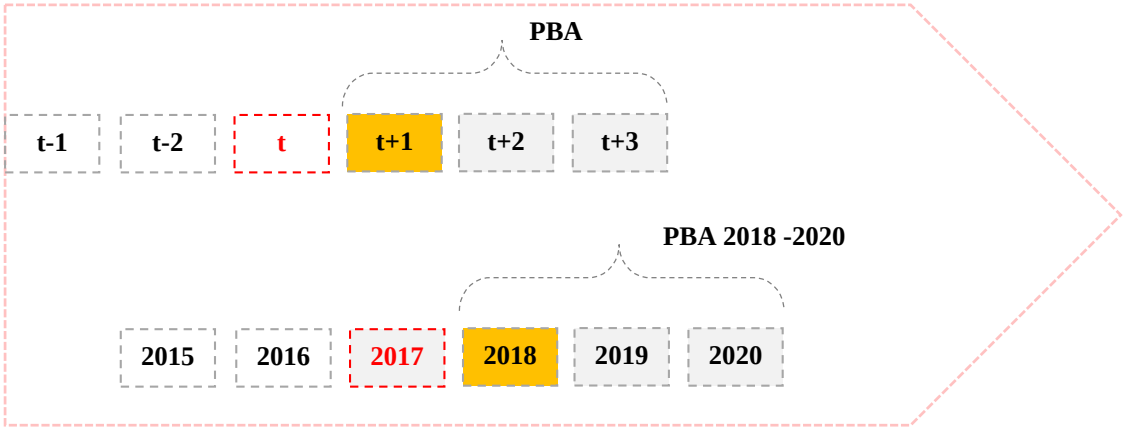
Që në vitet 1990, Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) është bërë një element kyç i reformës së buxhetimit në nivel ndërkombëtar. Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) siguron që alokimet vjetore të buxhetit të reflektojnë prioritetet politike gjatë një periudhe afatmesme (3-vjeçare) duke bërë një lidhje të drejtpërdrejtë midis alokimit të buxhetit dhe objektivave të politikës së programi. Në vendet në tranzicion si Shqipëria, Rusia, Armenia, Gjeorgjia, Bosnja dhe Hercegovina dhe Serbia, kjo qasje e re e buxhetimit u bë e njohur midis viteve 1999 dhe 2000. Në Shqipëri, nisma e parë për të hartuar programin e buxhetit afatmesëm në nivel qendror daton nëntor 1999, ndërsa dokumenti i parë i buxhetit u përpunua në shkurt 2000. Ai përbëhej nga Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) për periudhën 2001-2003. Megjithatë, përfshirja e të gjitha ministrive të linjës

[8] Shih Manualin e Sistemit të Planifikimit të Integruar, DSDC/QSH, f. 12

në këtë proces u zhvillua vetëm mes viteve 2007 dhe 2009. Në ditët e sotme, PBA në nivel qendror vijon të hartohet dhe të përmirësohet në vijimësi. Në nivel vendor, procesi nisi më vonë dhe është në përmirësim të vazhdueshëm

Specifikimi i politikave të programit të orientuara drejt strategjisë dhe prioritarizimi i saj janë përparësi kryesore të buxhetimit sipas programit. Të dyja këto avantazhe vlejnë edhe për buxhetin vjetor. Ky i fundit është vetëm viti i parë i PBA-së.

Figurë 5. Lidhja midis buxhetit vjetor dhe PBA-së



ku:

t-1 dhe t-2	vitet e shkuara;
t	është viti në vazhdim;
t+1	(me të verdhë) përfaqëson vitin e parë të PBA-së dhe buxhetin vjetor
t+2	viti i dytë i PBA-së
t+3	viti i tretë i PBA-së

Hartimi i PBA-së vjen si një kërkesë ligjore jo vetëm për institucionet në nivel qendror, por edhe për ato vendore. Bazuar në ligjin nr. 9936/2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", duke filluar prej vitit 2009 NjQV-të duhet të hartojnë PBA-në. Gjithashtu, ligji nr. 68/2017 "Mbi financat e vetëqeverisjes vendore", në nenin 7 parashikon që *"**Kryetari** i njësisë së vetëqeverisjes vendore i **propozon këshillit** të NjQV-së, **prioritetet strategjike të zhvillimit të njësisë**, **politikën fiskale vendore**, **programin buxhetor afatmesëm dhe projektbuxhetin vjetor**, **huamarrjen vendore**, si dhe rregulla, procedura ose masa të nevojshme për sigurimin e qëndrueshmërisë së sistemit të menaxhimit financiar të njësisë së vetëqeverisjes vendore".*

Në vitet e fundit, NjQV-të kanë fituar përvojë dhe kanë bërë progres me planifikimin e zhvillimit strategjik dhe buxhetimin në terma afatmesëm. Ndonëse me vështirësi, njësitë e qeverisjes vendore po tentojnë të lidhin dokumentet për zhvillimin strategjik me buxhetimin afatmesëm. Kjo praktikë

po orienton gjithnjë e më shumë burimet financiare drejt objektivave strategjikë zhvillimore. Megjithatë, shpesh ndodh që ajo çka është planifikuar në nivel strategjik të hasë vështirësi në zbatim. Krahas mungesës së burimeve financiare apo kufizimit të tyre, faktorë të tjerë si eksperienca dhe vullneti politik kushtëzojnë mbarëvajtjen e këtij procesi.

Qëllimi i PBA-së është të bëjë të zbatueshëm PSZH të NjQV-së, nëpërmjet planifikimit dhe menaxhimit të financave vendore dhe shërbimeve publike për një periudhë 3-vjeçare. Praktikisht, PBA-ja shërben si urë lidhëse ndërmjet planit strategjik të zhvillimit dhe projekt-buxheti vjetor, ku viti i parë i PBA-së shërben si projekt-buxheti vjetor. Dokumenti i PBA-së pasqyron mënyrën e krijimit dhe shpërndarjen e burimeve financiare në terma afatmesëm, nëpërmjet lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës. Për më tepër, PBA-ja mund të shërbejë si një instrument për të vlerësuar performancën financiare dhe planifikuese të NjQV-së, cilësinë e menaxhimit financiar, raportimin dhe kontrollin. Kuptimi i terminologjisë së përdorur në hartimin e PBA-së është një parakusht për përdorimin e saj. Le t'i hedhim një vështrim në disa nga termat ashtu si dhe specifikuar në ligjin nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*:

"Programi buxhetor afatmesëm" – është parashtrimi për tre vjet i planeve të shpenzimeve të buxhetit, përmes lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës.

"Program buxhetor" - është një grup veprimtarish të njësisë së qeverisjes së vendore, që kontribuojnë së bashku në prodhimin e produkteve të identifikueshme dhe të matshme, të cilat ndihmojnë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, në arritjen e objektivave dhe të qëllimeve të politikës buxhetore së tij.

"Qëllim i politikës së programit buxhetor" - është rezultati i dëshirueshëm dhe i matshëm, që arrihet në një periudhë afatgjatë nga veprimtaritë e njësive të qeverisjes së përgjithshme. Qëllimi duhet të shoqërohet nga treguesi i performancës përkatës, vlera bazë dhe vlera që synohet të arrihet.

"Objektiva të politikës së programit buxhetor" - janë rezultatet specifike të matura saktësisht në kohë, sasi dhe kosto, të cilat realizohen në një periudhë afatshkurtër deri afatmesme dhe që përbëjnë hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës së programit buxhetor. Për efekte lehtësie në menaxhim, sugjerohet të jenë 3-4 objektiva për secilin program buxhetor. Edhë në këtë rast, për çdo objektiv të vendosur duhet të përcaktohen treguesit e performancës, niveli bazë dhe ai i synuar të arrihet.

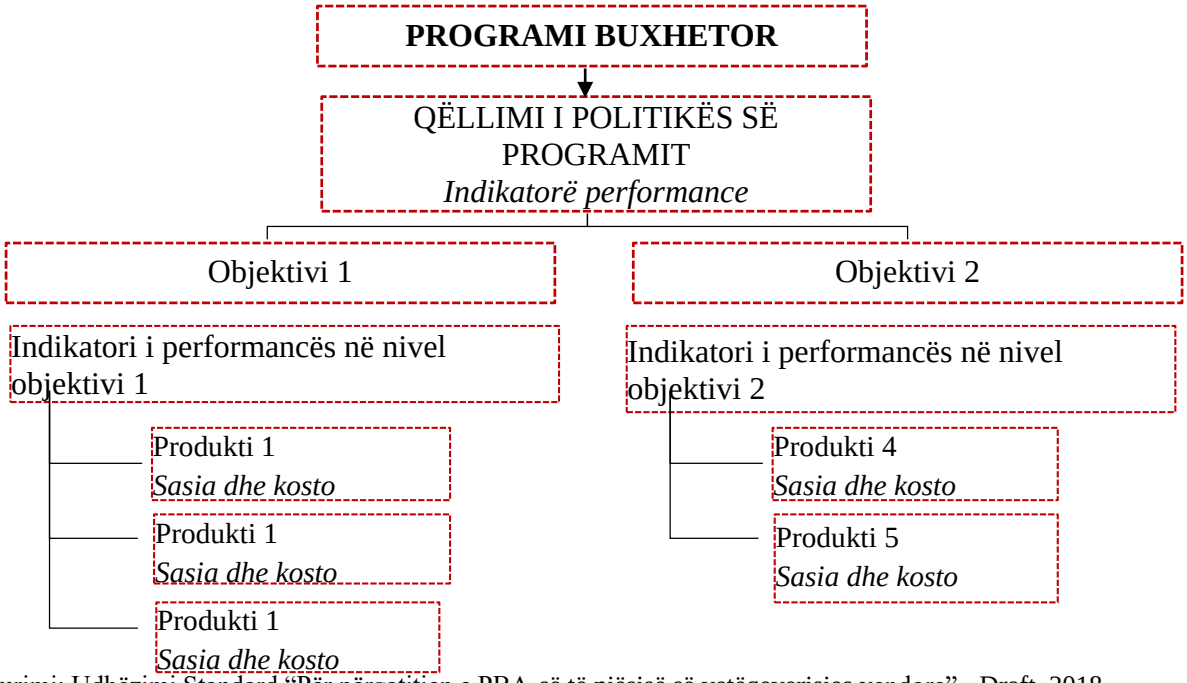
"Inpute" - janë burimet financiare, njerëzore dhe fizike, të përdorura për kryerjen e veprimtarive, që nevojiten për ushtrimin e funksioneve të caktuara dhe që finalizohen me prodhimin e produkteve të caktuara.

"Veprimtari të programeve buxhetore" - janë tërësia e veprimtarive, që kryhen në kuadër të një programi, për realizimin e një produkti.

"Produkte" - janë mallrat dhe shërbimet e siguruara nga kryerja e veprimtarive buxhetore të programit buxhetor. Gjithashtu, ato duhet të jenë të ngjashme në natyrë dhe të orientuara drejt objektivave të caktuara të politikave dhe prioriteteve të njësive të qeverisjes vendore, kur është përshtatshme. Në rastet kur produktet nuk janë homogjene, atëherë dhe nuk kontribuojnë në arritjen e një rezultati, teorikisht ato duhet të ndahen në dy programe buxhetore të veçanta [sipas udhëzimit standard për përgatitjen e PBA-së në nivel vendor (draft 2018)]. Për secilin nga produktet e konsideruara duhet specifikuar njësia matëse, sasia e planifikuar dhe kosto totale e tij.

"Tavan i programit buxhetor afatmesëm" - është kufiri i sipërm i shpenzimeve, brenda të cilit njësitë e qeverisjes së përgjithshme përgatisin kërkesat buxhetore të këtij programi. Drejtuesit e programit duhet ta respektojnë këtë kufi shpenzimesh, kur përgatisin buxhetin e programit. Tavani i programit mund të ndahet më tej në tavanet e programit për paga dhe për blerjet e mallrave dhe të shërbimeve etj.

Figurë 6. Arkitektura e programit buxhetor

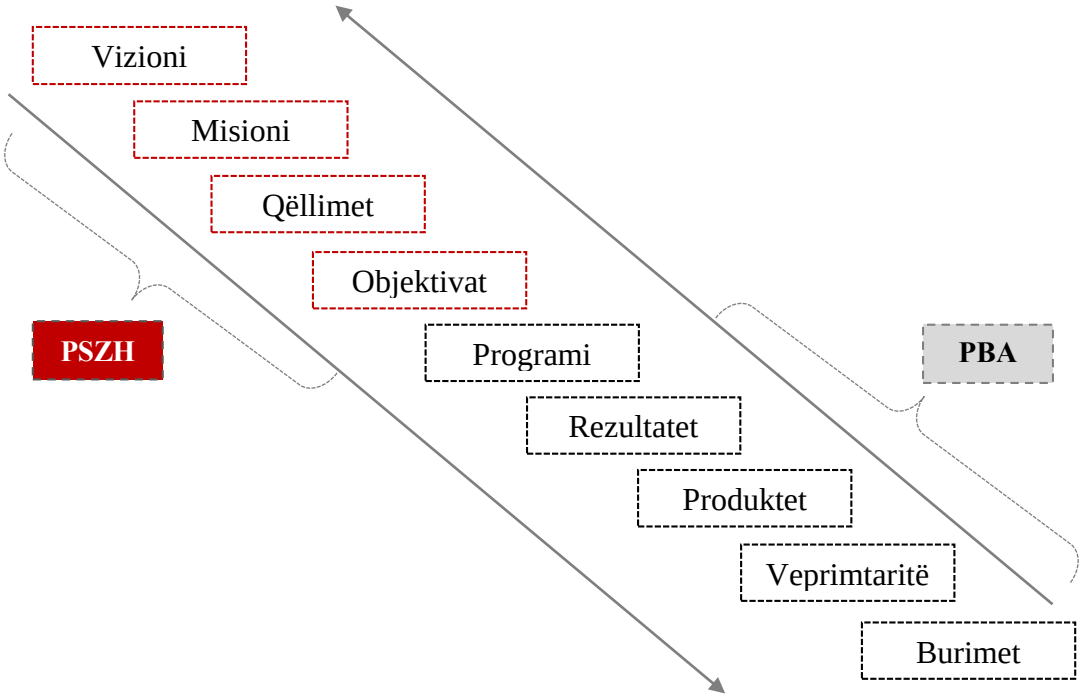


Burimi: Udhëzimi Standard "Për përgatitjen e PBA-së të njësisë së vetëqeverisjes vendore" - Draft, 2018

3.1.3 Objektivat strategjikë dhe Programi i Buxhetit Afatmesëm

Në procesin e hartimit të PBA-së, Plani Strategjik i Zhvillimit (PSZH) luan një rol të rëndësishëm. Ai përbën kornizën logjike për PBA-në. Kur NjQV-të përpunojnë apo shqyrtojnë PBA-në, ata i përkthejnë objektivat prioritarë të PSZH-së në veprimtari konkrete për periudhën afatmesme, ose rishqyrtojnë lidhjen ndërmjet planit të politikave afatgjata (PSZH) dhe buxhetit afatmesëm (PBA).

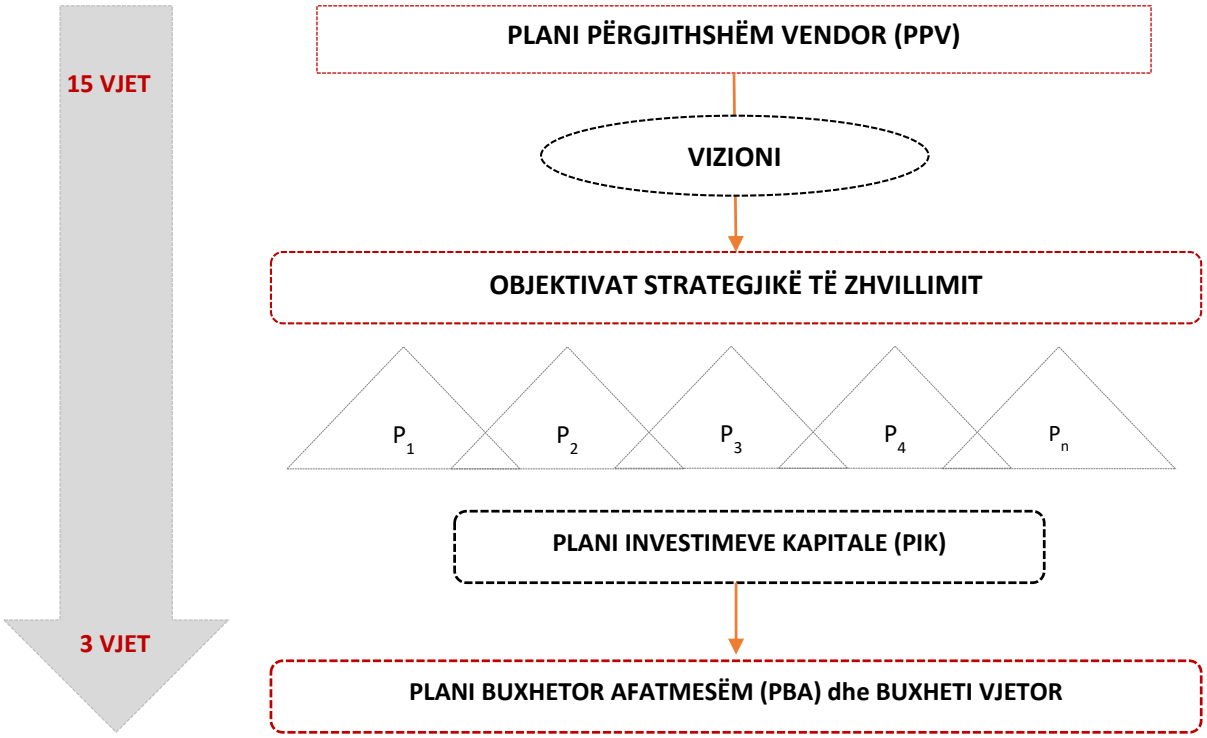
Figurë 7. PSZH dhe PBA



Lidhja midis PSZH dhe PBA siguron që burimet ndahen në përputhje me objektivat dhe qëllimet e planit strategjik dhe reflektojnë prioritetet strategjike të bashkisë. Në këtë mënyrë, sigurohet që procesi i buxhetimit të jetë i orientuar nga politikat dhe të këtë që në fillesat e tij një qasje strategjike.

Aktualisht, pjesa më e madhe e bashkive kanë finalizuar procesin e hartimit të Planit të Përgjithshëm Vendor, pjesë e të cilit është edhe dokumenti i Strategjisë së Zhvillimit për Territorin (SZhT). Ky dokument orienton zhvillimin strategjik të bashkisë në terma afatgjatë. Në dokumentin e strategjisë paraqitet deklarata e vizionit, objektivat strategjikë, programet strategjike dhe projektet strategjike. PPV-ja ka një qasje afatgjatë mes 10-15 vite dhe nuk mund të zbatohet në një vit. Me qëllim operacionalizimin e PPV-së dhe për ta kthyer në një instrument të dobishëm për politikë-bërësit dhe qytetarët, ai duhet të zbatohet hap pas hapi në kohë.
Zbatimi në kohë dhe përmbushja e objektivave strategjikë të përcaktuar kërkon burime financiare, në një farë mënyre PPV-ja duhet të lidhet me planifikimin financiar (dokumentin e PBA-së dhe buxhetin vjetor). Urë lidhëse mes PPV-së dhe PBA-së shërben Plani i Investimeve Kapitale. Rregullorja e Planifikimit të Territorit e miratuar me VKM 671/2015, neni 54, pika 5/b, përcakton se plani për zhvillimin e territorit shoqërohet edhe me planin e veprimeve për zbatimin e PPV-së, i cili mes të tjerave përmban *"koston e përgjithshme për zbatimin dhe aktivitetet kryesore të financuara, të shoqëruara me planin e investimeve kapitale"*. Kjo përcakton edhe bazën ligjore kryesore, të cilës i referohet dhe respekton hartimi i dokumentit të Planit të Investimeve Kapitale.

Figurë 8. Nga PPV-ja tek PBA-ja dhe buxheti vjetor



PIK është përgatitur si një dokument financiar strategjik dhe adreson ato investime dhe përmirësime kapitale që konsiderohen si të nevojshme për zbatimin e vendimeve të PPV-së. PIK synon të garantojë:

- mekanizmat e nevojshëm përmes të cilave objektivat strategjike, të identifikuara në SZHT, mund të integrohen më mirë në procesin e planifikimit;
- një lidhje të drejtpërdrejtë midis projekteve kapitale thelbësore dhe prioriteteve të shpenzimeve nëpërmjet shpërndarjes efikase të burimeve në dispozicion;
- parashikime të përmirësuara buxhetore dhe fokusim në qëllimet afatgjata;
- përdorimi i parave për shpenzimet publike në mënyrë efektive dhe efikase, nga pikëpamja ekonomike;

Plani buxhetor afatmesëm jep një panoramë mbi disponueshmërinë e burimeve financiare për mbulimin e shpenzimeve korrente dhe mundësinë e realizimit të shpenzimeve kapitale apo zhvillimore. Për më tepër, PBA-ja identifikon cilët nga projektet e identifikuara në SZHT janë të realizueshëm në terma afatmesëm nga njësia e vetëqeverisjes vendore. Integrimi progresiv i këtyre projekteve në dokumentin e PBA-së kryhet nëpërmjet rezervimit të fondeve përkatëse vit pas viti. Legjislacioni vendas mbi financat vendore dhe praktikat e mira në menaxhimin e financave publike kërkojnë që të gjithë projektet e investimit të përfshihen në dokumentin e buxhetit dhe veprimet jashtë buxhetit të evitohen në maksimum.

Punë në grup 2. Lidhja midis PSZH-së dhe PBA- së

Detyra:	Të prodhohet një skicë skematike dhe e thjeshtë, që ilustron lidhjen midis Planit Strategjik të Zhvillimit (PSZH) dhe Programit Buxhetor Afatmesëm (PBA).
Madhësia e grupit:	4-6 pjesëmarrës
Koha për punën në grup:	30 minuta
Materialet e punës:	Tabakë të mëdhenj letre.
Koha e raportimit:	10 minuta për secilin grup.
Reporter:	1 person për secilin grup pune.

Puna në grup 1 ka si synim të bëjë të mundur që pjesëmarrësit ta kuptojnë edhe më mirë lidhjen midis PSZH-së dhe PBA-së. Rezultati i këtij ushtrimi do të jetë pika e rëndësishme fillestare për Modulin 2, ku lidhja midis PSZH-së dhe PBA-së do të shtjellohet me më shumë hollësi.

3.1.4 Funksionet e NjQV-së që kufizojnë fokusin e PBA-së të NjQV-së

Gjatë hartimit të planit buxhetor afatmesëm, NjQV-të duhet të marrin parasysh të gjitha fushat e kompetencës nën përgjegjësinë e tyre. Bazuar në ligjin nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" njësitë e qeverisjes vendore ushtrojnë funksione të veta, kompetenca dhe funksione të deleguara. Këto të fundit u transferohen njësive të vetëqeverisjes vendore me ligj ose me marrëveshje dhe shoqërohen nga transferta të mjaftueshme për të financuar koston e ushtrimit të tyre. Në ligjin nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*, neni 22 përcakton se *"njësitë e vetëqeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta në mënyrë të plotë dhe të pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore dhe ligjet në fuqi."*

Bazuar në ligjin nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"* njësitë e qeverisjes vendore ushtrojnë funksione dhe kompetenca në fushat e mëposhtme:

- Infrastrukturës dhe shërbimeve publike

    - Prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pijshëm.
    - Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e ujërave të ndotura.
    - Mbledhjen dhe largimin e ujërave të shiut dhe mbrojtjen nga përmbytjet në zonat e banuara.
    - Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve vendore dhe sinjalizimit rrugor, të trotuareve dhe shesheve publike vendore.
    - Ndriçimin e mjediseve publike.
    - Transportin publik vendor.

- Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e varrezave publike, si dhe garantimin e shërbimit publik të varrimit.
- Shërbimin e dekorit publik.
- Parqet, lulishtet dhe hapësirat e gjelbra publike.
- Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake.
- Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor para universitar, me përjashtim të shkollave profesionale.
- Administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe çerdhe.
- Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave të shërbimit parësor shëndetësor dhe zhvillimin e aktiviteteve edukuese e promovuese në nivel vendor, të cilat lidhen me mbrojtjen e shëndetit, si dhe administrimin e qendrave e të shërbimeve të tjera në fushën e shëndetit publik, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
- Planifikimin, administrimin, zhvillimin dhe kontrollin e territorit, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

- Shërbimeve sociale

  - Krijimin dhe administrimin e shërbimeve sociale, në nivel vendor, për shtresat në nevojë, personat me aftësi të kufizuara, fëmijët, gratë, gratë kryefamiljare, gratë e dhunuara, viktima të trafikut, nëna apo prindër me shumë fëmijë, të moshuarit etj., sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - Ndërtimin dhe administrimin e banesave për strehimin social, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
  - Ndërtimin dhe administrimin e qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore.
  - Krijimin, në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për mirëqenien sociale, të fondit social për financimin e shërbimeve, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

- Kultura, sporti dhe shërbimet argëtuese

  - Zhvillimin, mbrojtjen dhe promovimin e vlerave e të trashëgimisë kulturore me interes vendor, si dhe administrimin e objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.
  - Organizimin e aktiviteteve kulturore dhe promovimin e identitetit kombëtar e lokal, si dhe administrimin e objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.
  - Zhvillimin, mbrojtjen dhe promovimin e bibliotekave e të ambienteve për lexim, me qëllim edukimin e përgjithshëm të qytetarëve.
  - Organizimin e aktiviteteve sportive, çlodhëse e argëtuese, zhvillimin dhe administrimin e institucioneve e të objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.

- Mbrojtja e mjedisit

    - Sigurimin, në nivel vendor, të masave për mbrojtjen e cilësisë së ajrit, tokës dhe ujit nga ndotja.
    - Sigurimin, në nivel vendor, të masave për mbrojtjen nga ndotja akustike.
    - Zhvillimin e aktiviteteve edukuese dhe promovuese, në nivel vendor, të cilat lidhen me mbrojtjen e mjedisit.

- Bujqësi, zhvillim rural, pyje dhe kullota publike, natyrës dhe biodiversitetit

    - Administrimin, shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit, të transferuar në pronësi të tyre, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
    - Administrimin dhe mbrojtjen e tokave bujqësore e të kategorive të tjera të resurseve, si toka të pafrytshme etj., sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
    - Krijimin dhe administrimin e sistemit vendor të informacionit dhe këshillimit bujqësor e rural, sipas legjislacionit në fuqi.
    - Krijimin dhe administrimin e skemave vendore të granteve për bujqësinë e zhvillimin rural, të financuara nga buxheti lokal dhe/ose me bashkëfinancim nga të tretët, duke garantuar akses të balancuar gjinor.
    - Administrimin e fondit pyjor dhe kullosor publik, sipas legjislacionit në fuqi.
    - Mbrojtjen e natyrës e të biodiversitetit, sipas legjislacionit në fuqi.

- Zhvillimi ekonomik vendor

    - Hartimin e planeve strategjike të zhvillimit e të programeve për zhvillimin ekonomik vendor.
    - Ngritjen dhe funksionimin e tregjeve publike dhe të rrjetit të tregtisë.
    - Mbështetjen për zhvillimin e biznesit të vogël, nëpërmjet veprimtarive nxitëse, të tilla si panaire e reklama në vende publike.
    - Organizimin e shërbimeve në mbështetje të zhvillimit ekonomik vendor, si informacioni për bizneset, aktivitetet promovuese, vënia në dispozicion e aseteve publike etj.
    - Publikimin e broshurave informative, krijimin e portaleve me profil ekonomik etj.
    - Dhënien e granteve financiare për mbështetjen e aktiviteteve të biznesit të vogël e të mesëm, sipas mënyrës së përcaktuar në legjislacionin në fuqi, duke garantuar akses të balancuar gjinor.

- Siguria publike

- Mbrojtjen civile, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
- Garantimin e shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
- Garantimin e mbarëvajtjes së marrëdhënieve në komunitet, parandalimin dhe ndërmjetësimin për zgjidhjen e konflikteve në komunitet.
- Parandalimin e kundërvajtjeve administrative, forcimin, inspektimin dhe monitorimin e zbatimit të rregulloreve e të akteve të njësive të vetëqeverisjes vendore brenda juridiksionit të tyre vendor dhe në përputhje me përcaktimet ligjore.

Krahas funksioneve dhe kompetencave ekskluzive, njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë edhe funksione të deleguara. Bazuar në përkufizimin e dhënë në ligjin 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore", funksionet e deleguara janë *"ato funksione të qeverisë qendrore, ushtrimi i të cilave u delegohet njësive të vetëqeverisjes vendore."* Ministritë, sipas fushave të përgjegjësisë, kanë të drejtë të monitorojnë dhe të mbikëqyrin NjQV-të mbi mënyrën dhe aplikimin e standardeve kombëtare, të përcaktuar në legjislacionin përkatës. Gjithashtu, NjQV-të i nënshtrohen kontrollit të jashtëm financiar nga organet e qeverisjes qendrore për përdorimin e fondeve të kushtëzuara për ekzekutimin e funksioneve të deleguara.

Bazuar në legjislacionin vendas, qeveria qendrore i transferon funksionet e deleguara tek NjQV-me ligj ose me marrëveshje. NjQV-të administrojnë ushtrimin e funksioneve të deleguara bazuar në legjislacionin përkatës. Ajo çka është më e rëndësishme është që *"në çdo rast delegimi i funksioneve shoqërohet nga transferta e mjaftueshme e qeverisjes qendrore për të financuar koston e ushtrimit të këtyre funksioneve."*

Krahas sa u tha më sipër, ligji 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" parashikon disa elementë për funksionet e deleguara:

- Funksionet dhe kompetencat e deleguara janë të detyrueshme ose jo të detyrueshme.
- Funksione dhe kompetenca të detyrueshme janë ato të përcaktuara me ligj.
- Institucionet qendrore, kur lejohet me ligj, autorizojnë bashkinë ose qarkun të kryejnë funksione të caktuara, duke përcaktuar, kur është e nevojshme, procedurat e kryerjes e të kontrollit për zbatimin e tyre.
- Institucionet qendrore mund të autorizojnë bashkinë dhe/ose qarkun të ushtrojnë një kompetencë të vetme për një funksion të caktuar.
- Bashkisë ose qarkut mund t'u delegohen funksione dhe kompetenca të tjera jo të detyrueshme, mbi bazën e një marrëveshjeje midis njësisë së vetëqeverisjes vendore përkatëse dhe institucionit qendror përgjegjës me ligj për këtë funksion ose kompetencë.
- Në çdo rast qeverisja qendrore u garanton njësive të vetëqeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara.

- Bashkia ose qarku, me nismën e tyre, mund të përdorin burimet e veta financiare për ushtrimin e funksioneve e të kompetencave të deleguara, me synim ngritjen në nivel më të lartë të shërbimit në interes të bashkësisë.

Në ligjin 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" parashikohet që njësitë e vetëqeverisjes vendore mund të bashkëpunojnë ndërmjet tyre për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve. Kjo vlen si për njësitë e qeverisjes vendore vendase ashtu edhe për ato të shteteve të huaja. Në rastin e këtyre të fundit, përpara se të lidhet marrëveshja, NjQV-të duhet të marrin mendimin e Ministrisë së Punëve të Jashtme. Specifikisht në nenin 14 parashikohet që *"për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë NjQV, brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme, mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion dhe/ose shërbim që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet lidhjes dhe zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësive të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë."*

Çdo marrëveshje bashkëpunimi ndërvendor duhet të përmbajë detaje si: (1) qëllimin e marrëveshjes; (2) funksionet që do të ushtrohen nga secila bashki apo në mënyrë të përbashkët; (3) mënyra me anë të së cilës do të plotësohet qëllimi; (4) shkalla dhe kohëzgjatja e delegimit të kompetencave; (5) mënyra dhe masa e kontributit financiar përkatës dhe e ndarjes së të ardhurave e të përfitimeve të tjera.
Më tej, që marrëveshja të jetë efektive ajo duhet të miratohet nga këshillat përkatës të secilës prej NjQV-ve që janë palë në marrëveshje. Detyrimi financiar për secilën nga njësitë e qeverisjes vendore të përfshira, miratohet çdo vit si zë i veçantë në buxhetin vendor.

Dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore, brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme, si dhe me institucione të qeverisjes qendrore, mund të lidhin marrëveshje të përbashkët për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara. Personi juridik i krijuar quhet **subjekt i kompetencave të përbashkëta.** Për secilën palë përcaktohet ndihmesa financiare, ndihmesa me shërbime, ndihmesa me pajisje dhe me punonjës të kualifikuar ose çdo aset tjetër i nevojshëm për përmbushjen e objektivave. Është e rëndësishme që brenda një afati kohor prej 30 ditësh nga nënshkrimi i marrëveshjes, subjekti i kompetencave të përbashkëta të njoftojë zyrtarisht prefektin. Marrëveshja bëhet e zbatueshme në vijim të shprehjes së ligjshmërisë nga prefekti brenda afateve të përcaktuara në ligj

3.1.5 Roli i NjQV-ve në përmbushjen e funksioneve të tyre

Njësitë e qeverisjes vendore në përmbushjen e funksioneve të tyre, luajnë tre role: ofrues shërbimesh, rregullatorë dhe katalizatorë.

- NjQV-të si ofrues shërbimesh – sigurisht që ky është roli bazë për NjQV-të. Ai përfshin funksione operative "rutinë" si mbledhja e largimi i mbetjeve, detyra të ndryshme

administrative, pastrimi dhe mirëmbajtja e hapësirave publike dhe parqeve, menaxhimi i pronave publike etj. Po ashtu, pjesë e këtij autoriteti është edhe përgjegjësia për kryerjen e investimeve publike, përmirësimin dhe mirëmbajtjen e shërbimeve, pavarësisht se tradicionalisht kjo përgjegjësi ka qenë e përbashkët me qeverinë qendrore.

- NjQV-të si rregullator – ky është roli i dytë i NjQV-ve dhe është bërë më i rëndësishëm në sajë të zgjerimit të sektorit privat. Në këtë rol, NjQV-të sanksionojnë rregulla për bashkëjetesën në komunitet dhe bashkekzistencën e interesit privat dhe atij publik.
- NjQV-të si katalizator – ky rol lidhet me përgjegjësinë e njësive të qeverisjes vendore për zhvillimin ekonomik dhe social në territorin e tyre. Kjo përfshin nxitjen e "lëvizjes së komunitetit" dhe krijimin e mjedisit të përshtatshëm për zhvillimin ekonomik.

3.1.6 Hapat bazë për formulimin e një PBA-je

NjQV-të në Shqipëri kanë detyrim të hartojnë programin buxhetor afatmesëm sipas specifikimeve legjislative.

Tabelë 12. Kalendari për përgatitjen e PBA-së

Aktiviteti	Përgatitet nga:	Miratohet nga:	Afati:
Kalendari për hartimin e PBA-së dhe projektbuxhetit vjetor	Kryetari i NjQV-së	Këshilli i NjQV-së	Deri më 31 Dhjetor Viti (t) *(hyn në fuqi në datë 01/01 të vitit pasardhës viti (t+1))*
Vlerësimet dhe parashikimet e të ardhurave	Paraqitet nga Kryetari i NjQV-së	Këshilli i NjQV-së	31/01/Viti *(miratohet nga KB brenda 01/03/* Viti (t)*)*
Tavanet përgatitore të shpenzimeve të PBA-së në nivel programi buxhetor	Propozohen nga Kryetari i NjQV-së	Këshilli i NjQV-së	01/03/Viti dhe duhet të miratohen brenda 15/03/ Viti (t)
Udhëzim i brendshëm për përgatitjen e PBA-së me tavanet buxhetore të miratuara për çdo program dhe shpërndarje e tij tek njësitë shpenzuese	GMS & EMP & Drejtoritë/Departamentet përkatëse	Kryetari i NjQV-së	5 ditë nga miratimi i tavaneve përgatitore - data 20/03/ Viti (t)
Përgatitja e kërkesave buxhetore brenda tavaneve përgatitorë dhe argumentimi për fonde shtesë.	EMP-të & Drejtoritë/Departamentet përkatëse		Gjatë muajit prill të Vitit (t)
Përgatitja e tavaneve përfundimtare	Kryetari i NjQV-së	Këshilli i NjQV-së	Në muajin Korrik dhe miratohen nga Këshilli i NjQV-së brenda 20/07/ Viti (t)
Udhëzimin plotësues për përgatitjen e buxhetit të njësisë dhe e shpërndan tek të gjitha njësitë shpenzuese	Kryetari i NjQV-së	Kryetari i NjQV-së	5 ditë nga miratimi tavaneve përfundimtare – datë 25/07/ Viti (t)
Njësitë shpenzuese përgatitin dhe paraqesin kërkesat buxhetore brenda tavaneve përfundimtare	EMP & GMS		01/08/ Viti (t)
Hartimi i dokumentit të parë të PBA-së	Kryetari i NjQV-së	Kryetari i NjQV-së	30/05/Viti (t)
Dërgimi në MFE i dokumentit të PBA-së	Kryetari i NjQV-së		01/06/Viti (t)
MFE dërgon opinionin e saj në lidhje me PBA-në tek NjQV-ja	MFE		20/06/Viti (t)
PBA-ja së bashku me opinionin e MFE-së	Kryetari	Këshilli i NjQV-së	20/06/Viti (t)

dërgohet për miratim në këshillin e njësisë.			
Miratimi i PBA-së		Këshilli i NjQV-së	30/06/Viti (t)
Publikimi i PBA-së	Kryetari i NjQV-së		05/07/Viti (t)
Udhëzimi plotësues për rishikimin e PBA-së	MFE	MFE	10/07/Viti (t)
Rishikimi i PBA-së			Korrik – Gusht Viti (t)
Takime konsultuese me publikun			1 – 15/09/Viti (t)
Rishikim PBA-ja dhe ri-dërgim në MFE	NjQV-ja		15/09/Viti (t)
MFE organizon seanca konsultimi me MFE	MFE		05/10/Viti (t)
MFE dërgon opinionin përfundimtar tek njwsia vendore	MFE		20/10/Viti (t)
Miratimi i PBA-së dhe projekt – buxhetit vjetor	Kryetari i NjQV-së	Këshilli i NjQV-së	30/11/ Viti (t) dhe miratohet brenda datës 25/12/Viti (t)
Publikimi i PBA-së, buxhetit vjetor dhe materialeve shoqëruese	Kryetari i NjQV-së		31/12/Viti (t)

Burimi: Ligji 68/2018 "Për financat e vetëqeverisjes vendore"

Punë në grup 3. Politika e programit

Detyra:	Evidentimi i programeve buxhetore të aplikuara në NjQV-të përkatëse dhe hartimi i politikës së programit dhe objektivave.
Madhësia e grupit:	4-6 pjesëmarrës: 3 grupe pune për tre programe të ndryshme.
Koha për punën në grup:	30 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4.
Koha e raportimit:	10 minuta për secilin grup.
Reporter:	1 person për secilin grup pune.

Puna në grup 2 ka si synim të bëjë të mundur që pjesëmarrësit të evidentojnë cilët nga 36 programet buxhetore të listuara në Instrumentin e Planifikimit Financiar (IPF) gjejnë zbatim në njësinë e tyre. Më tej, për tre programe të identifikuara duhet të hartojnë deklaratën e politikës së programit dhe objektivat e tij.

3.2 Programi Buxhetor Afatmesëm

Ligji nr. 9936/2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", përkufizon program buxhetor afatmesëm (PBA) si *"parashtrimi për tre vjet i planeve të shpenzimeve të buxhetit, përmes lidhjes së drejtpërdrejtë të programeve me veprimtaritë, produktet, objektivat dhe qëllimet e politikës.* Nga përkufizimi i mësipërm parashikimet e shpenzimeve duhet të jenë të lidhura me një plan politikash sipas programeve. Për çdo program, PBA duhet të sigurojë informacionin mbi qëllimet dhe objektivat e programit, produktet dhe aktivitetet e planifikuara së bashku me shpenzimet dhe të ardhurat e planifikuara për çdo program.

Gjatë të gjithë procesit të hartimit të PBA-së duhet të respektohen disa parime themelore:

- Dokumenti i PBA-së duhet të jetë i plotë dhe të mbulojë të gjitha fondet e shpenzuara nga NjQV-ja;
- Dokumenti duhet të hartohet në një formë lehtësisht të kuptueshme nga lexuesi, qoftë anëtar i këshillit vendor qoftë qytetar i thjeshtë pasi ai është një instrument komunikimi me publikun, shumë i rëndësishëm;
- Përgatitja e buxhetit (në veçanti identifikimi i prioriteteve) duhet të rezultojë nga një proces konsultimi publik i gjerë: dëgjesat publike organizohen për paketën fiskale nga njësia përgjegjëse në bashki dhe gjatë procesit të planifikimit të shpenzimeve me qëllim marrjen e reagimeve dhe sugjerimeve përpara se buxheti të miratohet;
- Këshilli i njësisë së qeverisjes vendore, nëpërmjet komisioneve përkatëse, duhet të luajë një rol aktiv në kontrollin e shpenzimeve;
- Buxheti i propozuar duhet të mundësojë ofrimin e shërbimeve publike në mënyrën më të mirë të mundshme për komunitetin;
- Projektet e investimeve duhet të organizohen në fisha dhe të përmbajnë informacion të saktë mbi koston për realizimin e tyre dhe kohëzgjatjen në kohë, koston për mirëmbajtjen në kohë dhe sa ato janë në linjë me objektivat strategjikë zhvillimorë afatgjatë.

Përgatitja e PBA-së duhet të organizohet si proces transparent dhe gjithëpërfshirës për planifikimin e të ardhurave dhe të shpenzimeve për një periudhë tre-vjeçare.

Tabelë 13. Tiparet kryesore të PBA-së

Tiparet	Përshkrimi
Shumëvjeçar	Ofron informacion planifikimi për tre vjet: t+1, t+2, t+3, duke shtuar këtu shifrat e vitit të kaluar dhe buxhetin për vitin aktual.
Integrues	Ndërthur planifikimin financiar me planifikimin e politikave.
Me bazë të gjerë	Përfshin informacion buxheti për të gjitha njësitë shpenzuese në varësinë e NjQV-së.
I orientuar nga performanca	Ofron informacion për qëllimet, objektivat dhe përcakton synimet për t'u arritur.

Në mënyrë të tërthortë, çdo buxhet paraqet (apo duhet të paraqesë) një deklaratë të qëllimeve të komunitetit. Minimalisht, shpërndarja e burimeve financiare ndërmjet funksioneve të ndryshme reflekton njëkohësisht qëllimet e veçanta që qeverisja vendore shpreson të arrijë dhe prioritetet relative të caktuara për çdo qëllim. Përveç kësaj, buxheti pasqyron filozofinë qeverisëse të të zgjedhurve vendorë. Duke programuar fondet për aktivitete të caktuara, duke zvogëluar apo mos financuar funksione të caktuara, politikë-bërësit sinjalizojnë se cilat janë prioritetet/shërbimet që qeverisja vendore do të (ose nuk do të) përpiqet të sigurojë. Planifikimi i shpërndarjes së burimeve financiare në dispozicion përbën në vetvete një përmbledhje të qëllimeve të politikës dhe pritshmërive të komunitetit. *Për ta përmbledhur*, buxheti shërben si një deklaratë e qëllimeve të komunitetit në momentin kur dokumenti dhe mesazhi i buxhetit zbulojnë filozofinë e të zgjedhurve vendorë dhe kur arrin të ndërlidhë këtë filozofi me aktivitetet ose shërbimet e propozuara me nevojat dhe pritshmëritë e komunitetit.

PBA - ja mund të përdoret si instrument për të forcuar disiplinën fiskale në periudhën afatmesme. Në këtë drejtim, NjQV-të duhet të kryejnë parashikime realiste të të ardhurave dhe planifikim shpenzimesh të kujdesshëm. Plani për shpenzime duhet të përputhet plotësisht me tavanet. Këto tavane duhet të ndërtohen duke konsideruar koston për implementimin e politikave të programit. Në këtë mënyrë, PBA-ja shërben si një mekanizëm kontrolli i shpenzimeve që në fazat e para të hartimit të tij.

PBA –ja është premtim i madh dhe i verifikueshëm i politikë-bërësve ndaj qytetarëve të tyre. Në këtë mënyrë, ai shërben si një instrument vlerësimi, llogaridhënie nga komuniteti.

3.2.1 Proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart në hartimin e PBA-së

Bazuar në legjislacionin në fuqi, NjQV-të duhet të hartojnë dokumentin e PBA-së me frekuencë vjetore, për tre vitet në vijim. Në këtë mënyrë, ai shërben si ushtrim i përhershëm dhe mbështetet në proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart.

Tabelë 14. Rruga e hartimit të PBA-së

Tavani i shpenzimeve	Lart – poshtë	Poshtë – lart
	Zgjedhje strategjike	Zgjedhje operacionale
Qëllimi politikës së programit	↓ e dëshiruar	↑ e realizueshme
Objektivat e politikës së programit		
Produktet e programit		
Aktivitetet e programit		
Burimet e programit		

Procesi nis me konsideratat mbi kuadrin strategjik për hartimin e politikave në nivel vendor. Shqyrtimi i politikave vendore përfshin pasqyrimin e orientimeve të përgjithshme të PSZH-së së bashku me vlerësimin e rezultateve të arritura në drejtim të objektivave, produkteve dhe aktiviteteve. Korniza makroekonomike përcaktohet nga qeveria qendrore në udhëzimet periodike të cilat u dërgohen NjQV-ve.

Në kontekstin lart-poshtë të hartimit të PBA-së, duhet të realizohen proceset e mëposhtme:

- Projektimi i totalit të të ardhurave të NjQV-së për një periudhë 3-vjeçare, (taksa e tarifa vendore, transferta e pakushtëzuar, e kushtëzuar dhe specifike, donacionet, granti konkurrues për projekte në vazhdim, aktiviteti ekonomik dhe huaja për rastet kur është nënshkruar marrëveshja).
- Shpërndarja e burimeve të planifikuara midis programeve të NjQV-së bazuar në prioritetet e planit strategjik. Kjo materializohet në hartimin e tavaneve buxhetore për secilin program buxhetor.

Në kontekstin poshtë-lart të hartimit të PBA-së, duhet të realizohen proceset e mëposhtme:

- Planifikimi i veprimtarive për të përmbushur qëllimet e programit.
- Vlerësimi i kostove për veprimtaritë e planifikuara dhe projekteve të investimeve për secilin program: integrimit të tyre në buxhetin afatmesëm. Buxheti i shpenzimeve duhet të jetë në përputhje me tavanet.
- Parashikimi i burimeve të rezervuara për secilin program (tarifa, gjobat, grantet e kushtëzuara etj.)

Proceset lart-poshtë dhe poshtë-lart në IPF

Le t'i hedhim tani një vështrim të përgjithshëm mbi mënyrën se si zbatohen këto procese në Instrumentin e Planifikimit Financiar (IPF).

Për proceset lart-poshtë, të marrim në konsideratë fletët për vlerësimin e të ardhurave dhe fletët për tavanet buxhetore. Për procesin poshtë-lart, le të konsiderojmë formatet e kërkesave buxhetore. *Ju lutem, konsultoni edhe seksionet përkatëse të manualit IPF për ilustrimin për shpjegimet e mëtejshme!*

Parakusht për fillimin e punës për hartimin e dokumentit të PBA-së është përgatitja e parashikimeve afatmesme për të ardhurat e njësisë së qeverisjes vendore. Për këtë qëllim, në fillim të vitit (brenda datës 31 janar) struktura përkatëse brenda njësisë së qeverisjes vendore përgatit dhe paraqet për miratim në këshill raportin për vlerësimet dhe parashikimet afatmesme të të ardhurave. Në këtë raport përfshihen të dhënat faktike mbi të ardhurat në dy vitet para vitit buxhetor; të ardhurat e planifikuara në vitin buxhetor dhe parashikimet për ecurinë e të ardhurave në tre vitet e ardhshme. Bazuar në sa lartpërmendur, IPF mundëson vlerësimin e të ardhurave në mënyrë të disagreguar ose zë për zë. Praktikisht, për secilin nga zërat e të ardhurave duhet të vlerësohet ndikimi në përqindje i faktorëve të konsideruar. Në rastin e zërave të të ardhurave për të cilat nuk kemi bazë historike, IPF mundëson vendosjen e një vlere për vitin e parë të PBA-së dhe për vitet në vijim mund të aplikohen norma rritëse të gjykuara të përshtatshme. Rëndësi e veçantë i duhet kushtuar faktorëve të konsideruar dhe masës së ndikimit të tyre në nivelin e të ardhurave. Përsa i përket fondeve të transferuara nga qeveria qendrore si transferta të kushtëzuara apo të pakushtëzuara duhet ti referohemi udhëzimeve specifike të nxjerra nga MFE dhe vendosim vlerën përkatëse sipas viteve.

Figurë 9. IPF fletë për parashikimin e të ardhurave

(E1) VLERËSIMI I BURIMEVE BUXHETORE

		-2	-1	0	1									2									
		Viti t-2	Viti i shkuar	Viti aktual	Impakti i mbjes mole ekonomike në %	Impakti i inflacionit në %	Impakti i mbjes së popullsisë në %	Vlerësimi i impaktit nga përmirësimi në %	Përmirësimi i përditësimit të potencialit tatimor në %	Ndryshimi i normës së taksës në %	Vlerësimi i impaktit të faktorëve të ljerë në %	Vlera bazë e të ardhurave të reja	-	Impakti i mbjes mole ekonomike në %	Impakti i inflacionit në %	Impakti i mbjes së popullsisë në %	Vlerësimi i impaktit nga përmirësimi në %	Përmirësimi i përditësimit të potencialit tatimor në %	Ndryshimi i normës së taksës në %	Vlerësimi i impaktit të faktorëve të ljerë në %	Vlera bazë e të ardhurave të reja	-
A	TË ARDHURA NGA BURIMET E VETA	-	-	-									-										-
A.1	TË ARDHURA NGA TAKSAT LOKALE	-	-	-									-										-
A.1.1	Taksa vendore mbi biznesin e vogël	-	-	-									0										0
A.1.2	Taksa mbi pasurinë e paluajtshme	-	-	-									-										-
A.1.2.1	Taksa mbi ndërtesën	-	-	-									0										0
A.1.2.2	Taksa mbi tokën bujqësore	-	-	-									0										0
A.1.2.3	Taksa mbi truallin	-	-	-									0										0
A.1.2.4	Taksa mbi transaksionet e pasurisë	-	-	-									0										0
A.1.3	Taksa vendore në shërbimin hotelier	-	-	-									0										0
A.1.4	Taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja	-	-	-									0										0
A.1.5	Taksa e tabelës	-	-	-									0										0
A.1.6	Taksa vendore mbi të ardhurat e krijuara nga dhuratat, trashëgimi, tes	-	-	-									0										0
A.1.7	Taksa e përkohëshl aaa	-	-	-									0										0
A.1.8	Taksa e përkohëshl bbb	-	-	-									0										0
A.1.9	Taksa e përkohëshl ccc	-	-	-									0										0

		-2	-1	0	1								2								
		Viti t-2	Viti i shkuar	Viti aktual		Përmirësimi i përditësimit të potencialit të tarifës në %	Vlerësimi i impaktit të ndryshimeve ligjore në %	Rritja e pritshme e vëllimit të aktiviteteve në %	Rritja e tarifës për njësi %	Vlerësimi i impaktit të faktorëve të ljerë në %	Vlera bazë e të ardhurave të reja	-		Përmirësimi i përditësimit të potencialit të tarifës në %	Vlerësimi i impaktit të ndryshimeve ligjore në %	Rritja e pritshme e vëllimit të aktiviteteve në %	Rritja e tarifës për njësi %	Vlerësimi i impaktit të faktorëve të ljerë në %	Vlera bazë e të ardhurave të reja	-
A.3	TË ARDHURA NGA TARIFA VENDORE	-	-	-								-									-
A.3.1	Tarifa me menaxhimit te mbetjeve	-	-	-								-									-
A.3.1.1	Tarifa e pastrimit për familjet	-	-	-								0									0
A.3.1.2	Tarifa e pastrimit për institucionet	-	-	-								0									0
A.3.1.3	Tarifa e pastrimit për biznesin	-	-	-								0									0
A.3.2	Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve	-	-	-								0									0
A.3.3	Tarifa për ndriçimin publik	-	-	-								-									-
A.3.3.1	Tarifa për ndriçimin publik nga familjet	-	-	-								0									0
A.3.3.2	Tarifa për ndriçimin publik nga institucionet	-	-	-								0									0
A.3.3.3	Tarifa për ndriçimin publik nga biznesi	-	-	-								0									0
A.3.4	Tarifa për gjelbërimin	-	-	-								-									-

Instrumenti i Planifikimit Financiar (IFP) përdor një tavan të përgjithshëm për çdo program dhe brenda programit janë caktuar tri lloje nën-tavanesh; i pari është për pagat dhe sigurimet shoqërore, i dyti – për blerjet e mallrave dhe shërbimeve (konsumi përveç kompensimit të stafit), i treti – për investimet kapitale. Ndërkohë që tavanet i parë dhe i dytë janë tavane maksimale për konsum, i treti përbën një kërkesë minimale për shpenzime kapitale. Tavani për shpenzime kapitale është mbetja nga tavani i përgjithshëm për të gjitha funksionet minus dy tavanet e konsumit. Kur këta dy tavane janë përdorur, kreu i NjQV-së, së bashku me këshillin, mund të drejtojnë ndarjen strategjike të burimeve sipas funksioneve me tavane të përgjithshme; veç kësaj, autoritetet politike mund të nxisin përparësitë investuese dhe t'i mbajnë nën kontroll shpenzimet e personelit me nën-tavanet.

Figurë 10. IPF fletë për tavanet buxhetore

Burimi: Manuali për Përdorimin e Instrumentit të Planifikimit Financiar, 2018

Me anë të fletëve të formatit të kërkesës buxhetore (FKB) vlerësohen në mënyrë të detajuar shpenzimet dhe të ardhurat e rezervuara për secilin nga programet e identifikuara në IPF.

Në pjesën e sipërme të FKB-së do të gjeni një përmbledhje të totalit të shpenzimeve dhe të ardhurave direkte të planifikuara për këtë funksion dhe një listë kontrolli që ju informon nëse vlerësimet për shpenzimet janë brenda kufijve ose jo. IPF mbledh automatikisht informacionin nga formularët funksionalë të kërkesave buxhetore në nivel programi.

Është themelore që departamenteve të linjës t'u jepet kohë e mjaftueshme për të përgatitur kërkesat e tyre buxhetore. Sipas standardeve ndërkombëtare, një kuadër kohor prej të paktën 4 javësh do të ishte ideal. Procesi i plotësimit të kërkesave buxhetore në qasjen nga poshtë lart, ndjek klasifikimin funksional – programor i implementuar në SIFQ. Në përputhje me klasifikimin funksional-programatik, ka një FKB për secilin. IPF kërkon të ndahen shpenzimet për çdo veprimtari në dy mënyra. Së pari, duhet të bëhet dallimi mes shpenzimeve kapitale (ose kostove të projektit) nga njëra anë, dhe shpenzimeve të përsëritshme, në anën tjetër. Së dyti, duhet të bëhet një zbërthim i shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik, d.m.th., shpenzimet për pagat, shpenzime të tjera aktuale etj. Për çdo aktivitet, FKB ka një seksion për vlerësimin e të ardhurave nga tarifat, grante të kushtëzuara, kontribute, trashëgimi me destinacionin dhe burime të tjera. Dy të fundit i kushtohen aktivitetit, pra granteve të kushtëzuara dhe të ardhurave të rezervuara nga kontributet. Në seksionin e produkteve të IPF-së do të gjeni tabelat dhe grafikët për shpenzime bruto dhe neto për programin. Dallimi ndërmjet shpenzimeve bruto dhe neto janë tarifat dhe të ardhurat e rezervuara për secilin aktivitet ose për secilin program.

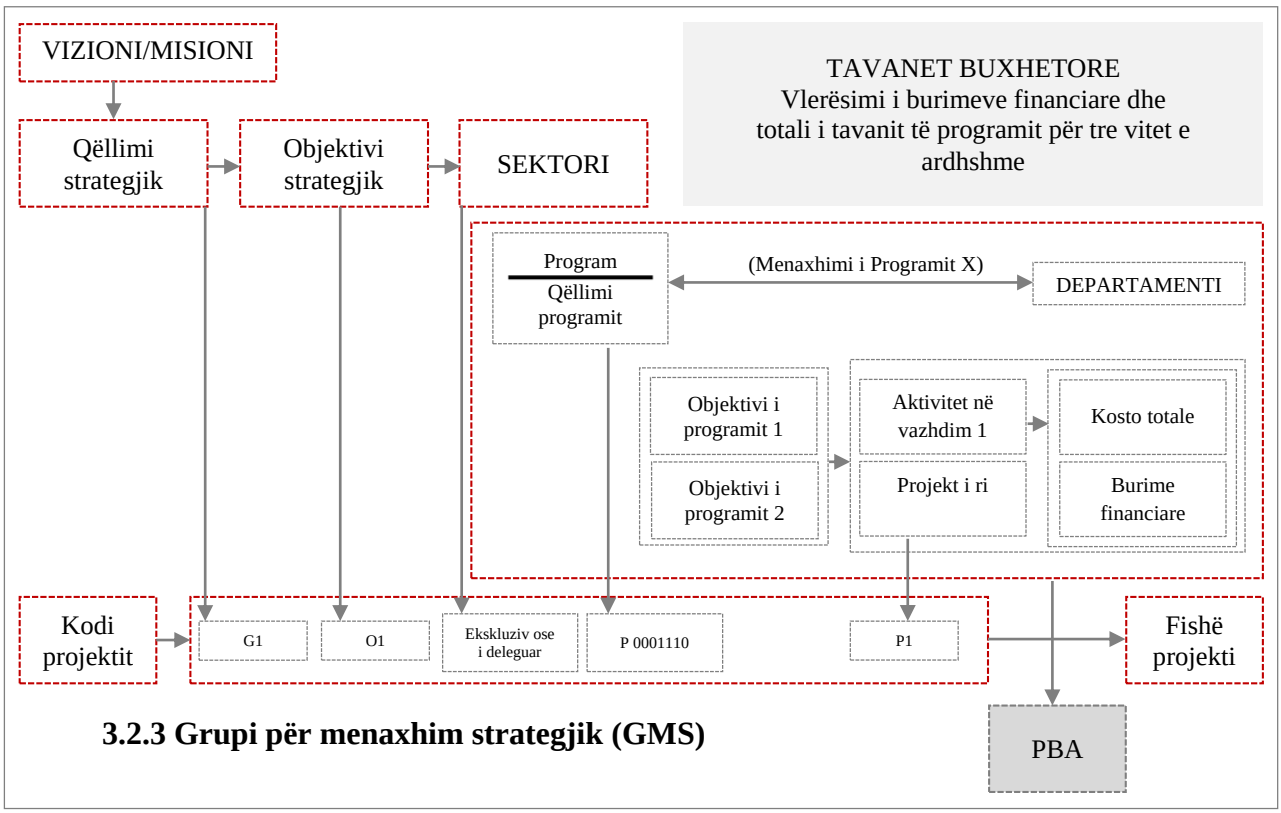
3.2.2 Orientimi strategjik i programeve të PBA

Asnjë Plan Strategjik i Zhvillimit nuk mund të jetë i suksesshëm nëse nuk lidhet me proceset buxhetore. Planet buxhetore në formatin tradicional përballen me vështirësi në momentin që tentohet të krijohet lidhja e prioriteteve strategjike me burimet financiare në dispozicion.

Përdorimi i programit buxhetor afatmesëm lehtëson shpërndarjen e burimeve financiare të kufizuara në përputhje me objektivat dhe prioritetet strategjike të njësisë së qeverisjes vendore. Krahas lehtësimit dhe mundësimit të lidhjes së prioriteteve me burimet financiare, PBA lehtëson gjithashtu pasqyrimin e projekteve të cilat kanë shtrirje kohore shumë-vjeçare. Kjo e fundit vështirësisht mund të realizohet në buxhetin vjetor. Krahasuar me planet buxhetore tradicionale, PBA-ja me bazë performancën shërben edhe si një instrument për të realizuar vlerësimin e zbatimit të buxhetit. Në këtë mënyrë, thjeshtësohet edhe vlerësimi i efektivitetit dhe efikasitetit të përdorimit të burimeve.

Lidhja midis PSZH-së dhe PBA-së ilustrohet në skemën e mëposhtme në mënyrë të detajuar Në këtë kornizë, çdo qëllim dhe objektiv i PSZH-së është i integruar në një funksion të veçantë të njësisë së qeverisjes vendore. Më tej, për secilin nga programet buxhetore identifikohen aktivitetet dhe projektet përkatëse.

Figurë 11. PSZh dhe detajimi i lidhjes me PBA-në.



3.2.3 Grupi për menaxhim strategjik (GMS)

Hapi i parë formal në fillimin e punës për hartimin e PBA-së në NjQV është ngritja e grupeve të punës: GMS dhe EMP. GMS-ja dhe EMP-ja mund të ngrihen me një urdhër të brendshëm të nënpunësit autorizues të njësisë së qeverisjes vendore ose mund të konsistojnë në dy urdhra të ndryshëm. GMS propozon ngritjen e EMP-ve.

Krahas zbatimit të kërkesave ligjore procedurale për organizimin e punës për hartimin e dokumenteve buxhetore, rëndësi të veçantë paraqet përbërja e tij: të gjithë ata që menaxhojnë aktivitete vendore duhet të jenë të përfshirë në procesin e hartimit të PBA-së dhe projekt buxhetit vjetor. Në procesin e hartimit të PBA-së, kryetari/titullari i njësisë së qeverisjes vendore ndihmohet nga nëpunësi autorizues në cilësinë e koordinatorit të Grupit për Menaxhimin Strategjik dhe nëpunësi zbatues në cilësinë e sekretarit të këtij grupi.

Kush është nënpunësi autorizues, nëpunësi zbatues?

Udhëzimi i MFE (2018) "Për procedurat standarde të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm të njësive të vetëqeverisjes vendore" në pikën 21/c citon *"Kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore, si rregull, është Nëpunësi Autorizues i njësisë së vetëqeverisjes vendore, i cili është përgjegjës për zbatimin e menaxhimit financiar dhe kontrollit në të gjitha strukturat dhe programet buxhetore, duke përfshirë planifikimin, zbatimin, monitorimin e kontrolleve të risqeve të lidhura me zbatimin e buxhetit, kontabilitetin dhe raportimin financiar, si dhe përgjegjës për miratimin dhe ndjekjen e rregullave dhe procedurave pjesë e procesit të hartimit të kërkesave buxhetore në përputhje me kërkesat e këtij udhëzimi dhe udhëzimeve vjetore të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm."*

Kryetari i njësisë së qeverisjes vendore *"mund ta delegojë këtë kompetencë, me shkrim tek një nga zëvendëskryetarët e njësisë së vetëqeverisjes vendore".*

Nënpunësi autorizues është dhe **koordinatori** i Grupit për Menaxhim Strategjik. Krahas nënpunësit autorizues të njësisë, sipas udhëzimit standard për hartimin e PBA-së, *"është punonjësi i administratës së njësisë së vetëqeverisjes vendore, i nivelit më të lartë drejtues për financat brenda njësisë së vetëqeverisjes vendore i cili caktohet nga nëpunësi autorizues dhe ka varësi direkte prej tij. Në varësi të pozicionit ku është punësuar, në administratën qendrore të njësisë së vetëqeverisjes vendore ose në njësinë shpenzuese (të varësisë) ai raporton direkt tek nëpunësi autorizues i njësisë së vetëqeverisjes vendore ose tek nëpunësi autorizues i nivelit të dytë.* Në procesin e hartimit të PBA-së, nënpunësi zbatues ka rolin e sekretarit të GMS-së të NjQV-së.

Figurë 12. Shembull urdhër kryetari për ngritjen GMS dhe EMP

REPUBLIKA E SHQIPËRISË
BASHKIA BORA

Adresa: Rruga " Skënderbeu", Bora Bora Tel/Fax: +355223366555558

Urdhër

nr._____datë__/__/2017

Lënda: Për ngritjen e Grupit për Menaxhim Strategjik (GMS) dhe Ekipeve të Menaxhimit të Programeve (EMP)

Mbështetur në ligjin nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore",* ligjin nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë*", ligjin nr. 10296/2010 *"Për menaxhimin financiar dhe kontrollin",* ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* dhe Udhëzimi i Ministrisë së Financave nr. 8/2012 *"Për procedurat standarde të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm"* dhe Udhëzimit të Ministrisë së Financave nr.10/1, 2017 *"Për përgatitjen e buxhetit vendor",*

Urdhëroj:

1. Ngritjen e Grupit për Menaxhim Strategjik (GMS) për hartimin e PBA-së 2018-2020, për Bashkinë Bora, të përbërë si më poshtë

- *Emër Mbiemër (Kryetar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*

2. Ngritjen e Ekipeve të Menaxhimit të Programeve (EMP) për hartimin e PBA-së 2018-2020, për Bashkinë Bora të përbërë si më poshtë:
EMP 1. "……" i përbërë nga:

- *Emër Mbiemër (Kryetar)*

- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- .....

EMP 2. "……" i përbërë nga:

- *Emër Mbiemër (Kryetar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- .....

EMP 3. "……" i përbërë nga:

- *Emër Mbiemër (Kryetar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- .....

EMP 4. "……" i përbërë nga:

- *Emër Mbiemër (Kryetar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- *Emër Mbiemër (Anëtar)*
- .....

Për zbatimin e këtij Urdhëri ngarkohet Grupi për Menaxhim Strategjik dhe Ekipet e Menaxhimit të Programeve të Bashkisë Bora.

Ky urdhër hyn në fuqi menjëherë.

KRYETARI I BASHKISË BORA

ERBLIN BORA

Gjatë të gjithë procesit të hartimit të PBA-së dhe projekt-buxhetit vjetor, GMS-ja duhet të ketë parasysh disa parime themelore:

- Dokumenti i PBA-së duhet të jetë i plotë dhe të mbulojë të gjitha fondet e shpenzuara nga bashkia;
- Dokumenti duhet të hartohet në një formë lehtësisht të kuptueshme nga lexuesi, qoftë anëtar i këshillit vendor qoftë qytetar i thjeshtë pasi ai është një instrument komunikimi me publikun, shumë i rëndësishëm;
- Përgatitja e buxhetit (në veçanti identifikimi i prioriteteve) duhet të rezultojë nga një proces konsultimi publik i gjerë: dëgjesat publike organizohen për paketën fiskale nga njësia

përkatëse në bashki dhe gjatë procesit të planifikimit të shpenzimeve me qëllim marrjen e reagimeve dhe sugjerimeve përpara se buxheti të miratohet;
- Këshilli i njësisë së qeverisjes vendore, nëpërmjet komisioneve përkatëse, duhet të luajë një rol aktiv në kontrollin e shpenzimeve;
- Buxheti i propozuar duhet të mundësojë ofrimin e shërbimeve publike në mënyrën më të mirë të mundshme për komunitetin;
- Projektet e investimeve duhet të organizohen në fisha dhe të përmbajnë informacion të saktë mbi koston për realizimin e tyre dhe kohëzgjatjen në kohë, koston për mirëmbajtjen në kohë dhe sa ato janë në linjë me objektivat strategjikë zhvillimorë afatgjatë.

GMS-ja, në koordinim me titullarin e njësisë, përgatisin tavanet përgatitore të shpenzimeve në përputhje me PSZH-në (apo Strategjinë e Zhvillimit të Territorit) për secilin prej programeve buxhetore bazuar në klasifikimin funksional/programor dhe klasifikimin ekonomik. Në një farë mënyrë, tavanet buxhetore sinjalizojnë dhe politikën e ndjekur nga njësia e vetëqeverisjes vendore dhe sa ajo orientohet drejt zhvillimit afatgjatë të saj. Për këtë qëllim, tavanet duhet të caktohen nga autoritetet politike në një fazë të hershme të procesit të hartimit të buxhetit. Ato gjithashtu duhet të respektojnë dhe të jenë në përputhje me kapacitetin financiar të njësisë së qeverisjes vendore.

Reflektim i shkurtër

Grupi për Menaxhim Strategjik (GMS) në bashkinë tuaj, a ka një mandat të qartë mbi funksionin e tij (krahas parashikimeve legjislative? A është formalizuar GMS me urdhër të kryetarit të njësisë? Sa efektiv është GMS?

Sa Ekipe të Menaxhimit të Programit keni në bashkinë tuaj? Anëtarët e EMP-ve janë të qëndrueshëm apo kanë ndryshuar vit pas viti? Si është komunikim ndërmjet GMS dhe EMP-ve?

3.3 Programi si komponent kyç i PBA-së

3.3.1 Lidhja midis funksioneve, programeve dhe fushave të kompetencës

Në nenin 36 të ligjit nr.68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore", paraqitet qartësisht se *"programi buxhetor afatmesëm vendor përdor klasifikimet buxhetore, të përcaktuara në nenin 11, të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar".*

Thënë ndryshe, programi buxhetor afatmesëm duhet të përfshijë informacione për shpenzimet e kryera në dy vitet e fundit, vitin buxhetor dhe tre vitet në vijim sipas:

- klasifikimit administrativ (njësi shpenzuese);
- klasifikimit ekonomik, i cili përfaqëson klasifikimin e transaksioneve, sipas natyrës ekonomike (paga, sigurime, operative dhe kapitale);
- klasifikimit funksional, i cili përfaqëson një klasifikim të detajuar, sipas funksioneve ose objektivave ekonomiko-socialë që njësia synon të arrijë (COFOG);

Funksionet e ushtruara nga njësitë e qeverisjes vendore apo fushat e kompetencës përcaktohen saktësisht në ligjin nr.139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore". Për të ushtruar këto kompetenca njësitë e qeverisjes vendore kryejnë shpenzime. Klasifikimi i shpenzimeve ndjek një metodologji unike për të gjitha NjQV-të: ky klasifikim bazohet në metodologjinë ndërkombëtare të Klasifikimit të Funksioneve të Qeverisë (COFOG). Në këtë klasifikim qeveria qendrore dhe vendore ushtrojnë 10 funksione:

1. Shërbimet e përgjithshme publike
2. Mbrojtja
3. Rendi dhe siguria publike
4. Çështjet ekonomike
5. Mbrojtja e mjedisit
6. Strehimi dhe komoditetet e komunitetit
7. Shëndetësia
8. Argëtimi, kultura dhe çështjet fetare
9. Arsimi
10. Mbrojtja sociale

Për qeverinë qendrore janë të aplikueshëm të 10 funksionet, ndërsa për qeverisjen vendore janë të aplikueshme nëntë prej tyre. Në nivel vendor nuk kryhet funksioni i mbrojtjes. Funksionet janë të përbërë nga nën-funksionet të cilët më tej zbërthehen në programe buxhetore. IPF do të përdorë tre nivele të klasifikimit të shpenzimeve: funksioni, nën-funksioni dhe programi buxhetor. Të tre këto elementë do të jenë të përshkruar saktësisht në manualin e IPF dhe do të jenë të gatshëm në formatin e e-PBA (shiko shembullin në vijim).

Figurë 13. Funksioni: Mbrojtja e mjedisit

Nën-funksioni 051: Menaxhimi i mbetjeve

Vështrim i përgjithshëm		
Mbledhja, depozitimi i mbeturinave, trajtimi, pastrimi i rrugëve, shesheve, rrugicave, tregjeve, kopshteve publike, parqeve etj.		
05100	Menaxhimi i mbetjeve	• Administrim, mbikëqyrje, inspektim organizim ose mbështetje e sistemeve të grumbullimit, trajtimit dhe eliminimit të mbetjeve. • Grante, hua ose financime për të mbështetur funksionimin, ndërtimin, mirëmbajtjen ose përmirësimin e këtyre sistemeve. • Fshirje e rrugëve dhe pastrim i parqeve etj.

Ndodh që fushat e kompetencës së NjQV-ve të përmbajnë elementë të cilët në momentin e kryerjes së shpenzimeve për to, të klasifikohen në funksione, nën-funksione apo programe buxhetore të ndryshme. Thënë ndryshe, nuk ka përputhje të drejtpërdrejtë me çka ligji nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" përcakton si funksione dhe kompetenca të NjQV-së dhe strukturës sektoriale – programore të shpenzimeve të kryera për ushtrimin e tyre. Marrim një rast specifik për të qartësuar ketë lidhje.

Bazuar në ligjin nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore", NjQV-të kanë kompetenca në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike. Në këtë fushë, krahas të tjerave ato kanë kompetenca për *"mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake"* dhe *"ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor para universitar, me përjashtim të shkollave profesionale."*

Shpenzimet e kryera për të ushtruar këto kompetenca klasifikohen në funksione të ndryshme:

- Shpenzimet e kryera për *"mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake"* klasifikohen në funksionin *"Mbrojtja e mjedisit"*, nën-funksioni *"Menaxhimi i mbetjeve"*, programi buxhetor *"Menaxhimit të mbetjeve".*
- Shpenzimet e kryera për *"ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor para universitar, me përjashtim të shkollave profesionale"* klasifikohen në funksionin *"Arsimi"*, nën-funksioni *"Arsimi parauniversitar"*, programi buxhetor *"Arsimi i mesëm i përgjithshëm".*

3.3.2 Dobia e përqasjes funksionale - programore

Sipas parashikimeve të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar, programi buxhetor përkufizohet si një "*grup veprimtarish të njësisë së qeverisjes së përgjithshme, që administrohen efektivisht dhe kontribuojnë së bashku në prodhimin e produkteve të identifikueshme dhe të matshme, të cilat ndihmojnë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, në arritjen e objektivave dhe të qëllimeve të politikës buxhetore së tij."* Thënë ndryshe, programi vlerësohet si një tërësi aktivitetesh të kryera nga njësi organizative për të përmbushur një ose disa funksione të lidhura me njëra-tjetrën të NjQV-së për të siguruar shërbimet ashtu si dhe përcaktuar në program. Koncepti i programit ofron avantazhet e mëposhtme:

- *Lehtëson zbatimin e planit strategjik të zhvillimit:* Me përqasjen tërësore të programit, është më e lehtë të mbështetet PSZH-ja në periudhën afatmesme dhe për të vënë prioritetet e saj në terma konkrete sesa me buxhetin tradicional. Për më tepër, programi kombinon planifikimin financiar me planifikimin e politikave dhe jep informacion më të plotë.
- *Qartëson përgjegjësitë për rezultatet:* Programi menaxhohet nga Ekipi i Menaxhimit të Programit (EMP) udhëhequr nga drejtuesi i ekipit të menaxhimit të programit (DEMP). Ata janë përgjegjës për hartimin e buxhetit të programit (duke përfshirë këtu edhe qëllimet dhe objektivat e programit, produktet dhe rezultatet e planifikuara dhe aktivitetet dhe financat e nevojshme). Krahas fazës së planifikimit, EMP-të janë përgjegjës edhe për zbatimin e tij, d.m.th., për rezultatet.
- *Lehtëson raportimin dhe kontrollin e orientuar drejt strategjisë:* programet e përcaktuara qartë dhe në mënyrë uniforme për të gjitha NjQV-të, me tregues performancë dhe synime të përshtatshme lehtësojnë gjithashtu monitorimin dhe raportimin e ecurisë. Thënë ndryshe, ajo që ishte planifikuar krahasohet me atë që është arritur realisht dhe me atë që do të zbatohen në të ardhshmen, në bazë të projekteve të përfshira në PBA.

- *Është një mjet për të nxitur motivimin:* Buxhetimi me bazë programi mund të shërbejë si një burim motivimi për stafin vendor. Nëse elementët përbërës të një programi hartohen me pjesëmarrjen e të gjithë të interesuarve, mundësisht në bashkëpunim me aktorët e jashtëm, forcohet motivimi i brendshëm dhe entuziazmi i stafit. Përveç kësaj, stafi vendor do të zbatojë programin në mënyrë më efektive, në qoftë se ata e kuptojnë më qartë qëllimin e programit.

3.3.3 Komponentët kyç të programit PBA – profili i programit

Procesi i përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm nis me hartimin dhe rishikimin e profilit të politikës së programit. Në këtë proces synohet të sigurohet lidhja e financave me politikat zhvillimore të njësisë së vetëqeverisjes vendore. Për këtë arsye, politika e programit duhet të hartohet thjeshtë dhe në mënyrë të kuptueshme. Nëpërmjet një procesi të rishikimit të politikës së programit, politika e programit rishikohet rregullisht gjatë procesit të planifikimit, përcaktimit të kostove dhe përgatitjes së buxhetit. Për çdo program buxhetor, NjQV-të duhet të hartojnë një Deklaratë të Politikës së Programit.

Profili i programit përfshin elementët e mëposhtëm: 1) deklarata e politikës së programit/misioni i programit; 2) qëllimet e programit; 3) objektivat e politikës së programit; 4) standardi i politikës së programit, d.m.th., treguesit me synimet; 5) produktet e programit; 6) aktivitetet e programit; dhe, 7) burimet e programit. Praktikisht, krijimi i një profili të programit duhet ti japë përgjigje pyetjeve të tilla si (i) cilat janë nevojat që NjQV-ja do të përmbushë me përdorimin e programit buxhetor; (ii) çfarë duhet bërë për t'i adresuar këto nevoja; (iii) si do të matin performancën apo arritjet e programit, çfarë treguesi (dhe vlerat përkatëse) duhet të përdorim për këtë qëllim?. Ka dy arsye pse programet përcaktohen nga këta shtatë elemente:

- Shpallja e përmbajtjes së programit për publikun e cila rrit transparencën në lidhje me çka synohet të arrihet;
- Mundësimi i një llogaritjeje realiste të shpenzimit të programit dhe mbajtja e tij brenda kufijve të dhënë për buxhetin;
- Në këtë mënyrë, programi ka edhe karakterin e një premtimi apo kontrate. Premtohet se çfarë do të realizohet me paratë që i janë caktuar programit.

Deklarata e politikës së programit dhe rishikimi i saj

Deklarata e Politikës së Programit përkufizohet në udhëzimin *"Për procedurat standarde të hartimit të programit buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore" (draft 2018* si përkthimi i parimeve dhe prioriteteve politike të qeverisë në vija veprimi për të arritur ndryshimet e dëshiruara. Deklarata e Politikës së Programit duhet të ketë lidhje të qartë me dokumentet strategjike përkatëse për NjQV-në në periudhën afatgjatë apo afatmesme. Sa më e qartë të jetë politika e programit aq më shumë garantohet lidhja e mirë mes politikës së programit, objektivave, qëllimeve të programit dhe treguesve të performancës (si elementët kyç përbërës të saj).

- *Qëllimi i politikës së programit buxhetor*" - është rezultati i dëshirueshëm dhe i matshëm, që arrihet në një periudhë afatgjatë nga veprimtaritë e njësive të qeverisjes së përgjithshme. Qëllimi duhet të shoqërohet nga treguesi i performancës përkatës, vlera bazë dhe vlera që synohet të arrihet.

Shembull i një qëllimi programi: Sipërfaqja e qytetit me mjedis të pastër e të sigurt zgjerohet nga aktualisht 60% në 90% brenda tri viteve të ardhshme.

- *Objektiva të politikës së programit buxhetor* - janë rezultatet specifike të matura saktësisht në kohë, sasi dhe kosto, të cilat realizohen në një periudhë afatshkurtër deri afatmesme dhe që përbëjnë hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës së programit buxhetor. Për efekte lehtësie në menaxhim, sugjerohet të jenë 3-4 objektiva për secilin program buxhetor. Edhë në këtë rast, për çdo objektiv të vendosur duhet të përcaktohen treguesit e performancës, niveli bazë dhe ai i synuar të arrihet.

  Qëllimet e politikës së programit mund të konsiderohen si hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës. Me pak fjalë, realizimi i qëllimit të politikës së programit është tërësisht i varur nga niveli i realizimit të objektivave të politikës së programit. Sa më të qartë dhe të kuptueshëm të formulohen ata, aq më lehtë do të jetë për njësitë vendore në përmbushjen e tyre.

  Shembull i një objektivi programi: Mbledhja e mbetjeve në bashki rritet nga 2000 ton, që është aktualisht, në 5000 ton brenda tri viteve të ardhshme.

  Treguesit e performancës – nënkuptojnë njësinë e matjes së impaktit, rezultatit dhe produktit. Me qëllim rritjen e nivelit të llogaridhënies të NjQV-ve për ofrimin e produkteve dhe arritjen e rezultateve, produktet dhe rezultatet duhet të specifikohen në trajtën e treguesve të shoqëruar me vlerat përkatëse të synuara. Ato përdoren rutinë në buxhetimin mbi bazë performance, planifikimin e politikave, si edhe janë vendimtare për proceset e vlerësimit.

Figurë 14. Deklarata e politikës së programit

Deklarata e Politikës së programit të shpenzimeve të njësisë së vetëqeverisjes vendore është prezantim i shkurtër i:	
Qëllimit të politikës	Rezultati i dëshiruar dhe i matshëm që duhet të arrihet nga veprimet e njësisë në një periudhë afatmesme-afatgjatë (përtej periudhës së Programit buxhetor afatmesëm)
Objektivat e politikës	Rezultatet specifike të matura saktësisht ne terma kohorë, sasiorë dhe të kostuara, që mund të realizohen në një periudhë afat-shkurtër deri afat-mesme dhe që përbën hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës. Të gjitha shpenzimet e njësisë duhet të kontribuojnë në arritjen e objektivave të deklaruara.
Treguesit e performancës	Tregues sasiorë / cilësorë të synuar që matin progresin e bërë nga programi në përmbushen e qëllimit dhe objektivave të programit

Burimi: Udhëzimi Standard "Për përgatitjen e programit buxhetor afatmesëm për njësitë e vetëqeverisjes vendore", 2018, MFE

Produkte e programit
Produktet e programit (outputet e programit) janë të mirat dhe shërbimet e prodhuara, të cilat kontribuojnë në arritjen e qëllimeve dhe objektivave të programit. Produktet e programit janë "mjeti" për arritjen e objektivit.

Aktivitetet e programit
Aktivitetet e programit janë procese të cilat ndërmerren për realizimin e produkteve të planifikuara. Secili produkt duhet të ketë të paktën një aktivitet. Përgjithësisht, një produkt ka më shumë se një aktivitet.

Burimet (Inputet):
Burimet (Inputet) janë burimet financiare, humane, fizike të përdorura nëpërmjet aktiviteteve për realizimin e një produkti. Kur burimet llogariten në terma financiarë atëherë ata prezantohen si zëra shpenzimesh brenda buxhetit. Në profilin e programit përfshihet edhe informacioni për të ardhurat: tarifat, fondet rezervë, të ardhurat nga taksat.

Logjika prapa profilit të programit është krejt e qartë: burimet përdoren për të kryer veprimtari të ndryshime, që synojnë prodhimin e produkteve specifike, të cilat nevojiten për të arritur një sërë objektivash për përmbushjen e një qëllimi.

Fizibiliteti i një politike të programit bëhet i qartë kur politika përkthehet në rezultate, aktivitete (me afate kohore) dhe inpute. Shembulli i programit të menaxhimit të mbetjeve i paraqitur shërben si një ilustrim për një profil programi.

Figurë 15. Profili për Programin e Menaxhimit të Mbetjeve

Programi i Menaxhimit të Mbetjeve	
Përshkrimi i Programit	Ofrimi i shërbimit cilësor të menaxhimit të mbetjeve cilësi, për të gjithë qytetarët e Bashkisë Bora.
Politika e programit	Të sigurojë dhe të ruajë rritjen e kënaqshmërisë së qytetarëve për shërbimin e mbledhjes së mbetjeve në Bashkinë Bora.
Qëllimi i Politikës së Programit	Në fund të vitit 2015 të zgjerohet harta e shërbimit të pastrimit nga 60% aktualisht në 90% të territorit të qytetit.
Kodi sipas Thesarit	000 62 60
Objektivi i Politikës së Programit për vitin (t + 1)	Të sigurojmë një mjedis të pastër dhe të sigurt nëpërmjet zgjerimit të shërbimit nga 60 në 65%.
Objektivi i Politikës së Programit për vitin (t + 2)	Të sigurojmë një mjedis të pastër dhe të sigurt nëpërmjet zgjerimit të shërbimit nga 65 në 70%.

Objektivi i Politikës së Programit për vitin (t + 3)	Të sigurojmë një mjedis të pastër dhe të sigurt nëpërmjet zgjerimit të shërbimit nga 70 në 80%.	
Produkti për vitin (t + 1)	2000 tonë mbeturina të mbledhura gjatë vitit të parë.	
Produkti për vitin (t + 2)	3000 tonë mbeturina të mbledhura gjatë vitit të dytë.	
Produkti për vitin (t + 3)	Mbledhja e mbeturinave nga qytetarët dhe bizneset e vogla një/dy herë në javë.	
Aktivitetet	Realizimi i shërbimit të pastrimit në 1,000,000 m^2 sipërfaqe.	
	Blerja e 20 kontejnerëve të rinj për organizimin e shërbimit.	
	Punësimi i 3 punonjësve të rinj për shërbimin.	
	Blerja e një mjeti të ri për kryerjen e shërbimit.	
Burimet	Shpenzimet:	Kosto personeli (paga dhe sigurime)
		Kosto materiale (operative dhe mirëmbajtje)
		Kosto kapitale (projekte kapitale)
	Të ardhurat	Tarifat
		Kontributet e rezervuara
		Nevojiten paratë e taksave

3.3.4 Përcaktimi i objektivave të programit

Për ta bërë PBA-në të qartë dhe të vlerësueshme, është e nevojshme që objektivat e programit të specifikohen në mënyrë të përshtatshme. Mund të përdorni listën e kontrollit si më poshtë vijon si udhëzim, kur do t'u duhet të përshkruani objektivat për një program.

Figurë 16. Përcaktimi i objektivave në 10 hapa

1. Identifiko diferencën midis objektivit, synimit, dhe qëllimit përpara se të filloni nga puna. Synimet dhe qëllimet tregojnë aspiratat tuaja dhe objektivat janë plani juaj i betejës. Vendos aq objektiva sa ju të keni nevojë për arritjen e suksesit.
2. SMART do të thotë: specifik, i matshëm, i arritshëm, realist dhe i shprehur në kohë.
3. Mos u përpiq të përdorësh rendin M-A/R-S-T, pavarësisht se ajo është mënyra më e mirë për të shkruar objektivat.
4. I matshëm është konsiderata më e rëndësishme. Ju mund të dini se keni arritur objektivat sepse kjo ofron evidencën e duhur.
5. I arritshëm është i lidhur me i "matshëm". Por si mund të vendos unë nëse ky objektiv është i arritshëm? - ju dini se objektivi është i matshëm, - dikush tjetër e ka bërë atë më parë me sukses; - është e mundur teorikisht (nëse nuk është e qartë nuk është e arritshme); - ju dispononi burimet e nevojshme ose të paktën një mundësi reale për t'i siguruar ato; - ju keni vlerësuar limitet e mundshme (riskun përkatës).
6. Edhe nëse objektivi është i arritshëm, mund të mos jetë i rëndësishëm. - Objektivi është në përputhje me idenë thelbësore të qëllimit strategjik? - A kontribuon në zhvillimin socio-ekonomik të NJQV-së? - A reflekton nevojat specifike dhe të rëndësishme të përfituesve që do të shërbejnë nga politika e programit?
7. Arsyeja kryesore pse ajo është e arritshme por jo realiste është se ajo nuk është prioritare. Shpesh, diçka tjetër duhet bërë paraprakisht para se ju të jeni të suksesshëm. Nëse është kështu, përcaktoni dy ose më shumë objektiva prioritarë.
8. Ju do të evidentoni nëse objektivi juaj është mjaftueshëm "specifik" nëse: - të gjithë ata që janë përfshirë mund ta kuptojnë atë; - ju keni përcaktuar të gjithë termat e duhur; - gjuha me të cilën është formuluar ai është e kuptueshme.
9. Koha do të thotë vendosje afatesh. Ju duhet të përcaktoni afate kohore, përndryshe objektivi nuk do të jetë i matshëm. Afatet e vendosura duhet të jenë realiste ose ndryshe objektivi bëhet i paarritshëm. T=M=R=S dhe pa këto objektivat nuk mund të jenë prioritarë.
10. Ju keni bërë një punë të mirë!

Burimi: Ten steps to SMART objectives www.natpact.nhs.uk

Punë në grup 4. Specifikimi i politikës së programit.

Detyra:	Grupet e punës do të përzgjedhin një program (të ndryshëm nga njëri - tjetri), për të cilin do të identifikojnë komponentët përbërës të tij sipas shembullit të dhënë në manual. Konkretisht, duhet të përcaktojnë politikën e programit, qëllimin e politikës së programit, objektivat, produktet dhe aktivitetet e politikës së programit, burimet e programit (të ardhurat dhe shpenzimet)
Madhësia e grupit:	4-6 pjesëmarrës: 3 grupe pune për tre programe të ndryshme (varësisht numrit të pjesëmarrësve)
Koha për punën në grup:	60 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	15 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

Puna në grup 4 ka si synim të bëjë të mundur që pjesëmarrësit të njihen me konceptin e programit ashtu si dhe të zbatojë termat teknikë të përdorur për specifikimin e elementëve të programit. Çdo grup pune mund të përbëhet nga përfaqësues të njësive vendore përkatëse (njësia të cilën përfaqësojnë), por mund të organizohet edhe një grup pune me pjesëmarrës të dy apo më shumë njësive vendore mundësisht të ngjashme. Për të zhvilluar ushtrimin, secili prej grupeve do të ishte e vlefshme të përdorë të dhëna të njësive, të cilat përfaqësojnë e në rastet kur përfaqësojnë më shumë se një njësi, atëherë kjo mbetet në gjykimin e tyre.

4. Planifikimi i të ardhurave dhe shpenzimeve vendore

Objektivat

Pjesëmarrësit në trajnim:

- Kuptojnë pse është e rëndësishme të menaxhohen dhe parashikohen të ardhurat e NjQV-së dhe si zhvillohet parashikimi i tyre?
- Familjarizohen me planifikimin e shpenzimeve kapitale.
- Fuqizohen të marrin pjesë aktivisht në shkëmbimin e njohurive për planifikimin dhe administrimin e burimeve financiare.

Pjesëmarrësit inkurajohen të luajnë një rol aktiv në trajnim, sidomos në punët dhe diskutimet e grupit mbi praktikat e reja buxhetore.

Përmbajtja:

4.1 Hyrje në Modulin 4
4.2 Të ardhurat vendore: PFM dhe parime
    4.2.1 Planifikimi i të ardhurave si pjesë e menaxhimit financiar të NjQV-së.
    4.2.2 Parimet e mobilizimit të të ardhurave.
4.3 Burimet e të ardhurave
    4.3.1 Të ardhura nga burimet e veta
    4.3.2 Të ardhura nga transferta ndërqeveritare
    4.3.3 Huamarrja vendore
    4.3.4 Të ardhura të mbartura nga viti fundit buxhetor
4.4 Çështje kryesore mbi të ardhurat vendore
    4.4.1 Hartimi i politikës fiskale vendore
    4.4.2 Analiza financiare për vlerësimin e politikës fiskale
    4.4.3 Përqasjet për parashikimin e të ardhurave
4.5 Prezantimi i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve
4.6 Buxheti kapital dhe plani i investimeve kapitale
    4.6.1 Plani i investimeve kapitale
    4.6.2 Dobia e PIK
    4.6.3 Hapat për hartimin e PIK
    4.6.4 Aktorët kryesorë të përfshirë në proces
4.7 Treguesit fiskalë si mjet verifikimi.

4.1 Hyrje në modulin 4

Politika fiskale e ndjekur nga njësia e vetëqeverisjes vendore formulohet dhe paraqitet në dokumentin e quajtur "Paketa Fiskale". Ai mund të jetë një dokument ekzistues dhe me vendim përkatës të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore aplikohen ndryshime sipas propozimeve. Në këtë dokument jepen në mënyrë të detajuar, niveli i aplikuar i taksave dhe tarifave vendore, procedurat dhe autoritetet kompetente për mbledhjen e tyre, afatet për pagesat dhe lehtësirat përkatëse etj..[9] Në veçanti, në vlerësimin e të ardhurave të njësisë së vetëqeverisjes vendore shërbejnë si bazë dy ligje të rëndësishme: ligji nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore"*, i ndryshuar, dhe ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"*. Krahas tyre, ka dhe një mori ligjesh sektoriale dhe akte të tjera nën ligjore të zbatueshme.

Në kontekstin lokal rëndësi të veçantë merr ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* i cili vjen pas një rrugëtimi dhe diskutimesh të gjera me grupet e interesit. Objekt i këtij ligji është përcaktimi i rregullave, të parimeve e procedurave të financimit të njësive të vetëqeverisjes vendore, përfshirë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore, taksat e ndara, transfertat nga Buxheti i Shtetit, si dhe të ardhurat e tjera të parashikuara me ligj. Gjithashtu, për herë të parë me ligjin për financat vendore përcaktohen rregullat bazë për madhësinë dhe ndarjen e transfertave nga qeveria qendrore tek njësitë e vetëqeverisjes vendore. Me rëndësi të veçantë dhe risi është dhe përcaktimi i rregullave për politikat, instrumentet dhe procedurat për menaxhimin e financave publike në nivel vendor.

Në vijim të reformës administrative dhe territoriale, bashkitë e reja u gjendën përballë sfidave të shumta. Nga një anë, konsolidimi territorial dhe ai financiar dhe nga ana tjetër vijimësia në ofrimin e shërbimeve në një territor të zgjeruar dhe popullsi më të madhe. Të gjendur përballë burimeve financiare "të limituara" dhe kërkesës për vijimësi/përmirësim të shërbimeve publike, organet qeverisëse të çdo niveli përherë e më shumë po synojnë të zbatojnë mënyra të përmirësuara të buxhetimit. Parakusht për fillimin e punës për hartimin e dokumentit të PBA-së dhe të projektbuxhetit vjetor, është përgatitja e parashikimeve afatmesme për të ardhurat e njësisë së qeverisjes vendore, pra sa para mund të mobilizohen për buxhetin. Llogaritja e saktë e të ardhurave është e rëndësishme për dy arsye: së pari, për të përcaktuar shumën totale që vlerësohet të jenë e disponueshme për shpenzime; dhe, së dyti, për të ruajtur disiplinën fiskale, d.m.th., për të mbajtur buxhetin në balancë.

Në seksionet në vijim do të jepet një panoramë relativisht e plotë përsa i përket aspekteve kryesore të vlerësimit të të ardhurave dhe planifikimit të shpenzimeve në nivel vendor. Gjithashtu, këto dy argumente do të trajtohen nën dritën e ndryshimeve më të fundit legjislative që prekin qeverisjen vendore.

[9] Krahas faqeve të internetit zyrtare të bashkive, paketat fiskale mund të gjenden edhe në www.financatvendore.al.

4.2 Çështje mbi të ardhurat vendore

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë[10] parashikon se: *"Njësitë e qeverisjes vendore janë persona juridikë"* dhe se *"Njësitë e qeverisjes vendore kanë buxhet të pavarur, i cili krijohet në mënyrën e parashikuar me ligj".* Mbështetur në këtë të drejtë kushtetuese, ligji 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore", kreu III i dedikohet financave të njësive të vetëqeverisjes vendore. Krahas parimeve themelore të financave të vetëqeverisjes vendore, përcaktohen burimet e krijimit të të ardhurave prej tyre (neni 35, 36, 37).

Me miratimin e ligjit nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* qartësohet përfundimisht edhe debati mbi mënyrën e planifikimit të të ardhurave: parashikim në bazë të popullsisë rezultuese nga zyrat e gjendjes civile apo bazuar në të ardhurat faktike të mbledhura nga njësia e qeverisjes vendore. Përkatësisht, në nenin 5 të ligjit të lartpërmendur citohet: *"në hartimin e buxhetit vjetor dhe të programit buxhetor afatmesëm njësitë e vetëqeverisjes vendore bazohen në **parashikime realiste** të të ardhurave dhe **shpenzimeve faktike** të viteve të mëparshme".*

4.2.1 Planifikimi i të ardhurave si pjesë e menaxhimit financiar të NjQV-së

Buxheti është dokumenti bazë i politikave, planifikimit dhe kontrollit për çdo autoritet vendor. Në pamje të parë ai duket si paraqitje shifrore e të ardhurave dhe shpenzimeve, por buxheti është më shumë se kaq. Ai përcakton shumën që do të shpenzojë NjQV-ja; jep arsyen pse do të shpenzohet dhe për çfarë do të përdoret. Për më tepër, ai përcakton afatin kohor se kur do të fillojnë dhe mbarojnë së realizuari produktet e programeve përkatëse. Buxheti krijon një plan logjik dhe të qartë për shpërndarjen e burimeve të njësive vendore për programet përkatëse buxhetore në funksion të realizimit të qëllimeve dhe objektivave strategjikë të NjQV-së.

Procesi i buxhetit është një komponent shumë i rëndësishëm brenda ciklit të menaxhimit financiar. Ai përfshin të ardhurat dhe shpenzimet pavarësisht natyrës dhe burimit të tyre. Sigurisht për menaxhimin financiar të NjQV-së Plani Strategjik i Zhvillimit Vendor mbetet ende si dokumenti i nivelit të lartë të programimit që orienton veprimtarinë e NjQV-së. Por, strategjia duhet të transformohet në masa konkrete dhe të synuara dhe duhet të sigurohet financim i mjaftueshëm. Prandaj, buxhetimi, zbatimi si dhe monitorimi e raportimi janë të pandashëm për zbatimin me efektivitet të strategjisë.

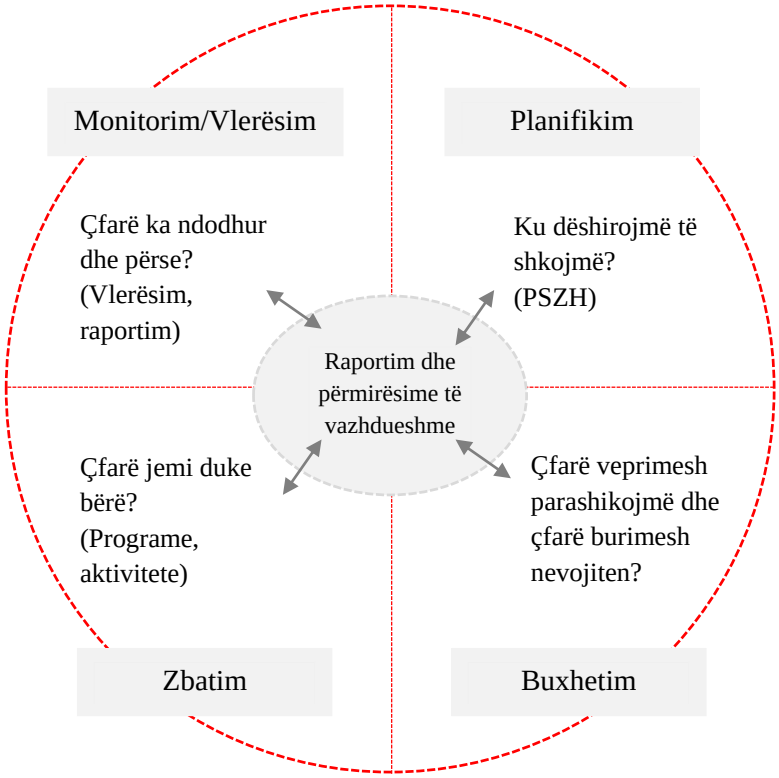
Sa më të sakta të jenë parashikimet për të ardhurat, aq më i lehtë do të jetë procesi i përgatitjes së tavaneve të shpenzimeve për secilin prej programeve të konsideruara. Për pasojë, kjo do të lehtësojë edhe detajimin e mëtejshëm të shpenzimeve duke minimizuar nevojën për rishikime. Një aspekt tjetër i cili adresohet në fazë është dhe mundësia për të evidentuar mospërputhje mes të

[10] Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Kreu III, Pjesa gjashtë "Qeverisja Vendore" / Neni 111.

ardhurave dhe shpenzimeve të parashikuara dhe për të inkurajuar NjQV-të për të marrë masa për mbylljen e hendekut të parashikuar.

Cikli i menaxhimit financiar mund të ndahet në katër procese të gjera, të cilat janë: planifikimi strategjik, buxhetimi, zbatimi, si dhe monitorimi, raportimi dhe vlerësimi.

Figurë 17. Cikli i menaxhimit financiar



(i) Planifikimi strategjik i cili materializohet në hartimin dhe miratimin e një plani afatgjatë zhvillimor për njësinë e vetëqeverisjes vendore. Në këtë dokument strategjik paraqitet vizioni i zhvillimit të njësisë, përcaktohen objektivat strategjikë të cilët shërbejnë si bazë për planifikimin financiar.
(ii) Përgatitja e buxhetit afatmesëm dhe vjetor si instrumenti për zbatimin e sa parashikuar në STSH apo PSZH. Kjo përfshin vlerësimin e të ardhurave të NjQV-së për periudhën e planifikimit, planifikimin dhe balancimin e shpenzimeve varësisht nivelit të programuar të të ardhurave, ndarjen e burimeve në dispozicion sipas programeve buxhetore në përputhje me qëllimet strategjike dhe nevojat aktuale.

(iii) Zbatimi i buxhetit të miratuar është një tjetër fazë delikate ku ato çka janë parashikuar në letër fillojnë të materializohen në realitet. Është shumë e rëndësishme që burimet të përdoren në përputhje me sa planifikuar në projekt-buxhet.

(iv) Monitorimi dhe vlerësimi (formues): Ecuria në mbledhjen e të ardhurave, të ardhurat dhe shpenzimet monitorohen nëpërmjet raportimit të rregullt (financiar); kontrolli i brendshëm ruan ligjshmërinë e aktiviteteve të shpenzimeve, arritjen e objektivave të performancës, dhe rreziqet e mundshme; veprimet korrigjuese ndërmerren kur është e nevojshme.

(v) Raportimi si një proces me rëndësi për aktorë të jashtëm dhe të brendshëm.

4.2.2 Parimet e mobilizimit të të ardhurave

Me qëllim përmbushjen e objektivave strategjikë dhe financimin e prioriteteve, NjQV-të duhet të mobilizojnë të ardhura nga burime të ndryshme. Ka disa parime për mobilizimin e të ardhurave, parime që njihen si praktika të mira të cilat paraqiten në tabelën në vijim.

Tabelë 15. Parimet e qeverisjes së mirë për mobilizimin e të ardhurave

Parimi i përfitimit	Burimet ndahen në mënyrë efikase kur pagesat e përdoruesve (d.m.th., taksat) janë të barabarta me kostot e shërbimeve. Shembull: tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve. Lutemi kini parasysh se jo të gjitha shërbimet mund të financohen në bazë të parimit të përfitimit, p.sh., arsimi, muzetë, etj.
Parimi i drejtësisë	Kontributet për shërbimet publike në formën e taksave bazohen në aftësinë për të paguar, çka do të thotë se përdoruesit me aftësi të ngjashme duhet të paguajnë shuma të ngjashme (barazia horizontale) dhe ata me aftësi të ndryshme duhet të paguajnë shuma të ndryshme (barazia vertikale).
Parimi i neutralitetit	Taksat dhe tarifat nuk duhet të ndikojnë në eficiencën e shpërndarjes së burimeve në sektorin privat. Kjo do të thotë se çdo klasë e faktorëve prodhues (puna, kapitali etj.) do të trajtohen në mënyrë të barabartë. Taksat nuk duhet të favorizojnë ndonjë grup apo sektor ekonomik në raport me një tjetër grup apo sektor ekonomik.
Parimi i përgjegjshmërisë	Të ardhurat duhet të përcaktohen qartë për taksapaguesit; duhet të jetë e qartë për taksapaguesit se sa duhet të paguajnë dhe përse i përdor paratë qeveria, e cila jep llogari për përmbushjen e tyre.
Parimi i përshtatshmërisë dhe stabilitetit	Kërkohen të ardhura të mjaftueshme për të financuar shërbimet bazë në mënyrë të rregullt dhe të vazhdueshme. Të ardhurat duhet të jenë të qëndrueshme dhe të parashikueshme në mënyrë

	që njësitë vendore të planifikojnë shpenzimet në buxhet pa ndërprerje.
Parimi i autonomisë	Njësitë vendore kanë nevojë për autonomi dhe fleksibilitet për të vendosur prioritetet e tyre. Për të bërë këtë, ato duhet të minimizojnë varësinë e tyre nga të ardhurat nga nivele të tjera qeverisëse. Për më tepër, ky parim do të thotë se burimet nga një nivel më i lartë qeverisës (niveli qendror), duhet të jenë të parashikueshme, pra, bazuar në rregulla.
Parimi i minimizimit të kostove administrative	Llogaritja, vlerësimi, mbledhja dhe administrimi i tarifave dhe taksave nuk duhet të konsumojë kohë as për qeverinë dhe as për taksapaguesin.
Parimi i thjeshtësisë	Vlerësimi tatimor duhet të jetë lehtësisht i kuptueshëm, ndërkohë që përjashtimet duhet të jenë të kufizuara dhe të kenë një arsye të qartë.

4.3 Burimet e të ardhurave

Bazuar në sa parashikuar në ligjin nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*, ligji nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"*, burimet financiare në dispozicion të NjQV-ve ndahen në disa kategori:

- Të ardhura nga burimet e veta;
- Të ardhura nga qeverisja qendrore;
- Huamarrja vendore;
- Të ardhura të mbartuara nga viti i fundit buxhetor.

4.3.1 Të ardhurat nga burime të veta

Të ardhurat që rrjedhin nga burimet e veta vendore, sipas ligjit nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"* dhe ligjit nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* përfshijnë tre kategori: të ardhura nga taksat vendore, tarifat vendore, burime të tjera vendore. Ndonëse nuk kanë asnjë kompetencë dhe autonomi mbi to, si dhe shpesh herë nuk kanë as autonomi në administrimin apo alokimin e tyre, të ardhurat nga *taksat e ndara* do të klasifikohen konvencionalisht në të ardhurat nga burimet e veta.

Bazuar në sa parashikuar në ligjin nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore", NjQV-të kanë të drejtën e vendosjes së nivelit të taksës, mënyrën e llogaritjes dhe mbledhjes së saj si dhe administrimin e tyre (brenda kufijve të përcaktuar në ligjet përkatëse).
Në funksion të taksave dhe tarifave vendore dhe për sa kohë nuk është përcaktuar ndryshe, NjQV-të krijojnë, mbajnë dhe përditësojnë Regjistrim e Personave Fizikë dhe Juridikë që kanë detyrim

të paguajnë taksat (dhe tarifat) vendore, sipas kategorisë së detyrimit, përfshirë lehtësimet apo përjashtimet. Ky regjistër duhet ndërtuar dhe mbajtur sipas udhëzimeve periodike të Ministrisë së Financave dhe të Ekonomisë. Minimalisht një herë në vit, NjQV-të duhet të dërgojnë informacion pranë MFE mbi regjistrin.

Baza e taksave dhe tarifave, si dhe niveli i tyre, çdo përjashtim apo ulje, afati i pagesave, si dhe gjobat e kamatëvonesat e aplikueshme, në përputhje me legjislacionin në fuqi, botohen dhe bëhen të njohura publikisht (detyrimi tatimor). NjQV-të mundet të përdorin agjentë tatimorë të përbashkët për mbledhjen e të ardhurave vendore me vendim të KB, , sipas një procedure transparente dhe konkurruese.

Të ardhurat nga taksa e ndikimit në infrastrukturë të ndërtimeve të reja, kryesisht, përdoren për financimin e investimeve publike vendore bazuar në sa parashikuar në ligjin nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore".

A. Të ardhurat nga taksat vendore

Rregullat për mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe detyrave nga organet e qeverisjes vendore për vendosjen, mbledhjen dhe administrimin e taksave vendore përcaktohen me ligjin nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore"*, i ndryshuar. Bazuar në këtë ligj, NjQV-të kanë të drejtë të *"bëjnë kategorizime më të hollësishme, në përputhje me kushtet dhe interesat vendorë, brenda kategorive minimale të bazës së taksës, të përcaktuar në këtë ligj"*; të vendosin *"për nivelin e taksës, brenda kufijve të përcaktuar në këtë ligj, për çdo kategori e nënkategori të bazës së taksës";* të përcaktojnë *"numrin e kësteve të pagimit të taksës dhe afatet e kryerjes së tyre, si dhe kushtet lehtësuese në rastet e pagesës së plotë dhe përpara afateve të detyrimeve fiskale"* si dhe detaje të tjera të lidhura me administrimin e tyre.

Të ardhurat e NjQV-së nga taksat vendore përfshijnë:

1. Taksa vendore mbi veprimtarinë ekonomike të biznesit të vogël apo tatimi i thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël[11].
2. Taksa mbi pasurinë e paluajtshme në të cilën përfshihen:
    - Taksa mbi ndërtesat;
    - Taksa mbi tokën bujqësore;
    - Taksa mbi truallin.
3. Taksa vendore mbi veprimtarinë e shërbimit hotelier.
4. Taksa e ndikimit të infrastrukturës nga ndërtimet e reja.
5. Taksa e tabelës
6. Taksa të përkohshme.

[11] Ndryshuar me Ligj Nr.181/2013, dt. 28.12.2013. Botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 203, dt. 30.12.2013.).

7. Taksa vendore mbi të ardhurat vetjake, taksa mbi të ardhurat e krijuara nga dhuratat, trashëgimitë, testamentet ose lotaritë vendore. Kjo taksë parashikohet në ligjin nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" por nuk është e parashikuar në ligjin nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore",* i ndryshuar.

Ligji nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore",* ka qenë subjekt i ndryshimeve të vazhdueshme (mbi 10 herë) ku i fundit u aplikua në vitin 2017 me ligjin nr 106/2017 "*Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, "Për sistemin e taksave vendore", të ndryshuar".* Me këtë ligj u reformua gjerësisht taksa mbi pasurinë e paluajtshme, veçanërisht taksa e ndërtesës. Bazuar në sa parashikuar në këtë ligj, subjekt i taksës së ndërtesës janë *"individët, personat fizikë ose juridikë, vendas apo të huaj, pronarë ose përdorues të pasurive të paluajtshme në territorin e Republikës së Shqipërisë, pavarësisht nga niveli i shfrytëzimit të këtyre ndërtesave, përveç rasteve kur në këtë ligj përcaktohen ndryshe".* Gjithashtu, taksës së ndërtesës i nënshtrohen edhe personat që kanë aplikuar për legalizim të ndërtesës, zhvilluesit të cilët nuk arrijnë të mbyllin ndërtimin sipas afateve të lejes përkatëse të lëshuar nga autoriteti planifikues[12].

Detyrimi për taksën mbi ndërtesat llogaritet si shumëzim i bazës së taksës me shkallën e taksës mbi ndërtesën. Baza e taksës së ndërtesës do të jetë vlera e ndërtesës e cila do të llogaritet bazuar në metodologjinë dhe procedurat e përcaktuara me VKM. Shkalla e taksës mbi ndërtesat e cila aplikohet si përqindje e bazës së taksës është: 0.05% për ndërtesën që përdoret dhe shfrytëzohet për banim, 0.2% për ndërtesën që përdoret, shfrytëzohet për veprimtari ekonomike; 30% shkallës së taksës përkatëse për të gjithë sipërfaqen ndërtimore, për të cilën zhvilluesi është pajisur me leje ndërtimi dhe nuk ka arritur ta përfundojë atë sipas afatit të përcaktuar në aktin e miratimit të kërkesës për leje ndërtimi. Taksa vendore mbi pasurinë e paluajtshme ndërtesë llogaritet si detyrim vjetor i tatimpaguesit dhe mund të paguhet me frekuencë mujore apo tjetër sipas përcaktimeve në vendimin e Këshillit të Ministrave.

Përjashtohen nga ky detyrim pronat shtetërore dhe ato të NjQV-ve të përdorura për qëllime jofitimprurëse, pasuritë shtetërore në administrimin e shoqërive publike shtetërore, ndërtesat me qira të paliberalizuara, banesat sociale në pronësi kolektive, ndërtesat e përdorura nga komunitetet fetare, rezortet me katër dhe pesë yje, ndërtesat e banimit të pensionistëve dhe të atyre që përftojnë ndihmë ekonomike etj..

Për taksën e pasurisë së paluajtshme, KB vendos nivelin e taksës në kufijtë +30% dhe - 30% të nivelit tregues të taksës për kategorinë përkatëse, bazuar në ligjin nr. 168/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore".

[12] Afati i përllogaritjes së taksës fillon nga momenti i mbarimit të afatit kohor të përcaktuar në aktin e miratimit të kërkesës për leje ndërtimi.

Me qëllim ndërtimin e një sistemi taksash të mirë dhe të pranueshëm nga komuniteti në teori renditen një sërë veçorish që ai duhet të përmbushë.

Tabelë 16. Veçori të një sistemi të mirë tatimor

1. Baza tatimore e një takse specifike duhet të jetë e fiksuar; njësitë vendore kanë të drejtën ta ndryshojnë apo të caktojnë vetë normën e taksës.
2. Baza tatimore duhet të jetë transparente dhe të mbështetet në të dhëna të qëndrueshme.
3. Baza tatimore duhet të jetë lehtësisht e aplikueshme dhe e administrueshme.
4. Të ardhurat nga sistemi i taksave duhet të jenë të mjaftueshme për të mbuluar nevojat vendore. Taksa duhet të rritet gradualisht me kalimin e kohës për të përballuar rritjen e shpenzimeve. Po ashtu, të ardhurat nga taksat duhet të jenë relativisht të qëndrueshme dhe të parashikueshme.
5. Taksa duhet të jetë e perceptueshme nga taksapaguesit si e arsyeshme dhe e drejtë.

Reflektim i shkurtër

Si e vlerësoni sistemin e taksave të aplikuar në njësinë tuaj, në raport me pesë karakteristikat e dhëna në e mësipërme?

B. Të ardhurat nga tarifat vendore

E drejta e NjQV-ve për të vendosur tarifa sanksionohet në ligjin nr. 139/2015 *"Për vetëqeverisjen vendore"*, ligjin nr 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* dhe në ligjin nr. 9632/2006 *"Për sistemin e taksave vendore" i ndryshuar"*. Legjislacioni i mësipërm i jep të drejtë NjQV-së krijojë të ardhura nga tarifat e vendore për:

- Shërbimet publike të ofruara.
- Të drejtën e përdorimit të pronave publike të përdorura.
- Dhënien e licencave, të lejeve, autorizimeve dhe për lëshimin e dokumenteve të tjera, për të cilat ato kanë autoritet të plotë, me përjashtim të rasteve kur përcaktohet ndryshe me ligj.
- Çdo tarifë tjetër të përkohshme, në përputhje me rrethana të përcaktuara me ligj.

NjQV-të vendore kanë të drejtë të vendosin tarifa për shërbimet që ato ofrojnë apo një të drejtë që u jepet individëve, personave fizikë dhe/ose juridikë. Niveli i tarifës duhet të orientohet në mbulimin e kostos për ofrimin e shërbimit publik të ofruar. Tarifat për shërbimet publike duhet të vendosen vetëm për ato shërbime, konsumi i të cilave, në parim është i matshëm nga përdoruesi apo përftuese *"duke përdorur instrumente të përshtatshme për të siguruar aksesin, cilësinë, sasinë dhe koston e përballueshme nga të gjithë."*

1. Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve:
    - Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve për familjarët;

- Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve për institucionet publike;
- Tarifa për mbledhjen dhe largimin e mbetjeve për bizneset;

2. Tarifë për ndriçimin publik:
   - Tarifa për ndriçimin publik për familjarët;
   - Tarifa për ndriçimin publik për institucionet publike;
   - Tarifa për ndriçimin publik për bizneset;
3. Tarifë për gjelbërimin
   - Tarifa për gjelbërimin për familjarët;
   - Tarifa për gjelbërimin për institucionet publike;
   - Tarifa për gjelbërimin për bizneset;
4. Tarifë për shërbimet administrative
   - Tarifë për shërbime administrative të bashkisë;
   - Tarifë për leje, licenca dhe autorizime;
   - Tarifë për zhvillimin e territorit dhe kontrollin;
   - Tarifë për therjen e bagëtive/veterineri;
   - Tarifë për licencat e transportit;
   - Tarifë për licencat prodhimit dhe tregtimit të naftës;
   - Tarifë për përdorimin e pyjeve dhe kullotave;
   - Tarifë për përdorimin e zjarrfikëses (shërbime shtesë që ofrojnë grupet e shpëtimit nga zjarri);
   - Tarifë për depozitim mbetjesh në landfill;
   - Tarifë për linjat e komunikimit tokësor (telefon, energji, tv kabllor, internet);
   - Tarifë për dokumente tenderi.
5. Tarifa për zënien e hapësirës publike dhe të fasadave
   - Tarifë për zënien e hapësirës në zonat publike ose para mjediseve të biznesit, për qëllime biznesi, përfshirë këtu tavolinat jashtë për bare dhe restorante;
   - Tarifë për përdorimin e tabelave të reklamave;
   - Tarifë për zënien e hapësirave të parkimit për mjetet motorike;
   - Tarifë për zënien e sipërfaqeve për kamping, ngritje tendash dhe mjetesh të tjera për përdorim të përkohshëm;
   - Tarifë për zënien e brigjeve ujore për biznes dhe qëllime të tjera;
   - Tarifë për mbajtjen dhe përdorimin e pajisjeve e të mjeteve të lundrimit dhe objekteve të tjera në det, lumenj ose liqene;
   - Tarifë për mbajtjen dhe përdorimin e barkave e të platformave pluskuese, përjashtuar këtu barkat që përdoren nga organizatat e angazhuara në mirëmbajtjen dhe shënjimin e rrugëve ujore;
   - Tarifë për restorante dhe mjedise të tjera ushqimi dhe argëtimi pranë detit, lumenjve ose liqeneve;
   - Tarifë për zënien e hapësirës publike për rulotë dhe trajlerë, përveç automjeteve bujqësore dhe makinerive bujqësore;

- Tarifë për zënien e hapësirës publike për mbajtjen e materialeve të ndërtimit;
- tarifa të tjera, që mund të vendosen me vendim të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

6. Tarifë për furnizimin me ujë dhe kanalizimet
7. Tarifë për shërbimin e ujitjes dhe të kullimit;
8. Tarifa të përkohshme;
9. Tarifa të tjera.

Tarifat për shërbimet administrative janë ato që kanë të bëjnë me lëshimin e dokumenteve zyrtare nga NjQV-të. Niveli i këtyre tarifave synon të mbulojë kostot aktuale të shërbimit për të cilin bëhet pagesa e tarifës. E drejtë e NjQV-ve është edhe vendosja e tarifave për mbrojtjen dhe përmirësimin e mjedisit niveli i së cilës përcaktohet me vendim të KB. Kjo lloj tarife mundet të vendoset për individët, personat fizikë ose juridikë që ushtrojnë aktivitete, ndikimi në mjedis i të cilave është i qartë, i matshëm dhe i lidhur drejtpërdrejt me aktivitetin në fjalë. Në lidhje me tarifat për shërbimet publike si mbledhja dhe largimi i mbeturinave si dhe furnizimi me ujë dhe kanalizimet, rregullat për përcaktimin e nivelit të tarifës miratohen nga KB, sipas legjislacionit në fuqi. Megjithatë, *"autoritetet e qeverisjes qendrore, përgjegjëse për politikën kombëtare të këtyre funksioneve, mund të rekomandojnë metodologji kombëtare për caktimin e nivelit të tarifave për këto shërbime."*[13]

C. Të ardhurat nga burime të tjera

Në kategorinë e të ardhurave nga burime të tjera vendore përmendim:

1. Të ardhura nga dhënia me qira e aseteve në pronësi të bashkisë;
2. Të ardhura nga investimet kapitale;
3. Të ardhura nga titujt dhe të drejtat e tjera të blera nga bashkia;
4. Të ardhura nga fitimi i ndërmarrjeve publike në pronësi;
5. Të ardhura nga partneritetet privat-publik
6. Të ardhura nga shitja e aseteve financiare dhe fikse;
7. Të ardhura nga veprimtaritë ekonomike (panaire, konkurse, sporte, kinema, muzeu, teatro, QKF, mensa, konvikte, kopshte, çerdhe etj.);
8. Të ardhura nga shitja e mallrave dhe shërbimeve;
9. Të ardhura nga kundërvajtjet administrative;
10. Të ardhura nga sekuestrime/zhdëmtime;
11. Kuotat e anëtarësisë së bashkisë;
12. Grante dhe ndihma ndërkombëtare;
13. Të tjera

D. Të ardhurat nga taksat e ndara

[13] Ligji nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeversijes vendore", neni 18 pika 3.

Të ardhurat nga taksat e ndara janë të ardhura që rrjedhin nga burimet kombëtare. NjQV-të marrin një përqindje nga taksa ose tatime kombëtare që realizohen në juridiksionin e tyre, sipas përcaktimeve ligjore. Taksat kombëtare që ndahen me NjQV-të bazuar në ligjin nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* janë:

1. 97% e të ardhurave nga taksa e kalimit të të drejtës së pronësisë për pasurinë e paluajtshme për individë, personat fizikë dhe juridikë;
2. 25% e të ardhurave nga taksa vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura;
3. 5% e të ardhurave nga renta minerare sipas përcaktimeve të bëra në ligjin "Për Taksat Kombëtare";
4. 2% e të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale.

Të ardhurat e arkëtuara nga taksat e ndara transferohen tek buxhetet vendore deri në fund të muajit pasardhës. Në rastet e ndryshimeve në politikën fiskale qendrore të cilat shoqërohen me ulje të niveleve, normave dhe taksave të ndara, NjQV-të duhet të kompensohen financiarisht në përputhje me nivelin e uljes së të ardhurave.

4.3.2 Të ardhurat transferta ndërqeveritare

Ndër të ardhurat që rrjedhin nga burime kombëtare janë edhe transferta e kushtëzuar, e pakushtëzuar dhe ajo specifike. Ashtu si dhe të ardhurat nga taksat e ndara (konvencionalilsht të përfshira në të ardhurat nga burimet e veta), të ardhurat nga transferta e pakushtëzuar përdoren në autonomi të plotë nga përftuesi i tyre. Transferta e kushtëzuar përdoret për qëllimin dhe në mënyrën e përcaktuar nga organi që jep transfertën.

Ligji vjetor i buxhetit duhet të përmbajë në një aneks të veçantë të tij:

- Parashikime trevjeçare për të ardhurat nga taksat e ndara për NjQV-të;
- Parashikime trevjeçare për transfertat e pakushtëzuara, të kushtëzuara, specifike;
- Kriteret e përdorura për përcaktimin e këtyre transfertave.

A. Transferta e pakushtëzuar

Transferta e pakushtëzuar u jepet NjQV-ve për financimin e ushtrimit të funksioneve dhe kompetencave të tyre ashtu si dhe përcaktuar në ligj. Ligji nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore" përcakton se shuma totale e fondeve për tu ndarë si transfertë e pakushtëzuar, në një vit buxhetor, është *"jo më pak se 1% e PBB-së të parashikuar në raportin për vlerësimet dhe parashikimet makroekonomike të miratuar nga Këshilli i Ministrave, sipas nenit 23, të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar."* Krahas këtij specifikimi mbi totalin e nivelit të transfertës së pakushtëzuar, në ligj gjithashtu përcaktohet se kjo shumë *"nuk mund të jetë më e vogël se shuma totale e ndarë në vitin e mëparshëm buxhetor."*

Pas përfundimit të periudhës tranzitore të transferimit të funksioneve të reja në nivel vendor, shuma totale e transfertës së pakushtëzuar rritet me madhësinë e transfertave specifike që vendoset të përfshihen brenda transfertës së pakushtëzuar. Përfshirja e fondeve për funksione të decentralizuara rishtazi në transfertën e pakushtëzuar, kur është e nevojshme, shoqërohet me ndryshimin e formulës së ndarjes së transfertës së pakushtëzuar, për të siguruar një financim të përshtatshëm dhe për të siguruar vazhdimësinë e ofrimit të shërbimeve

B. Transferta e kushtëzuar

Transferta e kushtëzuar jepet për: (i) funksione të deleguara dhe (ii) për projekte të veçanta, të konsideruara me interes vendor, rajonal apo kombëtar (FZHR etj.). Këto të fundit duhet të planifikohen paraprakisht në PBA-në të njësisë së qeverisjes qendrore.
C. Transferta specifike

Kjo kategori të ardhurash përdoret për financimin e funksioneve të reja për një periudhë tranzitore dhe financimin e shërbimeve në raste emergjencash apo situatave të ngjashme me interes kombëtar, ku kërkohet bashkëpunimi me njësitë e vetëqeverisjes vendore. Në rastin e financimit të funksioneve të reja, transferta specifike vjetore duhet të jetë të paktën sa mesatarja vjetore e shpenzimeve totale të kryera nga qeverisja qendrore për të njëjtin funksion në tre vitet e fundit para transferimit.

4.3.3 Huamarrja vendore

Bazuar në ligjin nr. 9869/2008 "Për huamarrjen vendore", i ndryshuar, NjQV-të kanë të drejtë të marrin hua afatshkurtër (për të financuar mungesën e përkohshme të likuiditetit) dhe hua afatgjatë (për shpenzime kapitale ose rifinancim të huasë afatgjatë ekzistuese), në përputhje me përcaktimet në ligjet që rregullojnë vetëqeverisjen vendore, huamarrjen vendore dhe menaxhimin e sistemit buxhetor. Ministria e Financave mund të kërkojë auditimin e jashtëm, të pavarur, për llogaritë e

njësisë së vetëqeverisjes vendore para miratimit të huas afatgjatë vendore. Duke qenë se huamarrja vendore llogaritet në totalin e borxhit publik të përgjithshëm, në kufirin vjetor të huamarrjes një përqindje e caktuar duhet ti rezervohet NjQV-ve (në përputhje me politikën dhe disiplinën fiskale të ndjekur nga qeveria qendrore).

4.3.4 Të ardhura të mbartura nga viti i fundit buxhetor

Të ardhurat e trashëguara nga viti i mëparshëm mund të klasifikohen në të ardhura të mbartura me destinacion dhe të mbartura pa destinacion. Këto nuk janë fonde të gjeneruara realisht në vitin buxhetor. Por, për një mori arsyesh, ndodh që shpenzime të planifikuara të mos kryhen apo të mos kryhen në masën e planifikuar, ndaj dhe diferencat transferohen në vitin buxhetor në vijim (për ato kategori për të cilat ligji e lejon).

4.4 Politika fiskale vendore

Politika fiskale e ndjekur nga njësia e vetëqeverisjes vendore formulohet dhe paraqitet në dokumentin e quajtur "Paketa Fiskale". Ai mund të jetë një dokument ekzistues dhe me vendim përkatës të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore aplikohen ndryshime sipas propozimeve. Në këtë dokument jepen në mënyrë të detajuar, niveli i aplikuar i taksave dhe tarifave vendore, procedurat dhe autoritetet kompetente për mbledhjen e tyre, afatet për pagesat dhe lehtësirat përkatëse etj..

4.4.1 Hartimi i politikës fiskale vendore

Parakusht për fillimin e punës për hartimin e dokumentit të PBA-së dhe të projektbuxhetit vjetor, është përgatitja e parashikimeve afatmesme për të ardhurat e njësisë së qeverisjes vendore. Për këtë qëllim, **në fillim të vitit (brenda datës 31 janar)** struktura përkatëse brenda njësisë së qeverisjes vendore përgatit dhe paraqet për miratim në këshill raportin për vlerësimet dhe parashikimet afatmesme të të ardhurave. Në këtë raport përfshihen të dhënat faktike mbi të ardhurat në dy vitet para vitit buxhetor; të ardhurat e planifikuara në vitin buxhetor dhe parashikimet për ecurinë e të ardhurave në tre vitet e ardhshme. Ky proces mund të ndërtohet me hapa të cilat pasqyrohen në tabelën në vijim.

Tabelë 17. Hapat përgatitorë për hartimin e politikës për të ardhurat

1. Ecuria e të ardhurave sipas kategorive përgjatë viteve të mëparshme (2-3) dhe vitit korrent;
2. Shpenzimet e kryera për të njëjtën periudhë;
3. Niveli i ofrimit të shërbimeve dhe cilësia e tyre;
4. Parashikimet për treguesit makroekonomikë dhe fiskalë;
5. Parashikimet për të ardhura të reja vendore, të ardhura ndërqeveritare të tjera, donacione apo projekte ndërkombëtare;
6. Detyrime të prapambetura;.
7. Parashikime paraprake të të ardhurave sipas zërave për periudhën 3-vjeçare.

Gjithashtu, mund të përdoren pyetjet e mëposhtme si orientuese dhe ndihmuese në hartimin e një politike fiskale vendore sa më të përshtatshme.

Tabelë 18. Pyetje orientuese për hartimin e politikës për të ardhurat

1. Sa të ardhura janë arkëtuar dhe sa është shpenzuar vitin e kaluar?
2. A ishin këto në përputhje me planifikimin?
3. A po i arrin njësia vendore parashikimet për vitin aktual fiskal?
4. Sa është buxheti i propozuar në krahasim me vitin e kaluar dhe me vitin korrent? Është më i lartë apo më i ulët? Përse?
5. Cili është parashikimi realist për të ardhurat dhe shpenzimet në të ardhmen?
6. A do të jenë të mjaftueshme për të përmbushur shpenzimet e parashikuara?
7. Si janë të ardhurat e njësisë vendore në raport me popullsinë? Po sipas natyrës?
8. Cili është raporti i të ardhurave të veta me totalin e njësisë?
9. Cilët faktorë kanë ndikuar pozitivisht/negativisht në buxhet?

NjQV-të ka një lloj autonomie/lirie në përcaktimin e politikave fiskale, brenda kuadrit ligjor në fuqi. Legjislacioni që rregullon financat vendore lejon për një lloj fleksibiliteti në përcaktimin e politikës fiskale për burime të ndryshme të të ardhurave. Ashtu si dhe lartpërmendur, ndër parimet e një sistemi të mirë tatimor, është "parimi i barazisë". Bëmë dallimin mes dy formave të barazisë: a) barazia horizontale dhe b) barazia vertikale. Në kontekstin e politikave fiskale, "barazia horizontale" do të thotë se brenda të njëjtës kategori taksapaguese, për të njëjtin aktivitet paguhet e njëjta taksë, ndërkohë që "barazia vertikale" do të thotë që jo të gjithë të paguajnë njësoj, taksapagues me aftësi pagese më të lartë të paguajnë më shumë e anasjelltas. Në këtë logjikë, njësitë vendore mund të aplikojnë për të njëjtën taksë/tarifë për të njëjtën kategori taksapaguese nivele të ndryshme takse/tarife në varësi të kategorive taksapaguese.

Tabelë 19. Tarifa e pastrimit sipas kategorive

Nr.	Numri i taksapaguesve	Kategoria e taksapaguesve	Niveli i taksës (Lekë në vit)			
			Viti bazë	Viti t+1	Viti t+2	Viti t+3
1	3000	Familjet				
1.a	300	Që marrin ndihmë ekonomike	100	0	100	100
1.b	200	Pensionistët	0	0	100	100
1.c	100	Invalidë	0	0	100	100
1.d	1900	Familje të tjera	500	600	700	800

Bazuar në tabelën e mësipërme, barra e taksës shpërndahet ndryshe tek kategoritë e taksapaguesve në varësi të aftësisë për të paguar. Kjo politikë bazohet në parimin e barazisë vertikale; aplikohen pesë nivele të ndryshme taksash.

Në listën e mëposhtme jepen masat e mundshme me qëllim ndikimin në shpërndarjen e të ardhurave dhe/ose mobilizimin e tyre:

Figurë 18. Rishpërndarja e mundshme dhe masat për mobilizimin e të ardhurave

1. Aplikimi i tarifave të diferencuara për nënkategori të ndryshme taksapaguesish brenda së njëjtës kategori (barazia vertikale).
2. Aplikimi i bonusit për pagesat në avancë (10% ulje për pagesa vjetore).
3. Ulje -75% të detyrimit për taksa specifike (ligji 9632 dt. 30.10.2006 neni 21 pika b).
4. Përjashtimi i grupeve të ndryshme taksapaguese.
5. Rritja ose ulja e nivelit të taksës.
6. Përmirësimi i administrimit të taksave dhe vjeljes së taksave.
7. Parandalimi i mashtrimit.
8. Masa të tjera që përdoren shpesh janë: familjet që marrin asistencë sociale do të përjashtohen nga taksat vitin e parë; regjistrimi i bizneseve të reja është pa pagesë etj.

Çdo NjQV duhet të marrë parasysh këto ose masa të tjera për mobilizimin e të ardhurave në momentin e hartimit të politikës fiskale. Paketa fiskale duhet të jetë e balancuar mirë dhe të sigurohet që të respektohen të gjitha kërkesat e një sistemi të mirë tatimor.

Reflektim i shkurtër:

Pjesëmarrësit ftohen t'iu përgjigjen pyetjeve të mëposhtme:

- A keni një paketë fiskale të miratuar për periudhën 3- vjeçare në qeverinë tuaj vendore? A keni pasur në të kaluarën?
- Cila është politika e paketës fiskale të NjQV-së suaj në lidhje me grupe të ndryshme taksapaguese?
- Cili ka qenë ndikimi i paketës fiskale tek të ardhurat?
- A ka ndikime të tjera të favorshme apo të pafavorshme të paketës fiskale për t'u marrë parasysh?

4.4.2 Analiza financiare për vlerësimin e politikës fiskale

Analiza financiare është një proces diagnostikues që përdoret për të vlerësuar gjendjen, prirjet kryesore dhe shëndetin e financave publike në një NjQV ose në një tjetër subjekt publik. Si instrument monitorimi dhe vlerësimi, analiza financiare gjeneron informacion të gjerë mbi ecurinë e të ardhurave dhe shpenzimeve. Përveç kësaj, ajo merr parasysh statusin e zbatimit të strategjisë dhe vlerëson kapacitetet e lira për financimin e prioriteteve të reja. Gjithnjë e më shumë, raportet e performancës së NjQV-së janë të bazuara në tregues që krahasojnë shifrat aktuale me vlerat e synuara. Analiza financiare e përfshin këtë informacion në vlerësim. Ka dy mënyra për të kryer analizat financiare: ex-ante ose ex-post. Analiza ex-ante bëhet para se të finalizohet paketa fiskale. Rezultatet e analizës financiare përdoren për hartimin e një pakete fiskale realiste për vlerësimin e realizueshmërisë financiare të një PBA-je. Analiza financiare ex-post përdoret për të vlerësuar nëse paketa fiskale dhe PBA, që përfshin buxhetin vjetor ishin realiste dhe mund të zbatoheshin ashtu si dhe ishin planifikuar.

Teknikisht, një analizë e mirë financiare duhet të marrë parasysh jo vetëm një vit. Ai duhet të shtjellojë tendencat e disa viteve dhe shqyrton pasojat e këtyre tendencave për të ardhmen e financave të NjQV-së. Përgjigjet për pyetjet e përmbledhura në figurën në vijim mund të orientojnë stafet vendore në përshkrimin e një analize financiare të plotë.

Figurë 19. Pyetje kryesore për analizën e të ardhurave

1. Sa përkojnë të ardhurat aktuale me të ardhurat e planifikuara?
2. Sa janë të ardhurat për qytetar? Po në NjQV-të e ngjashme çfarë vlere ka ky raport? A mundet të mbledhim më shumë?
3. Sa taksapagues kanë kontribuar për buxhetin? Shpërndarja e taksapaguesve?
4. Si është struktura e të ardhurave?
5. Sa është përqindja e bizneseve që nuk kanë paguar taksat?
6. Cili është raporti mes bizneseve të reja dhe atyre të mbyllura?
7. Cili është efekti i inflacionit dhe i rritjes ekonomike në cikle specifike të ardhurash vendore?
8. Cila është pjesa e buxhetit që përbëhet nga të ardhurat e veta? Cila është pjesa e transfertave të pakushtëzuara?
9. …

Përgjigjet për pyetjet kyçe të analizës financiare mund të paraqiten duke përdorur formularë të thjeshtë (shih shembullin nëë vijim). Sigurisht, nevojitet të evidentohen dhe të komentohen gjetjet më të rëndësishme të analizës financiare dhe të bëhen rekomandimet përkatëse.

Tabelë 20. Formularë të analizës financiare

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Të ardhura totale					
Të ardhura nga burime vendore					
Taksa					
Tarifa					
Të tjera					
Taksa të ndara					
Transferta ndërqeveritare					
Transferta e pakushtëzuar					
Transfertë e kushtëzuar					
Transfertë specifike					
Huamarrje					
Të trashëguara					
Shpenzimeve totale					
Funksioni 1					
Funksioni 2					
Funksioni 3					
Funksioni 4					
Funksioni 5					
Funksioni 6					
Funksioni 7					
Funksioni 8					
Funksioni 9					

Tabelë 21. Formularë të analizës financiare

	2013	2014	2015	2016	2017
Të ardhura nga burime të veta/ të ardhura totale					
Të ardhura nga taksa dhe tarifa vendore/Të ardhura totale					
Burime të tjera/Të ardhura totale					
Të ardhura nga burime kombëtare/Të ardhurave totale					
Transferta e pakushtëzuar/ Të ardhurave totale					
Transferta e kushtëzuar/ Të ardhurave totale					
Transferta e pakushtëzuar/Të ardhurave nga burime të veta					

4.4.3 Përqasjet për parashikimin e të ardhurave

Analiza financiare është një hap i dobishëm paraprak për vlerësimin e të ardhurave. Parashikimi mund të jetë afatshkurtër (për një vit), afatmesëm (për 2 – 5 vjet). Orientimi afatgjatë i parashikimit të të ardhurave (më shumë se 6 vjet) përdoret rrallë. Parashikimi i saktë (apo sa më pranë vlerave faktike) i të ardhurave është vendimtar për përcaktimin e totalit të shpenzimeve të përballueshme për NjQV-në. Parashikimi i të ardhurave duhet të kryhet si një hap i hershëm në procesin e buxhetimit. Kjo pasi, parashikimi apo vlerësimi për nivelin e të ardhurave për vitet në vijim do të shërbejë si lëndë e parë për përgatitjen e tavaneve të shpenzimeve buxhetore. Përgatitja e tavaneve buxhetore gjithashtu është hapi i parë formal në kontekstin e hartimit të PBA-së.

Sa më të sakta të jenë parashikimet për të ardhurat në tre vitet në vijim, aq më i lehtë do të jetë procesi i përgatitjes së tavaneve të shpenzimeve për secilin prej programeve të konsideruara. Për pasojë, kjo do të lehtësojë edhe detajimin e mëtejshëm të shpenzimeve duke minimizuar nevojën për rishikime. Një aspekt tjetër i cili adresohet në fazë është dhe mundësia për të evidentuar mospërputhje mes të ardhurave dhe shpenzimeve të parashikuara dhe për të inkurajuar NjQV-të për të marrë masa për mbylljen e hendekut të parashikuar.

Që raporti të marrë rëndësinë e duhur dhe të mos jetë thjesht një dokument planifikimi dhe nisur nga sa është parashikuar ligjërisht, duhet që të përfshihen në të detaje mbi:

- metodologjinë e aplikuar në realizimin e parashikimeve afatmesme të të ardhurave (në total dhe sipas kategorive);
- analiza mbi efektin e ndryshimeve të mundshme të politikës fiskale të ndjekur nga njësia e qeverisjes vendore apo të propozimeve të reja;
- analiza e risqeve për realizimin e të ardhurave dhe ndryshimin e politikave si dhe mundësia apo mënyra e përballimit të tyre.

Metodologjitë për parashikimin e të ardhurave janë të ndryshme; zbatueshmëria e tyre varet nga rrethanat në të cilat ndodh parashikimi[14]. Jo të gjitha metodologjitë janë funksionale në çdo rast.

Me miratimin e ligjit nr. 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* qartësohet përfundimisht edhe debati mbi mënyrën e planifikimit të të ardhurave: parashikim në bazë të popullsisë rezultuese nga zyrat e gjendjes civile apo bazuar në të ardhurat faktike të mbledhura nga njësia e qeverisjes vendore. Përkatësisht, në nenin 5 të ligjit të lartpërmendur citohet: *"në hartimin e buxhetit vjetor dhe të programit buxhetor afatmesëm njësitë e vetëqeverisjes vendore bazohen në **parashikime realiste** të të ardhurave dhe **shpenzimeve faktike** të viteve të mëparshme".* Qartësuar ky detaj, në parashikimin e të ardhurave njësitë e qeverisjes vendore mund të përdorin metoda të ndryshme parashikimi. Shkurtimisht disa nga metodat e përdorura për parashikimin e të ardhurave janë:

- ***Parashikim të ardhurash bazuar në gjykimin e ekspertit***. Kjo metodë bazohet në gjykimin e ekspertit/ekspertëve të fushës për ecurinë e variabëlit që synohet të parashikohet. Ndonëse subjektive si metodë, ajo ka kosto të ulëta dhe mund të prodhojë parashikime të mira. Parakusht për realizimin dhe pranimin e një parashikimi me këtë metodë është besueshmëria, përvoja, ekspertiza dhe njohuria që eksperti/ekspertja ka me tendencat e të ardhurave dhe shpenzimeve.
- ***Parashikime të realizuara në bazë të analizës së prirjeve kryesore.*** Kjo teknikë aplikohet duke analizuar prirjen historike të një variabëli dhe duke aplikuar norma rrije të ngjashme për periudhën objekt parashikimi. Analiza e prirjeve historike kërkon njohuri statistikore, gjë që shpesh nuk është e mundur në kontekstin e njësive të qeverisjes qendrore. Gjithashtu, kuadri fiskal i aplikuar duhet të jetë i pandryshueshëm ose ndryshimet e tij të jenë të parashikueshme. Shpesh, krahas vlerësime të prirjes historike realizohet edhe një gjykim eksperti për një parashikim më të saktë.
- ***Parashikimi me modele statistikore – ekonometrike.*** Ndërtimi dhe përdorimi i modeleve statistikore – ekonometrike është një mënyrë relativisht më e komplikuar se ato lartpërmendur. Modelet lidhin ndryshoren që kemi interes të parashikojmë me një sërë variabëlish të tjerë ekzogjene. Avantazhi i kësaj metode qëndron në trajtimin e njëkohshëm apo të diferencuar të më shumë se një faktori njëkohësisht. Nga ana tjetër, këto lloj modelesh kërkojnë seri kohore të gjata, pa thyerje strukturore dhe koherente. Përdorimi i kësaj kategorie modelesh përdoret për parashikimin e treguesve të ndryshëm makroekonomikë si inflacioni, rritja ekonomike, normat e interesit etj. Nga ana praktike dhe referuar kontekstit, nuk vlerësohet të jenë të aplikueshëm. Kjo për mungesë të serive kohore të shtrira në kohë dhe për mungesën e kapaciteteve njerëzore të dedikuara.

[14] Manuali i trajnimit 2 për analizën financiare (Modernizimi i Menaxhimit Financiar për Njësive vendore në Hungari).

- ***Parashikime të thjeshta të bazuara në tregues të njohur si numri popullsisë, familjeve, bizneseve.*** Kjo është dhe teknika gjerësisht e përdorur nga njësitë e qeverisjes vendore. Praktikisht parashikimi i të ardhurave realizohet duke bërë veprime të thjeshta matematikore me disa tregues në dispozicion. Kjo mënyrë është e thjeshtë, variablat janë në kontrollin e njësisë vendore.

- ***Përdorimi i skenarëve.*** Përdorimi i metodës së skenarëve për parashikimin e të ardhurave lejon adresimin deri diku të paqartësive që na rrethojnë. Në ndërtimin e skenarëve merren për bazë tre hipoteza për zhvillimet në të ardhmen: hipoteza e një skenari optimist (çdo gjë do të shkojë mirë), hipoteza e një skenari pesimist (çdo gjë do të shkojë keq) dhe hipoteza e një skenari realist (bazuar në gjykimet e ekspertëve dhe eksperiencën ndër vite).

Të gjitha parashikimet për të ardhurat duhet të realizohen në terma nominalë (me çmime sot) pasi edhe PBA-ja paraqitet në terma nominalë. Pavarësisht mënyrës së zgjedhur për realizimin e parashikimeve, është shumë e rëndësishme analiza në kohë e të ardhurave faktike si dhe evidentimi i arsyeve të realizimit apo mos realizimit të tyre. Në IPF krahas parashikimit me anë të prirjes afatgjatë janë vendosur dhe invervalet e besueshmërisë.

IPF ofron një element të veçantë për parashikimin e të ardhurave; së pari, ai llogarit një shifër parashikimi të trendit për burime të ndryshme të ardhurash dhe së dyti, siguron intervale besueshmërie brenda të cilave një parashikim pritet normalisht. Në rast se parashikimi qëndron jashtë intervalit të trendit, nevojitet justifikim i veçantë për vlerësimin, siç janë ndryshimet e politikave, mbledhja e përmirësuar etj.

Asnjë nga mënyrat e parashikimit të të ardhurave nuk është garanci për parashikime të mira, ku parashikime të mira quhen ato sa më pranë vlerave reale të variabëlit të observuar. Zgjedhja e mënyrës së aplikuar do të varet shumë nga konteksti, fusha në të cilën aplikohet dhe kontrolli që mund të ketë njësia mbi variabëlin, kontekstit në të cilin operojmë, kapacitetet teknike të burimeve njerëzore në dispozicion dhe nga një pafundësi faktorësh jashtë sferës së kontrollit të secilit prej nesh. Ndaj, zgjedhja sesi do të kryhen parashikimet, për sa kohë nuk ka detyrim ligjor për metodën e përdorur, mbetet subjekt i zgjedhjes së ekspertit.

Punë në grup 5. Parashikimi i të ardhurave sipas zërave.

Detyra:	Parashikimi i të ardhurave sipas zërave duke përdorur formularët e IPF. Diskutoni në grup cilët janë faktorët që ndikojnë ecurinë e të ardhurave, cilën metodë do të përdorni për parashikimin e të ardhurave? A janë bindëse rezultatet e arritura?
Madhësia e grupit:	4-6 pjesëmarrës: 3 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)
Koha për punën në grup:	20 minuta
Materialet e punës:	Laptop personal me version Excel 2016 që të mund të gjenerojë trendin për të ardhurat dhe intervalet e besueshmërisë.
Koha e raportimit:	15 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

Puna në grup 5 ka si synim të bëjë të mundur që pjesëmarrësit të njihen formularin për parashikimin e të ardhurave sipas zërave dhe të përdorin IPF për realizimin e parashikimeve. Çdo grup pune mund të përbëhet nga përfaqësues të njësive vendore përkatëse (njësia të cilën përfaqësojnë), por mund të organizohet edhe një grup pune me pjesëmarrës të dy apo më shumë njësive vendore mundësisht të ngjashme. Është e rëndësishme që të evidentohet nevoja për informacione dhe ku mund të gjenden ato? Optimalja është të mbulohen të gjithë zërat e të ardhurave. Megjithatë, diskutimi duhet të përqendrohet në pesë burimet më të rëndësishme të të ardhurave për NjQV-në.

4.5 Prezantimi i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve

Është e rëndësishme që vlerësimet për të ardhurat dhe shpenzimet gjatë tri viteve të mbuluara nga PBA-ja të paraqiten në mënyrë të mirë strukturuar. Mënyra e paraqitjes së parashikimit financiar duhet të bëjë që palët e interesuara ta kuptojnë mirë atë. Në të njëjtën kohë, prezantimi i vlerësimeve trevjeçare duhet të plotësojë kërkesat e informacionit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. IPF prodhon automatikisht tabela dhe grafikë të cilët popullohen me të dhëna në mënyrë automatike. Këto tabela dhe grafikë mund të përdoren për qëllimet si më poshtë:

- Pamje tabelore e të ardhurave;
- Pamje tabelore e shpenzimeve bruto sipas programeve buxhetore;
- Pamje grafike e shpenzimeve bruto sipas programeve buxhetore;
- Pamje tabelore e shpenzimeve neto sipas programeve buxhetore;
- Pamje grafike e shpenzimeve neto sipas programeve buxhetore;
- Pamje tabelore e shpenzimeve bruto sipas sektorëve;
- Pamje grafike e shpenzimeve bruto sipas sektorëve;
- Pamje tabelore e shpenzimeve sipas tipit të aktivitetit;
- Pamje grafike e shpenzimeve sipas tipit të aktivitetit;

- Përmbledhje e kërkesës buxhetore;
- Pamje grafike e shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik;
- Pamje grafike e planit të shlyerjes së detyrimeve të prapambetura;
- Statistika financiare të përgjithshme;
- Indikatorë të performancës financiare;
- Pamje tabelore e shpenzimeve kapitale;
- Pamje grafike e shpenzimeve kapitale;

Reflektim i shkurtër:

Pjesëmarrësit ftohen të diskutojnë tiparet e mëposhtme të seksionit të raporteve në IPF:
- Cilat pyetje trajtohen nga tabelat dhe grafikët? Pse kanë rëndësi këto pyetje?
- Cilat nga tabelat apo grafikët do t'i paraqisnit si në seancën me anëtarët e këshillit vendor apo në konferencë për shtyp? A do t'i mbanit disa nga këto tabela apo grafikë vetëm për përdorim të brendshëm? Cilët prej tyre? Pse?
- A do ta paraqisnit këtë informacion në një mënyrë tjetër? Si?

Lutemi mbani parasysh se IPF-ja përpilon vetëm informacion financiar. Prezantimi i PBA-së duhet të përmbajë edhe informacion të politikave.

4.6 Buxheti kapital dhe plani i investimeve kapitale

Plani i Investimeve Kapitale (PIK) hartohet si një dokument strategjik financiar dhe adreson investimet dhe përmirësimet kapitale që rezultojnë të nevojshme për zbatimin e vendimeve të planeve të përgjithshme vendore (PPV). PIK përcakton kohën e realizimit, koston, burimet e financimit si dhe informacione të tjera të detajuara, të cilat kanë të bëjnë përgjithësisht me infrastrukturat publike. Në rregulloren e planifikimit të territorit, miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave (VKM) numër 671, datë 29.07.2015, neni 54, pika 5/b, përcaktohet se plani për zhvillimin e territorit shoqërohet edhe me planin e veprimeve për zbatimin e PPV-së, i cili mes të tjerave përmban *"koston e përgjithshme për zbatimin dhe aktivitetet kryesore të financuara të shoqëruara me planin e investimeve kapitale".* Kjo përcakton edhe bazën ligjore kryesore, të cilës i referohet dhe respekton hartimi i PIK. Buxheti kapital përmbledh shpenzimet kapitale që NjQV-ja planifikon të realizojnë në një periudhë të caktuar, në projekt buxhetin vjetor dhe/ose në programin buxhetor afatmesëm. Praktikisht PIK është instrumenti që bën të zbatueshëm PPV-në dhe shërben si urë lidhëse midis STZH/PSZH, PBA-së dhe buxhetit vjetor.

4.6.1 Plani i investimeve kapitale

PIK është një plan shumëvjeçar i projekteve kapitale të listuara sipas prioritetit, i prezantuar në faza, që identifikon pasurinë/asetin që do të rehabilitohet apo ndërtohet, vitin kur do të fillojë të zbatohet dhe kohëzgjatjen e investimit, koston që do të kërkojë realizimi, si dhe mënyrën e propozuar të financimit të investimit. PIK prezantohet si një pasqyrë përmbledhëse që përfshin shpenzimet për investimet kapitale për çdo vit, të detajuara sipas objektivave strategjikë dhe programeve që përmbushin, si dhe mënyrës së financimit të tyre.

Plani i Investimeve Kapitale nuk duhet të ngatërrohet me buxhetin e shpenzimeve kapitale. Plani i investimeve kapitale përfshin të gjithë projektet e investimeve të përfshira në SZHT/PPV. Në të kundërt, buxheti i shpenzimeve kapitale përfshin vetëm projektet e zgjedhura për tu realizuar në harkun kohor tre-vjeçar, këto janë projektet e përfshira në PBA.

Plani i investimeve kapitale gjithashtu përfshin mirëmbajtjen e investimeve, riparimin dhe rehabilitimin e infrastrukturës ekzistuese dhe asaj të re duke përfshirë çështje kapitale si ndërtesa, sistemin e shërbimeve, rrugë, parqe, rrjete ndriçimi, sistemet e ujësjellësit dhe kanalizimeve, vendgrumbullimet e mbetjeve, sistemin e transportit urban, sistemet e teknologjisë së informacionit etj. Gjithsesi, buxheti kapital nuk është dokument statik. Ai duhet të rishikohet çdo vit për të reflektuar ndryshimet në prioritetet e njësive vendore si dhe të pasqyrojë ngjarje apo situata të papritura.

4.6.2 Dobia e PIK

PIK është një dokument i rëndësishëm i cili mundëson përkthimin në terma financiarë të prioriteteve strategjike të NjQV-ve. Në këtë mënyrë, ai shërben si një dokument orientues i zhvillimit afatgjatë të NjQV-së. Krahas sa lartpërmendur, PIK në kontekstin e qeverisjes vendore mund të jetë i dobishëm për një sërë arsyesh:

PIK si instrument i menaxhimit financiar - Një ndër shqetësimet kryesore në hartimin e PIK-ut është prioritarizimi i nevojave të tanishme dhe të ardhshme në përshtatje me mundësitë dhe limitet financiare të njësisë të qeverisjes vendore. Gjatë procesit të hartimit të PIK, merren në konsideratë jo vetëm ato për çka komuniteti ka nevojë, por me të njëjtën rëndësi konsiderohet edhe sa ky komunitet mundet të përballojë në terma fiskalë. Ndaj, hartimi i një dokumenti financiar i cili vendos në baraspeshim nevojat me mundësitë dhe aftësitë paguese e bën atë të jetë larg konceptit të një "listë dëshirash". I parë si një instrument menaxhimi financiar në një farë mënyrë, PIK detyron dhe disiplinon NjQV-në në përdorimin e fondeve në dispozicion.

PIK si nxitës i përdorimit efikas të burimeve – Duke qenë një dokument shumë vjeçar, PIK mundëson shtrirjen në kohë të projekteve të investimeve varësisht përparësive që ato paraqesin për komunitetin dhe nën kushtin e burimeve financiare të kufizuara.

PIK si instrument për forcimin e bashkëpunimit dhe komunikimin brenda njësisë (sektorëve) dhe mes NJQV-ve – PIK hartohet si një dokument i përbashkët midis stafit teknik që merret në mënyrë të drejtpërdrejtë me investimet dhe përfaqësues nga departamente të tjerë. Bashkëpunimi në procesin e hartimit të këtij dokumenti forcon bashkërendimin e projekteve kapitale brenda njësisë vendore, por edhe midis strukturave të njësive vendore të ndryshme. Nëse njësia bashkiake komunikon planet e veta me njësi të tjera vendore ekziston mundësia për veprime të përbashkëta, për të ndarë së bashku kostot respektive dhe ulur shpërdorimin e burimeve financiare.

PIK si dokument orientimi dhe raportimi – Duke qenë së projektet e investimeve të përfshira në PIK janë rezultante e STZH/PSZH (afatgjatë), atëherë, në një farë mënyre PIK është dokumenti që pasqyron orientimin afatgjatë të NjQV-së. Ashtu si dhe komunikon orientimin afatgjatë të njësisë, ky dokument shndërrohet edhe në një dokument raportimi pranë palëve të interesuara. Në prani të PIK, do të ishte shume e lehtë për komunitetin dhe KB që të gjykonte mbi menaxhim e NjQV-së dhe sa investimet janë të orientuara në prioritetet strategjike. Përveç kësaj, qytetarët dhe bizneset do të kishin një bazë informacioni më të mirë mbi investimet e planifikuara për të ardhmen gjë që do ti ndihmonte në orientimin e investimeve private.

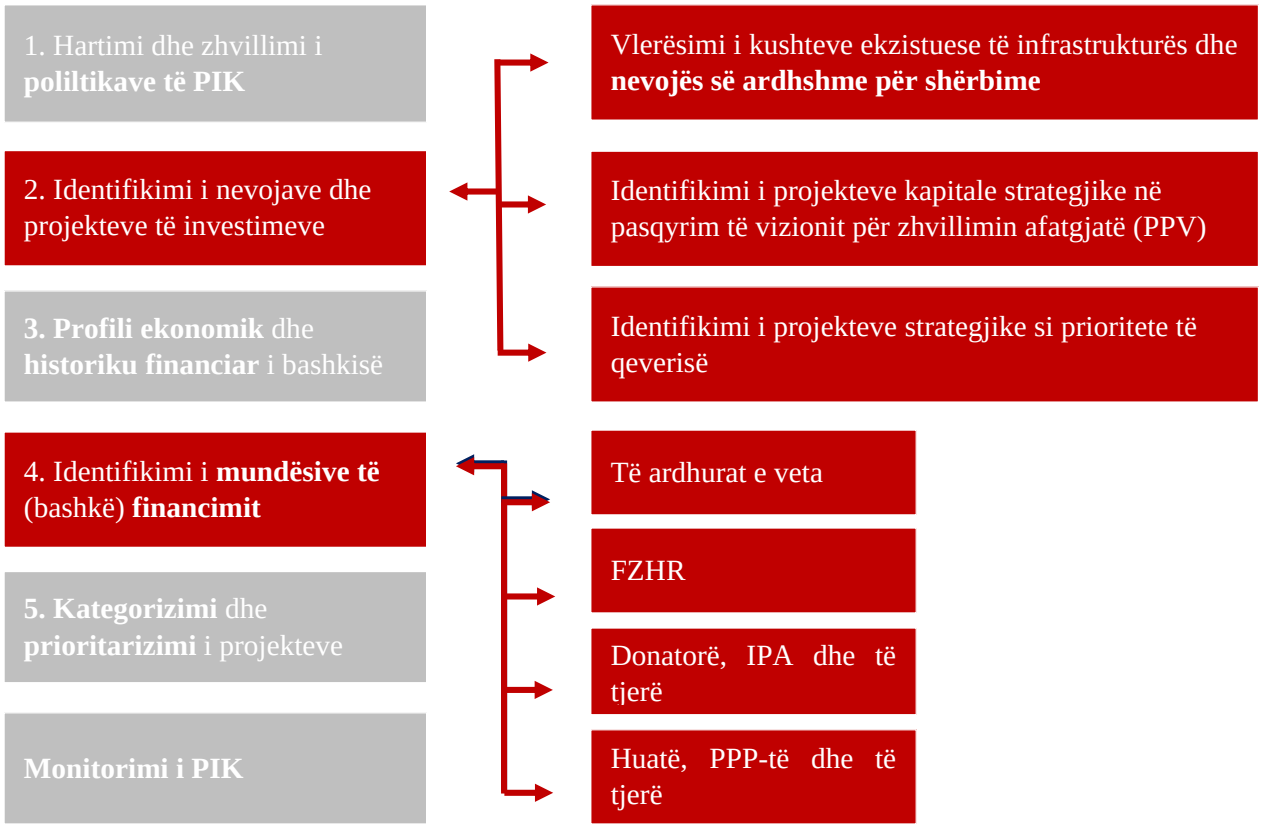
PIK si instrument që nxit pjesëmarrjen qytetare – duke qenë se PPV-ja është një dokument i cili kalon në një sërë dëgjesash publike, edhe identifikimi dhe prioritarizimi i investimeve i nënshtrohet të njëjtës logjikë. Përfshirja e komunitetit në përzgjedhjen e projekteve prioritare mund të forcojë mbështetjen publike për projektet, duke eliminuar ose reduktuar kështu efektet negative të interesave kontradiktore të grupeve të ndryshme. Në të njëjtën kohë, PIK ndërgjegjëson qytetarët për kostot e projekteve.

4.6.3 Hapat për hartimin e PIK

Për hartimin e PIK-ut, rekomandohet një procedurë e ndarë në hapa. Edhe pse hapat e këtij procesi janë të ngjashme në të gjitha njësitë e qeverisjes vendore, ky proces mund të ndryshojë nga një NjQV në tjetrën në varësi të madhësisë së njësisë vendore, politikave të saj për përfshirjen e komunitetit, strukturave organizative, kohës në dispozicion, kushteve financiare etj. Qasja e ndjekur për hartimin e planit të investimeve kapitale bazohet gjerësisht në "*Manualin për Hartimin e Planit të Investimeve Kapitale*" Co-PLAN, 2008. Tashmë, PIK është detyrim ligjor dhe një nga dokumentet përbërës së PPV-së.

Hapat për hartimin e PIK mund të përmblidhen në: (i) hartimi dhe zhvillimi i politikave të PIK; (ii) identifikimi i nevojave dhe projekteve të investimeve; (iii) profili ekonomik dhe historiku financiar i bashkisë; (iv) identifikimi i mundësive të (bashkë) financimit dhe (v) kategorizimi dhe prioritarizimi i projekteve të investimeve.

Figurë 20. Hapat në hartimin e PIK



Burimi: Manuali për hartimin e planit të investimeve kapitale, Co-PLAN 2008

1. Hartimi i politikave të PIK

Bazuar në legjislacionin në fuqi, PIK është një ndër dokumentet e PPV-së i cili shërben si instrument për zbatimin e tij. Puna për hartimin e PIK nis me hartimin e dokumentit të Strategjisë për Zhvillimin e Territorit, e cila identifikon projektet e investimeve të nevojshme për të garantuar zhvillimin afatgjatë të bashkisë.

Hartimi i politikës së PIK kërkon domosdoshmërisht ngritjen e një grupi pune i cili do të jetë përgjegjës për hartimin e dokumentit dhe menaxhimin e të gjithë procesit. Grupi i punës do të duhet të ketë një drejtues i cili mund të jetë zv. kryetari i NjQV-së dhe anëtarë përfaqësues të EMP-eve. Një strukturë alternative mund të jetë vetë GMS-ja dhe EMP-të. Ajo që është e rëndësishme është që grupi i punës të ketë një bazë të gjerë dhe të përfshihet staf kompetent në hartimin e PIK. Grupi i punës duhet të organizohet dhe përcaktojë detyrat e anëtareve si dhe të vendosë rregullat që do të ndiqen për hartimin e PIK.

Figurë 21. Rregullat dhe procedurat për hartimin e PIK-ut

1. Plani Investimeve Kapitale do të hartohet për një periudhë 15 – vjeçare, në përputhje të plotë me kohëzgjatjen e PPV-së;

2.	PIK duhet të hartohet në përputhje të plotë me objektivat strategjikë të parashikuar në STZH/PSZh;
3.	PIK do të monitorohet rregullisht;
4.	Bashkia do të miratojë çdo vit një buxhet kapital të bazuar në planin e investimeve kapitale. Buxheti kapital është pjesë e PBA-së dhe buxhetit vjetor. Bashkia do të harmonizojë dhe bashkërendojë buxhetin kapital me buxhetin operativ.
5.	Nëse ndodh që projekte investimesh do të duhet të përfshihen urgjentisht në buxhetin kapital vjetor, për shkak të ndryshimeve demografike apo zhvillimeve në ekonominë vendore, dhe këto projekte nuk ishin pjesë e PIK-ut, është e nevojshme që këto projekte të llogariten në kosto dhe të vlerësohen në të njëjtën mënyrë si projektet e PIK-ut. Më tej PIK duhet të përditësohet dhe të reflektojë këto ndryshime.
6.	Bashkia do të identifikojë kostot e parashikuara dhe burimet e mundshme të financimit për çdo projekt kapital të propozuar. Shpenzimet operative me origjinë nga projektet kapitale të reja do të projektohen dhe të përfshihen në buxhet operativ.
7.	Borxhet për financimin e projekteve të investimeve duhet të shlyhen para përfundimit të jetës operative të këtyre projekteve.
8.	Bashkia do të sigurojë përfshirjen e komunitetit në hartimin e planit të investimeve kapitale nëpërmjet konsultimeve me grupet e interesit dhe dëgjesave publike.

Politika e hartimit të PIK adreson qasjet e ndjekura në lidhje me një sërë çështjesh, si p.sh.: (i) lloji i projekteve kapitale të përfshira; (ii) periudhën kohore që PIK mbulon; (iii) mënyrën e financimit të projekteve kapitale, apo mundësinë për të mobilizuar të ardhura; (iv) strategjinë financiare dhe atë fiskale që do të ndjekë bashkia për të mundësuar realizimin e investimeve të parashikuara; (v) procesin e përfshirjes dhe konsultimit të publikut gjatë hartimit të PIK, etj.

2. Identifikimi i nevojave dhe projekteve të investimeve

Kjo pjesë merret nga STZH/GLP/

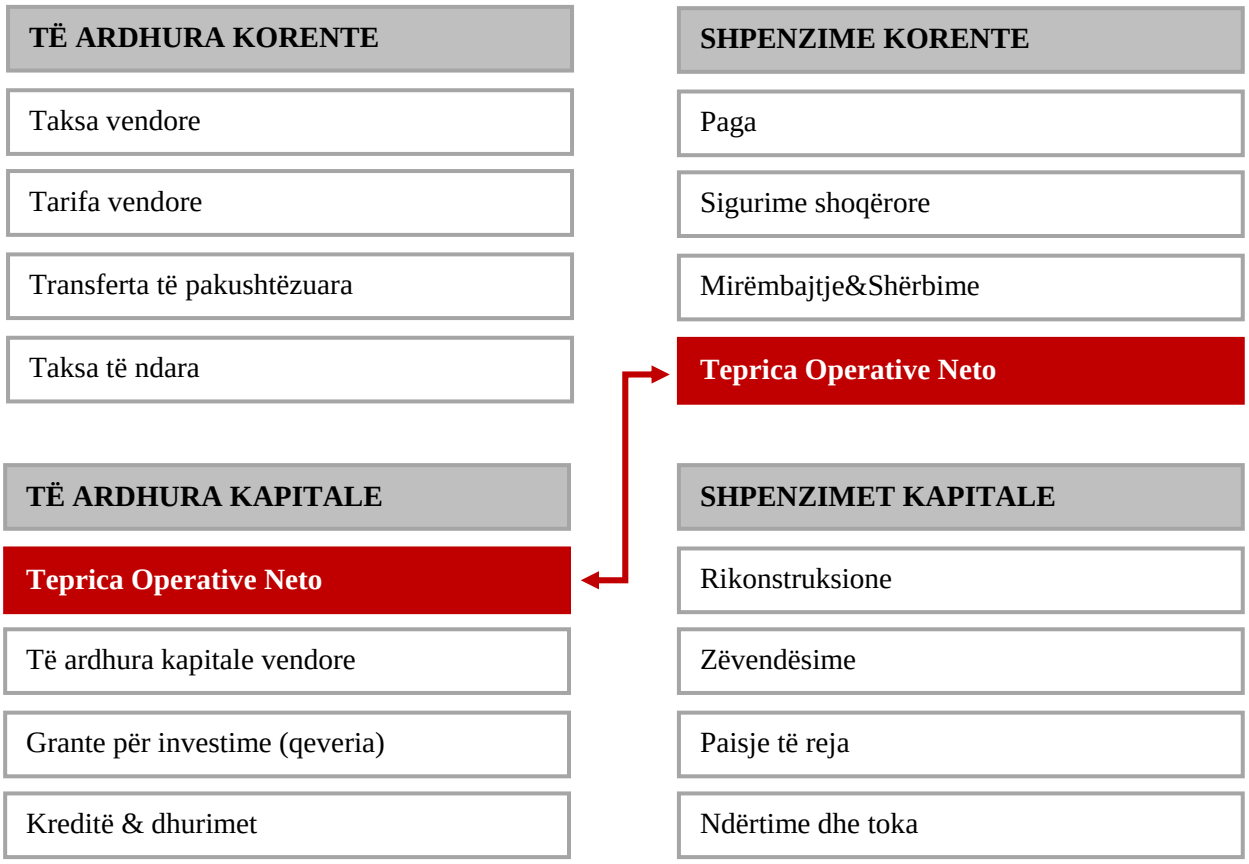
3. Profili ekonomik dhe historiku financiar i bashkisë

NjQV-të në përgjithësi kanë një profil ekonomik të përcaktuar nga llojshmëria e aktivitetit ekonomik të zhvilluar në territorin e tyre. Analiza e profilit ekonomik të NjQV-së është e rëndësishme për të përcaktuar dhe potencialin për të mobilizuar të ardhura të saj. Gjithashtu, përpara se të arrijmë në vlerësimin e buxhetit kapital të NjQV-së është e rëndësishme të kuptojmë ecurinë financiare të saj të paktën për një periudhë 5-vjeçare. Ndaj, grupi i punës duhet të sigurohet që të mbledhë informacionin e nevojshëm financiar të NjQV-së si dhe të kryejë një analizë të thelluar të tij.

NjQV-të për të kryer investime mund të krijojnë të ardhura kapitale nga shitja e aseteve (toka, ndërtesa etj.), të ardhura që krijohen vetëm një herë. Megjithatë burimi kryesor i NjQV-së për financimin e PIK është teprica operative neto (TON). TON do të përcaktohet si diferenca midis të ardhurave korrente dhe shpenzimeve korrente. Konvencionalilsht, të ardhurat korrente do të

identifikohen si diferencë e të ardhurave totale me të ardhurat kapitale (të ardhura nga shitja e aseteve dhe të ardhurat nga taksa e ndikimit në infrastrukturë). Shpenzimet korrente do të quhen kategoritë e shpenzimeve për personel dhe për shpenzime operative. Diferenca midis këtyre dy kategorive do të japë atë që quhet tepricë operative (TO).

Figurë 22. Financimi i shpenzimeve kapitale



Burimi: Manuali për hartimin e planit të investimeve kapitale, Co-PLAN 2008

Nga ky përkufizim bëhet e qartë se niveli i TON është funksion i performancës fiskale të bashkisë nga njëra anë – pra rritjes së të ardhurave prej taksave, tarifave dhe si dhe e mundësive të tjera alternative të financimit, dhe nga ana tjetër, përmirësimit të menaxhimit financiar, nëpërmjet reduktimit të shpenzimeve operative.

Përmirësimi i performancës në kahun të ardhurave vendore do të mundësohet si rezultat i disa faktorëve dhe masave të parashikuara, si më poshtë:

- mirë-administrimi dhe menaxhimi i taksave vendore, dhe veçanërisht i taksës mbi pasurinë e paluajtshme (taksës mbi ndërtesën, tokën bujqësore dhe truallin);
- prezantimi i instrumenteve të rinj financiarë (si tarifat e përmirësimit të infrastrukturës vendore, bonusit të intensitetit, programet e transferimit të të drejtës së zhvillimit apo programet e financimit nëpërmjet rritjes së taksave specifike, etj.), të cilat jo vetëm do të mundësojnë mirë-menaxhimin e territorit, por do të ofrojnë një instrument të qenësishëm financiar për mbulimin e kostove të infrastrukturave të përmirësuara, apo zonave urbane të rivitalizuara;

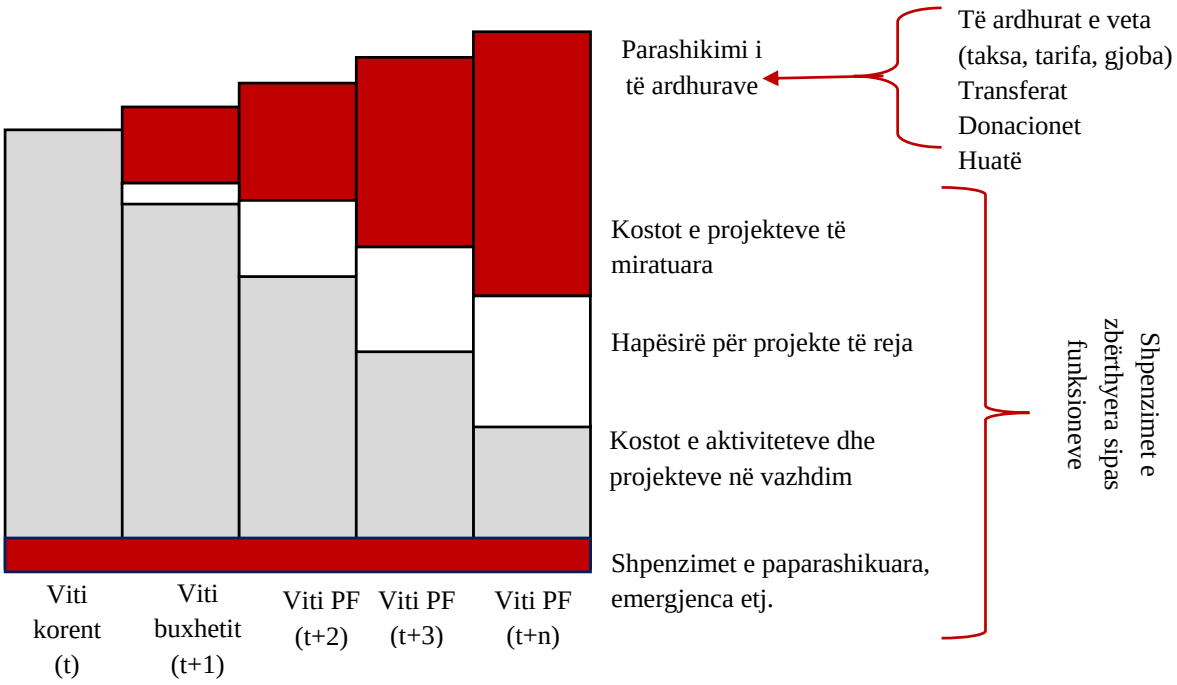
- eksplorimi i mëtejshëm skemave të partneriteteve me sektorin privat në ofrimin e shërbimeve publike, si transporti publik, sportet dhe qendrat rekreative, menaxhimi i mbetjeve, furnizimi me ujë, pikat e grumbullimit për produktet bujqësore, etj..

Përsa i përket rritjes së TON, nëpërmjet reduktimit të shpenzimeve operative mund të merren një sërë masash:

- përmirësimin e praktikave në ofrimin e shërbimeve vendore dhe eficientimin e kostove të tyre nëpërmjet përdorimit të teknologjisë së informacionit;
- riorganizimit të disa shërbimeve vendore nëpërmjet eksplorimit të mëtejshëm të skemave të partneritetit me sektorin privat;
- reduktimit të kostove operative nëpërmjet përmirësimit/rikonstruksionit të objekteve vendore duke mundësuar eficiencën energjitike.

Por si të krijojmë hapësire për projekte të reja? Logjika fillon me vlerësimin e të ardhurave për çdo vit (të gjitha klasat e të ardhurave të NjQV-ve). Më tej, shpenzimet për aktivitetet dhe projektet në vazhdim e sipër duhet të vlerësohen (si dhe shpenzimet për projektet e reja të vendosura tashmë në qoftë se kështu është rasti). Supozohet se shpenzimet për aktivitetet dhe projektet në vazhdim bien për shkak të projekteve të finalizuara. Kur të ardhurat të rriten vit pas viti dhe kostot për aktivitetet dhe projektet në vazhdim të bien, do të shohim më shumë hapësirë për projekte të reja nga ku jemi aktualisht sa më shumë të shkojmë në të ardhmen. Ky fokus në rritje për financimin e projekteve të reja në të ardhmen duhet të përdoret në një mënyrë inteligjente kur hartojmë PIK-un dhe PBA-në.

Figurë 23. Planifikimi financiar – të krijosh hapësirë për projekte të reja



Burimi: Plani Strategjik i Zhvillimit dhe Buxhetimi Afatmesëm me Bazë Performancën, dldp 2012

Së fundmi, në kushtet e pamjaftueshmërisë së burimeve financiare të veta të bashkisë, përdorimi i instrumenteve financiare si huaja nga sistemi bankar (në përputhje me kuadrin rregullator në fuqi dhe pasi të jenë qartësuar asetet në pronësi të bashkisë përdorur në kolateralizimin e kredive); fondet shtetërore nga (FZHR, FSHZH, etj.) të orientuara kryesisht në mbështetje të zhvillimit të infrastrukturës; fondet nga donatorët e huaj (Banka Botërore, USAID, KfW, WBIF, etj.) apo edhe format e partneritetit publik-privat paraqesin një mundësi reale për realizimin e investimeve kapitale. Në këtë drejtim, vlerësohet e domosdoshme rritja e kapaciteteve të bashkisë në drejtim të hartimit, menaxhimit, zbatimit dhe monitorimit të projekteve të investimeve nëpërmjet këtyre formave të financimit.

4. Identifikimi i mundësive të financimit

Bazuar në të dhënat historike mbi të ardhurat dhe shpenzimet, parashikimet e përfshira në dokumentin e PBA-së, supozimeve të ndërmarra për parashikimin e zërave kryesorë të të ardhurave dhe shpenzimeve vlerësohet madhësia e buxhetit kapital. Sa më pozitiv dhe i lartë të jetë buxheti kapital, aq më shumë hapësirë krijohet për financimin e projekteve të investimeve. Megjithatë, diferencat ekzistuese në nivelin e ofrimit të shërbimeve, zhvillimit ekonomik dhe pabarazitë sociale midis njësive administrative përbërëse të bashkive të reja kërkojnë një fluks të lartë investimesh për të siguruar deri diku zbutjen e tyre. Ndaj, vlerësohet thelbësor fuqizimi dhe përmirësimi i performancës financiare në kahun e të ardhurave (veçanërisht rritja e bazës së

tatueshme dhe tatimpaguesve) si dhe racionalizimi në kahun e shpenzimeve (kryesisht ato korente).

5. Prioritarizimi i projekteve të investimit dhe fazimi i tyre

Identifikimi dhe vlerësimi i projekteve kapitale është bërë në përputhje me objektivat strategjikë të SZHT-së, të reflektuar gjithashtu edhe në propozimet e SZHT/PPV-së. Referuar pamundësisë së financimit të të gjithë projekteve të identifikuara në tabelën përmbledhëse të nevojave për investime kapitale, është bërë procesi i prioritarizimit dhe përzgjedhjes së projekteve të investimeve mbi bazën e një sërë kriteresh të dakordësuar me aktorët. Kriteret marrin në konsideratë, ndër të tjera, tre çështje kryesore: (i) koston e investimit; (ii) jetëgjatësinë dhe kohën e përdorshme të investimit; (iii) koston e mirëmbajtjes.

Mbi bazën e këtyre tre çështjeve lista e kritereve që investimet kapitale duhet të plotësojnë në procesin e prioritarizimit të tyre është si më poshtë:

- *kontributi i projektit në prioritetet strategjike:* sa dhe si kontribuon projekti në arritjen e objektivave strategjik;
- *natyra e projektit*: a ndikon projekti në parandalimin/eliminimin e një situate urgjente/të rrezikshme;
- *statusi i projektit:* a është projekt në vazhdim apo projekt i ri dhe si është identifikuar;
- vendndodhja gjeografike/administrative: cila është zona e mbuluar nga projekti dhe në cilën njësi administrative kontribuon/shtrihet ai;
- Numri dhe natyra përfituesve;
- *kohëzgjatja e shlyerjes së kostos së projektit:* a mundet projekti të gjenerojë të ardhura në buxhetin vendor? Kur dhe për sa kohë mund të ndodhë kjo?;
- *mundësia e financimit të projektit:* a financohet projekti prej buxhetit vendor kapital, apo prej programeve të qeverisë qendrore (QQ)/donatorëve/etj).

4.6.4 Aktorët kryesorë të përfshirë në proces

Pjesëmarrja qytetare në procesin e hartimit të planit të investimeve kapitale mund të marrë forma të ndryshme. Përdorimi i vëzhgimeve mund të jetë një mundësi për të identifikuar dhe marrë informacion në lidhje me ato që komuniteti i konsideron si prioritete. Një alternativë tjetër mund të jetë ngritja e një grupi pune i cili të shqyrtojë kërkesat e komunitetit për investime dhe të bëjë rekomandime që ato të përfshihen në dokumente të tilla si PIK. Dëgjesat publike dhe intervistimi i disa aktorëve kryesorë mund të jenë forma të tjera të angazhimit qytetar. Inkurajimi i pjesëmarrjes aktive të komunitetit në këtë proces është i rëndësishëm për një mori arsyesh.

Përfshirja aktive e komunitetit është e nevojshme për rritjen e transparencës dhe ndarjen e informacionit. Njerëzit duhet të kuptojnë si merren vendimet dhe si përgatitet buxheti. Ata kanë edhe të drejtë të dinë si përdoren burimet financiare në dispozicion të bashkisë si dhe si menaxhohet pamjaftueshmëria e tyre. Ndarja e informacionit krijon një lidhje me bazë besimin dhe mirëkuptimin mes qeverisjes vendore dhe komunitetit. Besimi që të ardhurat e mbledhura po mirë administrohen nga bashkia sjell për pasojë lehtësi në procesin e mbledhjes së tyre. Kur njerëzit shohin se burimet financiare përdoren për financimin e prioritetet e tyre, atëherë ata mund të jenë ndoshta më të hapur edhe për të bashkë-financuar projekte të veçanta. Angazhimi i aktorëve kryesorë është veçanërisht i rëndësishëm në procesin e evidentimit dhe prioritarizimit të investimeve. Sa më i hapur të jetë ky proces në komunitet dhe grupet e interesit, aq më shumë do të përputhen objektivat strategjikë zhvillimorë me prioritetet e komunitetit.

Tabelë 22. Karakteristika të mënyrave të pjesëmarrjes qytetare

Dëgjesa Publike	• Është metoda më e përhapur e konsultimit publik dhe organizohet si një takim i hapur formal me komunitetin dhe përfaqësues të NjQV-së; • Zakonisht, kjo është mundësia e fundit e qytetarëve për të dhënë mendimin e tyre para miratimit të dokumentit nga të zgjedhurit vendorë. • Nuk është një forum i përshtatshëm për trajtimin e ideve komplekse ose informacionit të detajuar. • Po ashtu, dëgjesat publike mund të dominohen nga individë apo grupe me interesa të veçanta.
Vëzhgime/anketa	• Është mënyrë e shpejtë dhe e sigurt për të marrë mendimin apo perceptime të qytetarëve; • Mund të përshtatet varësisht objektivit dhe madhësisë së popullatës; • Mund të vlerësohen më shumë se një aspekt njëkohësisht; • Kosto janë relativisht të larta; • Komuniteti mund të mos jetë objektiv në përgjigje apo ajo çka shpreh të mos jetë ajo që realisht mendon.
Grupe konsultimi	• Përdoren për të evidentuar se si perceptohen nga qytetarët projektet kapitale, ose për të siguruar informacion për një grup të caktuar qytetarësh për një projekt të caktuar si dhe për të treguar interesin e të zgjedhurve vendorë për mendimin e qytetarëve. • Nuk janë mjeti për të zgjidhur një debat ose për të arritur konsensusin për disa çështje kritike.

Intervista me aktorë kryesorë	• Analiza e aktorëve kryesorë zbulon qëndrimet e personave apo organizatave, që mund të ndikohen nga programi apo që mund të kenë ndikim në program. Ajo evidenton se ku mund të gjendet mbështetja për një program, ku mund të haset rezistencë dhe si të hartohet një program për ta bërë atë tërheqës për aktorët kryesorë. • Kërkon kohë dhe ekspertizë, përqasje me kosto.

Plani i investimeve kapitale (PIK) vlerësohet të jetë përveçse një detyrim ligjor edhe një instrument shumë i rëndësishëm në duart e njësive të vetëqeverisjes vendore për një sërë arsyesh. Së pari, çështjet e mbuluara nga PIK-u janë veçanërisht të prekshme dhe mjaft tërheqëse nëse duam të adoptojmë një përqasje të planifikimit me pjesëmarrje. Për këtë arsye, NjQV-të mund të forcojnë lidhjet e tyre me qytetarët, kur ata janë të hapur për planifikimin me pjesëmarrje të investimeve kapitale. Së dyti, projektet kapitale mund të kenë një ndikim shumë pozitiv në zhvillimin ekonomik vendor dhe për të nxitur punësimin. Infrastruktura e mirë vendore është parakusht për përmirësimin e zhvillimit ekonomik vendor - kur ekonomia vendore paraqet prirje pozitive ka shumë gjasa që edhe baza tatimore vendore të rritet. Së bashku, këto kanë ndikim pozitiv në të ardhurat nga taksat vendore, duke krijuar mundësi për infrastrukturë më të mirë vendore etj.

Punë në grup 6. Përzgjedhja e projekteve të investimeve

Detyra: Diskutoni listën e projekteve të investimeve të evidentuara në Bashkinë Ora. Caktoni përparësitë për periudhën afatmesme dhe përgatisni një propozim për shpërndarjen e projekteve mundësisht për tri vitet e ardhshme.

Në bashkinë Bora, grupi i punës për hartimin e PIK ka evidentuar 5 projekte investimesh, të cilat duhet të financohen në periudhën 3 - vjeçare dhe konkretisht:

Rehabilitimi i parkut qendror	300,000 lekë
Rehabilitimi i ujësjellësit	700,000 lekë
Rehabilitimi i rrugës së shkollës	800,000 lekë
Vendosja e 10 kontejnerëve	300,000 lekë
Vendosja e rrjetit të ndriçimit në lagjen 1	400,000 lekë

Bashkia mund të financojë (bazuar në burimet financiare në dispozicion) investime në vlerën e 800,000 lekë gjatë vitit të parë, në vitin e dytë 900,000 lekë dhe në vitin e tretë 800,000 lekë.

Madhësia e grupit: 4-6 pjesëmarrës: 3 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)

Koha për punën në grup:	40 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	10 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

4.7 Treguesit fiskalë si mjet verifikimi

Treguesit fiskalë janë të dobishëm për një vlerësim të shpejtë të situatës së shëndetit të financave publike. NjQV-ja mund t'i përdori treguesit fiskalë në katër mënyra për të analizuar buxhetin e tyre: (i) të krahasojë vlerat aktuale me vlerat e synuara, (ii) të krahasojë vlerat e NjQV-së vet me NjQV-të fqinje, (iii) të vlerësojë vlerat aktuale të NjQV-së me vlerat e kaluara, (iv) të vlerësojë nëse vlerat e llogaritura për PBA-në plotësojnë vlerat e synuara ose kanë një tendencë të qartë për përmirësimin nëse ishin të pafavorshme në të kaluarën.

Tri mënyrat e para të përdorimit janë të rëndësishme për kontrollin ex -post të buxhetit, d.m.th., kontroll pas zbatimit të buxhetit. Mënyrë katërt e përdorimit ka rëndësi për kontrollin ex - ante, d.m.th., kontrolli gjatë përgatitjes së buxhetit dhe para se të fillojë zbatimi. Për sa kohë që vlerat e treguesve fiskalë nuk janë të kënaqshme në kontroll ex - ante për një vit të caktuar të buxhetit afatmesëm, buxheti nuk është në gjendje të mirë. Atëherë, duhet të merren masa për ta përmirësuar buxhetin për këtë vit. Vlerat e synuara për treguesit duhet të përcaktohen në strategjinë financiare të NjQV-së.

Tabelë 23. Treguesit financiarë sipas IPF

Treguesi	Interpretimi
Totali i shpenzimeve / totali i të ardhurave	Nëse totali i shpenzimeve është më i lartë se totali i të ardhurave, atëherë NjQV-ja krijon me humbje.
Të ardhura nga taksat dhe tarifat/ totali i të ardhurave	Sa më i lartë të jetë ky raport, aq më e lartë është pavarësia vendore nga njëra anë, por më e lartë edhe barra e taksës nga ana tjetër. Këtu bëhen lëshime mes dy çështjeve, ajo e pavarësisë dhe ajo e barrës së ulët të taksave për qytetarët.
Të ardhura të vetat/burimet e përgjithshme buxhetore	Tregues për pavarësinë dhe forcën fiskale të NjQV.
Shpenzime kapitale/Shpenzimet e përgjithshme	Tregues për orientimin e zhvillimit të financave të NjQV.
Shpenzime personeli/Shpenzimet e përgjithshme	Tregues i efektshmërisë së administratës vendore
Hua afatgjata/burimet e përgjithshme buxhetore	Tregues i vartësisë financiare të NjQV
Hua afatgjata/ Të ardhura të vetat	Tregues i vartësisë financiare të NjQV
Pjesa e detyrimeve të pagesave të vonuara ndaj burimeve të përgjithshme buxhetore	Tregues i disiplinës fiskale të NjQV

Burimi: Manuali IPF

Ushtrim i shkurtër

Llogarisni treguesit financiarë për NjQV-në tuaj dhe krahasoni vlerat me rezultatet për NjQV-në e kolegëve tuaj. Diskutoni ndryshimet.

Treguesit e paraqitur në tabelën e mësipërme nuk janë zgjidhja e vetme e mundshme apo zgjidhja optimale. NjQV-të mund të përcaktojnë tregues shtesë, veçanërisht për qëllime të monitorimit të brendshëm ose për vlerësimin e performancës së shërbimit në fushat specifike. Megjithatë, në çdo rast, numri i treguesve duhet të mbahet i ulët. Në rast të kundërt, ekziston rreziku që treguesit përkatës të bëhen më pak të rëndësishme, kur numri i treguesve është shumë i madh. GMS-ja duhet të jenë të kujdesshëm për zgjedhjen e treguesve financiarë.

Këtu mund të dallojmë dy lloj treguesish: (i) statikë që përdoren për të vlerësuar një situatë për një periudhë të caktuar kohe dhe (ii) dinamikë që përdoren për të matur ndryshimet në kohë.

Tabelë 24. Shembuj të treguesve statikë dhe dinamikë

Treguesit statikë	Treguesit dinamikë
Të ardhurat nga transferta / totali i të ardhurave në një vit	% e ndryshimit të të ardhurave nga transfertat krahasuara me një vit më parë.
Të ardhurat nga taksat / totali i të ardhurave në një vit	% e ndryshimit të totalit të shpenzimeve krahasuar me një vit më parë.
Shpenzimet operative / totali i shpenzimeve në një vit	Niveli i ndryshimit të shpenzimeve kapitale krahasuar me një vit më parë.
Shpenzimet kapitale / totali i shpenzimeve në një vit totali i shpenzimeve / popullsia e NjQV-së	% e ndryshimit të të ardhurave për frymë krahasuar me një vit më parë.

Rruga e ndjekur për të ndërtuar treguesit financiarë dinamikë apo statikë mund të sintetizohet në gjashtë hapa: 1) përzgjedhja e treguesve të rëndësishëm, 2) përcaktimi i njësisë matëse, 3) përcaktimi i periudhës së referimit, 4) mbledhja e të dhënave dhe llogaritja e treguesve, 5) analizimi dhe interpretimi i të dhënave, 6) prezantimi i rezultateve.

Hapi 1: Zgjedhja e treguesve të rëndësishëm

Zgjedhja e treguesve specifikë për monitorimin varet nga problemi specifik që dëshironi të analizoni. Shmangni prezantimin e treguesve të rinj pa një qëllim të caktuar. Çdo tregues që përdorni duhet të përshtatet me çështjen në shqyrtim.

Hapi 2: Përcaktimi i njësisë matëse

Vendosni nëse do të ishte mirë të përdornit vlera absolute (apo ndryshime në vlera) ose vlera në përqindje (apo ndryshime në përqindje). Cila njësi matëse është më e përshtatshmja?

Hapi 3: përcaktimi i periudhës së referimit

Periudha e referimit duhet të përkojë me çështjen nën shqyrtim. Do të llogarisni tregues vjetorë apo mesatarë?

Hapi 4: Analizimi dhe interpretimi i të dhënave

Të dhënat duhet të mblidhen nga burime të besueshme. Për shembull, nëse keni nevojë për të llogaritur të ardhurat për frymë, të dhëna mbi numrin e banorëve duhet të jenë të sakta. Zakonisht, ato merren nga Zyra e Gjendjes Civile. Nëse keni nevojë për të matur potencialin e taksës vjetore të regjistrimit të automjeteve, të dhënat mund të gjenden në drejtoritë rajonale të shërbimit të transportit rrugor. Megjithatë, nëse jeni të interesuar në krijimin e një treguesi që lidhet me taksën e ndërtesës, të dhënat mund të jenë të paplota. ZRPP nuk ka inventar të plotë. Në këtë rast, ose mund të kënaqeni me të dhëna të pjesshme mbi pronën ose të mblidhni informacione nga burime alternative (p.sh, vizita në terren).

Hapi 5: Analizimi dhe interpretimi i të dhënave

Një çështje mund të jetë analiza e një tendence, tjetra analiza e devijimeve nga tendenca. Shqyrtimi i dy aspekteve mund të jetë i nevojshëm për vlerësimin e ndikimit në mjedis ose për vlerësimin e suksesit të ndërhyrjeve të politikës në të kaluarën apo për të nxjerrë përfundime mbi zhvillimet e ardhshme.

Hapi 6: Prezantimi i rezultateve

Prezantimi i rezultateve duhet të jetë në një format lehtësisht të kuptueshëm. Përdorimi i grafikëve dhe tabelave mund të jetë ndihmues në këtë rast. Një mënyrë që rekomandohet për prezantimin e treguesve është “sistemi i semaforit” me ngjyrat jeshile, portokalli dhe e kuqe. Megjithatë, për ta bërë funksional këtë sistem semafori, zonat me ngjyrat jeshile, portokalli dhe të kuqe duhet të përcaktohen që më parë. Nëse treguesit dalin në zonën e kuqe, duhet të bëhet e detyrueshme marrja e masave korrigjuese.

5. Buxhetimi i programit

Objektivat

Pjesëmarrësit në trajnim:

- Janë në gjendje të përkthejnë qëllimet dhe objektivat strategjike në qëllime, objektiva, produkte dhe aktivitete të programit.
- Familjarizohen me planifikimin e *inputit* dhe përcaktimin e kostos (kostimin) e produkteve dhe të aktiviteteve të programit.

Përmbajtja:

5.1 Hyrje në Modulin 5
5.2 Buxhetimi me orientim strategjik për rezultatet
5.2.1 Hierarkia e instrumenteve të planifikimit dhe të raportimit
5.2.2 Nga qëllimet strategjike në aktivitete
5.2.3 Përqasja e planifikimit të programit me synim rezultatet
5.2.4 Kufizimet nga tavanet buxhetore të programit
5.2.5 Dallimi mes projekteve, aktiviteteve dhe produkteve
5.3 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve
5.3.1 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve të reja
5.3.2 Kosto për elemente të reja të programit
5.4 Sistemi i kodimit nga strategjia tek aktivitetet

5.1 Hyrje në modulin 5

Dokumenti i programit buxhetor afatmesëm, shërben si mjet për zbatimin të PPV-së (STZH-së/PSZH-së), nëpërmjet zbatimit të vazhdueshëm të PIK. Bazuar në kuadrin e përgjithshëm strategjik, NjQV-të hartojnë ose rishikojnë aktivitetet e tyre, duke përfshirë objektivat dhe rezultatet e pritshme si dhe evidentojnë mënyrat e duhura për zbatimin e politikave në periudhën afatmesme.

Dokumenti i PBA-së shërben si një dokument afatmesëm i cili integron aspekte të politikës (strategjisë së zhvillimit) dhe aspekte financiare. Praktikisht dhe ashtu si dhe u theksua në kapitullin e mëparshëm, PBA-ja pasqyron drejtpërdrejt cilët janë ato projekte investimesh të propozuara në PIK të cilët do të zbatohen në tre vitet në vijim. Hartimi i PBA-së është proces i gjatë dhe gjithëpërfshirës i cili nis me analizat e detajuara të zhvillimeve në vitet e mëparshme (t-n) dhe vijon me vlerësimin e treguesve të buxhetit të vitit aktual (viti t). Më tej, pasi është analizuar informacioni mbi zhvillimet historike, struktura përkatëse që merret me buxhetimin nis planifikimin e të ardhurave nga të gjitha burimet financiare (pavarësisht natyrës së tyre) me qëllim që të evidentojë të gjitha burimet e disponueshme përgjatë periudhës së planifikimit të PBA-së. Duke u bazuar në këto informacione, d.m.th., prioritetet strategjike të NjQV-së, vlerësimit të gjendjes financiare korrente dhe disponueshmërinë së burimeve financiare për planifikimin, përcaktohen tavanet e shpenzimeve. Përcaktimi i tavaneve buxhetore realizohet duke zbatuar një qasje nga lart-poshtë për secilin prej funksioneve/programeve dhe kategorive të shpenzimeve. Tavanet buxhetore të përcaktuara dhe të miratuara nga KB u komunikohen drejtorive përkatëse, drejtuesve të EMP-ve dhe në këtë moment mund të thuhet se merr jetë një proces buxhetimi nga poshtë – lart. Brenda kufijve të përcaktuar nga tavanet buxhetore, drejtuesit e programeve kanë lirinë relative të përgatisin plane afatmesme për funksionet sipas përgjegjësisë së programit. Megjithatë, drejtuesit e programeve kanë gjithnjë detyrimin të vendosin planifikimet afatmesme të shpenzimeve në linjë me prioritetet strategjike ndërkohë që duhet të respektohet disiplina fiskale dhe kërkesat e tjera ligjore.

Në këtë kapitull do të ndjekim një parim, sipas të cilit: *"nëse sigurohen burimet, do të ndërmerren aktivitetet; nëse ndërmerren aktivitetet, do të realizohen produktet; nëse realizohen produktet, arrihen objektivat; nëse arrihen objektivat– NjQV-ja ka bërë progres në realizimin e prioriteteve të planit strategjik të zhvillimit."*

PBA-ja nuk është "shkopi magjik", që çon në një nivel më të lartë të burimeve financiare. Ai është një mjet që pasqyron mënyrën e krijimit dhe të shpërndarjes së burimeve financiare në periudhën afatmesme, në përputhje me aktet ligjore dhe nën ligjore që rregullojnë menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH.

5.2 Buxhetimi me orientim strategjik për rezultatet

Buxheti është një instrument i domosdoshëm për menaxhimin financiar pavarësisht formës ligjore të organizimit. Ai përcakton nivelin e shpenzimeve për programet dhe aktivitetet. Megjithatë, hartimi i politikave është kompleks. Në të përfshihen aktorë të ndryshëm brenda dhe jashtë NjQV-ve. Gjithsesi, është e rëndësishme, që politikat programore të marrin parasysh realitetin ekonomik dhe fiskal të një NjQV-je. Buxheti i programit duhet të reflektojë pikërisht politikat e miratuara. Ai duhet t'i bëjë ato operative.

Nëse politikat përcaktohen vetëm gjatë procesit të buxhetimit vjetor, atëherë ka mundësi që t'i kushtohet më shumë vëmendje çështjeve afatshkurtra, duke anashkaluar apo injoruar objektiva afatgjatë. Aktivitetet e përditshme dhe çështjet e ditës mbivlerësohen në dëm të prioriteteve strategjike. Sigurisht, që ka aktivitete, të cilat nuk ndikojnë në arritjen e objektivave strategjike në mënyrë të theksuar, të tilla si inspektimet e ndryshme të cilësisë së produktit, administrimi i vendeve të parkimit etj. Megjithatë, këto aktivitete mund të mbështesin arritjen e objektivave specifikë strategjike. Për shembull, pastrimi mund të jetë një aktivitet i rëndësishëm për NjQV-në, duke mbështetur objektivin strategjik për transformimin e qytetit në një "vend tërheqës për të jetuar, punuar, vizituar dhe shijuar". Për aq kohë sa çdo aktivitet është i nevojshëm, ai duhet të përfshihet në programin e duhur me buxhetin e tij.

5.2.1 Hierarkia e instrumenteve të planifikimit dhe raportimit

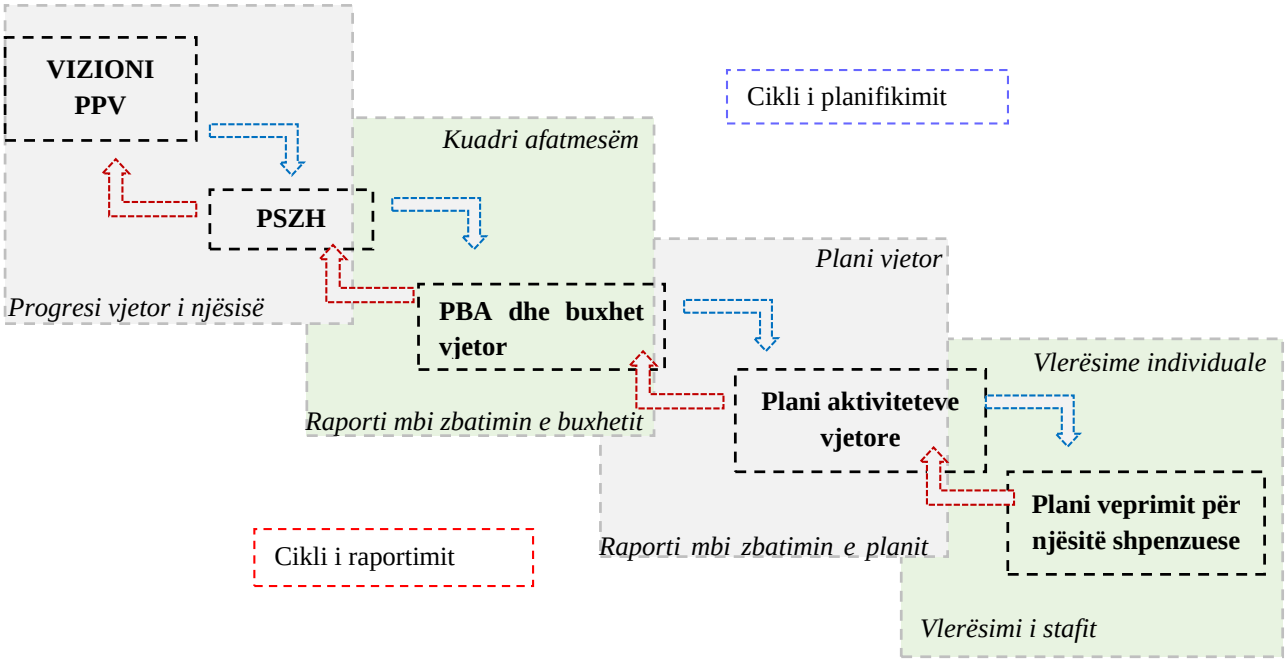
Brenda hierarkisë së instrumenteve të planifikimit të politikave, PPV-ja ka pozitën më të lartë dhe ka një kohëzgjatje prej 15 vitesh. Ndër dokumentet e PPV-së, bazuar në qëllimin e këtij manuali, Strategjia për Zhvillimin e Territorit (apo Plani Strategjik i Zhvillimit) dhe Plani i Investimeve Kapitale janë dokumentet që përmbajnë orientimin strategjik të NjQV-së. Këto dy dokumente të fundit shërbejnë si dokumente referencë në përgatitjen e PBA-së dhe detajimit të buxhetit vjetor. Gjatë këtij procesi, objektivat strategjike të politikave dhe objektivat specifike të programit përkthehen në procedura dhe aktivitete të nevojshme për të arritur qëllimet strategjike. Për më tepër, miratohen rezultatet e matshme që përcaktojnë kuadrin për monitorimin dhe vlerësimin e programit

Programi buxhetor afatmesëm synon të informojë mbi aktivitetet që synon të ndërmarrë NjQV-ja gjatë periudhës së planifikimit dhe mënyrën e financimit të tyre. Nëpërmjet PBA-së, NjQV-të synojnë të arrijnë të zbatojnë të gjitha funksionet dhe kompetencat ekskluzive dhe ato të deleguara nga nivele të tjera të qeverisjes. PBA dhe buxheti vjetor hartohen në të njëjtin format, dhe viti i parë i PBA-së përfaqëson buxhetin vjetor. Dokumenti i programit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor organizohen në programe sipas funksioneve të përcaktuara në metodologjinë e klasifikimit të funksioneve të qeverisë (COFOG) dhe të implementuar në SIFQ. Lista e funksioneve dhe e programeve përkatëse përgatitet nga MFE së bashku me përshkrimin e tyre.

Aktualisht, në SIFQ aplikohen 9 funksione (për qeverisjen vendore) dhe 36 programe buxhetore. Kjo listë nuk është statike. Varësisht ndryshimeve që mund të ndodhin në transferimin e funksioneve të tjera nga qeverisja qendrore drejt asaj vendore, lista e programeve dhe e sektorëve mund të ngushtohet apo zgjerohet. Kodet e nën-funksioneve dhe programeve janë të përcaktuara nga MFE. Gjithashtu, e njëjta strukturë funksion/nën-funksion/program ndiqet rigorozisht edhe në IPF i cili ndihmon në hartimin e dokumentit të PBA-së.

Në figurën në vijim paraqitet në terma të përgjithshëm marrëdhënia ndërmjet niveleve të ndryshme të planifikimit dhe raportimit. Pjesa e sipërme e kësaj figure ilustron ciklin e planifikimit nga afatgjatë përkundër planifikimit afatmesëm dhe afatshkurtër. Pjesa e poshtme i kushtohet raportimit dhe vlerësimit.

Figurë 24. Hierarkia e instrumenteve të planifikimit dhe raportimit



Për qartësi dhe thjeshtësi interpretimi, në vijim do të paraqiten termat teknikë të përdorur për buxhetimin e programit (sektorëve) dhe ato do të ilustrohen me një shembull.

Tabelë 25. Terma dhe shembuj

Termat	Përkufizimi	Shembuj	
Vizioni	Përshkruan se ku do të jetë NjQV-ja në të ardhmen, bazuar në vlerat e përbashkëta të të gjithë aktorëve të përfshirë. Ide orientuese për zhvillimin në të ardhmen.	”Bashkia Gramsh një bashki me standarde të lartë jetese e integruar mirë me rrjetet rrugore rajonale dhe kombëtare me zona të konsoliduara urbane dhe rurale të cilat kanë akses të mirë më njëra tjetrën. Bashkia Gramsh një bashki me ekonomi të zhvilluar dhe të bazuar në sektorin bujqësor - blegtoral dhe në zhvillimet turistike, por edhe në sektorin e shërbimeve dhe atë industrial.”	
Deklarata e politikës së programit	Për çdo program i cili ka një përshkrim standard, duhet të përgatitet deklarata e politikës së programit e cila përmban qëllimin e politikës, objektivat e politikës dhe treguesit e performancës.		
Qëllimi i politikës së programit	Rezultati i dëshiruar dhe i matshëm që duhet të arrihet nga veprimet e njësisë në një periudhë afatmesme-afatgjatë (përtej periudhës së PBA-së)	Rritja progresive e numrit të familjeve që lidhen rishtazi në rrjetin e kanalizimeve.	
Objektivat e politikës së programit	Rezultatet specifike të matura saktësisht ne terma kohorë, sasiorë dhe të kostuar, që mund të realizohen në një periudhë afat-shkurtër deri afat-mesme dhe që përbën hapa të ndërmjetëm drejt arritjes së qëllimit të politikës. Të gjitha shpenzimet e njësisë duhet të kontribuojnë në arritjen e objektivave të deklaruara.	Numri i familjeve që lidhen me sistemin e kanalizimeve rritet nga 15,000 në 2018 në 19,000 në vitin 2019 dhe 20,000 në vitin 2020.	
Produktet	Produkti përfundimtar që sigurohet.	20 km sistem i rinovuar i ujësjellësit; 18 km i sistemeve të kanalizimit i përfunduar.	
Aktivitetet	Aktivitete dhe veprime që ndërmerren për të siguruar produktin. Proces në vazhdim që kryhet për të arritur një objektiv politikash.	Rinovimi i stacionit të pompimit në qytet.	Instalimi i teknologjisë së re për sistemin e mirëmbajtjes.

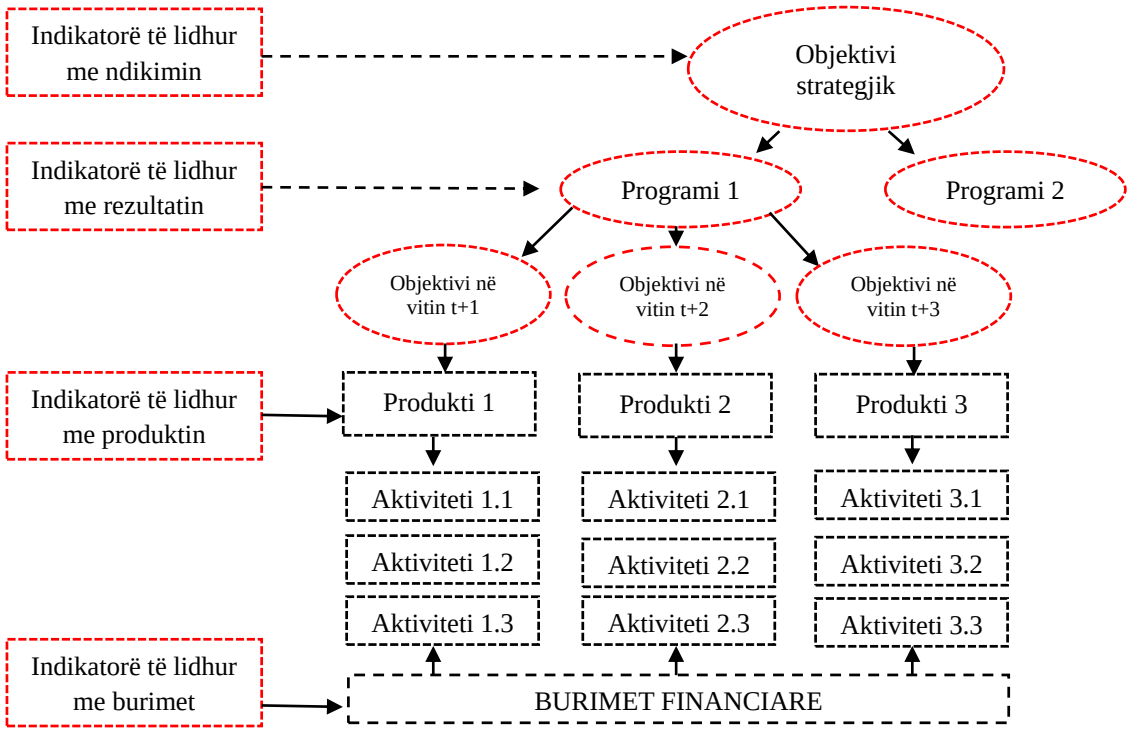
Njësia shpenzuese	Njësia organizative përgjegjëse për ekzekutimin e saktë të buxhetit dhe për arritjen e rezultateve të planifikuara për atë njësi.	Drejtori ose zyrë administrative ose ndërmarrje e shërbimit publik, ndërmarrje publike etj.

Burimi: Strategjia për Zhvillimin e Territorit, Bashkia Gramsh, Co-PLAN 2017

5.2.2 Nga qëllimet strategjike në aktivitete

Në vijim të hartimit të politikës së programit nis puna për planifikimin e shpenzimeve buxhetore. Planifikimi i shpenzimeve përfshin ndarjen e tyre sipas klasifikimit ekonomik: në paga dhe sigurime shoqërore, shpenzime operative dhe shpenzime kapitale. Ngushtësisht të lidhur me qëllimet strategjike të NjQV-së është planifikimi i shpenzimeve kapitale të programit pasi ato kanë lidhje të drejtpërdrejtë me SZHT/PSZH-në nëpërmjet PIK (të cilët duhet të jenë të reflektuar në deklaratën e politikës së programit). Në vijim të vendosjes së tavaneve të shpenzimeve të programit (kufiri i sipërm i shpenzimeve) vijohet me detajimin e produkteve, aktiviteteve dhe projekteve të investimeve (përkthimi në terma të zbatueshëm i objektivave strategjikë).

Figurë 25. Nga objektivat strategjikë në aktivitete dhe tregues



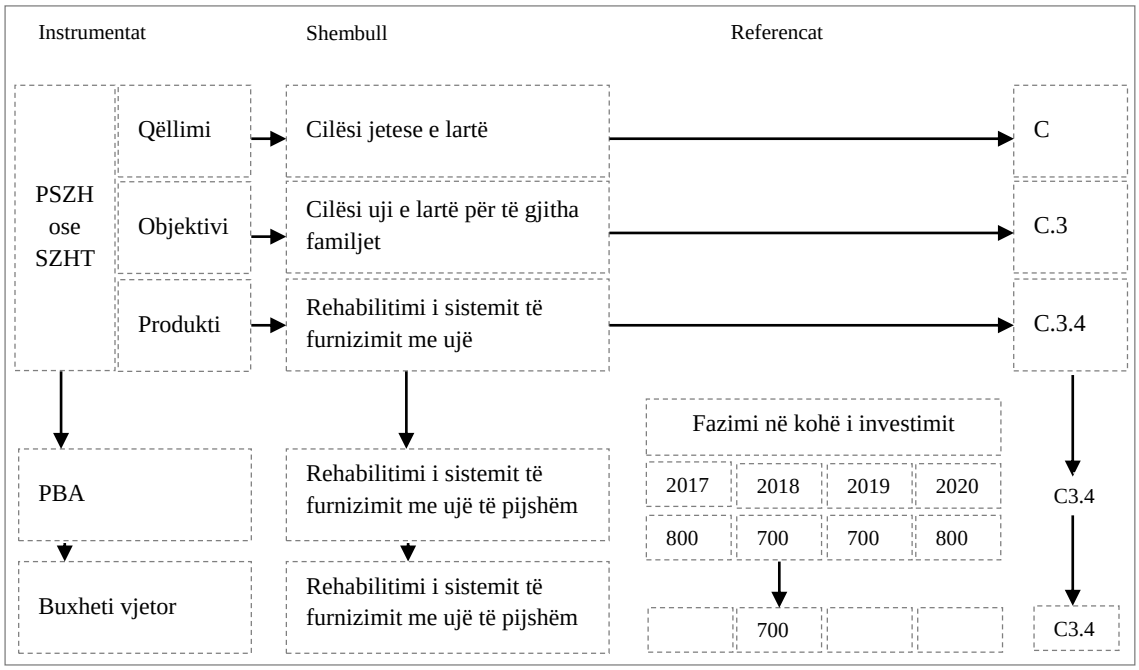
Zbatimi i PSZH-së/STZH-së nëpërmjet PBA-së dhe buxhetit vjetor duhet të jetë i verifikueshëm. Rrjedhimisht, nevojiten tregues të matshëm që të mundësojnë vlerësimin e zbatimit me sukses (ose jo) të PSZH-së/STZH-së. Këtu mund të dallojmë katër lloje treguesish: (1) treguesit që lidhen me ndikim e objektivave strategjikë, (2) treguesit që lidhen me rezultatet e objektivave të programit, (3) treguesit që lidhen me aktivitetet, dhe (4) treguesit, që lidhen me të dhënat për burimet e përdorura. Përdorimi i treguesve (sasiorë, të matshëm) lehtëson monitorimin dhe vlerësimin e performancës në menaxhimin e fondeve publike në NjQV. Kjo çon në rritje të transparencës dhe të llogaridhënies.

Financimi i zbatimit të PPV-së është një sfidë e madhe për njësitë e qeverisjes vendore. Në kushte të buxheteve të kufizuara, NjQV-të duhet të bëjnë përpjekje të mëdha për të përmirësuar praktikat e menaxhimit të burimeve financiare. Ato kanë nevojë për procese efektive dhe efikase menaxhimi në mënyrë që të arrijnë qëllimet dhe objektivat strategjikë në mënyrë graduale. Duhet të përdoren alternativat me ndikimin më të mirë dhe shpenzimet duhet të mbahen në minimum. Një aspekt i rëndësishëm në këtë kontekst është përzgjedhja e projektevet të investimeve që do të futen në PBA-në e radhës.

Gjatë përzgjedhjes të projektit kapital, stafi i NjQV-së duhet të identifikojë periudhën në të cilën do të fillojë dhe të përfundojë zbatimi i projektit. Kështu, ka dy kategori të projektesh kapitale, njëvjeçare dhe shumëvjeçare. Zbatimi i projekteve shumëvjeçare mund të shkoj përtej periudhës së mbuluar nga PBA-ja. Në rastin e projekteve shumëvjeçare, preket buxheti i çdo viti. Në çdo vit, kostot e projektit për t'u bërë në këtë vit dhe fondet për t'i mbuluar ato hyjnë në buxhet. Për çdo vit të zbatimit, këto kosto vjetore të projektit dhe të ardhurat e nevojshme duhet të pasqyrohen në PBA në trajtën e angazhimeve.. Për të dhënë një shembull, në qoftë se shpenzimet për një projekt trevjeçar janë 1 milion e 500 mijë lekë, pjesë e kostos korresponduese hyn në çdo buxhet vjetor, p.sh, 300 mijë lekë në vitin e parë, 700 mijë lekë në vitin e dytë 500 mijë lekë në të tretin.

Shembulli në vijim pasqyron lidhjen e objektivave strategjikë me shpenzimet kapitale për projekte shumëvjeçarë në PBA dhe në buxhetin vjetor. Kjo mënyrë veprimi shërben si mjet monitorimi dhe llogaridhënie për të zgjedhurit vendorë.

Figurë 26. Lidhja mes objektivave strategjikë – aktivitete dhe shpenzime



5.2.3 Përqasja e planifikimit të programit me synim rezultatet

Dokumenti që udhëzon zhvillimin dhe planifikimin afatgjatë të NjQV-së është PPV-ja. Por, si do t'i zbërthejë NjQV-ja qëllimet strategjike në politika sektoriale/programore? Le të analizojmë shembullin e parë të furnizimit me ujë dhe pastaj ta kalojmë logjikën në fusha të tjera të politikës.

Tabelë 26. Përshkrimi i politikës së programit: furnizimi me ujë të pijshëm

Njësia	Bashkia Bora
Qëllimi i zhvillimit strategjik	Cilësi e lartë e jetesës së komunitetit
Programi	Furnizimi me ujë
Qëllimi i programit	Programi siguron ujë të pijshëm për banorët dhe bizneset brenda bashkisë.
Objektivi i programit	Ofrimi i ujit të pijshëm të cilësisë së lartë për të gjithë familjet e qytetit deri në vitin 2020.
Rezultati me ndikim	Rritja e përmbushjes së kërkesave të qytetarëve me ujë të pijshëm nga 80% në 95% deri në vitin 2020.
Rezultati i produktit	Ulja e numrit të njerëzve që sëmuren për shkak të ujit të kontaminuar nga 50% në 30% në vitin 2020. Rritja e mbledhjes së tarifës së ujit nga 60% në 80% deri në vitin 2020.
Produktet	Ujë i pijshëm i pastër sigurohet për 95% e familjeve.

	Instalimi i matësve të ujit për 95% e familjeve deri në vitin 2020.
Aktivitetet	Riparimi i depozitës ekzistuese të ujit; Mirëmbajtja e objektit të filtrimit të ujit; Instalimi i 1,000 matësve të rinj të ujit.
Burimet/inputet	Burimet financiare, njerëzore dhe materiale që përdoren për aktivitetet e planifikuara.

Punë në grup 7**.** Hartimi i përshkrimit të politikës së programit

Objektivi:	Familjarizimi i pjesëmarrësve për lidhjen midis PSZH/STZH-së, PBA-së dhe buxhetit vjetor. Të ndërtojë praktika të përshkrimit të politikës për t'u përdorur në buxhetimin e programit dhe të merret përvoja e pjesëmarrësve.
Detyra:	Pjesëmarrësit ftohen të krijojnë një përshkrim të politikës së programit për një nga fushat e mëposhtme të politikës: shërbimet e mbrojtjes nga zjarri; çështje të përgjithshme ekonomike, tregtare dhe të punës; transporti; zvogëlimi i ndotjes.
Madhësia e grupit:	4-6 pjesëmarrës: 4 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)
Koha për punën në grup:	30 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	10 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

5.2.4 Kufizimet nga tavanet buxhetore e programit

Bazuar në përcaktimet e detajuara në ligjin nr. 9936/2008 *"Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë"*, ligji 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore"* dhe detajimet e përmbajtura në *"Udhëzim plotësues për përgatitjen e buxhetit të njësisë së vetëqeverisjes vendore"* një nga detyrat kryesore të GMS-së është përgatitja e tavaneve përgatitore të shpenzimeve për programin buxhetor afatmesëm dhe përgatitjen e kërkesave për rishikimin e shpenzimeve të programit. Në ligjin 68/2017 *"Për financat e vetëqeverisjes vendore",* neni 34, pika 5 citohet *"bazuar në vlerësimet dhe parashikimet afatmesme të të ardhurave të miratuara dhe në vlerësimet afatmesme të transfertave të përcaktuara në udhëzimin e përgatitjes së buxhetit vendor të Ministrisë së Financave, kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore përgatit dhe paraqet për miratim në këshillin e njësisë së vetëqeverisjes vendore tavanet përgatitore të shpenzimeve të programit buxhetor afatmesëm në nivel programi."* Tavanet përgatitore duhet të miratohen nga këshilli i NjQV-së jo më vonë se data 15 mars. Më tej, *"kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore*

miraton udhëzimin e përgatitjes së buxhetit të njësisë së vetëqeverisjes vendore dhe e shpërndan tek të gjitha njësitë shpenzuese." Në udhëzimin për përgatitjen e buxhetit duhet të përcaktohen programet buxhetore dhe ekipet e menaxhimit të programeve përkatëse, tavanet përgatitore sipas programeve për tre vitet e PBA-së, afatet për përgatitjen e kërkesave buxhetore për secilin prej programeve buxhetore. Kështu, shpenzimet e çdo programi (IPF identifikon 36 prej tyre), duhet të jenë brenda tavaneve përgatitore të shpenzimeve për secilën nga periudhat e konsideruara. Për këtë qëllim, EMP-të duhet të identifikojnë dhe vlerësojnë të gjitha produktet ekzistuese dhe ato të reja që parashikojnë të ndërmarrin për vitet në vijim.

Tabelë 27. Paraqitja e shpenzimeve sipas programeve buxhetore

	Tipologjia	**T**		**T + 1**		**T + 2**	
		Tavan	Plan	Tavan	Plan	Tavan	Plan
Funksioni 1. Shërbimet e përgjithshme publike							
Programi 1:	*Planifikimi, menaxhimi dhe administrimi*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 2	*Çështjet fiskale dhe financiare*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 3	*Gjendja civile*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 4	*Pagesa për shërbimin e borxhit e brendshëm*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 3. Rendi dhe siguria publike							
Programi 5	*Shërbime të policisë vendore*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 6	*Mbrojtja nga zjarri dhe mbrojtja civile*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						

Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 7	*Marrëdhëniet në komunitet*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 4. Çështjet Ekonomike							
Programi 8	*Mbështetje për zhvillimin ekonomik*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 9	*Shërbime të tregjeve, akreditimi dhe inspektimi*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 10	*Shërbimet bujqësore, inspektimi, ushqimi dhe mbrojtja e konsumatorëve*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 11	*Menaxhimi i infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 12	*Administrimi i pyjeve dhe kullotave*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 13	*Rrjeti rrugor rural*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 14	*Transporti publik*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						

Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 15	*Projekte zhvillimi*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 16	*Zhvillimi i turizmit*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 5. Mbrojtja e Mjedisit							
Programi 17	*Menaxhimi i mbetjeve*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 18	*Menaxhimi i ujërave të zeza dhe kanalizimeve*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 19	*Programe për mbrojtjen e mjedisit*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 20	*Ndërgjegjësimi mjedisor*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 6. Strehimi dhe komoditetet e komunitetit							
Programi 21	*Planifikimi urban vendor*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 22	*Programe zhvillimi*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						

Tavani total							
Programi 23	*Shërbime publike vendore*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 24	*Furnizimi me ujë*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 25	*Ndriçimi i rrugëve*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 7. Shëndetësia							
Programi 26	*Shërbime të kujdesit parësor*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 8. Argëtimi, kultura dhe çështjet fetare							
Programi 27	*Sport dhe argëtim*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 28	*Trashëgimia kulturore, eventet artistike dhe kulturore*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 9. Arsimi							
Programi 29	*Arsimi bazë, përfshirë arsimin parashkollor*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 30	*Arsimi mesëm i përgjithshëm*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						

Tavani total							
Programi 31	*Arsimi profesional*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Funksioni 10. Mbrojtja sociale							
Programi 32	*Kujdesi social për personat e sëmurë dhe me aftësi të kufizuara*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 33	*Sigurimi shoqëror*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 34	*Kujdesi social për familjet dhe fëmijët*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 35	*Papunësia, arsimi dhe aftësim*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Programi 36	*Strehimi social*						
Paga dhe sigurime	600-601						
Shpenzime të tjera korrente	602-606						
Shpenzime kapitale	230-231						
Tavani total							
Fond rezervë							
Fond kontigjencë							
SHPENZIME TOTALE							

IPF përdor një tavan të përgjithshëm për çdo program dhe brenda programit janë caktuar tri lloje nën-tavanesh; i pari është për pagat dhe sigurimet shoqërore, i dyti – për blerjet e mallrave dhe shërbimeve (konsumi përveç kompensimit të stafit), i treti – për investimet kapitale. Ndërkohë që tavanet i parë dhe i dytë janë tavane maksimale për konsum, i treti përbën një kërkesë minimale për shpenzime kapitale. Tavani për shpenzime kapitale është mbetja nga tavani i përgjithshëm për të gjitha funksionet minus dy tavanet e konsumit. Kur këta dy tavane janë përdorur, kreu i NjQV-

së, së bashku me këshillin, mund të drejtojnë ndarjen strategjike të burimeve sipas funksioneve me tavane të përgjithshme; veç kësaj, autoritetet politike mund të nxisin përparësitë investuese dhe t'i mbajnë nën kontroll shpenzimet e personelit me nën-tavanet. Shuma e tavaneve të programeve përkatëse do të jepte tavanin për secilin nga 9 sektorët e përfshirë në IPF.

5.2.5 Dallimi mes projekteve, aktiviteteve dhe produkteve

Për të evituar keqkuptime, duhet të bëjmë një dallim të qartë midis projekteve, aktiviteteve dhe produkteve. Termi "aktivitet" përdoret këtu për detyra të detajuara në vazhdim të qeverisë vendore; ky është niveli më i ulët i përdorur për klasifikimin funksional-programatik. Produktet janë mallrat ose shërbimet e kryera nga NjQV-të në përmbushje të aktiviteteve të përcaktuara. Aktivitetet kanë natyrë të vazhduar, nuk janë një pikë në kohë. Në të kundërt, projektet (kapitale apo jo) kanë natyrë tjetër, ato janë evente jo të vazhdueshme dhe kanë një fillim dhe fund të qartë. Në rastin kur parashikohet të realizohen projekte (kapitale apo jo) është me rëndësi të planifikohen shpenzimet për aktivitetet e lidhura me projektin. Si projektet, ashtu edhe aktivitetet e vazhdueshme hyjnë në PBA dhe buxhetin vjetor. Sigurisht që e njëjta gjë aplikohet edhe për aktivitetet e reja të përsëritura për shërbime të reja. Shembujt e mëposhtëm ilustrojnë dallimin midis projekteve, aktiviteteve dhe produkteve.

Tabelë 28. Dallimi mes projekte, aktivitete, produkte

Njësia	Nën-njësia	Shembulli
Projekte	Projekte për shpenzime kapitale	Rindërtimi i rrugës; Prokurimi i makinerisë për mbledhjen e mbetjeve; Instalimi i rrjetit të teknologjisë së informacionit; Rehabilitimi i muzeut të qytetit; Mbjellja e 100 pemëve të reja në qytet.
	Projekte për shpenzime jo-kapitale	Trajnim special i stafit; Promovimi i biznesit lokal; Ndërgjegjësimi i qytetarëve për çështje mjedisore; Caktimi i vendkalimeve të këmbësorëve; Njohja e komunitetit me planet për zhvillimin vendore; Njohja e komunitetit me buxhetimin gjinor; Prezantimi i procesit të PBA-së një NjQV;
Aktivitete	Aktivitete që lidhen me projekte investimesh	Planifikimi i projekteve të investimeve; Llogaritja e kostos; Hartimi i studimeve të fizibilitetit; Përgatitja e dokumenteve të tenderit; Shpallja e procedurave të tenderit; Tenderimi; Shpallja e fituesit; Nënshkrimi i kontratës;

		Mbikëqyrja e zbatimit; Testimi; Marrja në dorëzim.
	Aktivitete të vazhdueshme	Pastrimi i rrugëve; Regjistrimi civil; Mbledhja dhe largimi i mbetjeve; Shpërndarja e ujit të pijshëm; Buxhetimi, kontabiliteti, raportimi, monitorimi dhe vlerësimi; Mbledhja e taksave.
Produkte të programit	Aktivitete projekti kapital apo aktiviteti në vazhdim	Mbetje të grumbulluara/mbetje të hedhura apo ricikluara sipas rregullave; Km rrugë të ndriçuara; Fëmijë të trajnuar. Abonentë të rinj; Ekspozita në muzeun e qytetit.

Punë në grup 8. Përkufizimi i produkteve të programit

Objektivi:	Të aftësojë teknikat, që përdoren për përshkrimin e produkteve dhe për planifikimin e veprimtarive në kuadër të programeve.
Detyra:	Pjesëmarrësit ftohen të përcaktojnë produktet e programit për dy programe, pastrimin dhe arsimin parashkollor dhe të identifikojnë aktivitetet, që nevojiten për produktet e këtyre programeve.
Madhësia e grupit:	2 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)
Koha për punën në grup:	50 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	10 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

5.3 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve

Vlerësimet e besueshme të kostove të produkteve (aktiviteteve) janë vendimtare për një proces të mirë buxhetimi. Kjo është e vërtetë si për PBA-në, ashtu edhe për buxhetin vjetor. Për arsye praktike, bëhet një dallim mes llogaritjeve të kostos për aktivitetet e vazhdueshme (ato që zhvillohen aktualisht) si dhe për aktivitetet dhe projektet e reja. Në rastin e aktiviteteve të vazhdueshme, llogaritja e kostos mund të mbështetet në një masë të caktuar te të dhënat e viteve të mëparshme. Në rastin e aktiviteteve dhe projekteve të reja nuk ka shifra të mëparshme, nuk kemi historik mbi të cilin të bazohemi për bërë vlerësime. Në këtë rast, kemi dy mundësi: (1) produktet mund të blihen nga sektori privat me çmimet e tregut, ose (2) produktet prodhohen nga vetë subjekti publik. Nëse produktet do të prodhohen në mënyrë të pavarur, duhet të hartohet një proces i kujdesshëm i brendshëm për përcaktimin e kostos. Në secilin rast, rekomandohet me forcë të kontrollohen dhe verifikohen llogaritjet e kostos me NjQV-në partnere, që veprojnë në kushte të ngjashme.

5.3.1 Përcaktimi i kostos së aktiviteteve dhe projekteve të reja

Kur llogarisim kostot për aktivitete apo projekte të reja, duhet të përcaktojmë produktin e dëshiruar dhe aktivitetin që duhet për ta prodhuar atë. Për thjeshtësi marrim si shembull ndërtimin e një rruge, pra kemi një projekt investimi.

Produkti i projektit:	Rehabilitimi i rrugës “ABC”, brenda afatit të planifikuar;
Aktiviteti:	Asfaltimi i 2,200 m² i rrugës “ABC”.
Standardet:	Rrugë me gjatësi 200 m, gjerësi 10 m, trotuare në të dyja anët e rrugës me gjerësi 1 m.

Kur vlerësojmë shpenzimet për projektin tonë, duhet të marrin në konsideratë shpenzimet totale. Shpenzimet totale përbëhen nga kostot e drejtpërdrejta (investimi) dhe të tërthorta (shpenzime jo-të drejtpërdrejta). Shpenzimet e drejtpërdrejta lidhen me projektin në kuptimin më të ngushtë, pra kostot e planifikimit dhe të ndërtimit në shembullin tonë. Shpenzimet tërthorta lidhen me menaxhimin e projektit. Megjithatë, rekomandohet të ndahen kostot e tërthorta në mënyrë skematike. Përqasjet tejet ambicioze të përcaktimit të kostove për shpenzimet e tërthorta janë të pafrytshme. Përcaktimi i kostove të aktiviteteve dhe projekteve të reja është detyrë e EMP-së.

5.3.2 Kosto për elemente të reja të programit

Kur llogarisim kostot për elemente të reja të programeve ekzistuese, që nuk janë prokuruar nga sektori privat, duhet ta bëjmë këtë në një proces sistematik, hap pas hapi. Në këtë kontekst mund të ndiqet një qasje me hapa si më poshtë vijon.

Tabelë 29. Hapat për përcaktimin e kostos së programit

Hapi 1	Përshkruani objektivat e programit në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme.
Hapi 2	Përshkruani produktet dhe specifikimet e tij në mënyrë të matshme: cilësi, sasi, shpeshtësi, dhe vendin e ofrimit (nëse ka). Këto specifikime nevojiten për secilin vit të përshirë në PBA.
Hapi 3	Përcaktoni aktivitetet për secilin produkt dhe identifikoni aktivitetet, të cilat kontribuojnë për më shumë se një produkt njëherësh.
Hapi 4	Llogarit kostot e stafit: • Numri i ditëve të punës për kategori stafi. • Çmimet për kategori stafi. • Kostot e pagave për kategori stafi. • Kostot e sigurimeve shoqërore. Merrni parasysh ndryshimet strukturore të pagave për kategori stafi ose sigurimet shoqërore.
Hapi 5	Llogarisni kostot për blerjen e mallrave dhe shërbimeve. Përdorni të dhënat e ofruara nga zyra e financës dhe buxhetit për shpenzimet operative (dritat, telefoni, udhëtimet, shërbimet, dietat, mirëmbajtja e automjeteve, kancelaritë, pagesat për punën jashtë orarit, pajisjet kompjuterike, bojë printeri, pjesë këmbimi etj., shpenzimet e mirëmbajtjes operative).
Hapi 6	Mblidhni të gjitha kostot.
Hapi 7	Krahasoni koston e programit (KP) me tavanin e buxhetit (TB) (dhe kostot në NjQV të ngjashme) Nëse KP ≤ TB zbatoni aktivitetet e programit. Nëse KP > TB rishikoni aktivitetet dhe shqyrtoni përsëri kostot përkatëse (zgjidhni alternativën më të mirë: burimet më të pakta për rezultatin më të mirë).

Në përgjithësi, për projekte apo aktivitete të reja dy procese kanë rëndësi të veçantë për përcaktimin e kostos:

- Evidentimi i aktiviteteve, që nevojiten për të prodhuar produktet e dëshiruara.
- Përcaktimi i kostos së aktiviteteve të evidentuara.

Hapat për përcaktimin e kostos së programit mund të përdoren si lista kontrolli për identifikimin e aktivitetit. Është një nga qëllimet e kësaj liste kontrolli të eliminojë aktivitetet e panevojshme, të cilat e bëjnë procesin e ofrimit të shërbimeve më të gjatë e më të shtrenjtë. Nga riorganizimi i proceseve, merren fitimet e efikasitetit dhe me kursimet e bëra bëhet e mundur të gjenerohen shërbime shtesë, d.m.th., më shumë vlerë për paratë.

Tabelë 30. Identifikimi i aktivitetit me anë të hapave

Hapi 1: Përcakto një listë të veprimeve sistematike për secilin produkt; Hapi 2: Identifiko aktivitetet që përdoren për disa produkte dhe cakto ndarjen e kostos; Hapi 3: Elimino të gjitha aktivitetet e panevojshme, thjeshtëso proceset; Hapi 4: Përcakto aktivitete alternative për arritjen e objektivave të njëjtë, nëse është e mundur; Hapi 5: Harto listën përfundimtare të aktiviteteve të nevojshme për secilin produkt.

Tabelë 31. Shembull planifikim produktesh dhe aktivitetesh

NjQV	Bashkia Bora		
Programi	Infrastruktura rrugore		
Objektivi strategjik	Rrjet rrugor bashkëkohor për të gjithë qytetarët brenda vitit 2020.		
Produkti i programit	Mirëmbajtja e 20 km rrugë të brendshme brenda vitit 2020.		
Aktivitete të lidhura me produktin	Viti 2018	Viti 2019	Viti 2020
Hartimi i studimit	1 punonjës		
Krijimi i sektorit të mirëmbajtjes me 5 punonjës mirëmbajtjeje	2 punonjës	3 punonjës	-
Shpenzimet aktuale të mirëmbajtjes	2,000,000	2,200,000	2,500,000
Inspektimet periodike	12	12	12

Identifikimi i *inpute-ve* që kërkohen për secilin aktivitet ka rëndësi të madhe për llogaritjen e kostove të programit. Edhe në këtë rast rekomandohet të ndiqet një procedurë me hapa me qëllim identifikimin e inpute-ve.

Hapi 1: Specifikimi i produkteve të planifikuara (produktet): tipi, sasia dhe cilësia.

Shembull: Zhvillimi i 5 seminareve të trajnimit për ekipet e menaxhimit të programeve (EMP).

Hapi 2: Identifikimi i aktiviteteve, që nevojiten për të prodhuar produktin.

Shembull: Prezantimi i produkteve të reja, lehtësimi i diskutimeve në grup, këshillimi i grupeve të punës.

Hapi 3: Identifikimi i input-eve (tipi, kodi i klasifikimit, njësia e matjes, sasitë që nevojiten).

Inputet	**Njësia e matjes**	**Sasia e nevojshme**	**Kodi**
Përgatitja	ditë		
Konsulentët	ditë		
Lehtësuesit	ditë		
Lapsa	copë		
Dosje	copë		
Makina llogaritëse	copë		
Sallë konference	shuma totale		
Karburant	litra		
Dieta	copë		

Hapi 4: Gjetja e potencialit për kursime: A ka mundësi për përfitime nga efikasiteti? A ka mundësi që ndonjë pjesë e materialit të nevojshëm të përdoret nga ndonjë vend tjetër pa përsëritur kostot?

Hapi 5: Llogaritja e sasive të *inputit* për vit.

Shembull: Llogaritja e paketës së materialeve trajnuese për çdo vit. Nevojitet një llogaritje e input-eve për çdo vit të periudhës 3-vjeçare që mbulohet nga PBA-ja. Kini parasysh edhe shifrat dhe përvojat nga vitet e mëparshme apo nga NjQV-të e ngjashme, sipas mundësisë.

- Numri i njerëzve që marrin pjesë në një seminar.
- Numri i planifikuar i seminareve në vit.

Hapi 6: Llogaritja e kostos për njësi input-i e cila varet nga tipi i faktorit të input-it. Llogaritja e dietave bazohet në kontrata. Për mallrat dhe shërbimet që blihen vazhdimisht, në llogaritjen e kostos futet çmimi aktual i tregut. Megjithatë, të mbajmë mend se nëse bëjmë blerje me shumicë duhet të kërkojmë zbritje çmimi.

Hapi 7: Përfundimi i përcaktimit të kostos së aktivitetit. Nëse keni identifikuar njësitë që nevojiten për faktorin e input-it dhe kostot e njësisë për input, përcaktohen edhe kostot për kategori input-i. Me mbledhjen e kostove për kategori input-i, që përdoren për një aktivitet specifik përfundon edhe përcaktimi i kostos së aktivitetit.

Ideja e përcaktimit të kostos së aktivitetit ilustrohet në tabelën në vijim për aktivitetet e identifikuara si të rëndësishme në programin e menaxhimit të mbetjeve.

Tabelë 32. Shembull përcaktimi i kostos së aktivitetit

Aktiviteti	Input për aktivitetin	Përcaktimi i kostos
Punësimi i 3 punonjësve të rinj për shërbimin e mbledhjes dhe largimit të mbetjeve	Numri i ditëve të punës për punëtor për vit. Kostot për ditë pune. Pajisje e materiale për punëtorë.	222 ditë pune x 3 punëtor = 666 ditë pune x 1,000 lek/ditë pune = 666,000+(3 x 2,000 lek pajisje/punëtor) = 672,000 lek/vit
Blerja e kontenierëve të rinj për shërbimin	Numri kontenierëve. Çmimi për copë.	20 kontenierë x 1,000 lek/copë = 20,000 lekë

Krahas llogaritjes së kostove të drejtpërdrejta, kosto që shkaktohen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga produktet e programit, duhet të llogarisim edhe kostot e tërthorta apo jo-direkte. Kjo kategori kostosh nuk është e thjeshtë të llogaritet për në terma të analizave mbi kostot e aktivitetit është me rëndësi. Kjo pasi, në këtë mënyrë llogaritet kosto totale për çdo produkt apo aktivitet. Në rastin e lartpërmendur, krahas kostove të drejtpërdrejta duhet të gjejmë sa orë pune nevojitet për një aktivitet të caktuar, d.m.th., kohën e kërkuar nga stafi në administrimin e përgjithshëm (burimet njerëzore, IT, zyra e financës etj.) përfshirë këtu kohën e menaxhimit, që i nevojitet EMP-së. Për më tepër, këtu përfshihet edhe koha e nevojshme nga zyra e kryetarit të NjQV-së për të nxitur një politikë të caktuar përmes KB.

Caktimi i kostove të tërthorta në linjat e produktit shpesh diskutohet gjerësisht në librat shkollorë. Përvoja praktike tregon se është më mirë të caktohen kostot e përgjithshme në një mënyrë të thjeshtë dhe sistematike sipas treguesve të praktikueshëm dhe të përshtatshëm. Duke vepruar kështu, mund të përdoren tregues si zyrat, që përdoren për një aktivitet, numri i personelit për një detyrë etj. Sigurisht, që kjo përqasje nuk është kurrë plotësisht e kënaqshme. Megjithatë, nuk ia vlen të luftohet për saktësi absolute në këtë fushë.

5.4 Sistemi i kodimit nga strategjia tek aktivitetet

Në buxhetimin sipas programeve buxhetore, sfidë më vete është buxhetimi i programit të orientuar drejt strategjisë. Ky hap shërben për ta bërë lidhjen mes qëllimeve strategjike të zhvillimit dhe elementeve të programit të qartë dhe transparente për qeverinë, anëtarët e këshillit, stafin administrativ dhe për të gjithë qytetarët e interesuar. Për këtë qëllim, u zhvillua një sistem kodimi, që në mënyrë të qartë tregon se si zbatohen qëllimet strategjike nga programet dhe si përligjen aktivitetet dhe produktet e programit nga qëllimet strategjike të zhvillimit. Kur kjo përqasje e kodifikimit zbatohet ashtu siç duhet nga institucionet buxhetore dhe mbikëqyren nga institucionet e kontrollit, atëherë kemi një garanci se aktivitetet e administratës publike janë në përputhje të plotë me planin strategjik të zhvillimit.

Një ilustrim i kodifikimit mund të shihet në seksionin 3.2.2, figura 11 (rreshti i fundit). Nëse NjQV ka përcaktuar pesë objektiva strategjikë në PSZH/SZHT, këto pesë objektiva do të kenë kodin O1; O2; O3; O4 dhe O5. Për secilin objektiv strategjik, mund të ketë disa programe strategjike O1P1, O2P2, O3P3 etj.. Në këtë rast, secilit program strategjik do t'i caktohet një numër rendor. Prandaj, mund të themi:

Objektivi strategjik 1 (O1)	Cilësi e lartë jetese!
Programi strategjik 1 (P1)	"Cilësi e lartë e ujit të pijshëm për të gjitha familjet e qytetit."
Programi P0001110	Programi i shërbimit të furnizimit me ujë.
Projekti P1	Projekti me nr. 1.

Le të marrim edhe një herë shembullin e programit të furnizimit me ujë, që përfshin një projekt të quajtur *"Rehabilitimi i sistemit të furnizimit me ujë"* (projekti me nr. 1 – P1), i cili do të kategorizohet në programin *"Shërbimi i furnizimit me ujë"* me kodin '0001110" dhe ky projekt i përket programit strategjik nr. 1 (P1) të objektivit strategjik numër 1 (O1). Pra, kodi i plotë i këtij projekti do të jetë O1P1P0001110P1.

Tabelë 33. Shembull i kodifikimit

VIZIONI: Bashkia Bora do të jetë një qendër e rëndësishme ekonomike, edukimi dhe qendër e shkëmbimeve rajonale, e cila do të zhvillohet në harmoni të plotë me historinë e qytetit, kulturën dhe njerëzit, duke u bërë me mjedisin e saj natyror një vend joshës për të jetuar, punuar dhe vizituar.					
Objektivi strategjik	Programi strategjik	Programi buxhetor i lidhur objektivin strategjik	Projektet / Produktet	Nr.	Vlera (000/lek)
Qëllimi 1: Bashkia Bora, me një ekonomi lokale tërheqëse dhe mjedis biznesi dinamik, ku mbështetja dhe inkurajimi shprehet nëpërmjet prodhimit, tregtisë, turizmit dhe shërbimeve të biznesit, të cilat operojnë suksesshëm brenda tregut rajonal.	O1P1: Rritja me 20% e numrit total të bizneseve, të cilat operojnë në zonën industriale brenda vitit 2019 në raport me vitin 2018.	Furnizimi me ujë të pijshëm nga kapacitetet e MUZ-ve	O1P1P06331P1 Përmirësimi i rrjetit të furnizimit me ujë të pijshëm.	1	35,000
		Ndriçimi rrugor	O1P1P06441P1 Përmirësimi i ndriçimit për zonën industriale.	2	15,000
	O1P2: Rritja nga 3 në 8 e mekanizmave, të cilët ofrojnë shërbime dhe mbështetje për ndërmarrjet e mesme (SME) në qytet brenda vitit 2020.	Promovimi i biznesit vendor	O1P2P04131P1 Ngritja i zyrës me një ndalesë në bashki.	3	10,000

Punë në grup 9. Përcaktimi i kostos së aktivitetit dhe të produktit

Objektivi:	Të aftësojë pjesëmarrësit në identifikimin e produkteve dhe aktiviteteve të programeve. Të zgjerojë njohuritë në aspekte të lidhura me përcaktimin e kostos së aktiviteteve dhe të produkteve.
Detyra:	Pjesëmarrësit ftohen të identifikojnë produktet dhe aktivitetet për dy programe buxhetore: formimi i vetëdijes mjedisore dhe menaxhimi ujrave të ndotura. Përveç kësaj, shembuj të këtyre produkteve dhe aktivitetet duhet të llogariten në mënyrë transparente.
Madhësia e grupit:	2 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)
Koha për punën në grup:	45 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	15 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

6. Monitorimi dhe vlerësimi në lidhje me prezantimin e pba-së

Objektivat

Pjesëmarrësit në trajnim:

- Familjarizohen me praktikat e mira për prezantimin e PBA-së;
- Kanë mundësi të përdorin procedura dhe instrumente efektive të raportuar bazuar në indikatorë/tregues;
- Kanë aftësitë e nevojshme për monitorimin dhe vlerësimin e PSZH-së dhe PBA-së.

Përmbajtja

6.1 Hyrje në modulin 5
6.2 Koncepti dhe përfitimi i monitorimit dhe vlerësimit.
6.2.1 Monitorimi – si dhe pse?
65.2.2 Vlerësimi– si dhe pse?
6.3 Mënyra efektive të monitorimit dhe vlerësimit
6.3.1 Tregues financiarë në IPF
6.3.2 Sistem i treguesve të performancës
6.3.3 Sfida të veçanta të monitorimit të PSZH/SZHT-së
6.3.4 Të mësuarit me një cikël dhe me dy cikle
6.3.2 A është i mjaftueshëm monitorimi?
6.4 Rekomandime për prezantimin dhe raportimin e PBA-së

6.1 Hyrje në modulin 6

Në përgjithësi, menaxhimi i performancës ofron dy avantazhe kryesore. Së pari, ai lehtëson orientimin strategjik të aktiviteteve të planifikuara brenda një organizate dhe marrëveshjen mbi objektivat e performancës, duke lidhur objektivat strategjikë me rezultatet. Së dyti, ai siguron një mjet për monitorimin dhe vlerësimin e punës dhe të progresit të bërë nga NjQV-të dhe stafi i tyre. Qëllimi i përgjithshëm i monitorimit dhe vlerësimit është sigurimi i një kontrolli më të mirë mbi arritjen e qëllimeve dhe objektivave të performancës. Monitorimi dhe vlerësimi mund të përdoren për të gjitha llojet e përgjegjësive të menaxhimit, p.sh. strategjia, përqasja e zbatimit, aktivitetet, proceset e brendshme, input-et dhe kostoja, produktet dhe rezultatet e arritura.

Kur flasim për vlerësimin, duhet të bëjmë një dallim midis dy klasave të vlerësimeve: vlerësimi formues dhe përmbledhës. Vlerësimi formues i kushtohet analizës së vazhdueshme të arsyeve për devijimin e rezultateve të arritura nga rezultatet e planifikuara. Si për kontrast, vlerësimi më në thellësi i efektivitetit të asaj që bëjmë, e matur përkundër qëllimeve strategjike të zhvillimit, quhet vlerësimi përmbledhës. Ndërkohë që vlerësimi formues fokusohet më shumë te input-et dhe produktet, vlerësimi përmbledhës vlerëson rezultatet dhe ndikimin. Kur të trajtojmë gjerësisht monitorimin dhe vlerësimin në vijim të këtij kapitulli, në përgjithësi do të nënkuptojmë vlerësim formues. Ky vlerësim mund të kryhet rregullisht, p.sh., tri herë në vit ose çdo vit, ndërsa vlerësimi përmbledhës ka kuptim vetëm pas një periudhe të gjatë kohore. Duhet një diapazon më i madh kohor përpara se të jemi në gjendje të matim efektivitetin i një ndërhyrjeje në drejtim të rezultatit dhe qëllimeve të ndikimit.

Raportet e performancës japin informacion për arritjen e rezultateve, pra në prodhimin e shërbimeve publike dhe në proceset e zbatuara. Bazuar në këto raporte, mund të bëhen monitorimi dhe vlerësimi formues aty ku rezultatet e arritura krahasohen me objektivat. Monitorimi dhe vlerësimi kryhen për të kuptuar më mirë dhe për të manaxhuar zbatimin e buxhetit, si dhe për të bërë përmirësime kur është e nevojshme. Me anë monitorimit dhe vlerësimit, NjQV-të marrin përgjigje për pyetjet e mëposhtme:

- Sa mirë po punojmë?
- A e kemi arritur atë që ishte planifikuar?
- A janë të kënaqur qytetarët?
- A i kemi shpenzimet nën kontroll?
- Ku kemi nevojë të përmirësohemi?

Përgjigjet për pyetjet e mësipërme janë të nevojshme për të ndërmarrë vendime inteligjente rreth asaj që duhet bërë.

Monitorimi është një proces i vazhdueshëm i mbledhjes dhe analizimit të informacionit për zbatimin e buxhetit dhe krahasimi i rezultateve të arritura me ato të planifikuara. Informacioni i monitorimit bazohet kryesisht në raportet e buxhetit, raportet e përkohshme dhe ato përfundimtare.

Vlerësimi i zbatimit të buxhetit ndodh ex-ante dhe ex-post. Me vlerësimin ex-ante të buxhetit vlerësohet nëse buxheti është përgatitur në mënyrën e duhur dhe në përputhje me kuadrin rregullator. Me vlerësimin ex-post vlerësohet nëse buxheti u ekzekutua ashtu si dhe ishte planifikuar. Nga vlerësimi mund të bëhen pyetje edhe më të thella, duke shkuar përtej informacionit rutinë të disponueshëm që përdoret për monitorim. Një pyetje për vlerësimet ex-ante dhe ex-post është nëse janë nxjerrë mësime nga përvojat e kaluara.

Me monitorim dhe vlerësim duhet të konstatojmë nëse NjQV-të kanë bërë progres drejt arritjes së qëllimeve dhe objektivave. Për më tepër, mund të identifikohen faktorët pozitivë apo negativë që kanë ndikuar në zbatimin e buxhetit.

Hapësirë informuese 4. Përkufizimi i OECD-së për monitorimin dhe vlerësimin

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) e përkufizon monitorimin dhe vlerësimin si:

"Nonitorimi është një funksion i vazhdueshëm, i cili përdor mbledhjen sistematike të të dhënave dhe treguesve të caktuar për të siguruar menaxhimin, përfshirjen dhe ndërhyrjen e aktorëve kryesorë të zhvillimit nëpërmjet përdorimit të indikatorëve mbi nivelin e progresit në përmbushjen e objektivave dhe progresin në përdorimin e fondeve të caktuara."

"Vlerësimi është vlerësim sistematik dhe objektiv i një projekti, programi ose politike në vazhdim ose të përfunduar, duke përfshirë hartimin e saj, zbatimin dhe rezultatet. Qëllimi është të përcaktojë rëndësinë dhe përmbushjen e objektivave, zhvillimin efecient, efektivitetin, ndikimin dhe qëndrueshmërinë. Vlerësimi prodhon informacion, i cili është i besueshëm dhe i dobishëm, duke mundësuar përfshirjen e mësimeve të nxjerra në procesin vendimmarrës si nga përfituesit ashtu edhe nga donatorët."

Marrë nga *Kusek, J.Z. & Rist, R.C. (2004). Ten Steps to a Result Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. Washington DC: World Bank, p. 12.*

A monitorojnë sot njësitë e qeverisjes vendore? Si kryhet ky proces?

Pothuajse të gjitha njësitë e qeverisjes vendore zbatojnë procedura për monitorimin dhe vlerësimin e performancës. Gjithsesi, në shumë njësi të vetëqeverisjes vendore monitorimi dhe vlerësimi kufizohet tek prezantimi i të dhënave numerike për treguesit financiarë të arritur e të planifikuar sipas klasifikimit ekonomik. Në të kundërt, raportimet për arritjen e objektivave strategjikë mbeten në hije, përjashtuar raste sporadike. Në ditët e sotme, kur gjithmonë e më shumë buxhetimi me

bazë performancën është kthyer në praktikë pune, zhvillimi i aktiviteteve monitoruese dhe vlerësuese duket të jetë i domosdoshëm. Ndaj, NjQV-të duhet të pajisen me aftësi dhe instrumente për të paraqitur raporte të performancës për përmbushjen e objektivave strategjikë afatgjatë. Anëtarët e këshillit bashkiak, qytetarët apo palë të tjera të interesuara kërkojnë dhe kanë të drejtë të jenë të informuar mbi mënyrën e zbatimin të buxhetit vendor dhe të kenë informacion mbi menaxhimin financiar vendor.

6.2 Koncepti dhe përfitimi i monitorimit dhe vlerësimit

Njerëzit monitorojnë dhe vlerësojnë çdo ditë: për shembull, ata vendosin në cilin dyqan të blejnë artikujt ushqimorë për familjen e tyre, në cilën shkollë të dërgojnë fëmijët, në cilën agjenci të kryejnë transfertat financiare, në cilën bankë të depozitojnë kursimet e tyre etj. Kur ata bëjnë gjykime dhe vendosin për diçka, ata vlerësojnë. Në një mjedis profesional, monitorimi dhe vlerësimi kryhen në një mënyrë shumë më teknike se kaq.

Në praktikë, monitorimi dhe vlerësimi janë dy procese tepër të lidhura, ndonjëherë që mbivendosen dhe që gjithmonë plotësojnë njëri-tjetrin. Termat *'monitorim dhe vlerësim'* shpesh përdoren së bashku dhe prezantohen pothuajse si një koncept i integruar. Megjithatë, monitorimi dhe vlerësimi janë dy aktivitete të ndara. Ato nuk janë identike.

6.2.1 Monitorimi – si dhe pse?

Monitorimi është proces i vazhdueshëm dhe sistematik i mbledhjes dhe analizimit të informacionit mbi zbatimin e buxhetit ku rezultatet e arritura krahasohen me rezultatet e planifikuara. Në procesin e monitorimit vëmendje e veçantë i kushtohet zbatimit të projekteve, programeve me interes të veçantë dhe mbikëqyrjes së disiplinës financiare. Është qëllimi i monitorimit të ketë në dispozicion informacion aktual dhe të besueshëm për zbatim të suksesshëm buxhetor. Monitorimi lehtëson identifikimin e hershëm të problemeve të hasura gjatë fazës së zbatimit, gjë lehtëson zgjidhjen e tyre në kohë. Monitorimi mbështetet te të dhënat e raportuara nga procesi i zbatimit të buxhetit dhe në vëzhgimet e drejtpërdrejta. Ai i krahason këto rezultate me objektiva të planifikuara dhe synimet kryesore të projektit si dhe analizon devijimet. Më konkretisht, monitorimi i përgjigjet pyetjes nëse burimet në dispozicion janë të mjaftueshme, nëse ato janë përdorur në mënyrë efikase dhe nëse NJQV-ja po ecën në sinkron me planin.

Përveç kësaj, monitorimi është parakusht për vlerësimin. Ai mund të shërbejë si hapi i parë i procesit të vlerësimit, që paraqet informacion sistematik për rezultatet e arritura në lidhje me input-et, proceset dhe rezultatet, duke u bazuar te treguesit e matshëm dhe te synimet e qarta për tregues.

Monitorimi përfshin tregues që lidhen me rezultatet/produktet, inputet/burimet, dhe aktivitetet/proceset. Ky është parakusht për monitorimin e suksesshëm se treguesit e monitoruar

janë përcaktuara qartë kur përgatitet PBA-ja. Për më tepër, këta tregues duhet të përcaktohen në mënyrë të matshme. Përveç kësaj, treguesit e monitorimit duhet të lidhen drejtpërdrejt me qëllimet dhe objektivat e PSZH/STZH-së.

Monitorimi mund të dështojë nëse treguesit nuk janë të përcaktuar në mënyrë sistematike në fazën e planifikimit të PBA-së ose kur mbledhja e të dhënave dhe raportimi janë të pamjaftueshëm. Mbledhja e të dhënave dhe raportimi janë të mangëta kur mungojnë të dhënat e kërkuara ose kur ekziston një mospërputhje mes të dhënave të disponueshme dhe të dhënave të kërkuara, që lidhen me treguesit. Një nga arsyet për mangësi të tilla mund të jetë se treguesit nuk janë përcaktuar në mënyrë praktike. Kur përcaktohen treguesit, realizueshmëria e mbledhjes së të dhënave duhet të shqyrtohet përherë me shumë kujdes. Ndonjëherë, treguesit përcaktohen në mënyrë të tillë që në fillim duhet të prodhohen të dhënat. Kjo mund të diktojë kosto të tjera tepër të larta.

Një nga qëllimet e monitorimit është t'i bëjë të qarta vështirësitë e zbatimit të buxhetit. Një problem i madh i zbatimit të buxhetit lind kur mbledhja e të ardhurave vendore nuk është në nivelin e duhur ose kur nuk jepen grantet që priteshin. Në këto rrethana, aktivitetet e planifikuara duhet të rivlerësohen dhe mund të lindë nevoja e shtyrjes ose anulimit të disa aktiviteteve. Në raste të tilla, monitorimi do të vërë në dukje se mungojnë këto aktivitete dhe t'i vërë gishtin mangësive edhe në mbledhjen e të ardhurave.

6.2.2 Vlerësimi – si dhe pse?

Vlerësimin formues e përshkruajmë si analizë të vazhdueshme të arsyeve për shmangien e rezultateve të arritura nga ato të planifikuarat. Vlerësimi formues bën një hap më shumë se monitorimi. Monitorimi është identifikimi i devijimeve dhe duke i bërë ato të qarta, ndërsa vlerësimi formues shpjegon devijimet dhe jep rekomandime për përmirësimet përkatëse.

Megjithatë vlerësimi formues mund të shkojë përtej analizimit të devijimeve të rezultateve nga çfarë ishte planifikuar në buxhet. Vlerësimi ex-ante i buxhetit përdoret për të vlerësuar nëse buxheti është përgatitur në mënyrën e duhur. Kjo nënkupton se bëhen pyetjet për (1) realizmin dhe besueshmërinë e llogaritjes së të ardhurave, (2) orientimin strategjik të tavaneve buxhetore, (3) përmbajtjen e asaj që është planifikuar në secilin program, (4) mjaftueshmërinë e proceseve të planifikuara të zbatimit dhe llogaritjeve të kostos, (5) lidhjen dhe matjen e treguesve të programit, (6) efektet shpërndarëse të buxhetit (p.sh., në lidhje me barazinë gjinore), (7) përballueshmërinë e buxhetit (p.sh, ruajtjen e disiplinës fiskale), (8) plotësinë e dokumentacionit të buxhetit, paraqitjen e tij dhe kuptueshmërinë e aksesin e publikut te dokumentet. Në vlerësimin ex-post, përveç analizës së devijimit, shihet edhe nëse buxheti është ekzekutuar siç duhet, d.m.th., në mënyrë të ligjshme, p.sh., në respekt të rregulloreve të prokurimit dhe me transparencë të plotë. Një pyetje të veçantë për vlerësimet ex-ante dhe ex-post mund të jetë nëse janë nxjerrë mësime nga përvoja e kaluar.

Në rastin e vlerësimit përmbledhës trajtohen pyetjet strategjike, të tilla si nëse programi është ende i nevojshëm (rëndësia e objektivave), ose nëse fokusi i programit duhet të modifikohet (theksimi i objektivave), apo nëse qasja e tij duhet të ndryshojë (përshtatshmëria e metodologjisë). Ai zhvillohet si vlerësim afatmesëm apo përfundimtar i zbatimit të PSZH/STZH-së dhe konsiderohet si një proces i shqyrtimit strategjik, që vlerëson kursin e zhvillimit të një njësie vendore. Për më tepër, vlerësimi përmbledhës përdoret për të vlerësuar efektivitetin, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e një ndërhyrjeje të matur kundrejt objektivave të vendosur. Në këtë mënyrë, vlerësimi i programit është i domosdoshëm herë pas here në mënyrë që të sigurojë qartësi mbi ndikimin, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e një programi. Në lidhje me programet, vlerësimet përmbledhëse mund të përqendrohen kryesisht në çështjet e mëposhtme:

- *Rëndësia* – A është programi ende në përputhje me prioritetet e NjQV-së dhe të strategjive sektoriale të qeverisë qendrore? A i përmbush ende nevojat e grupeve të synuara?
- *Efektiviteti* – Në çfarë shkallë janë arritur objektivat e programit? Nëse objektivat nuk janë arritur, cilat janë arsyet e mosrealizimit të tyre?
- *Efikasiteti* – A përdoren input-et (koha dhe burimet njerëzore e financiare) në mënyrën më të mirë të mundshme pa shkaktuar shpërdorime?
- *Ndikimi* – A ka programi ndikimin e dëshiruar tek qëllimet afatgjata të njësisë së qeverisjes vendore?

Tabelë 34. Karakteristika të monitorimit dhe vlerësimit

	Monitorimi	Vlerësimi	
		Formues	Përmbledhës
Çfarë?	Monitorimi është proces i vazhdueshëm dhe sistematik i mbledhjes dhe analizimit të informacionit mbi zbatimin e buxhetit ku rezultatet e arritura krahasohen me rezultatet e planifikuara dhe kontrolli për respektimin e disiplinës fiskale.	Analizë e shmangieve të konstatuara gjatë procesit të monitorimit dhe dhënia e propozimeve për mënyrën e kapërcimit të problemeve gjatë zbatimit. Vlerësimi ex-ante kontrollon saktësinë e propozimit të buxhetit. Vlerësimi ex-post kontrollon nëse buxheti u ekzekutua ashtu siç duhet (p.sh., duke respektuar rregullat e prokurimit) përfshirë këtu edhe analizën e devijimeve. Për më tepër, vlerësimi formues duhet të kontrollojë edhe nëse janë nxjerrë mësime nga vlerësimet e mëparshme.	Shqyrtimi i ndikimit të programeve/projekteve në fund të programit apo projektit, ose: Shqyrtimi i rëndësisë aktuale të objektivave të programit dhe metodologjisë së aplikuar për programet/projektet në vazhdim.
Pse?	Të kemi informacionin e freskët dhe përkatës për gjendjen aktuale dhe përparimin e bërë në ekzekutimin e buxhetit; Evidentimi i problemeve gjatë zbatimit të buxhetit apo, në mënyrë më specifike, të një programi ose projekti;	Të kuptojmë arsyet e devijimit të programit me qëllim që të merren masat e nevojshme; Të sigurojmë që programet janë të rëndësishme, efektive, efikase, të qëndrueshme dhe që buxheti të jetë i mjaftueshëm gjatë kohës së përgatitjes së tij;	Të vlerësojmë arritjen e qëllimeve dhe objektivave strategjikë në lidhje me rezultatet dhe ndikimin; Të rivlerësojmë aktivitetet, produktet dhe objektivat strategjikë; Të shqyrtojmë pjesërisht strategjinë dhe supozimet themelore të saj;

	Të kemi informacionin e nevojshëm gati për drejtim më të mirë të zbatimit të buxhetit dhe për zgjidhjen e problemeve në fazë të hershme nëse është e nevojshme.	Të sigurojmë që mësojmë ndërkohë që jemi duke punuar dhe që nxjerrim mësime nga e kaluara.	Të rivlerësojmë ndarjen strategjike të burimeve.
Kur?	Monitorimi është proçes i vazhdueshëm. Shpeshtësia e tij varet nga niveli i aktivitetit (ditor, mujor, tremujor, vjetor etj.).	Gjatë vitit ose në fund të tij.	Në periudhën afatmesme të një ndërhyrjeje (program / projekt) ose në fund të saj.
Si?	Monitorimi mund të kryhet nga personeli vendor bazuar në informacionin e brendshëm apo nga anëtarët e këshillit apo qytetarë të interesuar në bazë të raporteve apo gjetjeve nga hetimet e drejtpërdrejta.	Analiza e dokumenteve dhe dëshmive në dispozicion (PBA, raportet e monitorimit, raportet vjetore, gjetjet shtesë dhe vëzhgimet) dhe duke i diskutuar ato me palët e interesuara (stafi përgjegjës, qytetarët e interesuar aty ku duhet). Përpunimi i planeve të veprimit kur është e nevojshme dhe dërgimi i tij në organet përkatëse vendimmarrëse.	Preferohet të bëhet nga ekspertë të pavarur.

6.3 Mënyra efektive të monitorimit dhe vlerësimit

Në kontekstin vendor, është detyrë e Ekipit të Menaxhimit të Programit (EMP) të përcaktojë një sërë treguesish, që janë të dobishëm për monitorim e zbatim të programeve dhe projekteve. Këta tregues duhet të miratohen më vonë nga GMS-ja. Në kapitullin e tretë të këtij materiali u identifikuan dy lloje treguesish: treguesit statikë dhe ato dinamikë. Të dy llojet e treguesve mund të jenë të dobishëm në funksion të monitorimit dhe të vlerësimit.

Tabelë 35. Shembuj të treguesve statikë dhe dinamikë

Tregues statikë	Tregues dinamikë
Transferta ndërqeveritare / të ardhura totale	% ndryshimi i transfertës viti t/t-1
Të ardhura nga taksat vendore / të ardhura totale	% ndryshim të ardhurash nga taksat vendore viti t/t-1
Të ardhura nga tarifat vendore / të ardhura totale	% ndryshim të ardhurash nga tarifat vendore viti t/t-1
të ardhura nga taksat vendore / Të ardhura nga tarifat vendore	% ndryshimi i raportit taksa vendore/ tarifa vendore
Shpenzime operative / Shpenzimeve totale	% ndryshim shpenzime viti t/t-1
Shpenzime kapitale / Shpenzimeve totale	% ndryshim shpenzime kapitale viti t/t-1
Shpenzime totale / Nr. banorësh	% ndryshim shpenzime totale / banorë viti t/t-1

Në praktikë nuk ekziston një kufizim i qartë i numrit të treguesve që mund të përdoren për të për secilin prej programeve buxhetore. Megjithatë, kapaciteti i trurit të njeriut për të thithur informacion sasior është i kufizuar. Mbytja me informacion duhet të shmanget. Prandaj, numri i treguesve duhet të mbahet i ulët duke përzgjedhur ato tregues që janë më domethënës.

Ndoshta më i rëndësishëm se numri i treguesve është rëndësia e tyre. Treguesit duhet t'u përgjigjen pyetjeve të duhura. Prandaj, është shumë e rëndësishme të vlerësojmë së pari nevojat për informacion të NjQV-ve dhe më tej të përcaktojmë treguesit. Le të marrim një shembull! Një listë shumë e bollshme e treguesve të të ardhurave vendore do ta bëjë procesin e drejtimit më kompleks dhe informacioni i dhënë mund të mos jetë i rëndësishëm. Për shembull: disa tregues për të ardhurat vendore mund të jenë: a) ndryshimi vjetor i të ardhurave nga tarifat; b) ndryshimi vjetor i të ardhurave nga taksat vendore. A është i rëndësishëm ky informacion? Apo është më e rëndësishme të dimë: a) të ardhura ta nga taksa dhe tarifa vendore për banor dhe shpenzime kapitale për banor?

Kur anëtarët e EMP-ve përpunojnë treguesit për tu përdorur për programin përkatës, ata duhet të shqyrtojnë rëndësinë e informacionit dhe të bëjnë një zgjedhje tek ato më të domethënësit. Numri i treguesve duhet të kufizohet në 3 për objektiv programi. Duhet të ketë informacion të mjaftueshëm me kusht, që ai të jetë i rëndësishëm dhe i saktë. Prandaj, treguesit duhet të vendosen në terma SMART. Nëse treguesit hartohen në mënyrën e duhur, kjo e lehtëson shumë raportimin me shkrim. Në tabelën në vijim ilustrohet se si duhet të lidhen treguesit e programit me produkte dhe të ushqehen me objektiva për çdo vit të mbuluar nga PBA-ja.

Tabelë 36. Tregues të lidhur me produktet e programit

Nr.	Produkte	Tregues	Rezultat viti i kaluar	Rezultat viti aktual	Rezultate brenda periudhës së PBA		
					t+1	t+2	t+3
1	Trajnime për stafin e administratës	Nr. përfitues	50	45	60	70	90
2	Arkëtimi i detyrimeve	Nr. i taksapaguesve	3,000	2,500	3,200	3,400	3,500
3	Pastrimi i rrugëve	Nr. i përfituesve	10,000	10,000	12,000	13,000	13,500
4	Gjelbërimi i hapësirave publike	m² sipërfaqe gjelbër / banor	2.4	2.5	3	3.3	3.8
5	Mbjellja e pemëve të reja	Nr. i pemëve të mbjella	100	130	150	200	250
6	Shërbimi parashkollor	Numri i fëmijëve	100	120	140	160	200
7a	Furnizimi me ujë	Nr. i familjeve që përfitojnë shërbim	4,000	4,200	4,800	5,200	5900
7b	Uji i pijshëm	% e qytetarëve të kënaqur dhe shumë të kënaqur	50	52	57	62	70

6.3.1 Tregues financiarë në IPF

Është veçanërisht e rëndësishme, që gjithmonë të kemi informacion të besueshëm dhe të përditësuar financiar në dispozicion. Monitorimi i vazhdueshëm i shëndetit financiar të NjQV-së ka rëndësi vendimtare për mirëqenien e saj në planin afatgjatë. Ky informacion duhet të jetë transparent dhe i prezantuar në mënyrë, që të lexohet lehtë dhe të jetë i kuptueshëm për aktorët brenda dhe jashtë NjQV-së. Prandaj, janë të domosdoshëm tregues financiarë të zgjedhur me kujdes. Ata e bëjnë vlerësimin e menaxhimit të burimeve NjQV-së më real e të rëndësishëm. Informacioni financiar i hapur dhe i kuptueshëm është një nga parakushtet më të rëndësishme për të bërë qeverinë të përgjegjshme para qytetarëve. Në tabelën në vijim paraqiten tregues financiarë të përfshirë në Instrumentin e i Planifikimit Financiar (IPF). Këta tregues gjendjen në fletët e rezultateve dhe llogariten në mënyrë automatike nga informacioni i hedhur në fletët e tjera.

Tabelë 37. Tregues të dobishëm financiarë në FPT

Nr.	Treguesit kyç financiarë	Kuptimi	Formula	Fakt viti (t-1)	Plan viti (t)	Plan viti (t+1)	Plan viti (t+2)	Plan viti (t+3)
1	Raporti i shpenzimeve të përgjithshme ndaj të ardhurave të përgjithshme	Ky raport tregon shpenzimet si një përqindje kundrejt të ardhurave. Tregon marrëdhënien midis flukseve hyrëse të të ardhurave me flukset dalëse të shpenzimeve. Ky raport duhet të jetë më i vogël se 100%, pasi shpenzimet nuk mund të jenë më të larta se të ardhurat.	$\frac{Shpenzime}{Ardhura}$*100					
2	Raporti i të ardhurave të veta vendore ndaj të ardhurave të përgjithshme	Tregon qëndrueshmërinë fiskale të njësisë. Një raport i lartë është pozitive për njësinë pasi tregon se njësia nuk mbështetet në burime të jashtme (si transfertat e qeverisë qendrore, grantet etj.)	$\frac{Tw\ Ardhurat\ e\ veta}{Të\ Ardhurat\ e\ Përgjithshme}$*100					
3	Raporti i të ardhurave faktike nga taksat dhe tarifat vendore ndaj planit të tyre	Një diferencë e madhe ose në rritje midis të ardhurave të arkëtuara dhe atyre të planifikuara përgjatë viteve mund të tregojë një rënie të përgjithshme të ekonomisë vendore. Nëse kjo diference bëhet e përhershme atëherë problem është mbledhja e taksave dhe tarifave vendore që mund të jetë për shkak të procedurave, barrës së lartë fiskale, ose parashikim i pasaktë. Treguesi duhet të jetë pranë vlerës 100% ose më i lartë.	$\frac{Tw\ Ardhurat\ faktike\ nga\ taksat\ dhe\ tarifat}{Plani\ i\ taksave\ dhe\ tarifave}$*100					
4	Raporti i shpenzimeve për investime kapitale ndaj shpenzimeve të përgjithshme	Një normë e lartë një menaxhim të mirë të financave vendore duke ofruar përmirësime në shërbimet vendore.	$\frac{Shpenzimet\ Kapitale}{Shpenzime\ tw\ pwrgjithshme}$*100					
5	Raporti i shpenzimeve për personelin ndaj shpenzimeve të përgjithshme	Rritja e shpenzimeve të personelit mund të tregojë qeverisja po bëhet shumë e ndjeshme ndaj kostove të punës apo që produktiviteti i punës është në rënie.	$\frac{Shpenzimet\ e\ Personelit}{Shpenzime\ tw\ Pwrgjithshme}$*100					

		Një rritje e këtij treguesi mund të tregojë që qeverisja po ofron më shumë shërbime (ka marrë funksione të reja, rritje e volumit apo cilësisë së shërbimeve të ofruara).						
6	Raporti i huamarrjes afatgjatë ndaj të ardhurave të përgjithshme	Afatgjatë > 1 vit Një raport i ulët sugjeron se NjQV-ja është në gjendje të paguajë për shërbimin e borxhit (interesa dhe kapital) brenda afateve. Nëse NjQV-ja pesha e shërbimit të borxhit është e lartë dhe përfaqëson një përqindje të lartë të ardhurave vendore, atëherë njësia mund të detyrohet të tkurrë nivelin e shërbimeve.	$\frac{Borxhi\ afatgjatw\ i\ akumuluar}{Tw\ Ardhurat\ e\ Pwrgjithshme}$*100					
7	Raporti i huamarrjes afatgjatë ndaj të ardhurave të veta;	I njëjti interpretim si më sipër. Raporti në këtë rast tregon qartë një varësi midis shërbimit të borxhit / shlyerjes me anë të burimeve të veta financiare të njësisë së vetëqeverisjes vendore. Mundet gjithashtu të tregojë për rritje të theksuar të investimeve, apo rënie të theksuar të të ardhurave nga burime të veta.	$\frac{Borxhi\ afatgjatw\ i\ akumuluar}{Tw\ Ardhurat\ e\ Veta}$*100					
8	Raporti i huamarrjes afatshkurtër ndaj të ardhurave të përgjithshme	Afat shkurtër < 1 vit Tregon aftësinë e njësisë vendore për të respektuar detyrimet afatshkurtra. Sa më e ulët vlera e këtij raporti, aq më e mirë aftësia e bashkisë për të paguar. Rritja e detyrimeve korente afatshkurtra si % kundrejt të ardhurave në fund të vitit tregon një situatë negative në lidhje me likuiditetet dhe / ose problem me shpenzimet të cilat realizohen me borxh. Një raport i ulët tregon se borxhi afatshkurtër mund të shlyhet lehtësisht me anë të të ardhurave vjetore të njësisë.	$\frac{Borxhi\ afatshkurtwr}{Tw\ ardhurat\ e\ pwrgjithshme}$*100					

9	Raporti i detyrimeve tatimore të pa-arkëtuara në kohë ndaj të ardhurave tatimore	Përfaqëson detyrimet fiskale të papaguara në kohë për njësinë vendore. Një normë e lartë e detyrimeve të akumuluara kundrejt totalit të të ardhurave të njësisë nga taksat dhe tarifat mund të tregojë procedura jo të mira të menaxhimit financiar; barrë e lartë fiskale.	$\frac{Detyrimet\ tatimore\ tw\ prapambetura}{Tw\ ardhurat\ nga\ taksat\ dhe\ tarifat}$*100					
10	Raporti i shpenzimeve për politikat e kujdesit shoqëror ndaj shpenzimeve të përgjithshme	Një raport i lartë tregon ndërmarrjen e politikave të reja ose masa në fushën e shërbimeve sociale ose rritje të numrit të përfituesve të këtyre politikave/masave.	$\frac{Shpenzimet\ pwr\ shwrbimet\ sociale}{Shpenzimet\ e\ pwrgjithshme}$*100					

6.3.2 Sistemi i treguesve të performancës

Secili program buxhetor duhet të ketë sistemin e vet të treguesve të performancës. Për secilin tregues nevojitet të verifikohet nëse janë arritur qëllimet dhe objektivat në bazë të rezultateve të arritura. Kjo duket si e ndërlikuar, por në fakt nuk është. Tashmë, njësitë e vetëqeverisjes vendore aplikojnë shumë tregues të monitorimit dhe vlerësimit në praktikën e tyre të përditshme. Megjithatë, në pjesën më të madhe këta tregues rrallë pasqyrohen në raportet buxhetore. Përveç kësaj, shpesh mungon qëndrueshmëria nga njëri vit në tjetrin. Aktualisht, treguesit përdoren kryesisht për të ardhurat dhe shpenzimet, monitorimin e qarkullimit të parasë, ecurinë e investimeve, zonat publike të mbuluara me shërbim, numri i konsumatorëve të shërbyer e kështu me radhë. Sistemi efikas i monitorimit dhe vlerësimit përfshin të njëjtin grup të treguesve për një periudhë më të gjatë se një vit buxhetor. Është mirë të përdorim tregues për aq kohë, sa objektivi specifik ka ende rëndësi.

Le t'i hedhim një vështrim treguesve në mënyrë më sistematike. Këtu dallojmë tri dimensione të treguesve:

- Dimensioni i parë i referohet nivelit të ndikimit (efektet): këtu bëjmë dallimin mes treguesve të input-it, produktit, rezultatit dhe ndikimit.
- Dimensioni i dytë i referohet mënyrës së ndikimit (efektit): këtu bëjmë dallimin mes treguesve cilësorë dhe sasiorë.
- Dimensioni i tretë i referohet cilësisë së procesit. Këtu bëjmë dallimin mes efikasitetit dhe efektivitetit të procesit. Këtu mund të shtojmë edhe qëndrueshmërinë si cilësi tjetër e procesit.

Tabelë 38. Përmbledhje e treguesve në tri dimensione

Treguesit e lidhur me:	Përshkrimi	Shembull
NIVELI I NDIKIMIT		
Inpute	Burimet që nevojiten për të kryer një proces apo për të arritur një produkt të synuar. Përfshihen edhe burimet financiare dhe njerëzore së bashku me pajisjet, energjinë dhe faktorë të tjerë të prodhimit, që përdoren për të zbatuar një program apo për të ofruar një shërbim.	Burimet financiare, stafi, punonjësit, punëtorët, pajisjet e nevojshme, materialet e përdorura etj.
Produkte	Ofrohen produktet dhe shërbimet e dëshiruara.	• km rrugë të rindërtuar. • km rrugë të mirëmbajtur. • ton mbetjesh të mbledhura. • km kanalizime të përfunduar etj.
Rezultate	Efekti objektiv dhe i prekshëm i ndërhyrjes.	• Rënia e numrit të personave të infektuar nga sëmundje. • % e bizneseve të reja të krijuara nga ndërtimi i rrugës së re. • Rënia e nivelit të kriminalitetit.
Ndikimi	Efekti subjektiv i ndërhyrjes perceptohet nga përfituesit ose publiku i gjerë	• % e qytetarëve të kënaqur nga shërbimi i pastrimit. • % e rritjes së sigurisë së qytetarëve.
MËNYRA E NDIKIMIT		
Sasia	Shuma, sa është prodhuar?	• Sasia e mbetjeve të mbledhura në vit. • M2 hapësirë e gjelbër që shtohet çdo vit. • Numri i pemëve të reja që mbillen çdo vit. • Numri i fëmijëve që regjistrohen në institucionet e arsimit parashkollor.
Cilësia	Arritja e standardeve të shërbimeve, shërbime të krijuara sipas nevojave të qytetarëve.	• Numri i ankesave nga konsumatorët • % e qytetarëve të kënaqur me shërbimin e pastrimit.

		• % e nxënësve të kënaqur me nivelin e mësimdhënies.
CILËSIA E PROCESIT		
Efikasiteti	Burimet e përdorura (zakonisht në lidhje me kostot) ose koha e nevojshme për njësi mallrash apo shërbimesh të ofruara.	• Kosto/ton mbetjesh të mbledhura. • Kosto/m² rrugësh të mirëmbajtura. • Kosto/m3 uji të prodhuar.
Efektiviteti	Arritja e qëllimeve dhe objektivave strategjikë	• Ulja e numrit të sëmundjeve bakteriale si efekt i rindërtimit të sistemit të ujësjellësit. • Ulja e numrit të aksidenteve si rezultat i rindërtimit të rrugës. • Përqindja e rrugëve të pastra.

Suksesi i monitorimit dhe vlerësimit varet drejtpërdrejtë nga cilësia dhe rëndësia e treguesve të zgjedhur. Në tabelën në vijim përmblidhen disa udhëzime si të ndërtojmë tregues të mirë performance.

Tabelë 39. Kërkesa për tregues të mirë performance

- **Lidhja** – Treguesit duhet të jenë të lidhur me aktivitetet e vlerësuara dhe të reflektojnë qëllimet dhe objektivat e dëshiruar.
- **Rëndësia** – Treguesit duhet të sigurojnë informacion të rëndësishëm mbi produktet e programeve dhe për arritjen e qëllimeve dhe objektivave të politikës.
- **Saktësia** – Informacioni që përdoret për treguesit duhet të jetë i saktë.
- **Përdorshmëria** – Treguesit duhet të jenë të lehtë për t'u përdorur e analizuar.
- **Pa ekuivok** – Treguesit duhet të reflektojnë çështjen për të cilën aplikohen. Duhet të jetë e lehtë të kuptohet nëse ndryshimi i vlerës së treguesit është i dëshiruar ose i padëshiruar.
- **Në kohën e duhur** – Treguesit duhet të matin informacionin e nevojshëm në kohën e duhur.
- **Qartësia** – Treguesit duhet të jenë të qartë dhe të kuptueshëm jo vetëm për stafin vendor, por edhe për qytetarët.
- **Mbledhje me kosto të ulët e të dhënave** – Kostot për mbledhjen e të dhënave duhet të jenë të ulëta.

6.3.3 Sfida të veçanta në monitorimin e PSZH/STZH-së

Në procesin e hartimit, zbatimit, monitorimit dhe vlerësimit të lidhjes së PBA-së me PSZH-në ka dy momente shumë të rëndësishme në lidhje me varësinë e NjQV-së nga autoritetet e jashtme, të cilat duhet të merren parasysh: (i) prioritete strategjike jashtë kompetencave të NjQV-së, dhe (ii) pa-parashikueshmëria e fondeve të jashtme.

(i) Prioritete strategjike jashtë kompetencave të NjQV-së

PSZH/SZHT-ja përfshin të gjitha projektet që kryhen brenda juridiksionit të NjQV-së pavarësisht nëse janë pjesë e funksioneve të NjQV-së apo jo. Në të kundërt, PBA-ja konsideron vetëm projektet që mbulohen nga fushat në të cilat NjQV-ja ka të drejtë kompetencash. Për shembull, ndërtimi i një nën-stacioni elektrik mund të jetë projekt i përfshirë në PSZH/SZHT për sa kohë ai është një projekt i rëndësishëm për zhvillimin vendor, por ai nuk mund të jetë pjesë e PBA-së për sa kohë ai nuk është në kompetencat e NjQV-së. Në këtë rast nevojitet bashkëpunim dhe bashkërendim i të gjithë aktorëve të përfshirë në furnizimin me energji elektrike dhe në zhvillimin ekonomik vendor. Gjatë procesit të monitorimit dhe vlerësimit, kur rishikohet progresi në zbatimin e PSZH/STZH-së, stafet vendore duhet të shkëmbejnë informacion të hollësishëm me entet përgjegjëse, në nivel qendror, të cilat janë përgjegjëse direkte për realizimin e prioriteteve strategjike si p.sh, me drejtorinë e shëndetit publik për ndërtimin e qendrave të reja shëndetësore etj..

(ii) Pa - parashikueshmëria e fondeve të jashtme

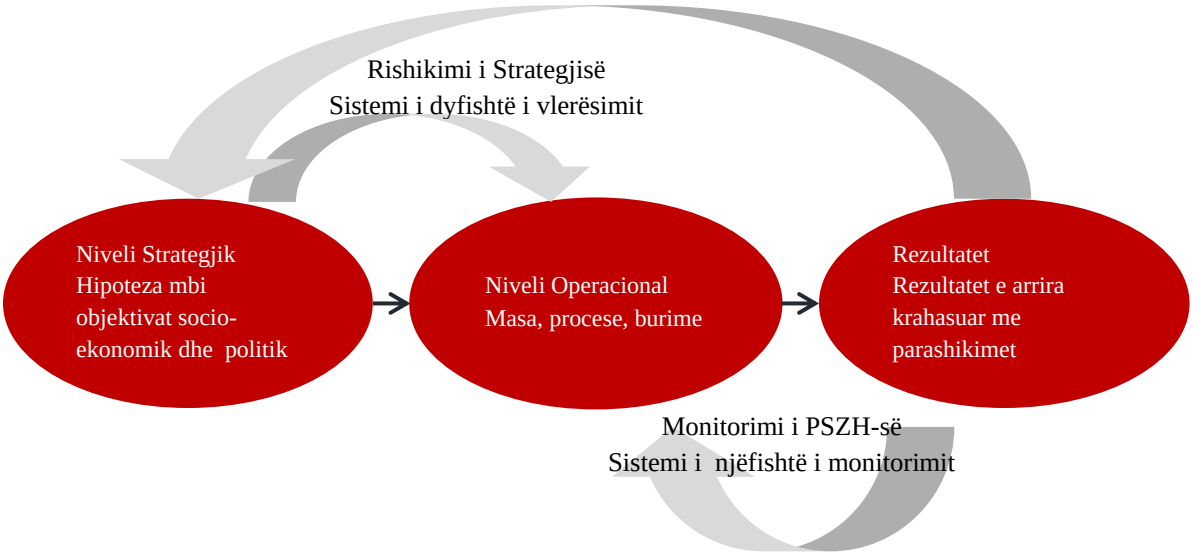
Financimi i projekteve kapitale nga BE, FZHR, FSHZH etj. përmes granteve konkurruese dhe nga donacionet ka rëndësi kritike për zbatimin e projekteve strategjike të përcaktuara në PSZH/SZHT. Megjithatë, aspekti negativ i këtyre fondeve të jashtme është pa-parashikueshmëria e tyre. Në procesin e monitorimit dhe të vlerësimit, problemet e zbatimit, të shkaktuara nga aplikimet e refuzuara të granteve, duhet të trajtohen haptazi. Kur projektet e përfshira në PBA nuk mund të zbatohen për shkak të mungesës së fondeve të jashtme, monitorimi dhe vlerësimi duhet ta bëjnë të ditur këtë fakt. Anëtarët e KB dhe qytetarët e tjerë të interesuar duhet të informohen sa u zbatua nga sa ishte planifikuar dhe pse u shty apo u anulua një projekt i planifikuar.

6.3.4 Të mësuarit me një cikël dhe me dy cikle

Monitorimi dhe vlerësimi nuk janë qëllime në vetvete. Ato nuk kanë vlerë nëse nuk ka veprime pasuese për to. Prandaj, monitorimi duhet të organizohet me qëllim si proces i të mësuarit. Nëse nxirren mësime nga këto përvoja të mësuari, atëherë kemi një proces të të mësuarit të vazhdueshëm të një institucioni dhe realizim të përmirësimeve brenda NjQV-së. Këtu duhet të bëjmë dallimin midis të mësuarit me një cikël dhe dy cikle. Të mësuarit me një cikël është i vazhdueshëm, ndërsa

të mësuarit me dy cikle ndodh vetëm një herë në intervale të gjata kohe dhe vetëm mbi bazën e një procesi intensiv reflektimi, bashkëbisedimi dhe diskutimi.

Figurë 27. Monitorimi dhe rishikimi STZH/PSZH



Burimi: Budgetierung im oeffentlichen, Bern: Haupt

Kur NjQV-të monitorojnë dhe vlerësojnë zbatimin e buxhetit, ato vlerësojnë përparimin e tyre në rrugën drejt synimeve dhe objektivave strategjikë. Monitorimi (së bashku me vlerësimin formues) është hapi i parë. Ai mat progresin në nivel prodhimi. Hapi i dytë është vlerësimi përmbledhës, me anë të të cilit vlerësohet rezultati dhe ndikimi i një programi. Bazuar në gjetjet e vlerësimit përmbledhës, mund të bëhet një rivlerësim apo riformulim i qëllimeve dhe objektivave strategjike të PSZH/SZHT-së. Në figurën e mësipërme tregohet dallimi mes monitorimit të PSZH/SZHT-së (me një cikël) dhe rishikimin e strategjisë bazuar në vlerësimin përmbledhës (me dy cikle). Monitorimi i PSZH/SZHT-së (së bashku me vlerësimin formues) mund të zhvillohet çdo vit. Këtu, rezultatet e arritura krahasohen me rezultatet e planifikuara dhe rezultatet mund të raportohet në një seksion të veçantë buxhetit.

Në dokumentin e buxhetit në vijim duhet të përfshihen masa korrigjuese në rast të devijimeve të mëdha nga sa është planifikuar dhe realizuar gjatë vitit të kaluar. Kur ndërmerret hapi i dytë, rishikimi i strategjisë, NjQV do të rivlerësojë progresin e bërë në një kuadër më të gjerë. Ky progres matet me një vlerësim përmbledhës përkundër qëllimeve dhe objektivave strategjikë, ku përdoren tregues të rezultatit dhe ndikimit. Përveç kësaj, duke pasur parasysh gjetjet e vlerësimit përmbledhës, nga rishikimi i strategjisë evidentohen pyetje për shkaqet e mangësive për t'u trajtuar me masa të politikës dhe efektet e ndërhyrjeve me politika. Për më tepër, me rishikimin e strategjisë vlerësohet edhe rëndësia e qëllimeve dhe objektivave strategjikë nga pikëpamja aktuale si dhe përshtatshmëria e përqasjes së ndërhyrjes. Bazuar në gjetjet e rishikimit të strategjisë, konfirmohet edhe strategjia e tanishme e zhvillimit ose arrihet mirëkuptim se ka një nevojë për rregullime.

Le të krahasojmë edhe një herë tre termat e monitorimit, vlerësimin në kuptimin përmbledhës dhe rishikimit. Këto terma janë të ndërlidhur me njëri-tjetrin, por duhet të kemi parasysh të mos i ngatërrojmë ato.

Tabelë 40. Ndryshimet mes monitorimit, vlerësimit dhe procesit të shqyrtimit

Tiparet	**Monitorimi**	**Vlerësimi përmbledhës**	**Shqyrtimi i strategjisë**
Kur kryhet ai?	Vazhdimisht	Në fund të projektit ose të një periudhe legjislative.	Gjatë gjysmës së periudhës ose në fund të procesit të PSZH/STZH-së ose kur ndodhin ndryshime të mëdha.
Çfarë mat ai?	Zbatimin e vazhdueshëm të projekteve, programeve dhe politikave sektoriale në lidhje me treguesit e input-eve dhe produkteve.	Vlerësimi i zbatimit me sukses të projektit, programit, politikave sektoriale nga perspektiva strategjike për sa i përket treguesve të rezultatit dhe ndikimit; evidentimi i pengesave të mëdha dhe nevoja për ndryshime strategjike në nivel projekti, programi apo politikash sektoriale.	Suksesi i zbatimit të strategjisë aktuale në terma të mëdhenj dhe përshtatja e kësaj strategjie.
Kush përfshihet?	Stafi i NjQV-së	Stafi i NjQV-së, klientë, OJQ-të e interesuara, ministritë e interesuara.	Stafi i NjQV-së, kryetari njësisë vendore, anëtarët e këshillit, qytetarët e interesuar, komuniteti i biznesit, OJQ, NjQV-të fqinje etj.
Kush e realizon atë?	Stafi i NjQV-së	Preferohet të bëhet nga vlerësues të pavarur të jashtëm.	Lehtësuar nga konsulenti, pronar duhet të jetë NjQV-ja.

Cilat burime informacioni përdoren?	Dokumente të brendshme, raporte mujore dhe tremujore, konstatime nga vizitat në terren dhe nga takimet, etj.	Dokumente të brendshme dhe të jashtme, konstatime statistikore, sondazhe, raporte të vlerësimit të ndikimit.	Gjetjet nga vlerësimet përmbledhëse, raporte vjetore, dokumente të jashtme, diskutime intensive dhe konsultimet.
Kush i përdor rezultatet?	GMS, EMP dhe stafi përkatës, anëtarët e këshillit informohen në mënyrë të përmbledhur.	Kryetari i njësisë vendore dhe këshilli, GMS, EMP dhe stafi përkatës, përfitues, aktorë të tjerë të jashtëm.	Kryetari i njësisë vendore dhe këshilli, GMS, EMP dhe stafi përkatës, përfitues, aktorë të tjerë të jashtëm.
Si përdoren rezultatet?	Për të bërë përmirësime të vogla, por të vazhdueshme (në nivel operacional) në përgatitjen dhe zbatimin e PBA-së.	Rregullimi i projekteve, programeve dhe politikave sektoriale me qëllim përmirësimin e efektivitetit në përgjithësi.	Realizimi i rregullimeve të strategjisë.

Punë në grup 10. Zhvillimi i treguesve të performancës

Objektivi:	Të aftësojë pjesëmarrësit në ndërtimin dhe përzgjedhjen e treguesve të mirë të monitorimit dhe vlerësimit të PBA-së. Të nxisë pjesëmarrësit në ndërtimin e formatit të nevojshëm për monitorim dhe vlerësim. Të aftësojë stafet vendore në përzgjedhjen e treguesve të performancës për programe të tjera buxhetore. Të ndërtojë praktika të suksesshme të monitorimit dhe vlerësimit për stafet e njësive vendore.
Detyra:	Secili prej grupeve duhet të përzgjedhë një program buxhetor. Për programin buxhetor të përzgjedhur duhet të ndërtojë treguesit e performancës përkatës në përputhje me objektivat dhe qëllimin e programit. Në një hap të dytë, këto tregues performance duhet të krahasohen me ato të sugjeruar nga MFE.
Madhësia e grupit:	2 grupe pune (varësisht numrit të pjesëmarrësve)

Koha për punën në grup:	45 minuta
Materialet e punës:	Fletë A4 dhe *flipchart*.
Koha e raportimit:	30 minuta për secilin grup.
Raportues:	1 person për secilin grup pune.

6.3.5 A është i mjaftueshëm monitorimi?

Monitorimi është një hap i nevojshëm kontrolli, por nuk është i mjaftueshëm. Nuk mjafton thjesht të mbledhim të dhëna mbi buxhetin apo zbatimin e programit dhe të krahasojmë shifrat aktuale me shifrat e planifikuara në raportet e monitorimit të hartuar mjaft mirë. Ka të paktën edhe tre hapa të tjerë të nevojshëm për ta bërë funksionale sistemin e kontrollit. Kemi folur tashmë për vlerësimin formues, d.m.th., analizën sistematike të devijimeve kryesore të shifrave aktuale nga ato të planifikuara dhe hartimin e propozimeve për masa korrigjuese. Ky është hapi i dytë. Në hapin e tretë, hyjnë në lojë vendimmarrësit. Ata duhet të diskutojnë gjetjet e vlerësimit formues dhe propozimet për masa korrigjuese rregullisht dhe në kohën e duhur, si dhe ata duhet të marrin vendime për veprimet e mëpasshme sipas nevojës. Së fundi, hapi i katërt është kryerja e verifikimit që masa e cila u vendos më parë u zbatua në mënyrë korrekte. Përveç kësaj, duhet të përcaktohen qartë përgjegjësitë për secilin hap në çdo NjQV.

6.4 Rekomandime për prezantimin dhe raportimin e PBA-së

Programi buxhetor afatmesëm, sikurse edhe kemi shpjeguar në manualet e trajnimit, është më shumë se një dokument planifikimi financiar. Ai shërben si dokument politikash, udhëzues për veprim dhe si mjet komunikimi. Prandaj, ka një rëndësi të veçantë edhe paraqitja dhe formatimi i dokumentit. Nëse dokumenti ka paraqitje të mirë, ai shpjegon atë që do të bëjë NjQV-ja. Në këtë mënyrë, buxheti shërben si një prezantim i plotë i qëllimeve, objektivave, aktiviteteve, projekteve dhe shërbimeve të njësisë vendore. Marrëdhëniet mes drejtuesit të NjQV-së me aktorët kryesorë të përfshirë forcohen edhe më tej në bazë të një informacioni më të mirë. Këtu përfshihen edhe qytetarët, anëtarët e KB, administrata e njësisë vendore, institucionet në nivel rajonal e qendror dhe donatorët. Përmirësimi i transparencës së buxhetit mund të arrihet kur prezantimi i buxhetit përmbush disa kërkesa teknike, që shpjegohen si më poshtë.

A. Tabela e përmbajtjes

Tabela e përmbajtjes ofron një përmbledhje të mënyrës së strukturimit të dokumentit të buxhetit dhe vendin ku ndodhet informacioni përkatës. Pjesa më e madhe e lexuesve nuk do ta studiojnë të gjithë dokumentin e buxhetit. Me ndihmën e tabelës së përmbajtjes, lexuesit e kanë të lehtë të zgjedhin çështjen që u intereson. Përveç kësaj, krijimi i tabelës së përmbajtjes ndihmon në strukturimin e elementeve të dokumentit të buxhetit në një formë logjike dhe të kuptueshme.

B. Mesazhi kryesor apo përmbledhja e dokumentit

Mesazhi kryesor apo përmbledhja e dokumentit është një seksion shumë i rëndësishëm në dokumentin e buxhetit. Mënyra e hartimit në veçanti të të këtij seksioni shërben si nxitës për të nxitur lexuesin për të lexuar më tej dokumentin. Ky seksion mund të jetë i shkurtër apo dhe disi i gjatë, varësisht NjQV-së, aktivitetit të saj dhe mesazheve që duhet të transmetohen.

Kur hartojmë përmbledhjen e buxhetit rekomandohet një mënyrë sistematike si procedurë. Ka të paktën katër hapa që duhet të ndërmerren.

Hapi 1: Identifikimi i vendimeve dhe politikave kyçe të përfshira në buxhet

Filloni përgatitjen këtij seksioni me një përmbledhje të shkurtër të strategjive ekzistuese. Merrni parasysh udhëzimet e kryetarit të njësisë vendore për përgatitjen e buxhetit, si dhe prioritetet e evidentuara në këto udhëzime. Përveç kësaj, shqyrtoni të gjitha kërkesat për financim të paraqitura nga EMP-ja dhe njësitë shpenzuese. Merrni informacionin më të rëndësishëm mbi sfidat aktuale dhe nevojat nga këto dokumente.

Hapi 2: Shqyrtimi i çështjeve kryesore buxhetore për vitin aktual
Shqyrtoni aktivitetet dhe projektet e rëndësishme të mbuluara nga buxheti i mëparshëm dhe të ekzekutuara në vitin aktual. Mendoni se çfarë është në planin e investimeve kapitale. Analizoni çfarë është në proces e sipër aktualisht dhe çfarë është planifikuar për të ardhmen e afërt.

Hapi 3: Identifikimi i çështjeve kryesore dhe për prezantim

Identifikoni çështjet kyçe që dëshironi të theksoni përmbledhjen e buxhetit, p.sh., përmirësimi i produktivitetit; shërbim më të mirë të ofruar, pa taksa të reja dhe rritje taksash për qytetarët, zgjerimi i shërbimeve në zona të reja të njësisë vendore etj. Shpjegoni arsyen për një strukturë të veçantë buxhetore. Shpjegoni ndryshimet e nivelit të financimit.

Hapi 4: Shkrimi përmbledhjes të buxhetit

Zgjidhni me kujdes elementet që doni të përfshini në këtë seksion të buxhetit nga materialet e përgatitura në hapat e mëparshëm. Përfshini të dhëna ekonomike e financiare, që nevojiten për të prezantuar programin e buxhetit.

C. Prezantimi i buxhetit

Mënyra e prezantimit të dokumentit të buxhetit ka ndikim të ndjeshëm në qasjen që ka auditori ndaj tij. Prezantimi i dobët, i ngarkuar me tabela dhe tekst të pakuptueshëm, mund të bëjë që lexuesi të humbasë vëmendjen dhe interesin. Për pjesën më të madhe të njerëzve, është e vështirë të kuptohen tabelat e gjata të mbushura me informacione numerike. Grafikët janë një mjet i mirë për dhënien e informacionit dhe interpretimin. Ata ndihmojnë në mënyrë të veçantë në shpjegimin e arsyeve apo tendencave të buxhetit apo për të evidentuar çështjet e shpërndarjes së buxhetit, p.sh., për të ilustruar përbërjen e shpenzimeve dhe të ardhurave, përqindjen e shpenzimeve kapitale në totalin e shpenzimeve etj. Kur në tekstin e buxhetit përdoren tabela me informacion me shifra, ato duhet të mbahen të thjeshta dhe të shmanget mbingarkesa me informacione.

Tabelë 41. Përmbledhje e burimeve të të ardhurave sipas burimeve

	Burimi	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
A	**Të ardhurat nga burimet e veta**						
A.1	Të ardhurat nga taksat vendore						
A.2	Të ardhurat nga taksat e ndara kombëtare						
A.3	Të ardhurat nga tarifat vendore						
A.4	Të ardhura të tjera						
B	**Të ardhura nga qeverisja qendore**						
B.1	Transfertat e pakushtëzuara						
B.2	Transfertat e kushtëzuara						
B.3	Transfertat specifike						
C	**Huamarrja**						
C.1	Borxhi afatshkurtër						
C.2	Borxhi afatgjatë						
D	**Të mbartura nga viti i fundit buxhetor**						
D.1	Të mbartura të pa-dedikuara						
D.2	Të mbartura të dedikuara						
	Totali i burimeve të buxhetit						

fundi, nëse doni të jeni të sigurt që teksti i buxhetit të pranohet mirë, përdorni gjuhë të thjeshtë dhe i ilustroni projektet e reja dhe nismat e planifikuara! Kini parasysh faktin se fotot e NjQV-së ose të njerëzve ndihmojnë në krijimin e një përgjigjeje pozitive emocionale.

Krahas tabelave përmbledhëse të të ardhurave dhe shpenzimeve, në dokumentin e buxhetit duhet të përfshihen edhe katër pjesë të tjera të informacionit: (i) një vështrim i detajuar i shpenzimeve dhe i të ardhurave të planifikuara, (ii) informacion i detajuar për nivelin e taksave dhe ndryshimin

e tarifave, (iii) portret i buxhetit i ndarë për secilin program, (iv) vështrim për konstatimet kryesore të procesit të monitorimit dhe vlerësimit strategjik.

(i) Vështrimi i detajuar i shpenzimeve dhe i të ardhurave të planifikuara që mbulojnë vitin e kaluar, vitin aktual dhe gjithë periudhën e mbuluar nga buxheti, sipas dispozitave ligjore, është pjesë e pandashme e dokumentit të buxhetit. Rekomandohet që informacioni financiar i buxhetit të ilustrohet me grafikë. Instrumenti i planifikimit financiar gjeneron një sërë grafikësh në mënyrë automatike.

(ii) Niveli i taksave është një variabël i rëndësishme politikash me ndikim të madh në buxhetin vendor. Në të njëjtën kohë, niveli i taksave ndikon tek familjet dhe tek të gjithë bizneset e vogla të NjQV-së. Megjithatë, taksapaguesit duhet ta dinë cila politikë tatimore është në proces e sipër dhe këshilli vendor duhet ta miratojë këtë politikë. Po ashtu, do të ishte e dobishme që të dihet nëse NjQV-ja planifikon të marrë masa për të shfrytëzuar më mirë potencialin e taksave në të ardhmen e afërt ose nëse është planifikuar të bëhen përjashtime nga taksat për grupe të veçanta të komunitetit vendor.

(iii) Portreti i buxhetit për secilin program duhet të prezantojë informacionin e mëposhtëm në një format të standardizuar: titulli i programit, objektivat e programit, detyrat kryesore të programit, projektet e planifikuara për zbatimin në vitet buxhetore, shpenzimet e planifikuara për vitin e kaluar, vitin aktual dhe vitet e mbuluara nga buxheti me detaje për zërat kryesor të klasifikimit ekonomik (p.sh., pagat, shpenzimet e tjera operative, investimet kapitale), burimet kryesore të të ardhurave, treguesit për matjen e performancës me synimet për vitin e kaluar, vitin aktual dhe çdo vit që përfshihet në buxhet.

(iv) PBA përdoret për të monitoruar dhe vlerësuar zbatimin e planit strategjik të zhvillimit. Prandaj, vëmendje e veçantë e PBA-së duhet t'i kushtohet konstatimeve të këtij procesi strategjik të monitorimit dhe vlerësimit. Ky informacion është i nevojshëm nëse duam të verifikojmë nëse PBA-ja i përgjigjet konstatimeve të procesit strategjik të monitorimit dhe vlerësimit. Sapo të bëhet i disponueshëm dhe transparent ky informacion, cikli i kontrollit dhe monitorimit bëhet i plotë.

Bibliografi

Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure – A reference book for transition countries.*

Gjika, A., Kokona , D., & Mihali, A. (2012). *Planifikimi strategjik dhe financiar afatgjatë dhe afatmesëm.* Shqipëri: dldp.

Gjika, A., Kokona, D., & Mihali, A. (2012). *Përgatitja e Buxhetit Vjetor.* dldp.

Pfaffli, S. (2013). *Planifikimi i zhvillimit strategjik dhe buxhetimi i bazuar në performancë në një periudhë afatmesme.* Shqipëri: dldp.

Publikuar nga Programi për Zhvillim Lokal dhe Decentralizim (dldp), financuar nga Qeveria Zvicerane përmes Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC), zbatuar nga Helvetas Swiss Intercooperation

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC