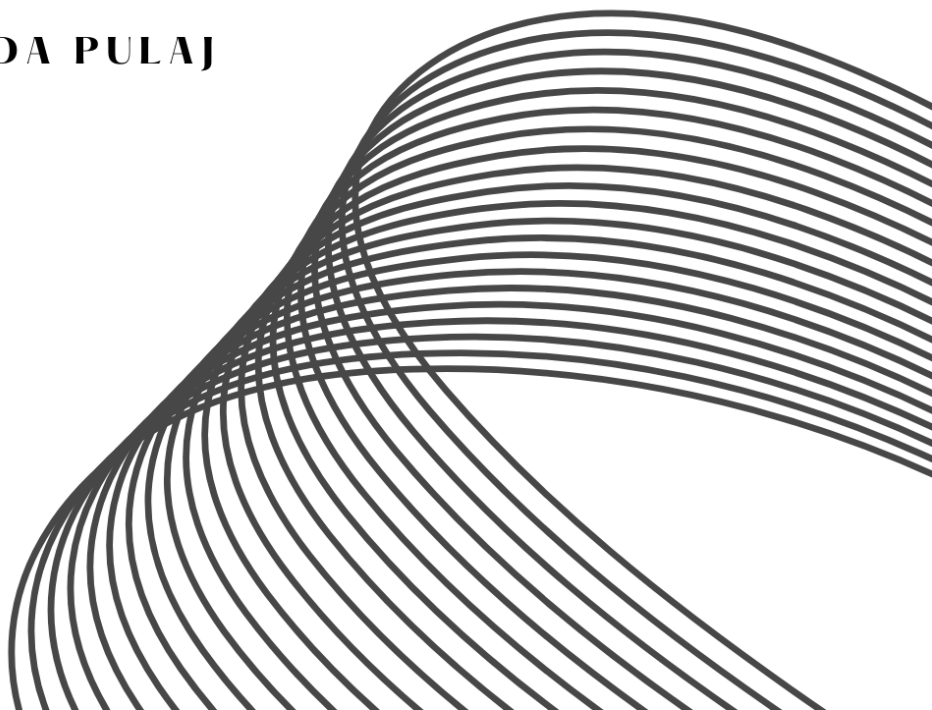


Analiza Ligjore e Financimit të Mandateve të Qeverisjes Lokale

ENKELEIDA PULAJ



Ky raport është hartuar me mbështetjen e UNDP në kuadër të Programit të Përbashkët të Kombeve të Bashkuara në Shqipëri, "[Mbështetje Për Financimin e OZHQ-ve](#)", mbështetur nga Fondi i Përbashkët i Kombeve të Bashkuara për Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm (Joint SDG Fund).

Mendimet dhe pikëpamjet e shprehura në këtë raport janë të autores dhe nuk pasqyrojnë mendimet apo qëndrimet e Kombeve të Bashkuara dhe UNDP.

Qershor 2022

Përmbajtja

Lista e Figurave.....	1
Lista e Tabelave	1
Hyrje.....	2
Qëllimi	3
Metodologjia	3
Gjetjet Kryesore.....	3
Diskutimi i Detajuar i Analizës	5
Funksionet e NJQV-ve	5
Funksionet në fushën e shërbimeve sociale.....	6
1. <i>Asistenca sociale dhe mënyra e financimit</i>	8
2. <i>Shërbimet e kujdesit shoqëror dhe mënyra e financimit</i>	10
3. <i>Strehimi social</i>	12
Parimet Themelore të Financave të NJQV-ve dhe Llojet e Financimit.....	15
Burimet e Financimit.....	15
1. <i>Të ardhurat e veta</i>	16
2. <i>Të ardhurat nga pushteti qendror</i>	17
<i>Transferta e pakushtëzuar dhe metodologjia e shpërndarjes</i>	18
<i>Transfertat specifike</i>	21
3. <i>Burime të tjera financimi</i>	22
4. <i>Fondi social</i>	23
Qeverisja vendore dhe <i>Acquis Communautaire</i>	25
Konkluzione.....	25
Anekset	28
Aneks 1.....	28
Aneks 2.....	30

Lista e Figurave

Figure 1: Mekanizmat kryesorë të asistencës sociale dhe shërbimeve të kujdesit shoqëror.....	7
Figure 2: Format e asistencës sociale	8
Figure 3: Burimet e financimit për shërbimet e kujdesit shoqëror	12
Figure 4: Burime financimi për strehimin social	14
Figure 5: Burimet e financimit të bashkive	16
Figure 6: Burimet e financimit të bashkive ndër vite.....	17
Figure 7: Llojet e të ardhurave nga pushteti qendror.....	17
Figure 8: Kriteret për përcaktimin e formulës për transfertën e pakushtëzuar	19
Figure 9: Forma të tjera financimi të bashkive.....	22
Figure 10: Burimet e financimit të Fondit Social	24
Figure 11: Procesi i miratimit të financimit	24

Lista e Tabelave

Tabela 1: Paraqitja e transfertës së pakushtëzuar sipas formulës së re	21
--	----

Hyrje

Qeveria e Shqipërisë është thellësisht e përkushtuar ndaj Axhendës 2030 për Zhvillim të Qëndrueshëm. Ajo ka integruar Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm (OZHQ / SDG) në kuadrin e politikave kombëtare, përfshirë Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020 (SKZHI) dhe Axhendën e Integritimit Evropian, si dhe ka krijuar mekanizma vendimmarrës strategjikë, si Komiteti Ndërministror dhe Grupi i Punës Ndër-institucional për Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm.

Megjithatë, pavarësisht angazhimit të fortë institucional, ka ende sfida në përmbushjen e këtyre objektivave. Zhvillimi socio-ekonomik i vendit ka qënë i pabarabartë. Papunësia vijon të mbetet e lartë, ndërsa sistemi i mbrojtjes sociale i dobët, veçanërisht në ofrimin e shërbimeve të kujdesit social, duke bërë që grupet vulnerabël të rrezikojnë të mbeten pas.

Tendencat në shpenzimet publike gjatë 2015-2019¹ tregojnë një përkushtim të shtuar në fushat e politikave që lidhen me dimensionet sociale dhe zhvillimin e kapitalit njerëzor. Megjithatë, nivelet e përgjithshme të financimit mbeten modeste, e po ashtu edhe rezultatet.

Qeveritë lokale luajnë një rol vendimtar për arritjen e OZHQ-ve. Ato janë përgjegjëse për disa funksione kyçe që lidhen me mbrojtjen sociale, duke përfshirë planifikimin dhe buxhetimin për shërbimet e mbrojtjes sociale, si dhe ofrimin e ndihmës për individët dhe familjet. Për këtë, ato mund të përdorin të ardhurat nga burimet vendore (taksat dhe tarifat vendore) dhe buxheti i shtetit (transfertat e kushtëzuara dhe të pakushtëzuara). Megjithatë, ofrimi i shërbimeve të kujdesit social ndryshon ndjeshëm mes bashkive, pasi një numër i konsiderueshëm prej tyre nuk janë

¹ Sic raportohet në botimin: [Budget Analysis of SDG Related Spending in Albania: 2015-2019](#)

në gjendje të gjenerojnë të ardhura të mjaftueshme dhe mbeten të varura nga buxheti i shtetit.

Qëllimi

Ky raport ka për qëllim: (i) të identifikojë dhe paraqesë burimet dhe mënyrën e financimit të funksioneve të pushtetit vendor në përgjithësi, dhe atyre për shërbimet sociale në veçanti; (ii) të identifikojë vakumet apo mangësitë, bazuar mbi një analizë të kuadrit ligjor në fuqi dhe intervistave direkte me nëpunës që zbatojnë legjislacionin në terren.

Metodologjia

Ky raport është hartuar duke u bazuar në burime parësore dhe dytësore. Së pari, u realizua një analizë empirike bazuar në informacione dytësore për evidentimin e kuadrit ligjor në fuqi për a) pushtetin vendor, b) financat vendore, c) buxhetin, dhe d) shërbimin social, listuar në [Aneksin 1](#).

Më tej, analiza u fokusua në zbatimin faktik të kuadrit ligjor në fuqi, nga pushteti vendor dhe strukturat e shërbimit social. Për të kuptuar zbatueshmërinë e ligjeve përkatëse dhe për të identifikuar problematikat specifike janë zhvilluar intervista me personat e listuar në [Aneksin 2](#). Përzgjedhja e këtyre të intervistuarve ka marrë për bazë funksionet e tyre, të tilla që të lejojnë sigurimin e informacionit për shërbimin social.

Gjetjet Kryesore

Në mënyrë të përmbledhur, analiza ka evidentuar gjetjet e mëposhtme:

1. Pavarësisht se kuadri ligjor në fuqi (për pushtetin vendor, financat vendore, dhe shërbimin social) është i ri dhe i bazuar mbi parimin e decentralizimit dhe

subsidiaritetit, pushteti qendror ka ende një prezencë domethënëse në sferën e ofrimit të shërbimeve sociale, nëpërmjet financimit të pjesshëm, hartimit të standardeve apo planeve vendore, të drejtës për monitorim dhe sanksionim, apo krijimin dhe funksionimin e instrumentave qendrorë (si psh. Regjistri Elektronik Kombëtar).

2. Ligji parashikon burime të shumëllojshme financimi, duke përfshirë ato që vijnë nga pushteti qendror, vendor, donacione publike apo private, si dhe financime të llojeve të tjera. Në parim, njësitë e qeverisjes vendore (NJQV)² supozohet të jenë të afta të gjenerojnë të ardhura të majftueshme për të kryer funksionet e tyre. Në praktikë, nuk ndodh kështu. Transfertat nga buxheti i shtetit mbeten burimi kryesor i financimit. Disa mekanizma financimi përdoren rrallë nga pushteti vendor.
3. Pushteti qendror ka për detyrë të ndërhyjë për të plotësuar nevojat për financim që nuk arrin të mbulojë pushteti vendor, me qëllim respektimin e standardeve minimale të vendosura në rang kombëtar. Ligji lejon që vlera e kësaj mbështetjeje të përcaktohet në varësi të mundësive të buxhetit të shtetit, por jo më pak se 1% e Prodhimit të Brendshëm Bruto (PBB)³. Edhe pse ky është kufiri minimal, vihet re se, në praktikë, transfertat e pakushtëzuara nuk e kalojnë këtë kufi.
4. Edhe pse legjislacioni është përpjekur të krijojë një sistem të integruar dhe efektiv në burime njerëzore, financim, mekanizma, standarde etj., zbatimi në terren shfaq mangësi (sa i përket mungesës në financim, planifikimit efektiv dhe realist të nevojave financiare, apo edhe numrit minimal të punonjësve për shërbimin social⁴). Për pasojë, kjo sjell cënim të standardeve të ofrimit të shërbimeve në përgjithësi dhe atij social në veçanti.

² Përgjatë këtij raporti, ky term do të përdoret në mënyrë të ndërsjellë me termin 'bashki'.

³ Ligji nr. 68/2017 për Financat e Vetëqeverisjes Vendore

⁴ Sipas Ligjit nr. 121/2016 për Shërbimet e Kujdesit Shoqëror, pranë çdo njësie administrative, në varësi të bashkisë, duhet të ngrihet njësitë e vlerësimit të nevojave dhe referimit si dhe bashkia duhet të caktojë nga një punonjës social të njësisë së qeverisjes vendore për gjashtë deri në dhjetë mijë banorë. Ende sot një numër i madh i bashkive nuk e kanë përbushur këtë detyrim.

5. Mekanizmat ligjorë të inspektimit dhe sanksionimit rrallëherë aplikohen. Nga njëra anë, këtu ndikon autonomia e pushtetit vendor, që duhet të jetë i pavarur në ngritjen dhe funksionimin e mekanizmave. Nga ana tjetër, ky është rezultat i mosfunksionimit të mekanizmave në nivel qendror⁵.
6. Mekanizmat e asistencës sociale apo kujdesit shoqëror, përfshirë mënyrat dhe mjetet e financimit, apo kriteret dhe procedurat për t'i përfituar, janë të shumëllojshëm dhe janë të shpërndarë në një numër të konsiderueshëm ligjesh dhe aktesh nëligjorë. Kjo kërkon ndërgjegjësim dhe aftësim të lartë profesional të personave përgjegjës për vënien në zbatim të tyre pranë NJQV. Njëkohësisht, kjo krijon edhe paqartësi tek përfituesit e mundshëm, të cilët mund të mos arrijnë të kuptojnë se cili mekanizëm apo skemë adreson më mirë nevojat e tyre. Këto dy faktorë çënojnë efektivitetin e zbatimit të kuadrit ligjor në fuqi. Një manual i unifikuar (përmbledhës) me kriteret dhe procedurat për punonjësit në nivel vendor do të ishte me vlerë. Nga ana tjetër duhet që të përmirësohen materialet e informimit publik për të lehtësuar marrjen e informacionit nga individët.

Diskutimi i Detajuar i Analizës

Funksionet e NJQV-ve

Me reformën territoriale të vitit 2015 dhe Ligjin nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore, NJQV-ve ju shtuan disa funksione të reja, të cilat më parë ushtroheshin nga pushteti qendror ose nga pushteti qendror dhe ai vendor bashkarisht, me qëllim fuqizimin e procesit të decentralizimit. Ato tashmë janë përgjegjëse për:

1. Funksionet në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike,
2. Funksionet në fushën e shërbimeve sociale,

⁵ Psh. Inspektorati i Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror në nivel qendror ka një numër shumë të kufizuar burimesh njerëzore për të monitoruar zbatimin e ligjit.

3. Funkzionet në fushën e kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese,
4. Funkzionet në fushën e mbrojtjes së mjedisit,
5. Funkzionet në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit,
6. Funkzionet në fushën e zhvillimit ekonomik vendor,
7. Funkzionet në fushën e sigurisë publike.

Në lidhje me fushat e mësipërme, NJQV-të kanë të drejtën dhe detyrimin për të planifikuar, financuar dhe organizuar ushtrimin e funksioneve, në mënyrë të plotë dhe të pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Europiane të Autonomisë Vendore dhe ligjet në fuqi.

Pavarësisht se funksionet ushtrohen në mënyrë të pavarur nga NJQV-të, pushteti qendror është i përfshirë në aspekte si: (i) vendosja e standarteve dhe normave të përgjithshme, me qëllim ruajtjen e interesave kombëtarë dhe ofrimin e shërbimeve cilësore; (ii) ofrimi i mbështetjes financiare, në rastet kur NJQV-të nuk zotërojnë mjetet e mjaftueshme për arritjen e standarteve dhe normave kombëtare⁶; (iii) vendosja dhe ushtrimi i instrumentave të kontrollit, bazuar mbi kuadrin ligjor në fuqi.

Funksionet në fushën e shërbimeve sociale

Funksionet në fushën e shërbimeve sociale janë ndër funksionet themelore të pushtetit vendor. Megjithatë, një pjesë e tyre vijojnë të ofrohen me ndihmën e pushtetit qendror.

Mekanizmat kryesorë të asistencës sociale dhe shërbimeve të kujdesit shoqëror përfshijnë:

- I. **Asistencën sociale:** një ndihmë financiare (pra, jo shërbim) që i ofrohet kategorive specifike në nevojë dhe që ndahet në: (i) ndihmën ekonomike, (ii) pagesat e

⁶ Ligji nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore; Buxheti 2022

aftësisë së kufizuar (PAK), (iii) ndihmën e menjëhershme financiare për foshnjat e porsalindura (njohur si 'bonusi i bebes'), dhe (iv) përfitime të tjera, që garantoohen nga legjislacioni në fuqi.

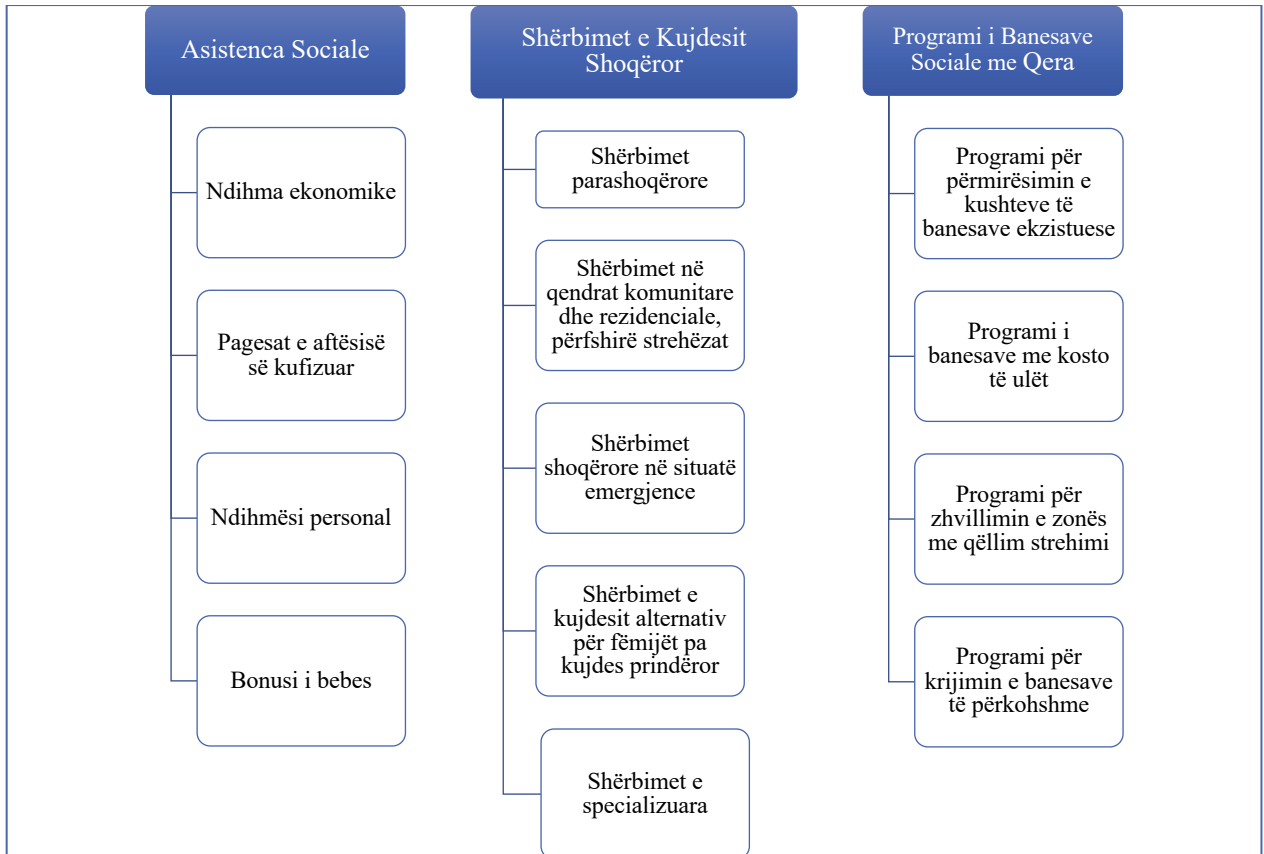


Figure 1: Mekanizmat kryesorë të asistencës sociale dhe shërbimeve të kujdesit shoqëror

- II. **Shërbimet e kujdesit shoqëror**, të cilat janë një sistem i integruar dhe i organizuar përfitimesh dhe lehtësish, me qëllim sigurimin e mirëqenies, pavarësisë dhe përfshirjes shoqërore të individëve e të familjeve, që kanë nevojë për kujdes shoqëror, të tilla si: (i) shërbimet parashoqërore; (ii) shërbimet në qendrat komunitare dhe rezidenciale, përfshir strehëzat; (iii) shërbimet shoqërore në situatë emergjence; (iv) shërbimet e kujdesit alternativ për fëmijët pa kujdes prindëror; (v) shërbimet e specializuara; etj.

III. **Strehimin social**, që përfshin një kompleks rregullash dhe procedurash administrative për mënyrat e planifikimit, sigurimit, administrimit dhe të shpërndarjes së programeve sociale për strehimin, me qëllim krijimin e mundësive për strehim të përshtatshëm dhe të përballueshëm, duke u mbështetur në aftësitë paguese të familjeve që kanë nevojë për strehim dhe në ndihmën e institucioneve shtetërore përgjegjëse

1. Asistenca sociale dhe mënyra e financimit

Katër format kryesore të ofrimit të asistencës sociale janë:

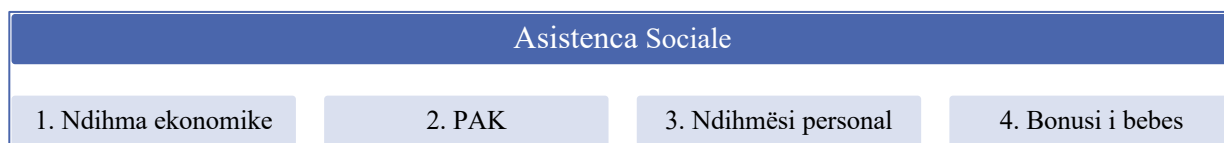


Figure 2: Format e asistencës sociale

1. **Ndihma ekonomike** është mbështetja me para, që u jepet familjeve dhe individëve në nevojë. Përfituesit e ndihmës ekonomike janë: a) familjet në nevojë, që nuk kanë të ardhura ose kanë të ardhura të pamjaftueshme; b) jetimët, të cilët nuk janë në institucionet e përkujdesjes shoqërore; c) prindërit me më shumë se dy fëmijë të lindur njëherësh, që u përkasin familjeve në nevojë; ç) viktimat e trafikimit pas daljes nga institucionet e përkujdesjes shoqërore e deri në çastin e punësimit të tyre; d) viktimat e dhunës në marrëdhëniet familjare, për periudhën e vlefshmërisë së urdhrit të mbrojtjes ose urdhrit të menjëhershëm të mbrojtjes, që nuk trajtohen në institucionet e përkujdesjes shoqërore⁷.

2. **Pagesa e aftësisë së kufizuar (PAK)** përfitohet nga: a) personat paraplegjikë dhe tetraplegjikë, të cilët deklarohen me vendim të Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë se janë bërë të tillë, pavarësisht nga shkaku dhe mosha; b) personat me aftësi të kufizuar, të cilët deklarohen të paaftë për punë me vendim të Komisionit

⁷ Ligji nr. 57/2019 për Asistencën Sociale në Republikën e Shqipërisë

Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë, si dhe personat e paaftë për punë, sipas Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë, të cilët nuk plotësojnë kushtet ligjore për përfitim të pensionit të invaliditetit të punës sipas ligjit të sigurimeve shoqërore në Republikën e Shqipërisë; c) personat me aftësi të kufizuar, të deklaruar të tillë me vendim të Komisionit Shumëdisiplinor të Vlerësimit të Aftësisë së Kufizuar; ç) personat, të cilët janë deklaruar invalidë pune me vendim të Komisionit Mjekësor të Caktimit të Aftësisë për Punë, që përfitojnë pension invaliditeti dhe shtesë mujore mbi të, sipas Statusit të Invalidit të Punës⁸.

3. Ndhmësi personal me pagesë⁹ (kujdestar) u sigurohet personave, që përcaktohen në gerat a, b, dhe c, të pikës 2 më sipër, të cilët, me vendim të komisioneve të vlerësimit, përcaktohet se kanë nevojë për përkujdesje.

4. Ndhma e menjëhershme financiare (bonusi i bebes) përfitohet për foshnjën e porsalindur nga prindi/prindërit e fëmijës¹⁰.

Tre format e para të asistencës parashikojnë pagesa mujore, ndërsa e fundit jepet vetëm një herë. Të gjitha financohen nga buxheti i shtetit¹¹ dhe shpërndahen nga NJQV-të, nëpërmjet shërbimit bankar dhe/ose postar.

Pushteti qendror është autoriteti kryesor përgjegjës për monitorimin e zbatimit dhe sanksionimin e shkeljeve në ofrimin e asistencës sociale. Ai ka ngritur edhe një regjistër elektronik në nivel kombëtar për ndihmën ekonomike dhe PAK.

Edhe pse pushteti qendror është ai që financon dhe monitoron këto programe, bashkitë kanë një rol thelbësor në këtë proces, që lidhet me disa hallka: i) dërgimin e listës së plotë të familjeve/individëve në nevojë nën juridiksionin e bashkisë (nëpërmjet Regjistrat Elektronik Kombëtar) pranë Drejtorisë Rajonale të Shërbimit Social Shtetëror

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Ministria përgjegjëse për çështjet sociale transferon çdo dy muaj fondin e ndihmës ekonomike dhe të aftësisë së kufizuar nëpër bashki.

për trajtim me ndihmë ekonomike; ii) përgatitjen e listës së plotë dhe masave të përfitimit për përfituesit e pagesave të aftësisë së kufizuar dhe ekzekutimin e tyre; iii) hartimin e kërkesës për buxhetin dhe projektbuxhetin për vitin pasardhës për ndihmën ekonomike dhe pagesat për personat me aftësi të kufizuar; iv) ndjekjen e shpenzimeve për ndihmën ekonomike, pagesën e personave me aftësi të kufizuar; v) monitorimin e punës së administratorit shoqëror¹², për të shmangur shkelje ligjore; vi) bashkëpunimi i vazhdueshëm me zyrat vendore të punësimit për riintegrimin social të anëtarëve të familjeve në nevojë, të cilët janë në moshë aktive pune.

Në vazhdën e rolit të pushtetit vendor, vlen të theksohet edhe roli i Këshillit Bashkiak në ofrimin e ndihmës ekonomike. Ndihma ekonomike financohet nga buxheti i shtetit për ata aplikues që rezultojnë përfitues në bazë të formulës së unifikuar të pikëzimit¹³. Megjithatë, Këshilli Bashkiak ka të drejtën të ofrojë ndihmë ekonomike edhe për aplikues të tjerë veç atyre që janë shpallur përfitues nga sistemi i unifikuar i pikëzimit duke përdorur të ardhurat e vetë Bashkisë. Megjithatë, të intervistuarit përmendën se bashkitë rrallëherë ofrojnë ndihmë ekonomike me të ardhurat e veta, me argumentin se nuk kanë të ardhura të mjaftueshme financiare.

2. Shërbimet e kujdesit shoqëror dhe mënyra e financimit

Funksionimi i sistemit të shërbimeve shoqërore bazohet në një bashkëpunim të ngushtë midis qeverisjes qendrore dhe vendore, si financues kryesorë të shërbimeve shoqërore. Këto shërbime mund të ofrohen në bashkëpunim edhe me organizata jofitimprurëse dhe/ose subjekte të tjera jopublike, që kanë si objektiv të veprimtarisë

¹² Administratori shoqëror është nëpunësi i organeve të vetëqeverisjes vendore, i cili vlerëson, verifikon dhe administron procesin dhe dokumentacionin për aplikimin e përfitimit të ndihmës ekonomike, pagesës së aftësisë së kufizuar dhe përfitimeve të tjera.

¹³ Pranueshmëria në skemën e ndihmës ekonomike bëhet nëpërmjet formulës së pikëzuar, treguesit e së cilës marrin në konsideratë gjendjen financiare të aplikuesit. Treguesit e vlerësimit të formulës së unifikuar të pikëzimit për përfitimin e ndihmës ekonomike përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

së tyre ofrimin e shërbimeve shoqërore për individët dhe familjet që kanë nevojë për kujdes shoqëror.

Përfituesit e shërbimeve të kujdesit shoqëror përfshijnë: a) familjet dhe çdo fëmijë që gëzojnë mbrojtje ndërkombëtare sipas legjislacionit në fuqi për azilin; b) personat me aftësi të kufizuara; c) të rriturit me probleme sociale, viktimat e dhunës, trafikimit, varësisë së provuar ndaj drogës e alkoolit; ç) vajzat shtatzëna apo prindi i vetëm i një fëmije deri në moshën njëvjeçare; d) të miturit dhe të rinjtë në konflikt me ligjin, që kanë përfunduar periudhën e dënimit dhe kanë nevojë për shërbime të kujdesit shoqëror, me qëllim riintegrimin në shoqëri; dh) të moshuarit në nevojë¹⁴.

Llojet e shërbimeve shoqërore që mund të ofrohen janë: a) shërbimet parashoqërore; b) shërbimet në qendrat komunitare dhe rezidenciale, përfshirë strehëzat; ç) shërbimet shoqërore në situatë emergjence; d) shërbimet e kujdesit alternativ për fëmijët pa kujdes prindëror; dh) shërbimet e specializuara; etj¹⁵.

Bashkia ka një rol thelbësor në ofrimin dhe administrimin e shërbimeve të kujdesit shoqëror brenda territorit të saj duke: a) identifikuar nevojat; b) vlerësuar nevojat në bazë të hartës së vulnerabilitetit; c) hartuar planin social vendor; ç) programuar buxhetet vendore; d) planifikuar shportën bazë të shërbimeve shoqërore; dh) kontraktuar ofrimin e shërbimeve të kujdesit shoqëror me anë të procedurave të prokurimit, sipas legjislacionit në fuqi për prokurimin publik; e) bashkërenduar me Shërbimin Social Shtetëror shërbimet e nevojshme të kujdesit shoqëror.

Punonjësit socialë në njësinë e qeverisjes vendore kanë për detyrë, ndër të tjera, të identifikojnë individët dhe familjet që kanë nevojë për shërbime të kujdesit shoqëror, si dhe t'i ndihmojnë në përgatitjen e dokumentacionit për personat që aplikojnë për përfitim të shërbimeve të kujdesit shoqëror. Disa nga të intervistuarit thanë se

¹⁴ Ligji nr. 121/2016 për Shërbimet e Kujdesit Shoqëror në Republikën e Shqipërisë

¹⁵ Ibid

bashkitë jo gjithmonë arrijnë të identifikojnë nevojat dhe parandalojnë problematikat, pasi disa prej tyre ende nuk kanë numrin e domosdoshëm të punonjësve social apo fonde në dispozicion për vizita në terren.

Burimet e financimit për shërbimet e kujdesit shoqëror përbëhen nga: a) fondet e deleguara nga buxheti i shtetit, përfshirë Fondin Social; b) fondet nga buxhetet e njësive të qeverisjes vendore; c) të ardhurat e caktuara nga pasuritë dhe veprimtari të tjera të bashkisë; ç) tarifat e shërbimit për përfituesit e shërbimeve të kujdesit shoqëror.

Të ardhura nga pushteti qendror	Të ardhura nga pushteti vendor
<ul style="list-style-type: none"> • Transferta e pakushtëzuar dhe specifike • Fondi Social (në formën e transfertës së kushtëzuar) 	<ul style="list-style-type: none"> • Taksa, tarifa vendore në përgjithësi • Të ardhura nga pasuritë vendore apo veprimtari të tjera • Tarifa për shërbimet e kujdesit shoqëror në vecanti

Figure 3: Burimet e financimit për shërbimet e kujdesit shoqëror

Sipas Ligjit nr. 121/2016 për Shërbimet e Kujdesit Shoqëror, fondet nga buxheti i shtetit për financimin e shërbimeve të kujdesit shoqëror përcaktohen në përputhje me vlerësimin e nevojave dhe me mundësitë e buxhetit të shtetit¹⁶. VKM nr. 150 datë 20.03.2019 për Metodologjinë e Llogaritjes së Fondeve për Financimin e Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror paraqet në mënyrë të detajuar metodologjinë e llogaritjes së fondeve të financimit të shërbimeve sociale e të shpërndarjes së tyre nëpërmjet vendosjes së kriterëve e hapave që ndjek procesi.

3. Strehimi social

Shqipëria ka një ligj të ri në fushën e strehimit social¹⁷. Objekti i këtij ligji përfshin përcaktimin e rregullave dhe procedurave administrative për mënyrat e planifikimit, sigurimit, administrimit dhe të shpërndarjes së programeve sociale për strehimin, me

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ligji nr. 22/2018 për Strehimin Social në Republikën e Shqipërisë

qëllim krijimin e mundësive për strehim të përshtatshëm dhe të përballueshëm, duke u mbështetur në aftësitë paguese të familjeve që kanë nevojë për strehim dhe në ndihmën e institucioneve shtetërore përgjegjëse. Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë i vitit 2019 e mbështeti hartimin e ligjit të ri për strehimin social, por nënvizoi faktin se ka ende vështirësi financiare për të bërë të mundur realizimin e duhur të këtij ligji.¹⁸

Në programet sociale të strehimit përfshihen:

- programi i banesave sociale me qira (BSQ);
- programi për përmirësimin e kushteve të banesave ekzistuese, deri në një ndërtim të ri;
- programi i banesave me kosto të ulët (BKU);
- programi për zhvillimin e zonës me qëllim strehimi;
- programi për krijimin e banesave të përkohshme;
- programi i banesave të specializuara.

Për disa nga këto programe janë sanksionuar edhe instrumenta lehtësues për zbatimin e tij, si psh:

1. Subvencioni i qirasë, i cili është një instrument i programit të banesave sociale me qira, që ndihmon individët/familjet, të cilët me të ardhurat e tyre nuk përballojnë pagesën e qirasë sociale ose të qirasë reale;
2. Për lehtësimin e blerjes së BKU-së nga përfituesi përdoren instrumentet financiare të mëposhtme: (i) granti i menjëhershëm; dhe/ose (ii) subvencioni i interesave të kredive.

Përzgjedhja e subjekteve dhe familjeve përfituese bëhet nëpërmjet një sistemi pikëzimi, i cili miratohet dhe publikohet për çdo program nga NJQV-ja, bazuar në

¹⁸ European Commission, Albania 2019 Country Report

parimet e parashikuara në ligj, si dhe kriteret e bëra publike përpara fillimit të procesit të aplikimit

Sikundër funksionet e tjera të bashkive, edhe programet sociale të strehimit mund të financohen nga një shumëllojshmëri fondesh, të tilla si: a) fondet buxhetore, që jepen çdo vit për programe strehimi nga ministria përgjegjëse për strehimin; b) fonde nga buxheti i njësisë së vetëqeverisjes vendore; c) kontribute dhe investime nga sektori privat; ç) kontributet nga donatorë të ndryshëm, vendas ose të huaj.

Sipas Ligjit nr. 22/2018 për Strehimin Social, "NJQV përfiton nga fondet e investimeve të buxhetit të shtetit për ndërtimin e banesave sociale dhe/ose atyre me kosto të ulët kur: a) ka vlerësuar nevojat për strehim; b) ka ngritur strukturën përgjegjëse për menaxhimin e strehimit ose ka përcaktuar përgjegjësitë në një nga strukturat; c) ka hartuar programin 5-vjeçar të strehimit; ç) ka parashikuar zonat e ndërtimit të banesave në instrumentin vendor të planifikimit urban; d) ka dërguar informacionin vjetor me të dhënat"¹⁹. Kjo do të thotë se nëse bashkia nuk i përmbush detyrimet e veta, ajo merr më pak të ardhura nga buxheti i shtetit duke zvogëluar numrin e përfituesve.

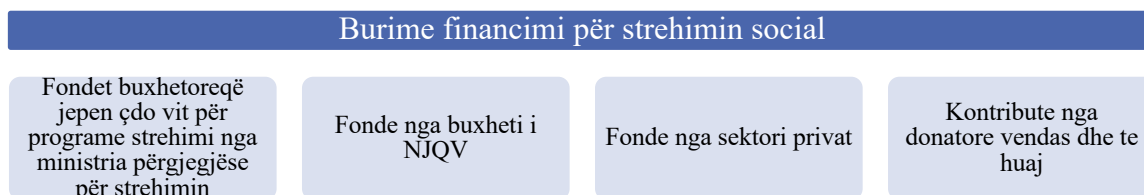


Figure 4: Burime financimi për strehimin social

Në fakt, ky ligj i ri ende nuk ka gjetur zbatim të plotë në terren. Shkak për këtë janë (pa)mjaftueshmëria financiare, nevoja për përmirësimin e zbatueshmërisë nga NJQV-të, dhe nevoja për të rritur nivelin e informimit të përfituesve të mundshëm. Nga një

¹⁹ Ligji nr. 22/2018 për Strehimin Social në Republikën e Shqipërisë

analizë e studimeve të mëparshme²⁰ dhe konsultimi i faqeve online të bashkive²¹, u vu re se jo të gjitha programet e strehimit social janë aktive. Programet aktivë mbizotërues janë subvencioni i qerasë apo ai i interesave të kredisë.

Parimet Themelore të Financave të NJQV-ve dhe Llojet e Financimit

Politikat kombëtare financiare dhe legjislacioni në fuqi kërkojnë të garantojnë mjaftueshmërinë financiare të NJQV-ve. Ligji nr. 68/2017 për financat vendore, i cili hyri në fuqi pas implementimit të reformës territoriale, udhëzon për mënyrat e financimit të NJQV-ve në përputhje me parimet e autonomisë vendore dhe vendosë kritere e rregulla që: (i) garantojnë transparencën dhe parashikueshmërinë e transfertave nga qeverisja qendrore për atë vendore; (ii) garantojnë autonominë fiskale dhe sigurojnë mjaftueshmërinë e burimeve financiare në dispozicion të NJQV-ve për financimin e funksioneve dhe të kompetencave të tyre; (iii) sigurojnë disiplinë fiskale, politika të qëndrueshme dhe transparente për menaxhimin e fondeve publike; (iv) sigurojnë shpërndarjen e burimeve financiare vendore, në përputhje me prioritetet strategjike dhe nevojat e komuniteteve vendore; etj.

Ndërkohë, përfshirja e pushtetit qendror garanton: (i) vendosjen e standardeve dhe normave të përgjithshme, me qëllim ruajtjen e interesave kombëtarë dhe ofrimin e shërbimeve cilësore; (ii) ofrimin e mbështetjes financiare, në rastet kur NJQV-të nuk zotërojnë fondet ose mjetet e mjaftueshme për arritjen e standardeve dhe normave kombëtare²²; (iii) vendosjen dhe ushtrimin e instrumentave të kontrollit, bazuar mbi kuadrin ligjor në fuqi.

Burimet e Financimit

²⁰ Raport mbi monitorimin e ligjit nr 22/2018 “Për strehimin social” nga njësitë e qeverisjes vendore, 2021.

²¹

www.bashkiashkoder.gov.al/web/Njoftim_Kushtet_procedurat_dhe_dokumentacioni_per_te_perfituar nga_programet_e_strehimit_social_1829_1.php

²² Ligji nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore

NJQV-të mund të financohen nga një shumëllojshmëri burimesh financimi, përfshirë: (i) të ardhurat që sigurohen nga taksat, tarifatat dhe të ardhurat e tjera vendore; (ii) fondet e transferuara nga qeverisja qendrore dhe fondet që u vijnë drejtpërdrejt atyre nga ndarja e taksave dhe tatimeve kombëtare; (iii) burime të tjera, të parashikuara në ligj.

Të ardhurat e veta	Të ardhurat nga pushteti qendror	Burime të tjera
<ul style="list-style-type: none"> • Taksa/ tarifa vendore • Menaxhimi i pronave vendore • Të ardhura nga burime të tjera vendore 	<ul style="list-style-type: none"> • Ndarje e taksave që mblidhen në nivel kombëtar • Transferte e kushtëzuar • Transferte e pakushtëzuar • Transferte specifike/ sektoriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Donacione/transferte nga njësi të tjera të pushtetit vendor • Donacione/transferte nga qeveri të huaja, organizata vendase apo të huaja • Huamarrje vendore • Forma të tjera financimi të parashikuara nga legjislacioni në

Figure 5: Burimet e financimit të bashkive

Të dhënat e buxhetit të vitit 2022 tregojnë një varësi të theksuar të NJQV-ve nga buxheti qendror. Buxheti vendor për vitin 2022 arrin vlerën 60,290 milionë lekë, me përbërjen si në vijim:

- transferta e pakushtëzuar e përgjithshme në vlerën 18,723 milionë lekë;
- transferta e pakushtëzuar sektoriale në vlerën 9,305 milionë lekë;
- të ardhura të tjera në vlerën 32,262 milionë lekë.

1. Të ardhurat e veta

Gjatë dhjetë viteve të fundit, fondet e ardhura nga pushteti qendror, në formën e transfertës së kushtëzuar dhe pakushtëzuar, kanë qenë burimi kryesor i financimit të bashkive²³. Siç mund të shihet në Figurën Figure 6, pavarësisht bashkitë kanë rritur shumën e të ardhurave të veta ndër vite, ato kanë mbetur gjithsesi më të ulëta sesa

²³ Për më shumë: www.financatvendore.al

shumat që vijnë nga pushteti qendror. Kjo demonstron varësinë e bashkive nga pushteti qendror në financimin e funksioneve të tyre.

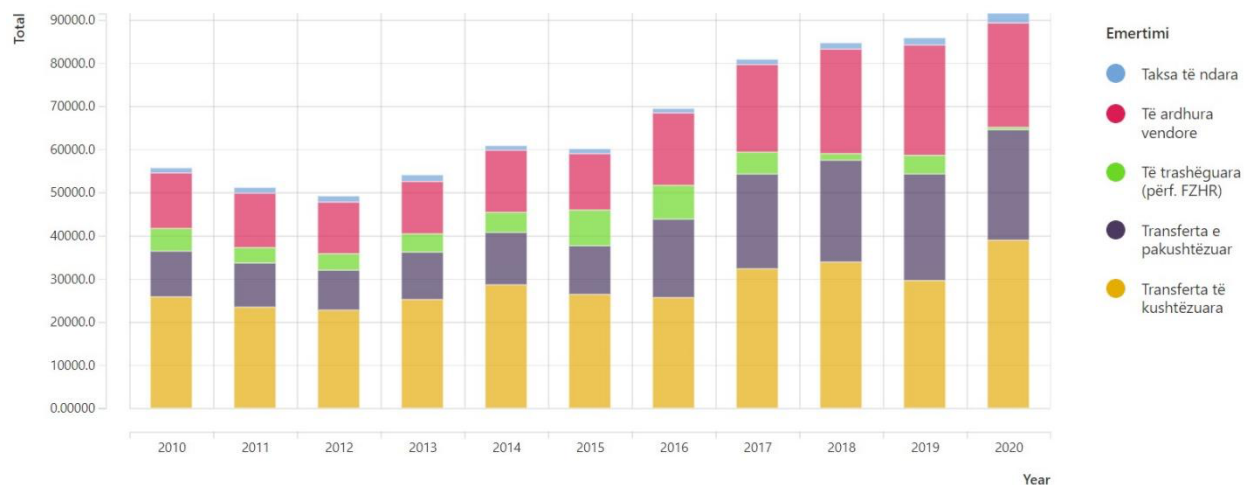


Figure 6: Burimet e financimit të bashkive ndër vite

2. Të ardhurat nga pushteti qendror

Të ardhurat që vijnë nga pushteti qendror përfshijnë:

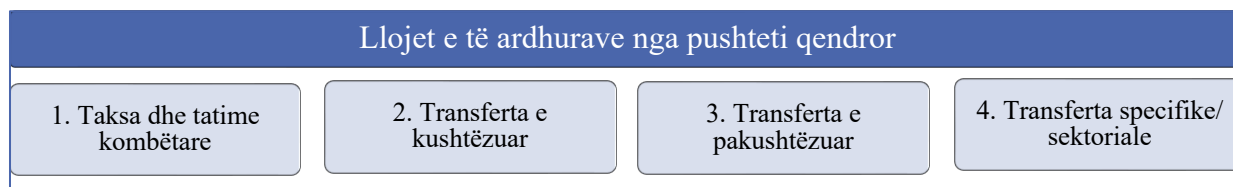


Figure 7: Llojet e të ardhurave nga pushteti qendror

I. Taksat dhe tatimet kombëtare, ku përfshihen një pjesë e tatimit mbi të ardhurat personale, tatimit mbi fitimin dhe taksave të tjera mbi pasuritë kombëtare²⁴. Të ardhurat nga këto taksa e tatime u jepen bashkive rregullisht, në jo më pak se katër transferta në vit.

²⁴ Taksat kombëtare që ndahen me njësitë e vetëqeverisjes vendore janë:

- 97 për qind e të ardhurave nga taksa e kalimit të së drejtës së pronësisë për pasurinë e paluajtshme për individë, personat fizikë dhe juridikë;
- 25 për qind e të ardhurave nga taksa vjetore për qarkullimin e mjeteve të përdorura;
- 5 për qind e të ardhurave nga renta minerare, sipas përcaktimeve të bëra në ligjin për taksat kombëtare;
- 2 për qind e të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale.

II. Transferta e kushtëzuar, e cila përdoret për qëllimin dhe në mënyrën e përcaktuar nga organi që jep transfertën. Në përgjithësi, kjo lloj transferte jepet për funksione të deleguara apo projekte të veçanta të konsideruara me interes vendor, rajonal apo kombëtar. Nga intervistat me punonjës dhe ekspertë të fushës, u mësua se, në përgjithësi, bashkitë nuk përfitojnë fonde nga transferta të kushtëzuara për ofrimin e shërbimeve sociale. Kjo mund të vijë për shkak të: (i) mungesës së një praktike të konsoliduar; (ii) faktit që bashkitë përfitojnë nga transferta e pakushtëzuar për këto shërbime; (iii) konfuzionit mbi faktin që Fondi Social konsiderohet transfertë e kushtëzuar dhe mund të përjashtojë aplikimin për transferta të tjera të kushtëzuara; (iv) natyrës së shpenzimit pasi shpeshherë kjo lloj transferte jepet për investime infrastrukturore.

III. Transferta e pakushtëzuar, e cila mund të përdoret në autonomi të plotë nga NJQV-të.

IV. Transferta specifike/sectoriale, është një mekanizëm shtesë i krijuar në vitet që pasuan reformën territoriale, për një periudhë tranzitore, me qëllim financimin e funksioneve që u transferuan tek to.

Për dy llojet e fundit të transfertave do të flasim më në detaj në paragrafët në vijim.

Transferta e pakushtëzuar dhe metodologjia e shpërndarjes

Transferta e pakushtëzuar nga buxheti i shtetit u jepet NJQV-ve për financimin e ushtrimit të funksioneve dhe kompetencave të tyre. Si rregull i përgjithshëm, transferta e pakushtëzuar ka për qëllim t'u sigurojë NJQV-ve diferencën mes kostos së ushtrimit të funksioneve (nevojat për shpenzime) dhe të ardhurave që ato krijojnë në mënyrë të pavarur (kapaciteti fiskal).

Sipas legjislacionit në fuqi, shuma totale vjetore e fondeve për t'u ndarë ndërmjet NJQV-ve përmes transfertës së pakushtëzuar në një vit të dhënë buxhetor duhet të jetë jo më pak se 1 për qind e Prodhimit të Brendshëm Bruto (PBB). Bazuar në analizën e

buxheteve të viteve të fundit edhe intervistat e zhvilluara, vihet re se transferta e pakushtëzuar ka qenë në vlerën e minimumit ligjor.

Formula për ndarjen e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë ndjek, por nuk kufizohet nga, kriteret si më poshtë:²⁵

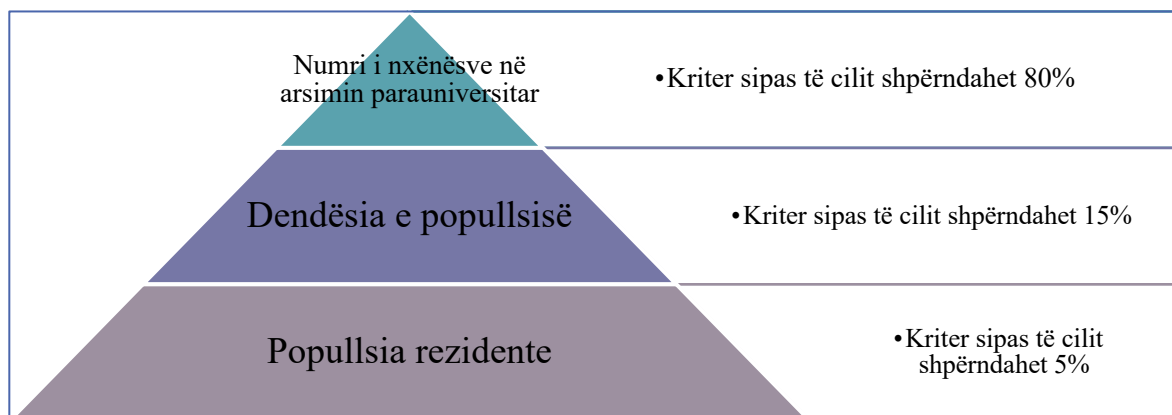


Figure 8: Kriteret për përcaktimin e formulës për transfertën e pakushtëzuar

- i. **Popullsia rezidente** i referohet popullsisë së identifikuar nga censusi i fundit, e korrigjuar sipas Regjistrit të Gjendjes Civile, sipas një koeficienti të publikuar në anekset e ligjit të buxhetit vjetor. Në bazë të këtij kriteri shpërndahet deri në 80 përqind e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë. Ky parametër mbart një marzh gabimi duke konsideruar që nga censusi i fundit kanë kaluar mbi 10 vjet dhe ka pasur lëvizje të shumta demografike, të cilat mund të kenë prekur më shumë zona.
- ii. Sipas kriterit të **dendësisë së popullsisë** shpërndahet deri në 15 përqind e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë. Ka një korrelacion të fortë mes njësisive të vetëqeverisjes vendore me dendësi të ulët dhe atyre sipërfaqja e të cilave është mbi 50% malore. Një njësi e vetëqeverisjes vendore me një sipërfaqe të madhe dhe një popullsi më të ulët supozohet të ketë kosto më të larta të ofrimit të shërbimeve, rrugë më të gjata, dhe shpenzime të tjera infrastrukturore. Kështu, koeficienti “dendësi e ulët e popullsisë” alokon fonde shtesë. Megjithatë,

²⁵ Ligji nr. 68/2017 për Financat e Vetëqeverisjes Vendore dhe ai vjetor për buxhetin

pavarësisht se bashkitë me dendësi të ulët popullore marrin më shumë fonde për banor, jo gjithmonë kjo përkthehet në ndihmë më të madhe për banor, duke bërë që banorët e zonave malore të vijojnë të shpenzojnë më tepër për të përfunduar një shërbim (kosto në rrugë apo në kohë).

- iii. **Numri i nxënësve në arsimin parauniversitar** përcakton shpërndarjen e jo më pak se 5 për qind të transfertës së pakushtëzuar për bashkitë. Parimi në thelb të këtij kriteri është se bashkitë që kanë numër më të lartë nxënësish kanë nevojë për më shumë fonde.

Formula e ndarjes së transfertës së pakushtëzuar përpiqet të krijojë një lloj barazimi (ekualizim) fiskal midis bashkive. Bashkitë me kapacitet fiskal nën pragun e ekualizimit kompensohen sipas koeficientit të ekualizimit dhe fondit të kompensimit të krijuar nga kontributi i njësive me kapacitet fiskal mbi pragun.

Është për t'u theksuar se, deri para vitit 2016, fondet për konviktet, qendrat e shërbimeve sociale dhe për disa kritere të tjera përfshiheshin në transfertën e pakushtëzuar përfundimtare të bashkive respektive. Duke filluar nga viti 2016, këto fonde paraqiten si zë i veçantë brenda transfertës së pakushtëzuar. Për vitin 2022, paraqiten sipas Tabelës 1 (në faqen tjetër).

Siç mund të shihet, pavarësisht se kemi të bëjmë më një transfertë të pakushtëzuar, e cila parimisht do të duhej të përdorej në mënyrë të pakufizuar, qeveria qendrore vendos gjithsesi disa kufizime për alokomin e fondeve në drejtim të disa shërbimeve të konsideruara me rëndësi. Nga një anë, kjo është pozitive, pasi i detyron bashkitë t'ju dedikojnë së paku një fond minimal shërbimeve sociale²⁶. Nga ana tjetër, kjo mund të

²⁶ Në buxhet ka një mospërputhje midis zërit në tabelë (që citon fonde për qendrat e shërbimeve sociale) dhe përshkrimit në tekst të tabelës (që citon fonde për shërbime sociale).

jetë edhe kundër produktive, pasi bashkitë mund të mos parashikojnë fonde përtej këtij minimumi për këto lloj shërbimesh.

Tabela 1: Paraqitja e transfertës së pakushtëzuar sipas formulës së re

<i>Produkti i Brendshëm Bruto i parashikuar për vitin 2021 (vlerë monetare)</i>	1,867,351,862,797
<i>Transferta e pakushtëzuar për vitin 2022 (në % ndaj PBB-së)</i>	1%
<i>Transferta e pakushtëzuar për vitin 2022 (vlerë monetare)</i>	18,700,000,000
<i>Transferta e pakushtëzuar për t'u shpërndarë sipas formulës në vitin 2022, pas zbritjes së fondeve si më poshtë:</i>	17,151,942,973
<i>Fondi rezervë</i>	100,000,000
<i>Fondet për konviktet dhe qendrat e shërbimeve sociale</i>	594,854,359
<i>Fondet për rrugët rurale të transferuara nga qarqet te bashkitë</i>	526,202,668
<i>Mbështetje për reformën në financat e arsimit parashkollor</i>	327,000,000

Transfertat specifike

Në vitet që pasuan reformën territoriale, u vendos që bashkive t'u alokohej një transfertë e quajtur *specifike*, me qëllim financimin e funksioneve që u transferuan rishtaz tek to, si arsimit parashkollor, shërbimi zjarrfikës, ujitja dhe kullimi, qëndrat e shërbimeve sociale, etj. Kjo transfertë do të alokohej për një periudhë tranzitore (2015-2019), në përfundim të së cilës, ajo do të përfshihej/shkrihej në transfertën e pakushtëzuar²⁷. Në fakt, nga 1 janari i vitit 2019, transfertat specifike nuk u shkrinë me transfertën e pakushtëzuar, por u shndërruan/emërtuan në *transfertë të pakushtëzuar sektoriale*. Parimisht, transfertat e pakushtëzuar presupozon përdorimin e saj në autonomi të plotë nga pushteti vendor. Mirëpo, termi transfertë e pakushtëzuar sektoriale e limiton këtë koncept. Kjo është bërë me qëllimin që të garantohej financimi dhe vazhdimësia e ofrimit të shërbimeve të decentralizuara. Vetëm nëse bashkia arrin

²⁷ E cila duhej të rritej me vlerën e transfertave specifike

të financojë këto funksioneve me fonde të vetat, atëherë ajo mund të përdorë zërin transfertë e pakushtëzuar sektoriale për qëllime të tjera, në autonomi të plotë.

3. Burime të tjera financimi

Veç formave të mësipërme të financimit, legjislacioni²⁸ parashikon edhe forma të tjera financimi për njësitë e qeverisjes vendore të tilla si:

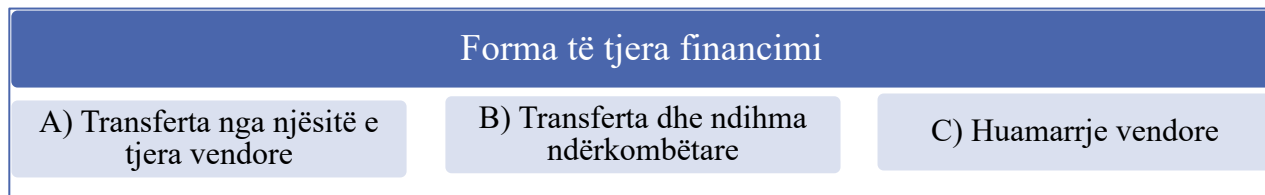


Figure 9: Forma të tjera financimi të bashkive

A. Transfertat dhe ndihmat nga njësitë e tjera të vetëqeverisjes vendore. Sipas Ligjit nr. 68/2017 për Financat e Vetëqeverisjes Vendore, çdo NJQV mund të marrë dhe të japë transferta monetare ose ndihma me NJQV të tjera për ofrimin e të mirave dhe/ose shërbimeve, sipas marrëveshjeve të nënshkuara ndërmjet tyre.

B. Transfertat dhe ndihmat ndërkombëtare. Po ashtu, çdo NJQV mund të marrë transferta monetare dhe/ose ndihma nga një qeveri e huaj ose organizatë ndërkombëtare sipas marrëveshjes së veçantë të nënshkruar ndërmjet tyre. Kushtet bazë të një marrëveshjeje të tillë i raportohen Ministrisë së Financave, jo më vonë se 10 (dhjetë) ditë nga data e nënshkrimit të marrëveshjes.

C. Huamarrje vendore. NJQV-të kanë të drejtë të marrin hua afatshkurtër dhe hua afatgjatë, në përputhje me përcaktimet në ligjet që rregullojnë vetëqeverisjen vendore, huamarrjen vendore dhe menaxhimin e sistemit buxhetor.

Është për t'u nënvizuar gjithashtu se, për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë NJQV, mund të

²⁸ Ligji nr. 68/2017 për Financat e Vetëqeverisjes Vendore

ushtrajnë së bashku çdo funksion dhe/ose shërbim që u është dhënë atyre me ligj²⁹, 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. Ky lloj bashkëpunimi mund të përdoret edhe në ato raste kur bashkitë veç e veç nuk i përballojnë dot shpenzimet për shërbime të caktuara. Në këtë rast, nëpërmjet bashkëpunimit, ato mund të maksimalizojnë përdorimin e fondeve në ofrimin e shërbimeve sociale (si psh. ngritjen e qendrave komunitare apo rezidenciale), të cilat mund të aksesohen nga rezidentët e bashkive të afërta.

Megjithëse të parashikuara në ligj, format e mësipëme të financimit nuk i gjejmë të zbatuara në praktikë.

4. Fondi social

Fondi social^{30,31} është një instrument i krijuar në vitin 2018. Ai financohet nga bashkitë në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për çështjet sociale dhe siguron mbështetje financiare për NJQV-të me qëllim përmirësimin e standardeve e të kapaciteteve administruese të shërbimeve ekzistuese të kujdesit shoqëror, krijimin e shërbimeve të reja, si dhe për zhvillimin e politikave sociale.

Fondi Social krijohet me burime financiare, nga: a) fondet e kushtëzuara që akordohen nga ministria përgjegjëse për çështjet sociale; b) fondet nga buxhetet e NJQV-ve, të parashikuara për shërbimet shoqërore; c) të ardhurat nga organizatat jofitimprurëse, individët e bizneset, si dhe donatorë të huaj e lokalë; ç) tarifatat për shërbimet për përfituesit e shërbimeve të kujdesit shoqëror.

²⁹ Ligji nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore

³⁰ Vendim 111 datë 23.02.2018 për Krijimin dhe Funksionimin e Fondit Social

³¹ Për informacion më të detajuar, mund të lexoni: [Fondi Social – një realitet mes sfidash lokale](#)

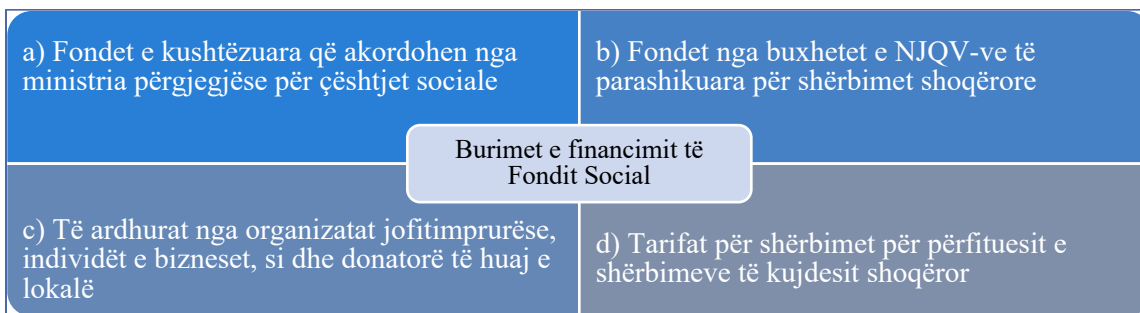


Figure 10: Burimet e financimit të Fondit Social

Çdo bashki harton raportin e nevojave për shërbime të kujdesit shoqëror, si dhe planin social për periudhën trivjeçare. Këshilli Bashkiak miraton planin social trevjeçar të buxhetuar dhe kërkesën për financim (fonde) nga buxheti i shtetit për atë pjesë të planit që mbetet i pambështetur nga buxheti i bashkisë. Në vijim, bashkitë përgatisin kërkesat për financim të Fondit Social nga buxheti i shtetit i vitit të ardhshëm, dhe ia dërgojnë ministrisë përgjegjëse për çështjet sociale brenda muajit mars të çdo viti. Së fundi, duke u bazuar në planet sociale vendore të buxhetuara dhe në prioritetet kombëtare për shtrirjen e shërbimeve shoqërore, ministria përgjegjëse për çështjet sociale parashikon fondet për financimin e Fondit Social në buxhetin e saj të vitit të ardhshëm³².

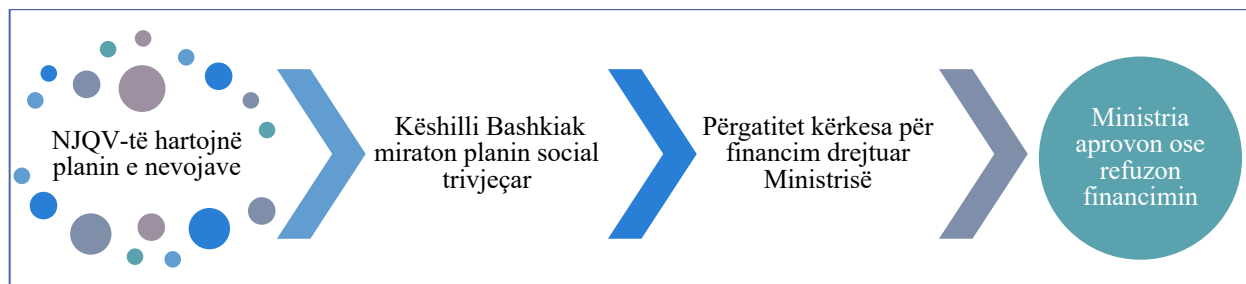


Figure 11: Procesi i miratimit të financimit

I njëjti mekanizëm funksionon edhe në rang qarku.

³² Vendim nr. 150, datë 20.3.2019 për Metodologjinë e Llogaritjes së Fondeve për Financimin e Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror

Qeverisja vendore dhe *Acquis Communautaire*

Legjislacioni i marrë në trajtim për hartimin e këtij raporti është një legjislacion i ri, i hartuar pas vitit 2015. Ligjet, vendimet dhe udhëzimet janë hartuar nën frymën e përafrimit të legjislacionit kombëtar me atë Evropian³³, si dhe në harmoni me Kartën Europiane të Autonomisë Vendore.

Studime të ndryshme tregojnë se pas pranimit në BE, pothuajse 50-70% e kuadrit ligjor të BE-së duhet të zbatohet nga qeveritë vendore³⁴, ndaj *acquis* i BE-së mund të ketë një ndikim të rëndësishëm në funksionimin NJQV-ve dhe ofrimin e shërbimeve, përfshirë atyre sociale.

Shkalla e përfshirjes së qeverive vendore në zbatimin e *acquis* të BE-së varet nga funksionet dhe përgjegjësitë që u janë transferuar atyre. Pavarësisht masës së përafrimit të legjislacionit vendas me atë të BE-së, aftësia për të zbatuar këtë legjislacion dhe kërkesat e tij në mënyrë efektive mbetet sfidë. "Edhe pse NJQV-të në Shqipëri janë shumë të ekspozuara ndaj kërkesave të *acquis-it*, niveli i burimeve financiare dhe aftësitë e burimeve njerëzore mbeten të ulëta, si shkak kryesor i pamundësive të tyre në adresimin e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme me kërkesat dhe standardet e vendosura nga legjislacioni i adoptuar. Për më tepër, alokimet e buxhetit të shtetit për qeveritë vendore ende nuk janë propocionale me përgjegjësitë e tyre ligjore"³⁵.

Konkluzione

Reforma territoriale e vitit 2015, në respektim të parimit të autonomisë dhe decentralizimit, synoi të fuqizojë pushtetin vendor. Në realizimin e këtij qëllimi janë të rëndësishëm një sërë faktorësh, veçanërisht aspekti financiar. Analiza e kryer tregoi se

³³ Sipas asaj çka Shqipëria ka marrë përsipër me nënshkrimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit

³⁴ Legjislacioni i Bashkimit Evropian dhe Qeverisja Vendore në Shqipëri, Tetor 2019.

³⁵ Ibid

burimet e financimit të pushtetit vendor janë të shumëllojshme dhe kanë për qëllim garantimin e financimit të nevojshëm për ofrimin e shërbimeve. Megjithatë, jo të gjitha gjejnë zbatim të mjaftueshëm në praktikë.

Reforma parashikoi gjithashtu disa mekanizma tranzitore, me qëllim që pushteti qendror t'i lërë kohën e nevojshme pushtetit vendor për decentralizimin e plotë të funksioneve të transferuara. Për fat të keq, shtatë vite nga fillimi i zbatimit të kësaj reforme, vihet re se bashkitë ende nuk kanë arritur nivelin e duhur të autonomisë. Në aspektin fiskal, ato kanë mbetur të varura nga financimet e pushtetit qendror, pavarësisht se pushteti qendror presupozohej të shërbente si garant për ofrimin e shërbimeve vetëm në rast pamjaftueshmërie të burimeve financiare të vetat.

Pamjaftueshmëria financiare buron si nga pushteti vendor, ashtu edhe ai qendror. Nga njëra anë, bashkitë mbledhin pak të ardhura të veta dhe hasin pamjaftueshmëri fondesh të atillë që të mos garantojnë dot ofrimin e shërbimeve. Nga ana tjetër, pushteti qendror vijon të kompensojë këtë pamjaftueshmëri duke transferuar fonde në nivelin minimal të kërkuar nga ligji. Ndërkohë, zgjidhja afatgjatë nuk është vetëm në rritjen e vlerave të transfertave, por në rritjen e kapaciteteve të NJQV-ve dhe aftësimin e tyre për ngritjen e burime të veta dhe përfitimin nga të gjitha instrumentat e mundshme të financimit.

Pushteti qendror ka ende një prani domethënëse në sferën e ofrimit të shërbimeve sociale, jo vetëm përsa i përket financimit, por edhe hartimit të standardeve apo planeve vendore, të drejtës për monitorim dhe sanksionim, apo krijimin dhe funksionimin e instrumentave qendrorë si psh. Regjistri Elektronik Kombëtar.

Edhe pse legjislacioni në fuqi është përpjekur të krijojë një sistem të integruar dhe efektiv në burime njerëzore, financim, mekanizma, standarde etj., zbatimi në terren shfaq mangësi, duke sjell cënim të standardeve të ofrimit të shërbimeve në përgjithësi dhe atyre sociale në veçanti. Kështu psh. mekanizmat ligjorë të inspektimit dhe

sanksionimit nuk aplikohen mjaftueshëm. Nga njëra anë, kjo vjen për shkak të autonomisë së pushtetit vendor, i cili duhet të jetë i pavarur në ngritjen dhe funksionimin e mekanizmave. Nga ana tjetër, ky është rezultat i mosfunksionimit të mekanizmave në nivel qendror.

Mekanizmat e kujdesit shoqëror, mënyrat e financimit, dhe kriteret e procedurat për t'i përfituar janë të shumëllojshme dhe të rregulluara nga një numër i konsiderueshëm ligjesh dhe aktesh nënligjorë. Kjo nënkupton se nevojitet ndërgjegjësim dhe aftësim i lartë profesional i stafit të NJQV-ve përgjegjës për vënien e tyre në zbatim. Njëkohësisht, kjo krijon edhe paqartësi tek përfituesit e mundshëm, të cilët mund të mos arrijnë të kuptojnë se cili shërbim apo mekanizëm adreson më mirë nevojat e tyre, faktorë këto të cilët çënojnë efektivitetin e zbatimit të kuadrit ligjor në fuqi.

Mbetet ende punë për të bërë për të aftësuar NJQV-të në zbatimin efektiv të të gjithë instrumentave ligjorë për financimin dhe ofrimin e shërbimeve të kujdesit social, si dhe në ndërgjegjësimin e rolit që ato luajnë në përmbushjen e Objektivave të Zhvillimit të Qëndrueshëm.

Lista e akteve ligjore dhe nënligjore të analizuara

- Karta Europiane e Autonomisë Vendore
- Ligji nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore
- Ligji nr. 68/2017 për Financat e Vetëqeverisjes Vendore
- Ligji nr. 115/2021 datë 25.11.2021 për Buxhetin e vitit 2022
- Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë
- Ligji nr. 121/2016 për Shërbimet e Kujdesit Shoqëror në Republikën e Shqipërisë
- Ligji nr. 22/2018 për Strehimin Social në Republikën e Shqipërisë
- Ligji nr. 57/2019 për Asistencën Sociale në Republikën e Shqipërisë
- Ligji nr. 93/2014 për Përfshirjen dhe Aksesueshmërinë e Personave me Aftësi të Kufizuara

- VKM nr. 150, datë 20.03.2019 për Metodologjinë e Llogaritjes së Fondeve për Financimin e Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror
- Udhëzim nr. 715, datë 11.10.2018 për Mekanizmat e Standardizuar të Raportimit, për Monitorimin e Abuzimeve dhe Korrupsionin në Skemën e Ndihmës Ekonomike
- Udhëzim nr. 714, datë 11.10.2018 për Metodologjinë e Kontrollit të Pagesave të Ndihmës Ekonomike
- VKM nr. 578, dated 03.10.2018 për Procedurat e Referimit e të Menaxhimit të Rastit, Hartimin dhe Përmbajtjen e Planit Individual të Mbrojtjes, Financimin e Shpenzimeve për Zbatimin e Tij, si dhe Zbatimin e Masave të Mbrojtjes.

- VKM nr. 566, dated 29.09.2018 për Procedurat e Kryerjes së Kontrollit të Veprimtarisë e të Zbatimit të Legjislacionit për Ndhmën Ekonomike dhe Aftësinë e Kufizuar në Strukturat e Varësisë së Shërbimit Social Shtetëror dhe Pranë Njësive të Vetëqeverisjes Vendore
- VKM nr. 518, datë 04.09.2018 për Shërbimet e Kujdesit Shoqëror Komunitar e Rezidencial, Kriteret, Procedurat për Përfitim të Tyre dhe Masën e Shumës për Shpenzime Personale për Përfituesit e Shërbimit të Organizuar
- VKM nr. 149, datë 13.03.2018 për Kriteret, Dokumentacionin dhe Procedurat për Evidentimin e Familjes Kujdestare për Fëmijët pa Kujdes Prindëror dhe Masës së Financimit për Shpenzimet e Fëmijës së Vendosur në Familje Kujdestare
- VKM nr. 136, datë 07.03.2018 për Funkcionimin dhe Administrimin e Regjistrimit Elektronik Kombëtar të Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror
- VKM nr. 111, datë 23.2.2018 për Krijimin dhe Funkcionimin e Fondit Social
- VKM nr. 955, datë 07.12.2016 për Përcaktimin e Kriteve, të Procedurave, Dokumentacionit dhe Masës së Përfitimit të Ndhmës Ekonomike

Lista e personave të intervistuar

Emër Mbiemër	Pozicioni	Institucioni
Migena Balla	Kryetare e Këshillit Bashkiak	Bashkia Vlorë
Entela Kolaj	Shefe e zyrës për integrimin Evropian dhe zbatimin të projekteve me donatorët e huaj	Bashkia Vau i Dejës
Stiljan Llavdani	Përgjegjës i sektorit të zhvillimit	Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV)
Magdalena Margariti	Drejtor	Drejtoria Rajonale e Shërbimit Social Shtetëror Gjirokastër
Zino Kore	Ekspert teknik për mbrojtjen, përfshirjen dhe kujdesin shoqëror	Nisma-Arsis, Organizatë private
Migena Kapllanaj	Punonjës social dhe pedagog	Universiteti Marin Barleti