



KUVENDI I SHQIPËRISË

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale

RAPORTI PËRFUNDIMTAR

Reforma Administrativo-Territoriale 2.0

Riorganizimi i qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë

Tiranë, korrik 2026

Parathënie

Nga Bashkëkryetari i Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale

Mënyra se si organizohet territori nuk është një çështje që u përket vetëm hartave, institucioneve apo ekspertëve. Ajo ndikon drejtpërdrejt në jetën e përditshme të qytetarëve: te rruga, uji, pastrimi, transporti, kujdesi social dhe shërbimi që marrin në sportelin e bashkisë. Prandaj, Reforma Administrativo-Territoriale nuk është thjesht një reformë e ndarjes së territorit. Ajo është një reformë për mënyrën se si shteti u shërben qytetarëve, kudo ku ata jetojnë.

Me këtë përgjegjësi u ngrit Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale. Që në fillim, mazhoranca zgjodhi që ky proces të kishte bashkëdrejtim dhe përfaqësim të barabartë me opozitën. Komisioni u ndërtua me dy bashkëkryetarë dhe me numër të barabartë anëtarësh nga të dyja palët.

Kjo zgjedhje nuk ishte vetëm një rregull organizimi. Ishte shprehje e vullnetit për t'i dhënë opozitës të gjithë hapësirën dhe mundësinë për të qenë pjesë e barabartë e një reforme me rëndësi shtetërore. Sepse një reformë që prek të gjithë territorin dhe do të ndikojë për shumë vite në jetën e qytetarëve nuk mund të mendohet si pronë e një partie. Ajo nuk bëhet për njërën palë kundër tjetrës. Bëhet për vendin dhe, sa herë që është e mundur, duhet bërë së bashku.

Mbi këtë frymë u zhvillua edhe puna e Komisionit. Gjatë nëntë muajve, ne udhëtuan në 11 qarqe të vendit dhe zhvilluam dëgjesa publike me më shumë se 3.500 qytetarë dhe përfaqësues vendorë. Dëgjuam kryetarë bashkish dhe këshilltarë vendorë nga të gjitha forcat politike, ish-kryetarë komunash, përfaqësues të njërive administrative, organizata të shoqërisë civile, përfaqësues të minoriteteve dhe pakicave kombëtare, akademikë, gazetarë dhe qytetarë.

Në çdo dëgjesë, anëtarët e mazhorancës dhe të opozitës ishin së bashku përballë komuniteteve. Shkuam atje për të dëgjuar dhe për të kuptuar se çfarë funksionon, çfarë nuk funksionon dhe çfarë duhet të ndryshojë. Ishte një ushtrim i vlefshëm parlamentar, sepse na nxori nga gjuha e përgjithshme e politikës dhe na vendosi përballë përvojës konkrete të qytetarëve dhe të drejtuesve vendorë.

Ajo që dëgjuam në territor nuk mbeti thjesht pjesë e procesverbaleve të dëgjesave. Çështjet e ngritura nga qytetarët dhe aktorët vendorë u shqyrtuan nga ekspertët dhe u përfshinë në analizën mbi të cilën mbështetet ky raport. Përvoja e komuniteteve u ballafaqua me të dhënat zyrtare të Ministrisë së Financave, Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore dhe INSTAT-it. Kështu u krijua një tablo më e plotë, ku perceptimi dhe përvoja vendore kontrollohen dhe plotësohen nga të dhënat demografike, financiare dhe administrative.

Në të njëjtën kohë, u analizua edhe përvoja e vendeve evropiane që kanë kaluar më herët nëpër reforma të ngjashme. Shqipëria nuk është e vetme përballë këtyre sfidave. Ndryshimi i popullsisë, lëvizja drejt qendrave më të mëdha, plakja demografike, pabarazitë territoriale dhe nevoja për shërbime më cilësore kanë nxitur shumë vende evropiane të rishikojnë organizimin e pushtetit vendor. Këto përvoja nuk ofrojnë një model që mund të kopjohet mekanikisht, por na ndihmojnë të kuptojmë se cilat zgjidhje kanë funksionuar dhe çfarë mund të përshtatet me kushtet e Shqipërisë.

Puna nuk ka qenë e lehtë. Ka pasur vonesa, vështirësi dhe mospajtime politike. Këto janë pjesë e natyrshme e një procesi parlamentar që trajton çështje të ndërlikuara dhe interesa të ndryshme. Megjithatë, pas nëntë muajsh pune kemi një diagnozë më të qartë për gjendjen e pushtetit vendor dhe për problemet që kërkojnë zgjidhje.

Gjetjet e raportit përqendrohen në katër fusha kryesore.

Territori dhe qeverisja. Shqipëria e sotme nuk ka më të njëjtën shpërndarje të popullsisë dhe të aktivitetit ekonomik që kishte kur u përcaktua ndarja aktuale administrative. Disa zona janë rritur, ndërsa të tjera kanë humbur një pjesë të konsiderueshme të popullsisë. Një numër bashkish përballen me vështirësi për të siguruar financa të qëndrueshme, staf të kualifikuar dhe kapacitete të mjaftueshme administrative. Për këtë arsye, harta ekzistuese duhet vlerësuar përballë realitetit të ri demografik, ekonomik dhe funksional të vendit.

Funksionet dhe shërbimet. Jo të gjitha bashkitë kanë të njëjtën mundësi për të ushtruar funksionet që u njeh ligji. Ka diferenca të mëdha ndërmjet bashkive të mëdha, të mesme dhe të vogla, si në burime, ashtu edhe në kapacitete. Këto diferenca ndihen drejtpërdrejt nga qytetarët në cilësinë e shërbimeve që marrin. Cilësia e ujit, pastrimit, transportit, kujdesit social apo shërbimit administrativ nuk mund të varet nga bashkia ku jeton një qytetar. Synimi duhet të jetë garantimi i një standardi sa më të barabartë në të gjithë territorin. Raporti shqyrton gjithashtu funksione të tjera që mund t'i kalojnë nivelit vendor, duke e çuar më tej decentralizimin.

Financat vendore. Bashkive nuk mund t'u kërkohej më shumë përgjegjësi pa u dhënë edhe burimet e nevojshme për t'i përmbushur ato. Mënyra se si financohet pushteti vendor duhet të përshtatet me funksionet që ushtron, me ndryshimet demografike dhe me kostot reale të shërbimeve. Forcimi i autonomisë financiare është kusht që bashkitë të marrin vendime, të planifikojnë investime dhe t'u përgjigjen më mirë nevojave të komuniteteve të tyre. Decentralizimi i përgjegjësisë duhet të shoqërohet me decentralizimin e burimeve.

Rajonalizimi. Nga puna e Komisionit doli qartë nevoja për një nivel të dytë funksional të pushtetit vendor. Ka shërbime, investime dhe politika zhvillimi që nuk mund të trajtohen siç duhet vetëm brenda kufijve të një bashkie. Rajonet mund të mbështesin bashkitë me kapacitete më të kufizuara, të bashkërendojnë çështjet që prekin disa territore dhe të ndërtojnë projekte zhvillimi në një shkallë më të gjerë. Ato janë të nevojshme edhe për të përgatitur vendin për anëtarësimin në Bashkimin Evropian dhe për administrimin e fondeve të kohezionit. Pavarësisht diskutimit që mbetet për modelin dhe kompetencat konkrete, nevoja për krijimin e rajoneve gjeti mbështetje të gjerë gjatë procesit, përfshirë edhe përfaqësues të opozitës.

Ky raport është rezultat i një pune të gjerë dhe i kontributit të shumë njerëzve. Dua të falënderoj ekspertët, të cilët, me profesionalizëm dhe durim, përpunuan një vëllim të konsiderueshëm të dhënash, dëshmish dhe propozimesh. Analiza dhe rekomandimet e tyre i japin Komisionit dhe Kuvendit një bazë serioze për fazën vendimmarrëse.

Falënderoj gjithashtu partnerët ndërkombëtarë që e kanë mbështetur Komisionin gjatë gjithë këtij procesi. Një mirënjohje e veçantë u takon qeverive të Zvicrës dhe të Suedisë, të cilat, nëpërmjet projektit “Bashki të Forta”, kanë qenë mbështetëse të rëndësishme të kësaj pune. Falënderoj edhe Delegacionin e Bashkimit Evropian në Shqipëri për mbështetjen, ekspertizën dhe orientimin drejt praktikave të mira evropiane.

Ky raport nuk e mbyll diskutimin për reformën. Ai i jep diskutimit një bazë më të fortë. Për herë të parë në këtë proces, Kuvendi dhe forcat politike kanë përpara një diagnozë të përbashkët, të mbështetur në të dhëna, në dëgjuesat me qytetarët dhe në analizën e ekspertëve.

Tani fillon përgjegjësia e politikës: të vlerësojë alternativat, të gjejë pikat e përbashkëta dhe ta kthejë këtë punë në vendime. Vendime që duhet të kenë një qëllim të qartë: bashki më të afta, shërbime më të mira dhe më të barabarta për qytetarët, zhvillim më të ekuilibruar të territorit dhe një pushtet vendor të përgatitur për Shqipërinë evropiane.

Arbjan Mazniku

*Bashkëkryetar i Komisionit të Posaçëm Parlamentar
për Reformën Administrativo-Territoriale*

Përmbajtja

Parathënie	2
Kontribute dhe Mirënjohe	10
Lista e Shkurtesave dhe Akronimeve	11
Përmbledhje Ekzekutive	13
Ngritja dhe mandati i Komisionit	14
Problemi	14
Metoda	14
Gjetjet kryesore	15
Drejtimi i rekomanduar	15
Konteksti dhe Diagnoza	17
Kapitulli 1. Historiku i ndarjeve administrativo-territoriale në Shqipëri	18
1.1 Periudha komuniste (1944–1990)	19
1.2 Periudha e tranzicionit dhe Kushtetuta e 1998–ës	20
1.3 Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2014 (RAT 1)	20
Kapitulli 2. Analiza makro e Reformës 2014 dhe ecuria e pushtetit vendor 2015–2025	22
2.1 Konteksti dhe objektivat e RAT 2014: nga 373 njësi në 61 bashki	23
2.2 Logjika e ndarjes territoriale 2014: zonat funksionale dhe kriteret e përdorura	23
2.3 Ecuria e funksioneve të deleguara dhe të transferuara pas 2014	24
2.4 Ecuria financiare e bashkive 2015–2025: trendet kryesore	25
2.5 Ecuria e performancës dhe shërbimeve ndaj qytetarit	27
2.6 Vlerësim makro: çfarë funksionoi, çfarë nuk funksionoi	29
Kapitulli 3. Sfidat e pushtetit vendor sot	31
3.1 Dinamikat demografike dhe territoriale	32
3.2 Realiteti ekonomik dhe fiskal	34
3.3 Cilësia e shërbimeve publike	36
3.4 Kapacitetet institucionale dhe burimet njerëzore	40
3.5 Integrimi evropian	41
3.6 Qeverisja dhe demokracia vendore	43
3.7 Përvoja ndërkombëtare dhe sfidat e së ardhmes	44
3.8 Identiteti	45
3.9 Sfida politike	46
Kapitulli 4. Objektivat e reformës	48
4.1 Objektivi 1 - Bashki efikase	49
4.2 Objektivi 2 - Bashki funksionale në hapësirën e BE-së	49
4.3 Objektivi 3 - Ruajtja e identitetit lokal	49
4.4 Objektivi 4 - Ekuilibri i efikasitetit dhe afërsisë	50

4.5 Objektivi 5 - Zhvillim tërësor dhe uniform në territor.....	50
Korniza Teorike, Parimore dhe Ndërkombëtare.....	51
Kapitulli 5. Trendet dhe parimet e pushtetit vendor në Evropë.....	52
5.1 Trendet e reformave territoriale në Evropë (amalgamim vs. bashkëpunim ndërbashkiak) ...	53
5.2 Parimet e Reformës — Karta Evropiane e Autonomisë Vendore.....	59
5.3 Rekomandimet e Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale (CLRAE)	61
5.4 Rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës dhe opinionet e Komisionit të Venecias.....	65
5.5 Debati akademik: madhësia vs. demokracia dhe efikasiteti.....	69
5.6 Mësime nga raste konkrete: Estonia, Letonia	70
5.7 Gjetjet kryesore nga raportet ndërkombëtare mbi pushtetin vendor në Shqipëri (OECD, SNG-WOFI, BE, Banka Botërore).....	72
Vlerësimi Analitik dhe Kriteret e Vlerësimit Territorial	76
Kapitulli 6. Korniza e kriterëve — pse këto kriterë dhe si zbatohen	78
6.1 Logjika e kriterëve dhe lidhja mes tyre	79
6.2 Burimet e të dhënave dhe metodologjia e normalizimit.....	79
6.3 Si trajtohen kriteret në vlerësimin përfundimtar	80
Kapitulli 7. Kriteri 1 — Elementi financiar dhe funksional	82
7.1 Treguesi 1 — Autonomia fiskale	84
7.2 Treguesi 2 — Ngurtësia buxhetore.....	90
7.3 Treguesi 3 — Mbulimi funksional i ponderuar.....	93
7.4 Treguesi 4 — Efiçenca e stafit.....	96
7.5 Treguesi 5 — Detyrimet e prapambetura	99
7.6 Analiza tërësore: rezultatet e IFB-së 2025	101
Kapitulli 8. Kriteri 2 — Elementi ekonomik i territorit	106
8.1 Çfarë mat Indeksi i Performancës Ekonomike dhe arkitektura e tij	107
8.2 Vitaliteti i biznesit — ndërmarrje aktive për 1.000 banorë	108
8.3 Punësimi formal — të punësuar për 1.000 banorë	109
8.4 Produktiviteti — xhiro për punonjës	111
8.5 Paga mesatare mujore 2024	113
8.6 Diversifikimi ekonomik — struktura sektoriale	114
8.7 Analiza e agreguar e IPE-së.....	116
8.8 Implikime për politikëbërjen dhe kufizime metodologjike	124
Kapitulli 9. Kriteri 3 — Demografia	126
9.1 Popullsia (Censi 2023).....	127
9.2 Dendësia e popullsisë	129
9.3 Mosha mesatare	130
9.4 Indeksi i urbanizimit	130
9.5 Trendi i popullsisë dhe lëvizjet e brendshme (2011→2023)	130
9.6 Raporti i varësisë demografike	131
9.7 Projektionet demografike (qëndrueshmëria afatgjatë e njësisë)	132

9.8 Indeksi i Masës Urbane (IMU): struktura demografike-urbane e bashkive — Censi 2023...	132
Kapitulli 10. Kriteri 4 — Distanca nga njësia ankoruese.....	144
10.1 Metodologjia e matjes së distancave dhe e kohës së udhëtimit	145
10.2 Identifikimi i njësive ankoruese sipas qarqeve	146
10.3 Rezultatet: distanca dhe koha e udhëtimit sipas bashkive	147
10.4 Rastet e veçanta të largësisë dhe implikimet për konsolidimin.....	149
Kapitulli 11. Kriteri 5 — Kohezioni social, kulturor, historik dhe pakicat kombëtare	151
11.1 Ngjashmëria social-kulturore dhe historike e zonës	152
11.2 Garancitë për pakicat kombëtare	154
11.3 Evidenca nga dëgjuesat publike: kërkesat identitare të komuniteteve	157
Funksionet dhe Kompetencat.....	159
Kapitulli 12. Korniza konceptuale.....	161
Kapitulli 13. Harta aktuale e funksioneve	169
Kapitulli 14. Diagnoza e mospërputhjeve	180
Kapitulli 15. Krahësimi ndërkombëtar.....	188
Kapitulli 16. Kapaciteti për ushtrimin real të funksioneve	192
Kapitulli 17. Alokimi shumë-nivelësh i funksioneve.....	199
Financimi i Pushtetit Vendor	205
Kapitulli 18. Korniza konceptuale.....	207
18.1 Parimet e financimit vendor.....	208
18.2 Decentralizimi fiskal.....	208
18.3 Përputhja kompetencë ↔ burim financimi.....	209
Kapitulli 19. Struktura dhe ecuria e financimit 2015–2025.....	210
19.1 Transferta e pakushtëzuar	212
19.2 Transferta e kushtëzuar	212
19.3 Të ardhurat e veta	213
19.4 Taksat e ndara.....	214
19.5 Ecuria dhjetëvjeçare e financimit vendor, 2015–2025	215
Kapitulli 20. Autonomia fiskale dhe varësia nga transfertat.....	218
20.1 Treguesit financiarë për banor.....	219
20.2 Indeksi i autonomisë fiskale sipas bashkive.....	220
20.3 Varësia strukturore nga transfertat qendrore.....	224
20.4 Mbulimi funksional si test i mjaftueshmërisë së financimit.....	225
Kapitulli 21. Diagnoza e problemeve	228
21.1 Formula e transfertës me tregues statikë që nuk pasqyrojnë kostot reale	229
21.2 Varësia nga taksa ciklike e ndikimit; taksa e pasurisë nën potencial	229
21.3 Ngurtësia e buxhetit: pesha e lartë e pagave dhe shpenzimeve operative	231
Kapitulli 22. Financimi i investimeve kapitale	234
22.1 Pulverizimi i investimeve në projekte të vogla	235
22.2 Huamarrja vendore e pashfrytëzuar	235
22.3 Qasja e kufizuar në tregjet e kapitalit.....	236

22.4 Profili funksional i shpenzimeve dhe investimet kapitale 2025.....	237
Kapitulli 23. Tipologjia e modeleve dhe instrumenteve të financimit	240
23.1 Boshtet e klasifikimit: autonomia, parashikueshmëria dhe barazimi.....	241
23.2 Të ardhurat e veta: taksa e pronës, taksa e ndikimit dhe tarifat.....	242
23.3 Taksat e ndara / revenue sharing	243
23.4 Transferta e pakushtëzuar me funksion barazimi	244
23.5 Transferta e kushtëzuar sektoriale	244
23.6 Huamarrja vendore dhe tregjet e kapitalit.....	245
23.7 Fondet e BE-së dhe PPP.....	245
23.8 Tipologjia ndërkombëtare e modeleve të decentralizimit fiskal	246
Kapitulli 24. Implikimet fiskale të një arkitekture të mundshme me dy nivele	248
24.1 Arkitektura fiskale vertikale pa boshllëqe dhe pa financim të dyfishtë	249
24.2 Burimi i dedikuar dhe mekanizmi i barazimit për një nivel të mundshëm të dytë.....	249
24.3 Parimi “kompetencë e financiar” në çdo nivel.....	250
24.4 Rekomandime	250
Analiza Ligjore	253
Kapitulli 25. Analiza ligjore	254
25.1 Baza kushtetuese e organizimit territorial.....	255
25.2 Ligji 139/2015 për vetëqeverisjen vendore dhe Ligji 68/2017 (financat vendore)	256
25.3 Procedura ligjore për ndryshimin e ndarjes administrativo-territoriale	258
25.4 Përputhshmëria me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.....	262
25.5 Çështje të konsultimit dhe të pjesëmarrjes së komuniteteve (referendum/dëgjesa).....	264
25.6 Implikime ligjore për asetet, personelin dhe vazhdimësinë e shërbimeve	266
Skenarët, Rekomandimet dhe Zbatimi	269
Kapitulli 26. Skenarët e propozuar dhe vlerësimi i tyre.....	271
26.1 Përshkrimi i varianteve strategjike në shqyrtim	272
26.2 Vlerësimi i varianteve kundrejt pesë kriterëve	273
Kapitulli 27. Legjitimiteti dhe konsultimi publik.....	275
27.1 Procesi i konsultimit — Faza 1 dhe gjetjet kryesore.....	276
27.2 Si u pasqyrua zëri i qytetarëve në propozim	278
Kapitulli 28. Zbatimi, tranzicioni dhe analiza e rriskut	282
28.1 Plani i tranzicionit	284
28.2 Kostot e tranzicionit dhe analiza kosto-përfitim	292
28.3 Rreziqet kryesore dhe masat zbutëse.....	295
28.4 Monitorimi dhe vlerësimi pas reformës	298
Aneksë — Raporti Përfundimtar RAT 2.0.....	302
Aneksi A. Profilet e bashkive sipas pesë kriterëve	303
Aneksi B. Harta skematike e aksesit dhe matrica e distancave	340
Aneksi C. Tabela financiare.....	347
Aneksi D. Metodologjia e detajuar dhe burimet e të dhënave.....	350

Aneksi E. Glosari i termave	352
Bibliografia dhe Referencat	355

Kontribute dhe Mirënjohje

Institucionet kontributore

Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor

Ministria e Financave

Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore (AMVV)

Instituti i Statistikave (INSTAT)

Autoriteti Shtetëror për Informacionin Gjeohapësinor (ASIG)

Mbështetja ndërkombëtare

Qeveria e Zvicrës dhe Qeveria e Suedisë, nëpërmjet projektit “Bashki të Forta”

Delegacioni i Bashkimit Evropian në Shqipëri

Ekspertët e raportit

Aldo Merkoci

Aulona Hazbiu

Blendi Ceka

Bleron Menzelxhiu

Idlir Gjata

Indrit Puteci

Jonida Halili

Jonida Keta

Julian Hodaj

Klesta Hysi

Ledjon Shahini

Viktor Gumi

Xheni Lame

Zhani Shapo

Lista e Shkurtesave dhe Akronimeve

Shkurtesa	Kuptimi
AMVV	Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore
BE	Bashkimi Evropian
CLRAE	Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Evropës (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)
DEGURBA	Shkalla e Urbanizimit (Degree of Urbanisation)
ETS	Seria e Traktateve Evropiane (European Treaty Series)
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
GHSL	Global Human Settlement Layer (Shtresa Globale e Vendbanimeve Njerëzore)
HELVETAS	Helvetas Swiss Intercooperation (organizatë zvicerane e bashkëpunimit për zhvillim)
HSLU	Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Lucernës (Lucerne University of Applied Sciences and Arts)
IDRA	IDRA Research and Consulting
IFB	Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive
IMU	Indeksi i Masës Urbane (Strukturës Demografike-Urbane)
INSTAT	Instituti i Statistikave
IPE	Indeksi i Performancës Ekonomike
ISP	Instituti i Studimeve Politike (Institute for Political Studies)
JRC	Qendra e Përbashkët Kërkimore e Bashkimit Evropian (Joint Research Centre)
MFE	Ministria e Financave dhe Ekonomisë
MSHPV	Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor
NALAS	Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Vendore të Evropës Juglindore (Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe)
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PBB	Prodhi i Brendshëm Bruto
PPP	Partneritet Publik-Privat (Public-Private Partnership)
RAT	Reforma Administrativo-Territoriale
SDC	Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (Swiss Agency for Development and Cooperation)
SDG	Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm (Sustainable Development Goals)
SIGMA	

Shkurtesa	Kuptimi
	Support for Improvement in Governance and Management (nismë e përbashkët OECD-BE)
SMP	Sistemi Kombëtar i Matjes së Performancës së Bashkive
SNG-WOFI	Observatori Botëror i Financave dhe Investimeve të Qeverisjes Nënkombëtare (World Observatory on Subnational Government Finance and Investment)
TNI	Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë
TVSH	Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
UCLG	Qytetet dhe Qeverisjet Vendore të Bashkuara (United Cities and Local Governments)
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave



Përmbledhje Ekzekutive

Ngritja dhe mandati i Komisionit

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale është ngritur me Vendim të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për ngritjen e Komisionit të Posaçëm për Reformën Administrativo-Territoriale në Republikën e Shqipërisë” (tetor 2025), në mbështetje të neneve 77, pika 1, dhe 78, pika 1, të Kushtetutës dhe të neneve 24 dhe 55, pika 1, të Rregullores së Kuvendit. Vendimi i ngarkon Komisionit një objekt të plotë veprimtarie: shqyrtimin e kuadrit ligjor e institucional të qeverisjes vendore; analizën dhe propozimin e opsioneve për ridizenjimin territorial dhe forcimin e kapaciteteve administrative; analizën e financave vendore dhe masat për shëndoshjen financiare e thellimin e decentralizimit fiskal; shqyrtimin e cilësisë dhe aksesit të shërbimeve publike vendore; sigurimin e përputhshmërisë me acquis të Bashkimit Evropian dhe politikat e kohezionit; zhvillimin e një procesi konsultimi tërësor e transparent; dhe paraqitjen para Kuvendit të një dokumenti analitik me rekomandime dhe projekt-propozime ligjore.

Komisioni përbëhet nga 16 anëtarë të grupeve parlamentare të shumicës dhe të opozitës, me kryetar nga shumica dhe zëvendëskryetar nga pakica parlamentare, dhe e ushtron veprimtarinë brenda një afati 9-mujor, të zgjatshëm me vendim të Kuvendit. Pranë tij funksionojnë grupi i ekspertëve vendas e ndërkombëtarë dhe Sekretariati Teknik, ndërsa Bashkimi Evropian, Këshilli i Evropës dhe OSBE-ja janë ftuar të ndjekin punimet dhe të ofrojnë ekspertizë. Vendimmarrja synon konsensusin; ky raport është produkti analitik i parashikuar në vendimin themelues.

Problemi

Një dekadë pas reformës së vitit 2014, që konsolidoi 373 njësi vendore në 61 bashki, ndër konsolidimet më të thella në Evropë (–84%), pushteti vendor ndodhet përpara një realiteti të ndryshuar rrënjësisht. Censi 2023 regjistroi 2.402.113 banorë, 15,2% më pak se më 2011; gati gjysma e popullsisë jeton në shtatë bashki dhe mosha mesatare është rritur në 42,5 vjeç. Harta mbi të cilën u vijëzuan bashkitë më 2014 nuk ekziston më.

Vetë reforma e vitit 2014 ka qenë sukses i matshëm: shpenzimet vendore u rritën me rreth 172% (nga 2,4% në 3,5% të PBB-së), të ardhurat e veta me rreth 248%, detyrimet e prapambetura ranë me rreth 76%, ndërsa aparati administrativ u tkurr me rreth 38% në favor të stafit të shërbimeve. Por përfitimet janë shpërndarë në mënyrë të pabarabartë: një grup i kufizuar bashkish me autonomi reale fiskale përballë një shumice strukturalisht të varur nga transfertat qendrore (në raste ekstreme, transfertat tejkalon dhjetëfishin e të ardhurave të veta) ndërsa rreth 40% e bashkive të vogla e të mesme nuk arrijnë të mbulojnë me aktivitet buxhetor rreth gjysmën e programeve që u ngarkon ligji. Njëkohësisht, anëtarësimi në Bashkimin Evropian kërkon njësi vendore të afta të zbatojnë rreth 70% të acquis dhe të përthithin fondet e kohezionit, kapacitete që copëzimi funksional aktual nuk i garanton.

Metoda

Puna analitike e Komisionit është organizuar në tri fusha të mbuluara nga ekspertë të pavarur: territori dhe qeverisja, funksionet dhe kompetencat, financat vendore. Analiza territoriale mbështetet në pesë kritere të matshme: elementin financiar-funksional (Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive), elementin ekonomik (Indeksi i Performancës Ekonomike), demografinë (Indeksi i Masës Urbane mbi Censin 2023), distancën nga njësi ankoruese (matricë me 1.865 itinerare rrugore për të 373 njësitë administrative) dhe kohezionin social-kulturor e garancitë për pakicat.

Evidenca plotësohet nga rishikimi funksional i 41 funksioneve vendore, vlerësimi i zbatimit të ligjit organik, analiza dhjetëvjeçare e financave dhe konsultimi publik: 11 dëgjesa rajonale (prill-qershor 2026), 14 kërkesa e peticione dhe opinionet e qytetarëve.

Gjetjet kryesore

Shkalla ka rëndësi, por jo njësoj për çdo funksion. Bashkitë e mëdha performojnë sistematikisht më mirë: mbajnë 13 punonjës për 1.000 banorë kundrejt 26 të voglat, me kosto për frymë që ndjek kurbë U-je me minimum mbi ~20.000 banorë. Megjithatë, ekonomitë e shkallës janë selektive: për disa funksione zgjidhja është bashkëpunimi ndërbashkiak ose organizimi rajonal, jo ndryshimi i kufijve.

Pabarazia territoriale është problemi qendror. Tirana përqendron rreth një të katërtën e popullsisë, rreth 40% të të ardhurave vendore dhe gati gjysmën e ndërmarrjeve aktive; 47 bashki gjenerojnë secila nën 1% të të ardhurave të veta vendore të vendit. Më shumë se gjysma e bashkive qëndron nën pragun e mesëm të funksionalitetit, ndërsa rreth 36,6% e të ardhurave tatimore vendore vjen nga taksa ciklike e ndikimit në infrastrukturë.

Gjeografia e lejon konsolidimin, me përjashtime të qarta. Në të 12 qarqet, bashkia me indeksin më të lartë urban është qendra e qarkut, skeleti natyror i ankorimit. Gjysma e bashkive të matura e arrijnë ankoren brenda 30 minutash; vetëm tri (Tropoja, Fushë-Arrëza, Himara) e tejkalojnë një orë: raste që, si njësitë me veçori minoritare e identitare, kërkojnë trajtim të veçantë, jo bashkim mekanik. Ndërkohë, 50 njësi administrative malore mbeten mbi një orë nga çdo qendër bashkiake, problem që kërkon modele shërbimi në distancë, jo vija të reja kufijsh.

Funksionet dhe financimi kërkojnë rikalibrim të njëkohshëm. Nga 41 funksionet vendore, vetëm 4 ushtrohen mirë dhe 6 mbeten praktikisht të paushtruara; legjislacioni sektorial ndërhyr në kompetencat vendore dhe disa mandate janë transferuar pa financim. Formula e transfertës mbështetet në tregues të vjetruar, taksa e pronës mbetet nën potencial pa kadastër fiskale, ndërsa parimi “kompetencë e financiar” duhet të udhëheqë çdo rialokim, përfshirë arkitekturën fiskale të një niveli të mundshëm të dytë, pa boshllëqe dhe pa financim të dyfishtë.

Korniza ligjore e lejon reformën pa ndryshim kushtetues. Harta ndryshohet me ligj të cilësuar, me detyrimin e marrjes së mendimit të popullsisë (neni 108/2), ndërsa konceptimi i nivelit rajonal mbi 12 qarqet ekzistuese shmang shumicën e dy të tretave. Standardet ndërkombëtare kërkojnë përfundimin e ndryshimeve territoriale të paktën një vit para zgjedhjeve vendore 2027; viti 2026 është afati kritik.

Konsultimi publik konvergjon në kërkesa të qarta: afërsia e shërbimit si kriter mbizotërues, formulë financimi me përbërës territorialë, kthim i rentës së burimeve natyrore në territoret prodhuese, forcim i njësive administrative dhe garanci identitare e minoritare.

Drejtimi i rekomanduar

Mbi bazën e evidencës dhe të konsensusit të konturuar, reforma konceptohet si thellim e korrigjim i asaj të vitit 2014, mbi tri shtylla: **së pari**, reduktim i numrit të bashkive ku evidenca e justifikon, njësi nën masën kritike, të ankorueshme brenda qarkut për të ruajtur lidhjet identitare, me përjashtime për njësitë me veçori minoritare a identitare dhe për ato tepër të largëta; **së dyti**, krijimi i një niveli rajonal funksional mbi 12 qarqet ekzistuese, me tre qëllime: funksionet ndërbashkiake, programimin e fondeve evropiane të kohezionit dhe funksionet specifike për

bashkitë pa kapacitet; **së treti**, shoqërimi i hartës së re me reformën e financimit (formulë e re transferte mbi Censin 2023 dhe “banorët efektivë”, kadastra fiskale, standarde minimale shërbimi) dhe me plan tranzicioni për asetet e personelin.

Skenari i rekomanduar do të finalizohet nga Komisioni pas vlerësimit të varianteve kundrejt pesë kriterëve; propozimi për territorin duhet miratuar brenda vitit 2026, që harta e re të hyjë në fuqi me zgjedhjet vendore 2027 dhe pushteti vendor të përgatitet në kohë për anëtarësimin evropian dhe fondet e kohezionit.



PJESA I

Konteksti dhe Diagnoza



1

Kapitulli 1. Historiku i ndarjeve administrativo-territoriale në Shqipëri

Shqipëria ka kaluar në shumë riorganizime territoriale ndër vite, të cilat kanë ndikuar në mënyrën si qytetarët e perceptojnë territorin dhe identitetin e tyre lokal e kombëtar. Sipas një numërimi, vendi ka njohur mbi njëzet ndarje administrative që nga shpallja e Pavarësisë. Çdo periudhë ka pasur modelin e vet, të ndikuar nga kushtet politike, ekonomike dhe shoqërore të kohës. Për këtë arsye, çdo reformë e re duhet të marrë parasysh këtë trashëgimi, e cila ndikon drejtpërdrejt në mënyrën si qytetarët i pranojnë dhe i kuptojnë propozimet e reja.

Rrënjët e organizimit vendor shqiptar janë më të hershme se periudha e pasluftës. Ligji i parë i mirëfilltë i administratës vendore, “Kanuni i përtashëm i administratës civile” i nëntorit 1913, i hartuar nga Qeveria e Vlorës, e ndau vendin në prefektura, nënprefektura dhe krahina, duke shënuar shkëputjen nga tradita administrative osmane. Domethënës për debatin e sotëm është fakti se ky akt i hershëm kërkonte, në nenin 3 të tij, që qendrat administrative të ishin “vende ku bashkoheshin interesa ekonomike e marrëdhënie natyrore midis komuniteteve”, një paraardhës i largët i konceptit modern të zonave funksionale. Në dekadat në vijim, shteti i ri shqiptar e zhvilloi arkitekturën vendore me një seri aktesh themelore: Statutin Organik të vitit 1914, ligjin “Mbi bashkivet” të vitit 1921, ligjin e administratës civile të vitit 1922 sipas modelit francez të centralizuar, ligjin e financave të bashkive të vitit 1923, statusin e veçantë për kryeqytetin në vitin 1928 dhe kodifikimin e plotë të bashkive në vitin 1934. Vëmendje të veçantë meriton ligji “Për katundaritë (komunat)” i vitit 1929, i cili vendoste një prag minimal prej 2.500 banorësh që një njësi të formonte komunë më vete dhe kërkonte që asnjë fshat të mos ishte më larg se tre orë udhëtimi (rreth 15 km) nga qendra komunale, dëshmi se ekuilibri midis madhësisë efikase dhe afërsisë gjeografike, e njëjta dilemë që trajton sot RAT 2.0, e ka shoqëruar organizimin territorial shqiptar që në fillimet e tij.

Tabela 1.1. Kronologjia përmbledhëse e organizimit territorial shqiptar, 1913–2014. Burimet: studimet historike të Universitetit të Tiranës; Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

Akti / Periudha	Struktura territoriale	Veçoria kryesore
Kanuni i administratës civile (1913)	Prefektura, nënprefektura, krahina	Ligji i parë vendor; kufijtë ndryshoheshin vetëm me ligj
Statuti Organik (1914)	Sanxhaqe, kaza, nahije, bashki	Këshilla në çdo nivel
Ligjet 1921–1934	Bashki e komuna me organe të zgjedhura	Prag 2.500 banorë për komunë (1929); statusi i kryeqytetit (1928)
Periudha socialiste (1946–1990)	Rrethe, qytete, fshatra të bashkuara; këshilla popullore	Centralizim i plotë; pushtet formal, jo autonom
Tranzicioni (1992–2000)	36 rrethe → 12 qarqe, 65 bashki, 309 komuna	Vetëqeverisja si parim kushtetues (1998)
RAT 1 (2014)	61 bashki, 12 qarqe	Konsolidim mbi zona funksionale

1.1 Periudha komuniste (1944–1990)

Organizimi territorial i pasluftës nuk mund të kuptohet i shkëputur nga natyra e regjimit: harta administrative u konceptua si instrument i ekonomisë së planifikuar dhe i kontrollit qendror mbi territorin. Sistemi socialist solli një riorganizim rrënjësor të territorit, në përputhje me modelin sovjetik të administratës publike dhe me objektivat e zhvillimit të planifikuar. Statuti i Republikës Popullore i vitit 1946 e rregulloi për herë të parë pas vitit 1914 organizimin vendor në nivel kushtetues: pushteti ushtrohej përmes “këshillave popullore”, të organizuar fillimisht sipas

ndarjes së trashëguar në prefektura e nënprefektura (ligji nr. 273/1946) dhe më pas, me ndryshimet kushtetuese të vitit 1953, sipas ndarjes në rrethe, qytete e fshatra. Ligji nr. 4352/1967 e përkufizonte këshillin popullor si “organ i diktaturës së proletariatit”, ndërsa Kushtetuta e vitit 1976 dhe ligji nr. 6068/1979 i vendosën këshillat shprehimisht nën udhëheqjen e Partisë dhe mbi parimin e “centralizmit demokratik”.

Në periudhën 1958-1990, Shqipëria u organizua në 26 rrethe, 67 qytete dhe 539 fshatra të bashkuara. Ky model synonte unifikimin administrativ të territorit, koordinimin e ngushtë mes pushtetit qendror dhe atij vendor, si edhe shtrirjen e shërbimeve publike në çdo cep të vendit. Rrethet, si njësi më e madhe administrative, kishin role të theksuara në planifikimin ekonomik, arsimin, shëndetësinë dhe sigurinë publike. Në vitet 1990-1992, numri i rretheve u rrit në 36. Paradoksi i kësaj periudhe, i evidentuar nga analiza historike-politike, është se pikërisht nën centralizmin më të skajshëm administrata vendore pati gamën më të gjerë të funksioneve në historinë shqiptare, nga arsimit dhe bujqësia, strehimi dhe plani industrial, “as më përpara dhe as më pas” pushteti vendor nuk ka pasur ndikim të tillë mbi territorin. Megjithatë, shtrirja e shërbimeve nuk nënkuptonte vetëqeverisje: këshillat popullorë ishin zbatues të vendimeve qendrore, jo organe autonome, dhe “shkolla e demokracisë vendore” nuk u ndërtua kurrë. Kjo trashëgimi centralizimi është pikënisja kundrejt së cilës duhet matur çdo hap i decentralizimit pas viteve ‘90.

1.2 Periudha e tranzicionit dhe Kushtetuta e 1998–ës

Nëse periudha socialiste përfaqësoi ekstremimin e centralizimit, tranzicioni u shoqërua me lëvizjen e kundërt: kalimin të vetëqeverisja vendore si parim kushtetues dhe copëzimin e territorit në njësi të shumta e të vogla. Hapi i parë u hodh me ligjin nr. 7572/1992 “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal”, i cili zëvendësoi këshillat popullorë me organe të zgjedhura lirisht dhe riktheu bashkitë e komunat si njësi bazë. Korniza u konsolidua me Kushtetutën e vitit 1998, e cila i kushtoi vetëqeverisjes vendore një kre të posaçëm (nenet 108-115), duke sanksionuar decentralizimin e pushtetit si parim themelor të organizimit shtetëror, si dhe me ratifikimin në vitin 1999 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, që e lidhi përfundimisht sistemin shqiptar me standardet e Këshillit të Evropës. Mbi këtë bazë, me ligjin nr. 8653/2000, Shqipëria kaloi në një model të ri territorial: u krijuan 12 qarqe (që zëvendësuan rrethet si njësi të nivelit të dytë), 65 bashki dhe 309 komuna (numër që, në prag të reformës së vitit 2014, kishte zbritur në 308).

Ky sistem reflektonte parimet demokratike të decentralizimit, por në praktikë prodhoi copëzim të madh administrativ. Shumë komuna kishin popullsi shumë të vogël, nga disa qindra deri në disa mijëra banorë, kapacitete të kufizuara administrative dhe varësi të lartë nga transfertat e buxhetit qendror. Fragmentimi i theksuar krijoi pabarazi të mëdha midis njësive vendore në aftësinë për të ofruar shërbime dhe për të administruar territorin, duke e shndërruar konsolidimin territorial në një domosdoshmëri gjithnjë e më të dukshme gjatë viteve 2000.

1.3 Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2014 (RAT 1)

Ndryshe nga riorganizimet e mëparshme, që ishin kryesisht ndërhyrje në hartë, reforma e vitit 2014 ishte përpjekja e parë moderne për ta bazuar ndarjen territoriale te zonat funksionale, territoret reale të punës, lëvizjes dhe shërbimeve si dhe te kapaciteti për të ushtruar funksione. Reforma e vitit 2014, e miratuar përmes ligjit nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, konsolidoi 373 njësi (308 komuna dhe 65 bashki) në 61 bashki, duke ruajtur 12 qarqet si nivel të dytë. Procesi u shoqërua me konsultime të gjera, mbështetje teknike nga partnerët ndërkombëtarë (UNDP, BE, Këshilli i

Evropës) dhe një paketë ligjore të plotë që përfshinte ligjin organik nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore” dhe më pas ligjin nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”.

Në përmasa krahasuese, konsolidimi shqiptar, një reduktim prej rreth 84% të numrit të njësive, ishte ndër më të thellët në Evropë, më i theksuar se ai i Greqisë me reformën “Kallikratis” (-69%) apo i Danimarkës në vitin 2007 (-64%). Domethënëse është se asnjë nga vendet që kanë ndërmarrë konsolidime të tilla nuk e ka kthyer mbrapsht reformën për të rikthyer copëzimin.

RAT 1 nuk i fshiu strukturat e vjetra: 373 njësitë e mëparshme u ruajtën si njësi administrative brenda bashkive të reja, duke garantuar vazhdimësinë e identitetit lokal dhe afërsinë me qytetarin. Kjo trashëgimi institucionale, e kombinuar me konsolidimin funksional, krijoi bazën mbi të cilën ndërtohen sot debati dhe vendimmarrja për RAT 2. Një dekadë më vonë, efektet janë të matshme, por hendeuku me standardet evropiane të financimit dhe pabarazitë territoriale përbëjnë ende axhendën e papërfunduar të reformës dhe objektin e RAT 2.



2

Kapitulli 2. Analiza makro e Reformës 2014 dhe ecuria e pushtetit vendor 2015–2025

Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2014 shënoi kalimin nga një mozaik njësisish të vogla, me kosto të larta operacionale dhe kapacitete të kufizuara, drejt një harte funksionale me 61 bashki, mbi të cilën është ndërtuar korniza ekzistuese e vetëqeverisjes vendore. Në dekadën e parë pas reformës, efektet kanë qenë të matshme në disa drejtime kryesore: rritja e peshës financiare të pushtetit vendor, zgjerimi i të ardhurave të veta, ulja e detyrimeve të prapambetura, rritja e investimeve vendore, qartësimi i kompetencave dhe vendosja e një sistemi më të rregullt të matjes së performancës. Reforma e zhvendosi pushtetin vendor nga një model i mbështetur kryesisht te mbijetesa administrative, drejt një modeli me kapacitete më reale për të ofruar shërbime, për të planifikuar zhvillimin vendor dhe për të realizuar investime me ndikim afatgjatë. Qartësimi i kornizës ligjore, rritja e autonomisë fiskale dhe vendosja në funksion e Sistemit Kombëtar të Matjes së Performancës krijuan një bazë më të qëndrueshme për llogaridhënie, krahasueshmëri ndërmjet bashkive dhe orientim të politikave vendore drejt përmirësimit të shërbimit ndaj qytetarëve.

Pikërisht mbi këtë bazë të konsoliduar ndërtohet edhe reforma e re: ashtu siç kanë vepruar shumë vende evropiane pas valës së parë të konsolidimit, nga Letonia te Estonia e Holanda, RAT 2.0 nuk konceptohet si mohim i reformës së vitit 2014, por si thellim dhe përmirësim i saj, mbi bazën e evidencës së grumbulluar gjatë një dekade zbatimi.

2.1 Konteksti dhe objektivat e RAT 2014: nga 373 njësi në 61 bashki

Para Reformës Administrativo-Territoriale të vitit 2014, pushteti vendor në Shqipëri karakterizohej nga një fragmentim i lartë territorial dhe institucional. Harta vendore përbëhej nga 373 njësi të qeverisjes vendore, konkretisht 308 komuna dhe 65 bashki, ndërsa 12 qarqet u ruajtën si nivel i dytë koordinues i qeverisjes vendore. Ky fragmentim prodhonte kosto të larta fikse, kapacitete të kufizuara administrative dhe teknike, si dhe pamundësi për të garantuar shërbime me standard të krahasueshëm në të gjithë territorin. Të dhënat e atëhershme tregojnë thellësinë e problemit: mbi 50% e njësive vendore gjeneronin më pak se 10% të buxhetit nga të ardhurat e veta, ndërsa 63% e tyre shpenzonin mbi gjysmën e buxhetit për paga dhe personel, duke mos lënë hapësirë për investime.

Objektivi kryesor i reformës së vitit 2014 ishte krijimi i njësive vendore më të mëdha, më funksionale dhe me kapacitet më të lartë për të administruar territorin, për të mbledhur të ardhura, për të planifikuar investime dhe për të ofruar shërbime më cilësore. Kalimi nga 373 njësi në 61 bashki synoi t'i japë fund copëzimit institucional dhe të krijojë njësi me peshë të mjaftueshme demografike, fiskale dhe administrative për të përballuar sfidat në rritje të vetëqeverisjes vendore.

Njësitë shumë të vogla të dikurshme nuk kishin mundësi të mbanin struktura të specializuara, të realizonin investime nga të ardhurat e veta apo të ofronin shërbime të qëndrueshme. Me krijimin e 61 bashkive, pushteti vendor synoi të kalonte nga administrimi minimal i funksioneve bazë drejt një roli më aktiv në zhvillimin socio-ekonomik lokal.

2.2 Logjika e ndarjes territoriale 2014: zonat funksionale dhe kriteret e përdorura

Logjika kryesore e ndarjes territoriale të vitit 2014 u mbështet te koncepti i zonave funksionale. Kjo nënkupton organizimin e territorit jo thjesht mbi bazën e kufijve administrativë ekzistues, por mbi marrëdhëniet reale që qytetarët kanë me qendrat urbane dhe me shërbimet publike. Harta e

re synoi të lidhë më mirë qendrat urbane me territorin përreth, aty ku qytetarët udhëtojnë realisht për punë, arsim, shëndetësi, tregti dhe për të marrë shërbime të tjera të përditshme.

Kjo logjikë synoi të krijojë njësi vendore që kanë masë kritike të mjaftueshme për të planifikuar dhe ofruar shërbime në shkallë më të gjerë, për të menaxhuar më mirë territorin dhe për të ndërtuar politika zhvillimi më afatgjata.

Kriteret kryesore lidhen me nevojën për të shmangur fragmentimin, për të ulur kostot administrative, për të krijuar ekonomi shkalle dhe për të garantuar akses më të barabartë të qytetarëve në shërbime. Njësitë e reja duhej të kishin kapacitet më të lartë demografik dhe fiskal, të mund të mbanin administrata më të qëndrueshme dhe të krijonin mundësi për investime që më parë ishin të pamundura për komunat e vogla. Procesi u shoqërua me konsultime të gjera me palët vendore dhe qendrore, çka kishte rëndësi për legjitimitetin e reformës dhe për të siguruar që ndarja e re të pasqyronte realitetin funksional të territoreve.

Raportet e performancës tregojnë se bashkitë më të mëdha kanë administrata më të qëndrueshme, raport më efikas staf/banor dhe kapacitete më të mëdha për investime kapitale. Në të kundërt, bashkitë me popullsi shumë të ulët shpesh hasin vështirësi për të mbuluar edhe kostot operative, çka tregon rëndësinë e ekonomive të shkallës dhe të organizimit të territorit mbi baza funksionale.

2.3 Ecuria e funksioneve të deleguara dhe të transferuara pas 2014

Pas rikonfigurimit territorial, reforma u shoqërua edhe me qartësimin dhe konsolidimin e kompetencave vendore. Ligji nr. 139/2015 vendosi një ndarje më të qartë të kompetencave, duke hequr konceptin e funksioneve të përbashkëta dhe duke dalluar më qartë funksionet e veta nga ato të deleguara. Kjo i dha fund një pjese të mbivendosjeve që ekzistonin më parë ndërmjet qeverisjes qendrore dhe asaj vendore dhe e bëri më të parashikueshëm ushtrimin e funksioneve në nivel vendor.

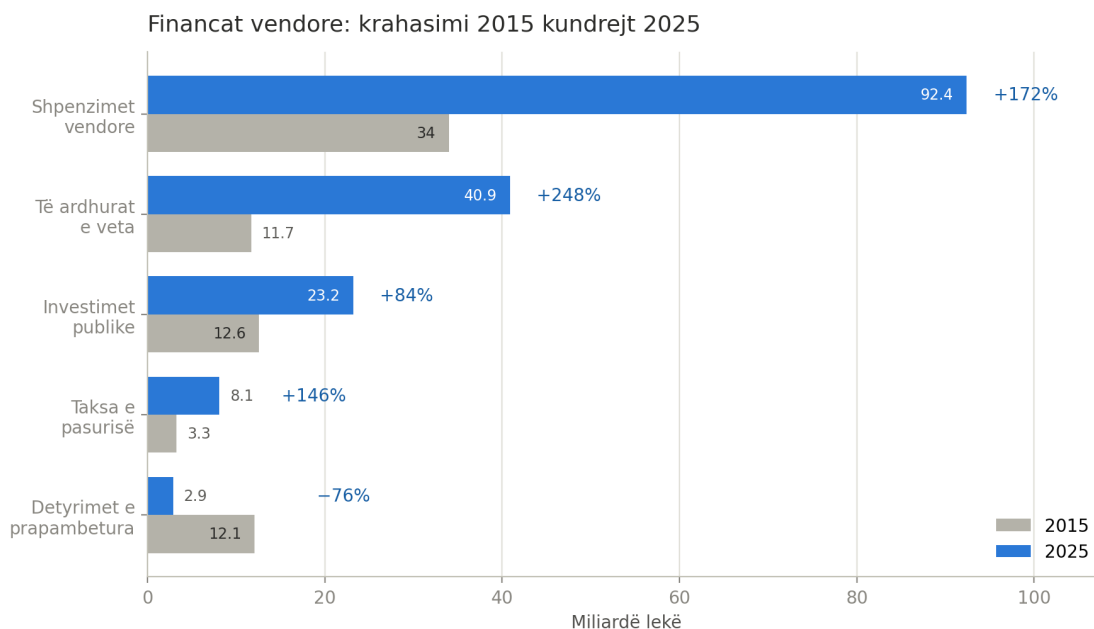
Pas vitit 2014, në nivel vendor u konsoliduan funksione të rëndësishme si arsimi parashkollor, mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi, ujitja dhe kullimi, pyjet dhe kullotat, rrugët rurale dhe shërbimet sociale. Transferimi i këtyre funksioneve u shoqërua me fonde, staf dhe logjistikë, duke synuar që bashkitë të kishin jo vetëm përgjegjësi formale, por edhe instrumente praktike për t'i ushtruar ato. Përmasat e këtij transferimi ishin të konsiderueshme: në janar 2016 bashkive u kaluan 7.035 punonjës të arsimit parashkollor, 1.162 punonjës të mbrojtjes nga zjarri dhe 423 punonjës të shërbimit pyjor, së bashku me sipërfaqet pyjore dhe transfertat specifike përkatëse. Kështu, bashkitë morën njëkohësisht përgjegjësinë, personelin dhe burimet - një model transferimi më i plotë se praktikat e mëparshme të delegimit formal.

Në shërbimet sociale, reforma ka mundësuar një zhvendosje nga modeli tradicional i ndihmës ekonomike drejt shërbimeve më të specializuara, si qendra ditore dhe rezidenciale, me staf të specializuar që përfshin mjekë, psikologë, punonjës socialë, fizioterapistë dhe logopedë. Kjo dëshmon se funksionet e transferuara nuk u kufizuan vetëm në administrim formal, por krijuan mundësi për zgjerim dhe përmirësim të shërbimeve ndaj qytetarëve. Mënyra se si këto funksione janë ushtruar realisht dhe efektet e tyre të matshme trajtohen më poshtë, në analizën e performancës.

2.4 Ecuria financiare e bashkive 2015–2025: trendet kryesore

Ecuria financiare e bashkive gjatë periudhës 2015–2025 tregon një rritje të dukshme të rolit të pushtetit vendor në financat publike dhe në zhvillimin lokal. Shpenzimet vendore u rritën me rreth 172% gjatë kësaj periudhe, nga 34 miliardë lekë në vitin 2015 në 92,4 miliardë lekë në vitin 2025. Në terma absolutë, kjo është rreth 58 miliardë lekë më shumë se në vitin 2015 dhe rreth 18 miliardë lekë më shumë se në vitin 2024.

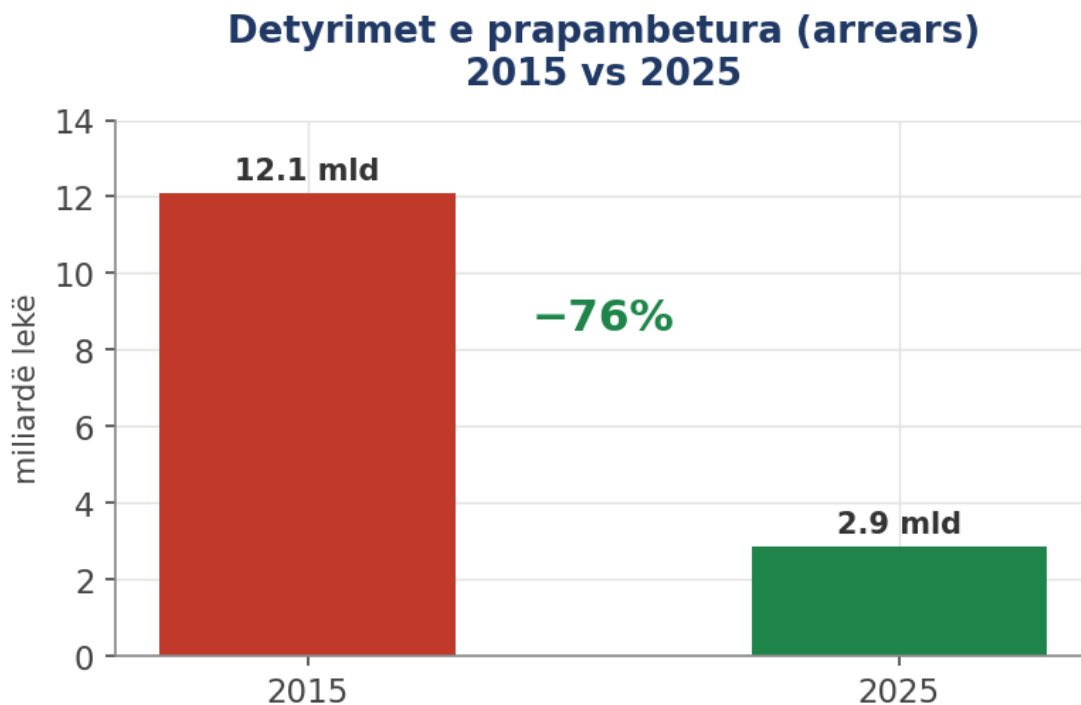
Buxheti vendor ka kaluar nga 2,4% e PBB-së në vitin 2015 në rreth 3,5% të PBB-së në vitin 2025. Së bashku me transfertat e kushtëzuara, pesha e financave vendore arrin rreth 5% të PBB-së. Kjo rritje tregon se bashkitë kanë marrë një rol më të madh në ofrimin e shërbimeve, në mirëmbajtjen e infrastrukturës dhe në realizimin e investimeve që ndikojnë drejtpërdrejt në cilësinë e jetës së qytetarëve, siç ilustron në Figurën 1.



Financat vendore 2015 kundrejt 2025

Figura 1. Krahasimi i treguesve kryesorë financiarë vendorë (në miliardë lekë), 2015 kundrejt 2025.

Një nga treguesit më të rëndësishëm është ulja e detyrimeve të prapambetura. Ato ranë nga rreth 12,1 miliardë lekë në dhjetor 2015 në rreth 2,9 miliardë lekë në dhjetor 2025, duke shënuar një përmirësim prej rreth 76%, siç shihet në Figurën 2. Kjo ulje përbën një tregues të rëndësishëm të rritjes së stabilitetit fiskal vendor dhe të përmirësimit të disiplinës financiare të bashkive.



Detyrimet e prapambetura

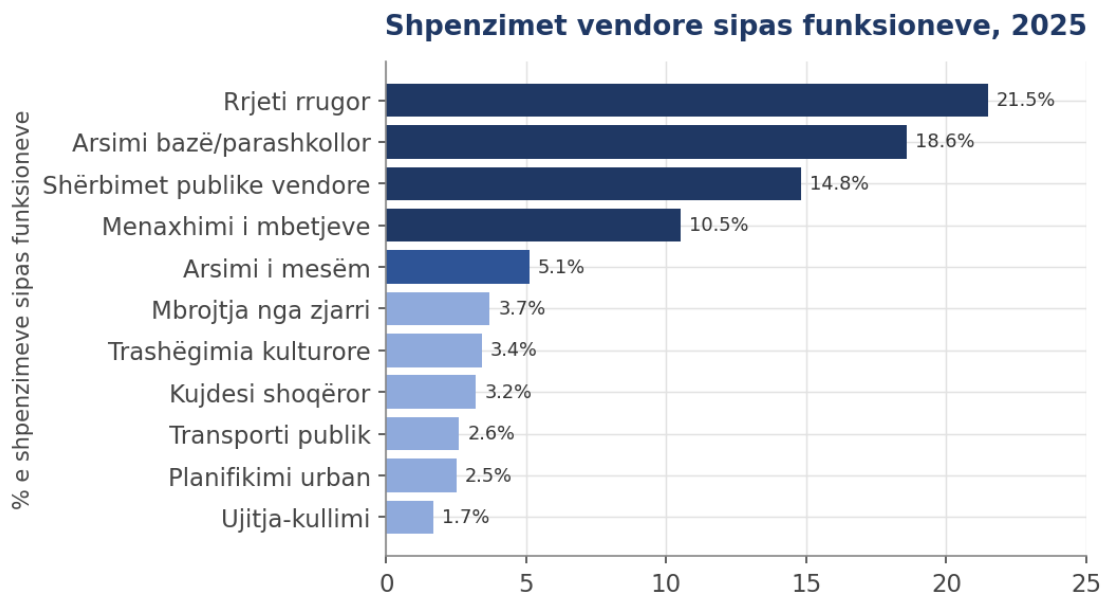
Figura 2. Detyrimet e prapambetura të bashkive, 2015 kundrejt 2025 (miliardë lekë). Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

Edhe të ardhurat e veta vendore shënuan rritje të konsiderueshme. Të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore u rritën me rreth 248%, nga rreth 11,7 miliardë lekë në vitin 2015 në rreth 40,9 miliardë lekë në vitin 2025; duke përfshirë edhe të ardhurat jotatimore (rreth 3,9 miliardë lekë), totali i të ardhurave të veta arriti rreth 44,8 miliardë lekë në vitin 2025. Të ardhurat vendore për banor u rritën nga rreth 2.684 lekë në rreth 13.292 lekë, që përfaqëson një rritje afërsisht 395%. Pësia e të ardhurave të veta në buxhetin vendor u rrit nga rreth 34% në vitin 2015 në rreth 48% në vitin 2025. Rritje të rëndësishme ka pasur edhe taksa e pasurisë mbi ndërtesat dhe truallin, e cila u rrit me rreth 146%, nga rreth 3,3 miliardë lekë në rreth 8,1 miliardë lekë, duke treguar përmirësim të administrimit fiskal vendor dhe zgjerim të bazës paguese.

Disa bashki kanë arritur autonomi më të lartë financiare: transferta e pakushtëzuar përbën vetëm një pjesë të vogël të të ardhurave të tyre. Në këtë grup përmenden Himara me raport 6%, Kamza me 20%, Tirana dhe Kavaja me 22%, Vlora dhe Saranda me 25%, Vora me 29% dhe Durrësi me 39%. Këto raste tregojnë se një pjesë e bashkive kanë rritur aftësinë për të financuar shërbime dhe investime nga burime të veta.

Edhe investimet publike të financuara nga vetë bashkitë janë rritur ndjeshëm. Ato u rritën nga rreth 12,6 miliardë lekë në vitin 2015 në rreth 23,2 miliardë lekë në vitin 2025, pra rreth 10,6 miliardë lekë ose rreth 84% më shumë. Shpenzimet për investime për banor në vitin 2025 vlerësohen rreth 7.452 lekë/banor. Kjo tregon një zhvendosje nga shpenzimet operative drejt projekteve me ndikim afatgjatë, si rrjetet infrastrukturore, impiantet, asetet publike, hapësirat urbane, mobiliteti, zjarrfikja, gjelbërimi dhe hapësirat sociale. Përfitimet shtrihen edhe te njësitë e reja administrative, të cilat, si komuna më vete, nuk do të kishin pasur kapacitete të mjaftueshme financiare dhe administrative për t'i realizuar këto projekte. Se si shpërndahen këto shpenzime

midis funksioneve vendore paraqitet në Figurën 3, ku rrjeti rrugor, arsimi dhe shërbimet publike vendore zënë peshën kryesore.



Shpenzimet sipas funksioneve

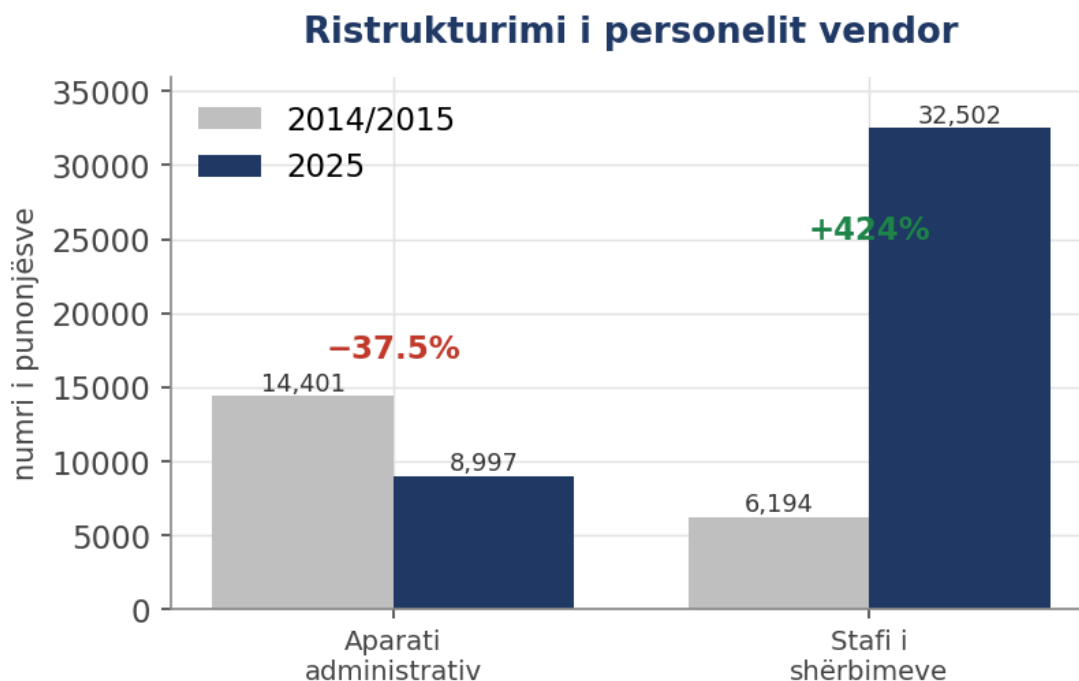
Figura 3. Shpenzimet vendore sipas funksioneve, 2025 (në % të totalit). Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

Megjithatë, mesatarja kombëtare prej rreth 22% të buxhetit të investuar tregon se ende ka potencial për përmirësim, sidomos në bashkitë me kapacitete më të kufizuara planifikimi. Shpërndarja e detajuar e bashkive sipas peshës së investimeve analizohet në Kapitullin 3. Pavarësisht përmirësimit të përgjithshëm, diferencat ndërmjet bashkive mbeten një çështje e rëndësishme për fazën e ardhshme të reformës.

2.5 Ecuria e performancës dhe shërbimeve ndaj qytetarit

Ecuria e performancës së bashkive pas reformës lidhet me tri zhvillime kryesore: rritjen e kapaciteteve administrative, zgjerimin e funksioneve të ushtruara në nivel vendor dhe vendosjen e Sistemit Kombëtar të Matjes së Performancës (SMP). Së bashku, këto zhvillime kanë krijuar një bazë më të qartë për të matur shërbimet, për të krahasuar bashkitë dhe për të orientuar vendimmarrjen mbi evidencë.

Konsolidimi në 61 bashki uli ndjeshëm shpenzimet administrative, duke eliminuar struktura të dyfishta dhe duke e zhvendosur organizimin nga aparatet administrative drejt shërbimeve. Reduktimi i numrit të punonjësve të aparatit administrativ nga 14.401 në vitin 2014 në 8.997 në vitin 2025, pra me rreth 38%, është një tregues i rëndësishëm i uljes së kostove fikse, siç shihet në Figurën 4. Ky riorientim pasqyrohet edhe në strukturën e shpenzimeve vendore për vitin 2025, ku rreth 45,7% shkojnë për paga, 32,3% për shpenzime operative dhe 22% për investime kapitale, krahasuar me një peshë pagash prej rreth 70% para reformës. Në këtë mënyrë, kursimet administrative dhe rritja e të ardhurave krijuan më shumë hapësirë për projekte dhe shërbime ndaj qytetarit.



Ristrukturimi i personelit

Figura 4. Ristrukturimi i personelit vendor: rënia e aparatit administrativ dhe rritja e stafit të shërbimeve, 2014/2015 kundrejt 2025. Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

Matja e performancës u vendos mbi baza gjithnjë e më të strukturuar. SMP 2024 përfaqëson ushtrimin më të gjerë të matjes së performancës në dekadën pas reformës: të 61 bashkitë u vlerësuan mbi 51 tregues (nga 52 të zhvilluar), me të dhëna të mbledhura përmes një platforme digjitale dhe të harmonizuara me Censin 2023. Procesi u shoqërua me 5 trajnime rajonale dhe me trajnimin e rreth 332 punonjësve bashkiakë, si dhe me një manual për sigurimin e cilësisë së të dhënave.

Në tërësi, sipas SMP 2024, performanca e shërbimeve të transferuara është rreth 4,5 deri në 6,5 herë më e lartë se në vitin 2015. Kjo prirje konfirmohet edhe nga tregues konkretë. Regjistrimi në çerdhe u rrit nga rreth 10% në vitin 2023 në 12,5% në vitin 2024. Sistemi i kanaleve të ujitjes dhe kullimit raportohet gati 6 herë më funksional se në vitin 2015, ndërsa toka bujqësore e pajisur me kanale kaloi nga 47% në 54%. Në mbrojtjen nga zjarri, numri i zjarrfikësve u dyfishua, nga 739 punonjës në vitin 2016 në rreth 1.371 në vitin 2024: nëse fillimisht vetëm 36 bashki morën stacione zjarrfikëse, në fund të vitit 2018 të gjitha bashkitë kishin së paku një stacion, duke e afëruar treguesin kombëtar prej 0,86 zjarrfikës për 1.500 banorë me mesataren e BE-së (rreth 0,81).

Të njëjtën prirje e konfirmon edhe Rishikimi Funksional i vitit 2026, i realizuar nga Universiteti i Shkencave të Aplikuara i Lucernës (HSLU) në bashkëpunim me ekspertë vendas: nota mesatare e ekzekutimit të funksioneve është më e lartë te bashkitë e mëdha me 100–150 mijë banorë (2,36 nga 3) sesa te bashkitë e mesme (1,87) dhe të vogla (1,88). I njëjti studim evidenton “koston fikse të të qenit bashki”: njësitë me më pak se 50 mijë banorë mbajnë mesatarisht 26 punonjës bashkiakë për 1.000 banorë, kundrejt 16 te të mesmet dhe 13 te të mëdhatë, një konfirmim empirik i ekonomive të shkallës, që përputhet edhe me kriterin danez të njohur të minimumit prej rreth 20.000 banorësh për një njësi administrative të qëndrueshme.

Në shërbimet sociale, kalimi nga ndihma ekonomike tradicionale drejt qendrave ditore e rezidenciale me staf të specializuar shënon një ndryshim cilësor në mënyrën e ofrimit të shërbimit; pesha e familjeve përfituese të ndihmës ekonomike ra nga rreth 8% në vitin 2023 në 6% në vitin 2024. Njëkohësisht, shërbimi social mbetet sektori ku shfaqet më fort pabarazia territoriale dhe kapaciteti i kufizuar institucional, çka e bën atë një ndër prioritetet kryesore për fazën e ardhshme.

Së fundi, në vitin 2024 SMP u zgjerua me 5 tregues të rinj që lidhin performancën vendore me procesin e integritetit evropian, duke matur marrëveshjet ndërbashkiake, raportin e projekteve të fituara ndaj atyre të aplikuara nga fondet e BE-së dhe ngritjen e Komisioneve të Integritetit Evropian në këshillat bashkiakë. Rezultatet e para tregojnë mesatarisht 1,10 marrëveshje ndërbashkiake për bashki dhe një normë suksesi prej rreth 36% të projekteve të aplikuara.

2.6 Vlerësim makro: çfarë funksionoi, çfarë nuk funksionoi

Në vlerësim makro, Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2014 ka prodhuar disa rezultate të qarta pozitive, të gjithë parametrat dhe të dhënat e disponueshme e konfirmojnë suksesin e konsolidimit territorial dhe financiar.

Së pari, ajo i dha fund fragmentimit të pushtetit vendor duke mundësuar njësi me kapacitet më të lartë administrativ, fiskal e teknik dhe ekonomi shkalle në ofrimin e shërbimeve.

Së dyti, Ligji nr. 139/2015 qartësoi kompetencat, hoqi konceptin e funksioneve të përbashkëta dhe rriti parashikueshmërinë, llogaridhënien dhe stabilitetin institucional të pushtetit vendor.

Së treti, ecuria financiare ka qenë një nga arritjet më të rëndësishme të dekadës pas reformës: shpenzimet vendore u rritën me rreth 172%, të ardhurat e veta nga taksat e tarifat me rreth 248%, të ardhurat për banor me rreth 395%, ndërsa detyrimet e prapambetura ranë me rreth 76%.

Së katërti, reforma përmirësoi efikasitetin administrativ, me uljen e numrit të punonjësve të aparatit me rreth 38% dhe me zhvendosjen e strukturës së shpenzimeve nga pagat drejt investimeve dhe shërbimeve.

Së pesti, transferimi i funksioneve rriti rolin real të bashkive në arsimin parashkollor, mbrojtjen nga zjarri, ujitjen dhe kullimin, pyjet, rrugët rurale dhe shërbimet sociale, ku treguesit e SMP dëshmojnë përmirësime të matshme.

Së gjashti, Sistemi Kombëtar i Matjes së Performancës krijoi një mekanizëm të qëndrueshëm për llogaridhënie dhe qeverisje me evidencë, i zgjeruar në vitin 2024 me tregues që e lidhin performancën vendore me prioritetet e integritetit evropian.

Megjithatë, reforma ka evidentuar edhe kufizime që mbeten për t'u adresuar dhe përbëjnë axhendën e RAT 2.0.

Kufizimi i parë është pabarazia territoriale në rritje. Pavarësisht rritjes së përgjithshme të të ardhurave dhe investimeve, diferencat ndërmjet bashkive mbeten të thella: Tirana e vetme mblodhi në vitin 2024 rreth 58% të të gjitha të ardhurave të veta vendore të vendit, gjashtë bashkitë e tjera të mëdha rreth 19%, ndërsa 54 bashkitë e mbetura vetëm 23%. Të ardhurat për frymë ndryshojnë deri në 28 herë midis dhjetësheve më të pasura e më të varfra të bashkive. Disa bashki kanë arritur autonomi të lartë financiare dhe kapacitet të fortë investues, ndërsa

bashki të vogla ose me bazë të kufizuar fiskale vazhdojnë të kenë vështirësi për të mbuluar edhe kostot operative.

Kufizimi i dytë lidhet me hendekun midis kompetencës formale dhe ushtrimit real të funksioneve. Rreth 40% e bashkive të vogla dhe të mesme nuk arrijnë të mbulojnë me aktivitet buxhetor rreth gjysmën e programeve të lidhura me funksionet e tyre ligjore, ndërsa disa funksione, zhvillimi ekonomik vendor, mbështetja e bujqësisë, mbrojtja e biodiversitetit, mbeten praktikisht “në letër”, me më pak se 1% të zarfit buxhetor vendor.

Kufizimi i tretë ka të bëjë me arkitekturën institucionale nën dhe mbi nivelin bashkiak. Vlerësimi i zbatimit të Ligjit nr. 139/2015 evidenton njësitë administrative si hallkën më të dobët të sistemit, të cilat funksionojnë kryesisht si zgjatime administrative të bashkive, pa kompetenca, burime dhe një rol të mirëpërcaktuar. Në të njëjtën kohë, edhe roli i këshillave të qarqeve pas reformës mbetet i paqartë dhe me efektivitet të kufizuar. Po ai vlerësim vë në dukje raportin e çekuilibruar midis këshillave bashkiakë dhe ekzekutivit vendor dhe faktin që bashkëpunimi ndërbashkiak, ndonëse i parashikuar me ligj, mbetet sporadik për mungesë stimuluesh financiarë dhe modelesh të standardizuara.

Kufizimi i katërt është hendeku me standardet evropiane: shpenzimet vendore për banor në Shqipëri mbeten shumëfish më të ulëta se mesatarja e BE-së, të ardhurat vendore si peshë e PBB-së janë më të ulëtat edhe në krahasim me Ballkanin Perëndimor, ndërsa formula e transfertës së pakushtëzuar vijon të mbështetet në tregues demografikë të vjetruar që nuk pasqyrojnë Censin 2023.

Ky bilanc, arritje të konsoliduara nga njëra anë, kufizime strukturore të identifikuara qartë nga ana tjetër, përcakton natyrën e reformës së re: jo rikthim të copëzimit dhe as rindarje rrënjësore, por thellim i konsolidimit aty ku evidenca e kërkon dhe korrigjim i mekanizmave që nuk kanë funksionuar, sipas modelit të ndjekur nga shumica e vendeve evropiane pas valës së parë të reformave territoriale.



3

Kapitulli 3. Sfidat e pushtetit vendor sot

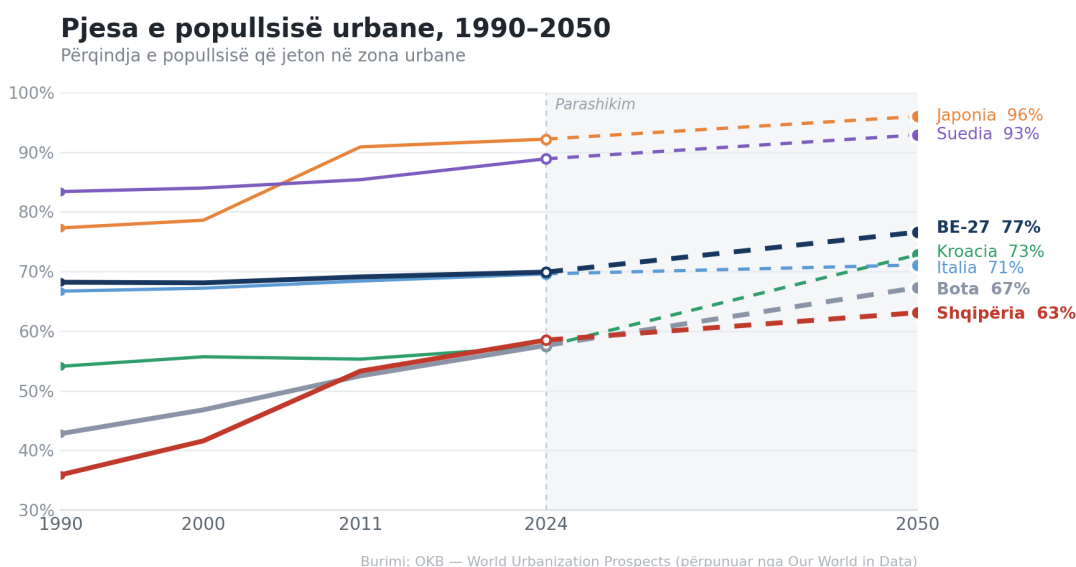
3.1 Dinamikat demografike dhe territoriale

1. Dinamika demografike dhe migrimi i brendshëm

Reforma e vitit 2014 u ndërtua mbi një realitet demografik të ndryshëm nga ai që pasqyron sot Censi 2023, i cili tregon se popullsia banuese e vendit është zvogëluar. Njëkohësisht, vijon një fluks i brendshëm nga lindja, veriu dhe jugu drejt qyteteve bregdetare dhe Tiranës. Megjithatë, formulat e financimit dhe shpërndarjes së burimeve nuk e pasqyrojnë mjaftueshëm këtë dinamikë, duke krijuar pabarazi mes nevojave reale të popullsisë dhe burimeve të alokuara. Përditësimi i formulës së transfertës së pakushtëzuar me të dhënat e Censit 2023 është domosdoshmëri teknike dhe politike.

2. Përqendrimi i popullsisë në pak qendra urbane

Sipas Censit 2023, 31,6% e popullsisë shqiptare jeton në Qarkun Tiranë, i vetmi qark që ka shënuar rritje populsi gjatë periudhës 2011-2023, kryesisht si rezultat i migrimit të brendshëm. Tirana, Durrësi, Fieri, Vlora, Shkodra dhe Elbasani mbajnë gati gjysmën e popullsisë së vendit. Një pjesë gjithnjë e më e madhe e kërkesës për shërbime, infrastrukturë, strehim dhe transport po përqendrohet në hapësirat urbane, ndërsa shumica e bashkive po humbasin popullsi, bazë fiskale dhe kapacitete njerëzore. Ky realitet krijon një Shqipëri “dy-shpejtësish”, të cilën modeli aktual mund ta ketë të vështirë ta adresojë në mënyrë efikase. Ky përqendrim pasqyron një trend global urbanizimi: sipas të dhënave të OKB-së (World Urbanization Prospects, përpunuar nga Our World in Data), pjesa e popullsisë botërore që jeton në qytete kaloi pragun 50% rreth vitit 2011 dhe pritet të arrijë rreth 67% deri në 2050, një trajektore që ndjek edhe Shqipëria, ku pjesa e popullsisë urbane u rrit nga 35,9% në vitin 1990 në 58,5% në vitin 2024. Siç e ilustron Figura 5, fenomeni prek çdo nivel zhvillimi: nga vende tejet të urbanizuara si Japonia (92%) dhe Suedia (89%), te ekonomi mesatarisht të urbanizuara si Italia (70%) dhe Kroacia (58%), ndërkohë që zonat rurale pritet të vazhdojnë të zbrazen drejt qyteteve.

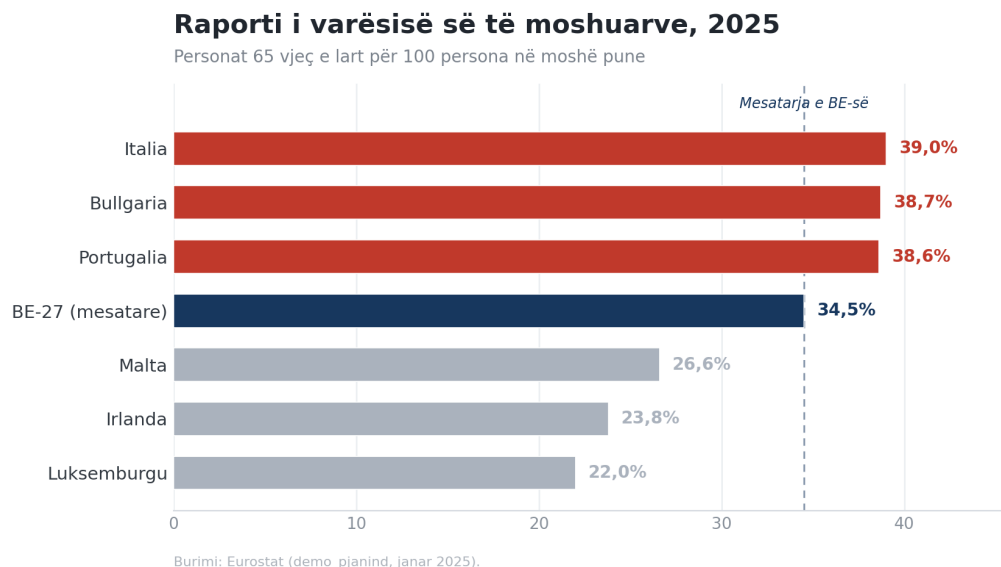


Urbanizimi global

Figura 5. Pjesa e popullsisë urbane, 1990–2050 (vija me pika = parashikim). Burimi: OKB, World Urbanization Prospects, përpunuar nga Our World in Data.

3. Plakja demografike në zonat rurale

Zonat malore dhe periferike po përfetojnë plakje demografike, të shoqëruar me mungesë të fuqisë punëtore dhe tkurrje të bazës tatimore. Moshë mesatare e popullsisë u rrit nga 35,3 vjeç në 2011 në 42,5 vjeç në 2023, ndërsa raporti i varësisë së të moshuarve pothuajse u dyfishua, nga 16,7% në 30,4%. Bashki të tëra po kthehen në territore me popullsi të moshuar, pa kapacitet rigjenerimi ekonomik apo njerëzor. Kjo e bën të pamundur ofrimin e shërbimeve me të njëjtin standard si në qendrat urbane apo ato bregdetare dhe thellon pabarazinë territoriale. Dinamika demografike nuk është thjesht një tregues statistikor; ajo ndikon drejtpërdrejt në bazën tatimore, në nevojat për shërbime sociale dhe në kapacitetin e administratës vendore. Një tregues i përdorur gjerësisht për ta matur këtë presion është raporti i varësisë së të moshuarve, numri i personave 65 vjeç e lart për çdo 100 persona në moshë pune, pasi sa më i lartë të jetë ai, aq më e vogël bëhet baza e taksapaguesve që mban pensionet dhe shërbimet sociale. Sipas të dhënave të Eurostat, ky raport në Bashkimin Evropian u rrit në 34,5% në janar 2025 (nga 33,9% një vit më parë), ndërsa moshë mesatare arriti në 44,9 vjeç, me tendencë rritjeje pothuajse në çdo vend anëtar. Fenomeni prek shtete me nivele të ndryshme zhvillimi: Italinë, me raportin më të lartë të varësisë në BE (39,0%) dhe moshën mesatare më të lartë (49,1 vjeç), Portugalinë (38,6%) dhe Bullgarinë (38,7%). Kjo tregon se plakja nuk lidhet vetëm me nivelin e zhvillimit ekonomik. Sipas Eurostat, ky presion ndihet më së shumti pikërisht në zonat periferike dhe malore: sipas llogaritjes rajonale (ku moshë e punës merret 20–64 vjeç), rajone si Alto Tâmega e Barroso në veri të Portugalisë shënojnë 71,4% dhe Evrytania në Greqinë qendrore 71,1%, disa nga nivelet më ekstreme në gjithë kontinentin. Kjo pamje krahasuese paraqitet në Figurën 6.



Raporti i varësisë së të moshuarve

Figura 6. Raporti i varësisë së të moshuarve, 2025 (personat 65+ për 100 persona në moshë pune). Burimi: Eurostat, demo_pjanind.

4. Presioni sezonal mbi bashkitë bregdetare

Bashki si Saranda, Himara, Kavaja, Lezha dhe Vlora përballen me dyfishim deri në trefishim të popullsisë gjatë sezonit turistik veror. Raporti i Performancës i rendit këto bashki ndër ato me nivelet më të larta të mbetjeve të gjeneruara për banor, çka reflekton presionin sezonal mbi shërbimet vendore. Menaxhimi i mbetjeve, furnizimi me ujë dhe infrastruktura rrugore vihen nën stres pikërisht në periudhën kur modeli aktual i financimit nuk e kompenson mjaftueshëm këtë ngarkesë. Prandaj, koncepti i “banorëve efektivë” duhet të përfshihet në formulën financiare.

3.2 Realiteti ekonomik dhe fiskal

5. Asimetria e thellë ekonomike territoriale

Gjeografia ekonomike e vendit mbetet thellësisht asimetrike. Sipas të dhënave fiskale për vitin 2025, vetëm Bashkia Tiranë realizoi rreth 17,6 miliardë lekë të ardhura të veta vendore, duke përfaqësuar rreth 39% të totalit kombëtar të të ardhurave të veta vendore. Krahës sa, 13 bashki të tjera (Pogradec, Vorë, Korçë, Fier, Sarandë, Elbasan, Lezhë, Shkodër, Kavajë, Himarë, Vlorë, Durrës, Kamëz) sigurojnë midis 1% dhe 9% të totalit secila, ndërsa 47 bashki sigurojnë vetëm 0-1% të totalit secila. E njëjta asimetri shfaqet edhe në gjeografinë e ndërmarrjeve: nga 132.172 ndërmarrjet aktive në vitin 2024, qarku i Tiranës përqendron 47,8%, ndërsa boshti Tiranë–Durrës rreth 58% të tyre në më pak se 9% të territorit, kundrejt më pak se 5% për qarqet Kukës, Dibër dhe Gjirokastrë së bashku. Kjo do të thotë se pjesa dërmuese e bashkive vazhdon të mbështetet fort te transfertat qendrore, pa masë të mjaftueshme ekonomike për të ushtruar autonomi reale. Një pjesë e madhe e vendit ka një ekonomi vendore që nuk gjeneron minimumin e nevojshëm për vetëfinansim, ndërsa rreth 36,6% e të ardhurave të veta vendore vjen nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, një burim i lidhur me ciklin e ndërtimit dhe për pasojë i paqëndrueshëm në kohë.

6. Ekonomitë e shkallës – kufizimi strukturor i bashkive të vogla

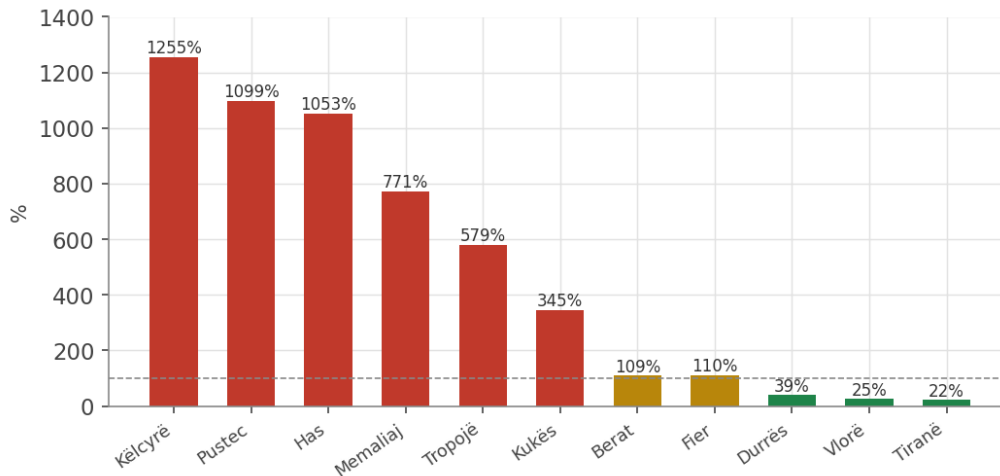
Ekonomitë e shkallës përbëjnë një nga argumentet më të forta për rishikimin territorial dhe, sipas Raportit të Performancës, janë emëruesi i përbashkët i shumicës së funksioneve vendore: sa më e madhe bashkia, aq më e mirë performanca. Rasti i Bashkisë Këlcyrë e ilustron qartë këtë kufizim: me rreth 6.436 banorë, ajo ka të ardhura të veta vendore rreth 7,2 milionë lekë (afërsisht 1.125 lekë për banor), ndërkohë që shpenzimet e personelit arrijnë rreth 23.884 lekë për banor, pra mbi 21 herë më shumë se baza e të ardhurave. Me baza kaq të kufizuara, bashki të tilla e kanë të vështirë të përballojnë investime kapitale madhore pa transferta nga buxheti qendror. Ndërkohë, diferenca deri në pesëfish në numrin e stafit ndërmjet bashkisë më të vogël dhe asaj më të madhe konfirmon se njësitë e vogla nuk mund të mbajnë struktura profesionale të specializuara. Krahës kësaj, shpenzimet administrative për banor janë sistematikisht më të larta në bashkitë e vogla dhe të mesme: kurba e kostos për frymë ka formë U-je, ku bashkitë nën 20 mijë banorë shpenzojnë mesatarisht 32.611 lekë për frymë kundrejt 23.638 lekëve të bashkitë 20-50 mijë banorëshe, dëshmi se nën një masë të caktuar kritike kostoja fikse e administratës e ngre ndjeshëm koston e çdo shërbimi.

7. Varësia e lartë nga transfertat qendrore

Në vitin 2015, të ardhurat e veta të bashkive përfaqësonin rreth 34% të buxheteve vendore kundrejt transfertave të pakushtëzuara. Edhe pse në vitin 2025 kjo peshë arriti në rreth 48%, shumë bashki të vogla mbeten thellësisht të varura nga transferta qendrore, pa autonomi reale fiskale. Sipas të dhënave të Drejtorisë së Financave Vendore, mbi 50% e buxhetit financohet nga

transfertat qeveritare në një numër të madh bashkish të vogla dhe të mesme; në bashki të tilla si Këlcyrë, Pustec, Has dhe Memaliaj, transferta e pakushtëzuar tejkalon disa herë të ardhurat e veta vendore (raporti shkon nga 700% deri mbi 1.250%), siç shihet në Figurën 7. Vetëm një grup i kufizuar bashkish ka arritur një shkallë të kënaqshme autonomie fiskale; për pjesën tjetër, autonomia fiskale mbetet një objektiv i largët.

Varësia nga transferta e pakushtëzuar (transfertë/të ardhura të veta), 2025

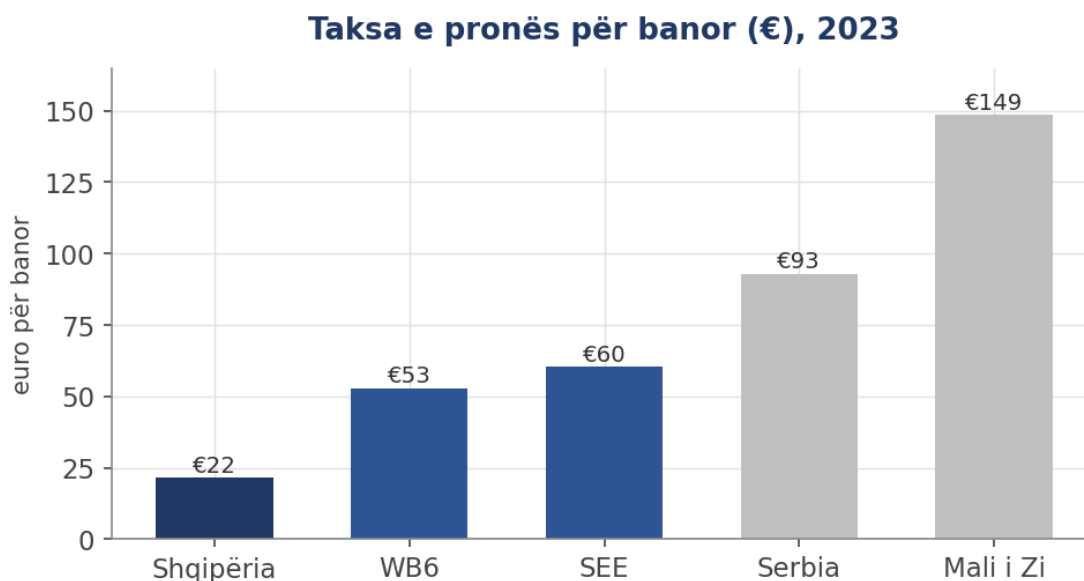


Varësia nga transferta

Figura 7. Varësia nga transferta e pakushtëzuar (raporti transfertë/të ardhura të veta), 2025. Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

8. Formula e transfertës së pakushtëzuar është e vjetruar

Formula aktuale e shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar bazohet në të dhëna demografike që nuk korrespondojnë më me popullsinë reale të vendit. Censi 2023 solli ndryshime të thella në hartën demografike, por formula nuk është përditësuar ende. Kjo mund të krijojë situata ku disa bashki marrin më shumë sesa u takon, të tjera më pak. Krahasuar me vendet e BE-27 dhe OECD-së, të ardhurat vendore në raport me PBB-në në Shqipëri janë 3,1 deri në 4,7 herë më të ulëta se mesatarja e këtyre vendeve, ndërsa të ardhurat nga taksa e pronës janë 2,7 deri në 5,3 herë më të ulëta, siç e ilustron krahasimi rajonal në Figurën 8. Pa një rishpërndarje më të drejtë të transfertës dhe pa zgjerim të bazës së taksave të qëndrueshme (në veçanti taksa e pronës), bashkitë e vogla do të mbeten në varësi strukturore të buxhetit qendror. Rishikimi i formulës, duke përfshirë skema incentivuese, konceptin e “banorëve efektivë” dhe ekuilibrim më të mirë horizontal mes bashkive me kapacitete të ndryshme, është një ndër nyjet kyçe që duhet të konsiderohet me kujdes nga reforma e ardhshme. Këtë e konfirmuan edhe dëgjuesat publike të zhvilluara në territor, ku rishikimi i formulës së financimit u kërkua në mënyrë të përsëritur, me komponentë që pasqyrojnë sipërfaqen, relievin, distancën, ruralitetin, numrin e vendbanimeve, fluksin turistik dhe riskun natyror. Po aq e përsëritur ishte kërkesa që një pjesë më e madhe e rentës së burimeve natyrore, mineralet, hidroenergja, pyjet dhe ujërat, të kthehet në investime në territoret ku gjenerohen.



Taksa e pronës për banor

Figura 8. Taksa e pronës për banor (në euro), 2023: krahasim rajonal. Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

9. Fragmentimi i investimeve publike

Investimet vendore në shumë bashki mbeten të copëzuara në projekte të vogla, pa lidhje me standardet e shërbimit dhe pa efekt transformues. Ky fragmentim, i përshkruar si “pulverizim” në raportet e performancës, e dobëson ndikimin real të shpenzimeve kapitale. Në vitin 2025, rreth 22% e buxhetit vendor u përdor për investime kapitale, ndërsa rreth 45,7% shkoi për paga dhe rreth 32,3% për shpenzime operative. Pamja sipas bashkive është e diferencuar: 12 bashki shpenzojnë vetëm 1-10% të buxhetit për investime, 24 bashki nga 11 deri në 20%, 18 bashki nga 21 deri në 30%, ndërsa vetëm 7 bashki (Librazhd, Tiranë, Dimal, Shijak, Patos, Himarë, Kamëz) tejkalojnë pragun 31%. Pothuajse të njëjtat bashki me peshë të ulët investimesh në buxhet kanë gjithashtu kapacitet fiskal të ulët në mbledhjen e taksave dhe tarifave vendore, gjë që krijon një rreth vicioz të nën-investimit kronik. Bashki më të konsoliduara do të mundësonin një planifikim më strategjik, me projekte më të mëdha dhe me ndikim real transformues.

3.3 Cilësia e shërbimeve publike

3.3.1 Performanca e ushtrimit të funksioneve të vetëqeverisjes vendore

Vlerësimi i performancës së ushtrimit të funksioneve të vetëqeverisjes vendore është thelbësor për të vlerësuar efektet reale të reformës administrativo-territoriale dhe të decentralizimit të viteve 2014-2015. Në kuptimin e këtij dokumenti, performanca nuk lidhet vetëm me transferimin formal të kompetencave tek bashkitë, por me aftësinë e tyre për t'i ushtruar këto kompetenca në mënyrë efektive, të vazhdueshme dhe me cilësinë e kërkuar për qytetarët. Për këtë arsye, analiza nuk kufizohet në shqyrtimin e kuadrit ligjor, por fokusohet në rezultatet konkrete të ushtrimit të funksioneve dhe në tendencën e tyre në më shumë se një dekadë pas reformës administrativo-territoriale.

Vlerësimi mbështetet në disa burime plotësuese informacioni që analizojnë performancën nga këndvështrime të ndryshme. Burimet kryesore janë analiza funksionale e vetëqeverisjes vendore (në vijim “analiza funksionale”) dhe Sistemi Kombëtar i Matjes së Performancës 2024 (SMP), por edhe raportet kombëtare të monitorimit të decentralizimit dhe analizat financiare të funksioneve vendore. Analiza funksionale ka shqyrtuar ushtrimin e 41 funksioneve të përcaktuara në Ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, duke kombinuar analizën dokumentare për të 61 bashkitë me vlerësime në terren në një kampion përfaqësues prej 15 bashkish, ndërsa SMP monitoron performancën e bashkive përmes më shumë se 100 treguesve që mbulojnë funksionet dhe shërbimet kryesore vendore.

Në përgjithësi, të dhënat tregojnë se reforma administrativo-territoriale dhe procesi i decentralizimit kanë sjellë një përmirësim të dukshëm të performancës së funksioneve të vetëqeverisjes vendore. Krahasuar me vitet e para pas reformës, bashkitë kanë konsoliduar strukturat administrative, kanë fituar përvojë në ushtrimin e kompetencave të reja dhe kanë përmirësuar planifikimin, menaxhimin financiar dhe organizimin e shërbimeve publike. Kjo prirje konfirmohet edhe nga SMP, i cili evidenton një përmirësim gradual të rezultateve në një numër të konsiderueshëm treguesish nga një vit në tjetrin.

Një panoramë të ngjashme paraqet edhe analiza funksionale. Rezultatet tregojnë se nga 41 funksionet e analizuara, 4 funksione vlerësohen me nivel të mirë ushtrimi, 21 funksione me nivel të kënaqshëm, 10 funksione me nivel të pamjaftueshëm dhe 6 funksione rezultojnë të paushtruara ose të ushtruara në mënyrë shumë të kufizuar. Megjithëse bashkitë kanë bërë progres të konsiderueshëm në ushtrimin e përgjegjësisë së tyre, ritmi i përmirësimit nuk ka qenë i njëjtë për të gjitha funksionet dhe niveli i performancës ndryshon ndjeshëm sipas natyrës së tyre.

Duke ndërthurur të dhënat e disponueshme, funksionet mund të grupohen në tre kategori sipas nivelit të performancës së tyre.

Grupi i parë përfshin funksionet që ushtrohen në mënyrë të kënaqshme në shumicën e bashkive. Në këtë kategori bëjnë pjesë administrimi i shërbimit të pastrimit, ndriçimi publik, administrimi i tregjeve publike, mirëmbajtja e parqeve dhe hapësirave publike, arsimi parashkollor (pjesa kryesisht administrative e funksionit), aktivitetet kulturore dhe sportive, mbrojtja nga zjarri, policia bashkiake dhe një pjesë e mirë e shërbimeve administrative. Për këto funksione, analiza evidenton një nivel relativisht të lartë konsolidimi institucional, procedura më të standardizuara dhe organizim më të qëndrueshëm në dhënien e shërbimit.

Grupi i dytë përfshin funksione që kanë shënuar progres, por ku performanca mbetet e dobët dhe e pabarabartë ndërmjet bashkive të ndryshme. Në këtë kategori bëjnë pjesë planifikimi i territorit, infrastruktura rrugore vendore, transporti publik, mbrojtja civile, fondi social, bibliotekat dhe një pjesë e funksioneve të administrimit të infrastrukturës teknike. Për këto funksione, niveli i organizimit, kapacitetet profesionale dhe cilësia e shërbimit nuk janë ende të njëjta në të gjithë territorin.

Grupi i tretë përfshin funksionet që vazhdojnë të paraqesin performancën më të ulët: zhvillimi ekonomik vendor, mbështetja për biznesin e vogël, organizimi i shërbimeve në mbështetje të zhvillimit ekonomik, informacioni dhe këshillimi për bujqësinë dhe zhvillimin rural, mbrojtja e biodiversitetit, si edhe funksionet që lidhen me mbrojtjen e ajrit, ujit, tokës dhe ndotjen akustike. Për këto funksione, organizimi institucional, burimet njerëzore dhe financimi nuk janë konsoliduar ende në përputhje me përgjegjësitë ligjore.

Një nga përfundimet më të rëndësishme të analizës funksionale është se performanca nuk ndikohet në të njëjtën masë nga madhësia e bashkisë për të gjitha funksionet. Për këtë qëllim, analiza zhvillon indeksin e ndjeshmërisë ndaj madhësisë (Size Sensitivity Index, SSI), i cili mat shkallën në të cilën performanca e një funksioni varet nga madhësia e njësisë dhe nga ekonomitë e shkallës. Rezultatet tregojnë se për disa funksione, si ndriçimi publik, menaxhimi i mbetjeve, administrimi i pyjeve dhe kullotave, arsimi parashkollor, dhe shërbimet sociale, performanca përmirësohet dukshëm në bashkitë me kapacitete më të mëdha. Në të kundërt, funksione si planifikimi i territorit, mbrojtja civile, policia bashkiake, aktivitetet kulturore, infrastruktura rrugore apo bibliotekat mund të realizohen në mënyrë të kënaqshme edhe nga bashki me madhësi të ndryshme. Ndërsa funksionet me performancën më të ulët, si zhvillimi ekonomik vendor apo mbrojtja e mjedisit, nuk shpjegohen vetëm nga madhësia, por reflektojnë edhe kufizime institucionale, ligjore dhe organizative. Madhësia territoriale, pra, është një faktor i rëndësishëm, por duhet analizuar gjithmonë në ndërveprim me kapacitetet financiare, organizimin institucional, burimet njerëzore dhe qartësinë e kuadrit ligjor.

3.3.2 Sfidat konkrete të cilësisë së shërbimeve

Panorama e mësipërme e performancës përkthehet në pesë sfida konkrete të cilësisë së shërbimeve, të cilat vijojnë numërimin e sfidave të këtij kapitulli.

10. Hendekë të thellë në ofrimin e shërbimeve bazë

Raporti i Matjes së Performancës evidenton se 17 bashki nuk e ofrojnë fare shërbimin e çerdheve, ndërsa shkalla mesatare e regjistrimit në çerdhe është vetëm 12,5%. Në arsimin parashkollor, shkalla e regjistrimit në kopshte publike arrin në 44% në nivel kombëtar, por me diferenca të thella mes bashkive. Ndër shërbimet e tjera bazë, lidhja e banesave me rrjetin e kanalizimeve arrin mesatarisht rreth 61% në shkallë vendi, por varion nga pothuajse mbulim i plotë në disa qendra urbane deri nën 5% në disa bashki rurale. Kjo tregon se rritja agregate e performancës nuk përkthehet ende në një standard minimal të garantuar dhe se qytetarët marrin shërbime thellësisht të ndryshme në varësi të vendbanimit.

11. Mungesa e standardeve minimale të shërbimit

Nuk ekzistojnë ende standarde minimale të detyrueshme për shumë funksione vendore. Në shumicën e rasteve legjislacioni përcakton përgjegjësinë e bashkisë për ofrimin e një shërbimi, por nuk përcakton në mënyrë të njëtrajtshme nivelin minimal të cilësisë, mbulimit ose aksesit që duhet t'u garantohet qytetarëve; për pasojë, performanca vlerësohet kryesisht në mënyrë relative, duke krahasuar bashkitë me njëra-tjetrën dhe jo në raport me një standard kombëtar të unifikuar. Cilësia e shërbimit ndryshon rrënjësisht: të dhënat për vitin 2025 tregojnë se shpenzimet për investime për banor variojnë nga rreth 35.407 lekë/banor në Himarë dhe 15.695 lekë/banor në Kamëz e 15.545 lekë/banor në Tiranë, deri në vetëm rreth 1.120-1.834 lekë/banor në bashki si Kavajë, Berat, Devoll, Kurbin, Tepelenë e Lushnjë. Edhe shpenzimet për personel për banor ndryshojnë gjerësisht, nga rreth 7.989 lekë/banor (Shkodër) deri në mbi 36.975 lekë/banor (Fushë-Arrëz). Pa standarde minimale të garantuara, shërbimi që merr qytetari shqiptar varet nga vendi ku jeton, jo nga e drejta e tij si qytetar. Zhvillimi gradual i standardeve minimale kombëtare të shërbimeve duhet të konsiderohet si një nga instrumentet kryesore për rritjen e performancës dhe forcimin e llogaridhënies së bashkive.

12. Hendeku mes kompetencës ligjore dhe kapacitetit real

Një nga problemet më të thella të procesit të decentralizimit nuk qëndron te vetë transferimi ligjor i kompetencave, por te mungesa e kushteve që e bëjnë atë transferim funksional në praktikë. Reforma administrativo-territoriale e vitit 2014 u kaloi bashkive një sërë funksionesh të reja, duke i shoqëruar ato me burime financiare, kapacitete njerëzore dhe instrumente teknike të kufizuara, por të domosdoshme për t'i ushtruar. Megjithatë, përgjatë viteve vihet re një hendek mes detyrimit ligjor dhe kapacitetit zbatues i cili shfaqet qartë kur analizohen funksione specifike. Rasti i administrimit të fondit pyjor dhe kullësor publik është një shembull i qartë: ky funksion u transferua me ligj të bashkitë, por në vitin 2023 rreth dy të tretat e bashkive nuk kishin asnjë plan mbarështimi. Edhe në 2024, vetëm 19% e sipërfaqes totale të pyjeve ishte e mbuluar me plane, ndërsa stafi për pyje mbetet në një nivel kritik: më pak se 1 punonjës për pyje për 1.000 hektarë. Një numër kompetencash të transferuara pas reformës së 2014 vazhdojnë të mbeten pa burime të mjaftueshme njerëzore të specializuara, instrumente teknike dhe financim, dhe për pasojë, funksioni mbetet në letër.

13. Shërbimet digjitale të pazhvilluara

Modernizimi i qeverisjes vendore sot lidhet ngushtë me aftësinë e bashkive për të ofruar shërbime digjitale të shpejta, transparente dhe të aksesueshme për qytetarët. Ndërsa niveli qendror ka bërë përparim të ndjeshëm në digjitalizimin e shërbimeve përmes platformave të integruara, pushteti vendor mbetet ende shumë hapa prapa në këtë drejtim. Kjo pabarazi teknologjike mes qendrës dhe bashkive rrezikon të krijojë një ndarje të re: qytetarë që përfitojnë shërbime moderne kombëtare, por hasin procedura të vjetruara dhe manuale kur i drejtohen njësisë së tyre vendore. Raporti i Performancës identifikon se shërbimet digjitale në nivel vendor mbeten të fragmentuara dhe të paintegruara me regjistrat kombëtarë. Pa platforma të unifikuara dhe pa kapacitet IT vendor, digjitalizimi nuk mund të jetë një proces i njëtrajtshëm kombëtar. Në dëgjesat publike, digjitalizimi u vlerësua si mjet i rëndësishëm për të ulur distancën mes qytetarit dhe administratës, por u theksua njëkohësisht se ai nuk e zëvendëson shërbimin fizik, sidomos për të moshuarit, personat me aftësi të kufizuara dhe zonat me akses të kufizuar.

14. Varësia nga qytetet e mëdha për shërbime bazë

Ndarja territoriale nuk ka vetëm dimension administrativ; ajo përcakton drejtpërdrejt mënyrën si njerëzit jetojnë, lëvizin dhe marrin shërbime. Një model territorial funksionon vetëm kur kufijtë e njësive vendore pasqyrojnë modelet reale të lëvizjes, punësimit dhe konsumit të shërbimeve nga qytetarët. Kur këta kufij mbështeten kryesisht në trashëgiminë historike apo në rrethana të momentit, ndodh që disa njësi të kenë statusin e bashkisë, ndërkohë që në praktikë e kanë të vështirë të ofrojnë të gjithë gamën e funksioneve dhe shërbimeve që pritet nga një qendër vendore. Në praktikë, disa bashki të vogla nuk kanë as noter, as farmaci, as transport publik, as shërbime bankare. Qytetarët udhëtojnë drejt qendrave urbane më të mëdha edhe për nevojat më elementare, çka tregon se kufijtë administrativë nuk përputhen gjithmonë me realitetin e jetës së përditshme.

3.3.3 Faktorët që shpjegojnë dallimet në performancë dhe implikimet për reformën

Dallimet e evidentuara në performancën e funksioneve shpjegohen nga ndërveprimi i tre grupeve të faktorëve, me intensitet të ndryshëm sipas natyrës së secilit funksion. Grupi i parë përfshin faktorët normativë si qartësinë e kuadrit ligjor, ndarjen e kompetencave dhe standardet minimale të shërbimeve. Funksionet me kompetenca të qarta e të konsoliduara (pastrimi,

ndriçimi, hapësirat publike, shërbimet administrative) paraqesin performancë më të qëndrueshme, ndërsa funksionet me përgjegjësi të ndara ndërmjet bashkive, ministrive dhe agjencive kombëtare (pyjet, mbrojtja civile, mjedisi, zhvillimi rural, ujitja e kullimi) ndikohen fort nga cilësia e koordinimit ndërinstytucional; për to, përmirësimi kërkon para së gjithash qartësim kompetencash dhe forcim koordinimi, më shumë sesa ndryshim të organizimit territorial.

Grupi i dytë përfshin faktorët organizativë: kapacitetet profesionale, financimin dhe organizimin institucional. Për funksionet me intensitet të lartë ekspertize (planifikimi i territorit, pyjet, mjedisi, infrastruktura teknike), performanca varet drejtpërdrejt nga disponueshmëria e inxhinierëve, urbanistëve dhe specialistëve; profile që bashkitë e vogla nuk i mbajnë dot. Për funksionet me intensitet burimesh njerëzore (arsimi parashkollor, çerdhet, shërbimet sociale, kultura), sfida është stabiliteti dhe zhvillimi i stafit, ndërsa për funksionet me intensitet investimesh (mbetjet, ujitja, rrugët, mbrojtja nga përmblytjet) mungesa e fondeve të mirëmbajtjes reflektohet drejtpërdrejt në cilësinë e shërbimit. Modelet e financimit, pra, duhet të përshtaten me karakteristikat e secilit funksion dhe jo t'i trajtojnë kompetencat vendore në mënyrë uniforme.

Grupi i tretë përbëhet nga faktorët strukturorë: karakteristikat territoriale e demografike, madhësia e bashkisë dhe ekonomitë e shkallës. Shpopullimi, plakja, turizmi sezonal dhe ndryshimet klimatike pritet ta rrisin peshën e këtij grupi në vitet në vijim. Siç tregoi analiza e SSI-së, për një pjesë të funksioneve madhësia përmirëson ndjeshëm rezultatet, ndërsa për të tjera performanca mund të arrihet edhe përmes bashkëpunimit ndërbashkiak, strukturave të përbashkëta ose organizimit të funksionit në një nivel më të gjerë territorial.

Ky përfundim ka një implikim të drejtpërdrejtë për reformën: nuk ekziston një model unik organizimi që garanton performancë të lartë për të gjitha funksionet. Sfida kryesore e fazës së ardhshme të decentralizimit nuk është më transferimi i funksioneve tek bashkitë, por rritja e performancës së këtyre funksioneve, përmes një qasjeje të diferencuar, në të cilën organizimi institucional, kuadri ligjor, standardet e shërbimeve, financimi dhe kapacitetet profesionale përshtaten me karakteristikat e secilit funksion publik. Vetëm në këtë mënyrë reforma administrativo-territoriale mund të evoluojë nga një reformë e strukturave administrative në një reformë të orientuar drejt performancës, cilësisë së shërbimeve dhe krijimit të vlerës publike për qytetarët.

3.4 Kapacitetet institucionale dhe burimet njerëzore

15. Mungesa kritike e burimeve njerëzore

Të dhënat e performancës tregojnë se bashkitë e mëdha kanë administrata më të qëndrueshme, raport më efikas staf/banor dhe nivele më të ulëta rotacioni. Diferenca në staf midis bashkisë më të vogël dhe më të madhe arrin deri në 5 herë. Sipas të dhënave të Drejtorisë së Financave Vendore, raporti i banorëve për një punonjës të aparatit të bashkisë ka kaluar nga rreth 230 banorë për punonjës (2014) në rreth 341 banorë për punonjës (2025), një tregues i përmirësimit të efikasitetit pas reformës. Megjithatë, pamja sipas bashkive mbetet e pabarabartë: në bashki si Pustec, Fushë-Arrëz, Pukë, Himarë e Rogozhinë, raporti është nën 100 banorë për punonjës aparatit, duke prodhuar kosto fikse shumë të larta për banor; në bashkitë e mëdha, ky raport tejkalon 350 deri në 470 banorë për punonjës. Pozicione kyçe në financa, prokurime, planifikim, IT, mjedis dhe shërbime emergjente mbeten të pambuluara në bashkitë e vogla. Pa burime njerëzore të mjaftueshme dhe të kualifikuara, decentralizimi mbetet koncept ligjor pa rezultat konkret për qytetarët.

16. Rotacioni i lartë i stafit

Sipas të dhënave të Raportit të Performancës, shkalla e rotacionit të punonjësve nën drejtimin e kryetarëve të rinj arrin 17,1%, krahasuar me 10,3% kur kryetarët nuk ndryshojnë. Shkalla e rotacionit të volitshëm konsiderohet nën 5%. Ky nivel i lartë rotacioni sjell humbjen e kujtesës institucionale, ndërpret projektet në zbatim dhe dobëson cilësinë e administratës. Bashkitë më të mëdha, me struktura më të qëndrueshme dhe më shumë pozicione teknike, e amortizojnë më mirë këtë efekt.

17. Trajnimi i pamjaftueshëm

Tirana spikat me 14% të stafit të trajnuar, ndërsa në bashkitë e vogla vetëm 8-10% e stafit ka përfituar trajnime. Pa trajnim të vazhdueshëm në fusha si planifikimi, financat, menaxhimi i territorit, shërbimet sociale dhe integrimi evropian, funksionet e transferuara nuk ushtrohen sipas standardeve. Reforma e ardhshme duhet të mbështetet në zona funksionale ku rekrutimi profesional, trajnimet e vazhdueshme dhe stabiliteti institucional janë realisht të mundshme.

18. Funksionet ndërbashkiake janë sporadike

Jo çdo problem i qeverisjes vendore kërkon domosdoshmërisht ndryshimin e kufijve administrativë; në shumë raste, sfidat e shërbimeve mund të adresohen edhe përmes bashkëpunimit mes njërive fqinje. Ky model, i njohur gjerësisht në praktikën evropiane, e sheh bashkëpunimin ndërvendor si një alternativë fleksibël ndaj konsolidimit. Megjithatë, që një mekanizëm i tillë të funksionojë, nuk mjafton parashikimi ligjor, por duhen edhe kushtet institucionale e financiare që e bëjnë atë të zbatueshëm. Ligji nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore parashikon që dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore të ushtrojnë funksione komplekse përmes bashkëpunimit. Megjithatë, në praktikë ky bashkëpunim mbetet sporadik. Bashkitë nuk kanë as kulturën institucionale, as instrumentet teknike, as nxitjet financiare për të bashkëpunuar në shërbime të përbashkëta.

3.5 Integrimi evropian

19. 70% e legjislacionit të BE-së zbatohet në nivel vendor

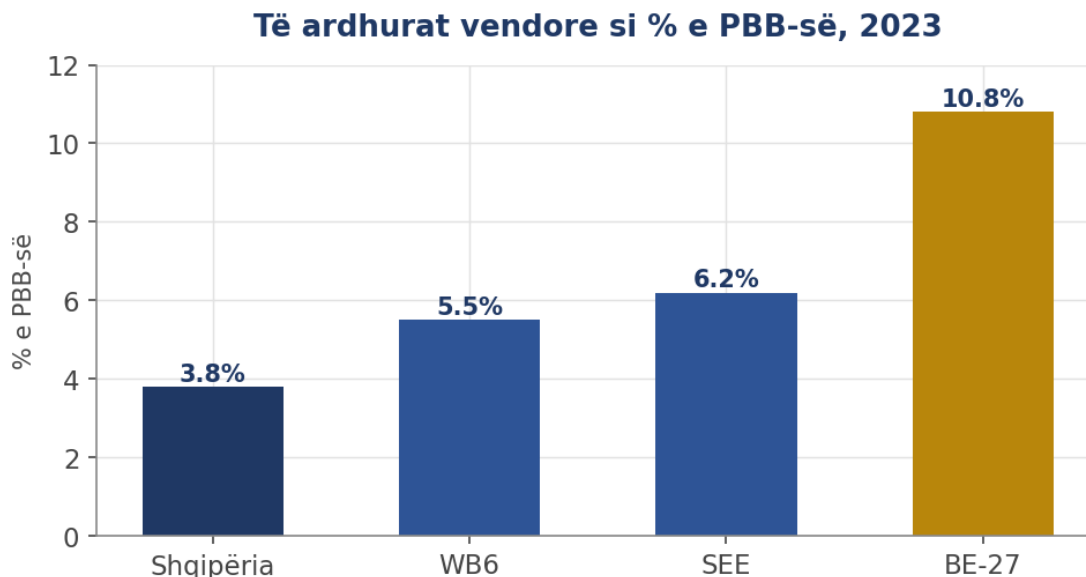
Procesi i integritimit evropian kërkon që pushteti vendor të jetë i aftë të zbatojë një pjesë të konsiderueshme të legjislacionit të Bashkimit Evropian, rreth 70 për qind të tij. Nga menaxhimi i mjedisit dhe energjisë, te planifikimi i territorit, zhvillimi urban dhe shërbimet publike, bashkitë duhet të jenë të përgatitura institucionalisht për këtë rol. Shumica e bashkive të vogla nuk kanë as kapacitetin administrativ, as ekspertizën teknike, as burimet financiare për të përmbushur kërkesat e *acquis communautaire*. Kjo pasqyrohet edhe në aftësinë për të thithur fondet evropiane: në vitin 2023 rreth 53 bashki përfituan grante në vlerën e 46,2 milionë eurove, çka dëshmon një përparim inkurajues, ndonëse potenciali i plotë mund të realizohet vetëm me forcimin e stafit të specializuar për projekt-menaxhim. Në këtë kuadër, edhe ekuilibri territorial mbetet një element i rëndësishëm i procesit, pasi Bashkimi Evropian i kushton vëmendje të veçantë kohezionit dhe zhvillimit të balancuar mes qendrës dhe rajoneve. Përgatitja e bashkive për *acquis*-në është, pra, një objektiv i përbashkët, që kërkon investim të vazhdueshëm në kapacitetet vendore dhe organizim në nivel rajonal, sipas një praktike të njohur në vendet e Bashkimit Evropian.

20. Përthithja e fondeve evropiane

Teksa Shqipëria avancon drejt anëtarësimit në Bashkimin Evropian, fondet e paraanëtarësimit dhe më vonë ato strukturore e të kohezionit do të kalojnë gjithnjë e më shumë përmes pushtetit vendor, duke e kthyer kapacitetin absorbues të bashkive në një tregues të drejtpërdrejtë të gatishmërisë së vendit. Përthithja e këtyre fondeve nuk varet vetëm nga aplikimi, por nga një zinxhir i tërë aftësish institucionale: hartimi i projekteve të pranueshme, sigurimi i bashkëfinancimit vendor, prokurimi në përputhje me rregullat evropiane dhe raportimi financiar e monitorimi i rezultateve sipas standardeve të kërkuara. Pikërisht në këto hallka bashkitë e vogla dhe të fragmentuara hasin vështirësitë më të mëdha, pasi u mungon masa kritike administrative për të mbajtur staf të specializuar dhe struktura të qëndrueshme projekt-menaxhimi. Përvoja e vendeve që janë anëtarësuar më parë e konfirmon rëndësinë e arkitekturës territoriale për këtë proces: reforma polake e vitit 1999, që ndërtoi sistemin treshkallësh gmina-powiat-województwo, konsiderohet themeli institucional i suksesit të Polonisë në përthithjen e fondeve strukturore. Rrjedhimisht, konsolidimi territorial nuk është thjesht një çështje efikasiteti të brendshëm, por një parakusht për të reduktuar rrezikun e mos-përthithjes në fazën e zbatimit, një rrezik që do të përkthehej në humbje burimesh, vonesa në konvergjencën me BE-në dhe kosto oportune si për bashkitë, ashtu edhe për vendin në tërësi.

21. Standardet e kohezionit territorial të BE-së

Bashkimi Evropian promovon politika kohezioni që synojnë reduktimin e hendekeve zhvillimore mes rajoneve. Modeli aktual shqiptar, i shënuar nga asimetri të thella territoriale ku pjesa dërrmuese e të ardhurave të veta vendore përqendrohet te pak qendra të mëdha, bie ndesh me këtë parim themelor të kohezionit evropian. Krahasimi me standardet ndërkombëtare e bën hendekun edhe më të dukshëm: si të ardhurat vendore për banor, ashtu edhe shpenzimet për investime për banor mbeten ndjeshëm më të ulëta se mesatarja e Bashkimit Evropian dhe e OECD-së, siç shihet në Figurën 9. Në këtë kontekst, reforma territoriale duhet të synojë një ekuilibër më të drejtë mes qendrave ekonomike dhe zonave periferike, duke garantuar që çdo qytetar, pavarësisht vendbanimit, të ketë akses të krahasueshëm në shërbimet bazë dhe mundësi të barabarta zhvillimi.



Të ardhurat vendore si % e PBB

Figura 9. Të ardhurat vendore si % e PBB-së, 2023: Shqipëria përballë rajonit dhe BE-27. Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve, 2026.

22. Afati i vitit 2030 dhe cikli zgjedhor 2027

Në horizontin strategjik të vitit 2030, ku Shqipëria synon të jetë anëtare e Bashkimit Evropian, vendi duhet të ketë bashki më të konsoliduara financiarisht, administrata vendore më profesionale dhe shërbime publike që afrohen me standardet evropiane. Komisioni i Venecias rekomandon që ndryshimet territoriale të realizohen të paktën një vit përpara zgjedhjeve vendore. Me zgjedhje në 2027, reforma duhet të përfundojë brenda vitit 2026, duke e bërë këtë moment një afat kritik. Shtyrja do të humbte një cikël të tërë zgjedhor dhe do të vononte përgatitjet për fazën finale të integritimit evropian: pushtetit vendor do t'i duhej të hynte në periudhën e anëtarësimit dhe të fondeve të kohezionit me një arkitekturë territoriale të pareformuar.

3.6 Qeverisja dhe demokracia vendore

23. Subsidiariteti i pacenuar

Një nga parimet themelore mbi të cilat ngrihet vetëqeverisja vendore është ai i subsidiaritetit, ideja se vendimet duhen marrë sa më pranë njerëzve që preken prej tyre. Por afërsia me qytetarin ka kuptim vetëm kur shoqërohet me aftësinë reale për të vepruar; përndryshe, ajo mbetet një premtim formal pa efekt praktik. Karta Evropiane e Autonomisë Vendore kërkon që funksionet publike të ushtrohen sa më afër qytetarit, por vetëm aty ku ekzistojnë kapacitetet reale për t'i realizuar ato me efektivitet. Sot, shumë funksione janë formalisht “afër” qytetarit, por nuk ushtrohen realisht për mungesë kapaciteti administrativ, njerëzor dhe financiar. Reforma e ardhshme duhet të ndërtojë një ekuilibër më të qartë mes afërsisë me qytetarin dhe kapacitetit real për ofrim shërbimi.

24. Transparenca dhe llogaridhënia e pabarabartë

Transparenca dhe llogaridhënia janë ndër treguesit më të drejtpërdrejtë të shëndetit të një qeverisjeje vendore, sepse përcaktojnë sa lehtë mund ta kontrollojë qytetari pushtetin që e përfaqëson. Megjithatë, shifrat mesatare kombëtare shpesh krijojnë një përshtypje më optimiste sesa realiteti në terren. Sipas raportit të performancës, shumica e bashkive përmbushin detyrimet e tyre ligjore për transparencë, me mbi 91% të vendimeve të publikuara online dhe 88% të konsultimeve publike të realizuara. Megjithatë, kjo statistikë agregate fsheh dallime të mëdha mes bashkive. Bashkitë e vogla, me kapacitete më të kufizuara, mbeten shumë prapa në transparencë dhe llogaridhënie reale ndaj qytetarëve. Bashki më të konsoliduara do t'i bënin këto standarde më të arritshme.

25. Pjesëmarrja qytetare e dobët

Legjitimiteti i qeverisjes vendore nuk buron vetëm nga zgjedhjet periodike, por edhe nga mundësia e vazhdueshme e qytetarëve për të marrë pjesë në vendimet që formësojnë jetën e tyre të përditshme. Kur kjo pjesëmarrje mungon, largësia mes institucionit dhe komunitetit thellohet, veçanërisht në zonat më të izoluara. Mungojnë mekanizmat e institucionalizuar të pjesëmarrjes qytetare, veçanërisht në zonat ish-komunale. Për qytetarët që jetojnë larg qendrës së bashkisë, ndërveprimi me qeverisjen vendore është i kufizuar. Reforma duhet të ndërtojë

instrumente të detyrueshme konsultimi, dokumentim të reagimit dhe mekanizma transparence, për të garantuar që legjitimiteti i procesit të jetë po aq i rëndësishëm sa cilësia teknike e zgjidhjes. Çdo ndërhyrje në kufij, funksione apo arkitekturë financiare duhet të shoqërohet me standarde minimale konsultimi.

3.7 Përvoja ndërkombëtare dhe sfidat e së ardhmes

26. Trendi global i konsolidimit territorial

Pothuajse të gjitha vendet e Evropës kanë kaluar nëpër reforma konsolidimi territorial: Danimarka uli komunat nga 271 në 98, Estonia nga 213 në 79, Letonia; në dy valë, 2009 dhe 2021, nga rreth 500 në 43, ndërsa Greqia zbatoi reformën Kallikratis duke i reduktuar njësitë nga 1.034 në 325. Përvoja tregon se konsolidimi rrit cilësinë e shërbimeve kur shoqërohet me kapacitete reale dhe se korrigjimi periodik është pjesë normale e jetës institucionale të një vendi. Shqipëria nuk po bën diçka të pazakontë; ajo po ndjek një rrugë të provuar. Pas reduktimit nga 373 njësi në 61 bashki, bashkia mesatare shqiptare ka sot rreth 39.400 banorë, afër shtatë herë mbi mesataren e BE-së.

27. Zonat funksionale si model i ri qeverisjeje

OECD-ja dhe Bashkimi Evropian promovojnë konceptin e zonave funksionale urbane, zona ku njerëzit jetojnë, punojnë dhe marrin shërbime pavarësisht kufijve administrativë. Raporti mbi reformën thekson se shpërndarja e re e popullsisë, flukset ditore të punës, aksesit në shërbime dhe dinamikën ekonomike duhet të përdoren si bazë analitike për çdo korrigjim territorial. Kjo qasje e lidh reformën me jetën reale të qytetarëve, jo me kufij historikë. Të dhënat gjeografike e mbështesin një qasje të tillë edhe në rastin shqiptar: distanca mesatare e vendbanimeve deri te qendra më e afërt urbane është rreth 9,6 km dhe rreth 94% e vendbanimeve ndodhen brenda 20 km nga një qendër, çka tregon se harta funksionale reale e vendit është shumë më e lidhur nga sa sugjeron copëzimi administrativ. Pikërisht mospërputhja mes kufijve administrativë dhe zonave funksionale reale është identifikuar nga raporti i dëgjësive si një nga gjashtë problemet strukturore të qeverisjes vendore shqiptare. Boshti Tiranë-Durrës, për shembull, përqendron afër një të tretën e banorëve në më pak se 9% të territorit.

28. Ndryshimet klimatike si sfida territoriale

Përmbytjet, zjarret pyjore dhe thatësitë kërkojnë kapacitet menaxhimi emergjence që bashkitë e vogla nuk e kanë. Raporti i Performancës tregon se në nivel kombëtar rezulton rreth 1 zjarrfikës për çdo 1.500 banorë, por bashkitë e vogla (deri në 10.000 banorë) kanë një tregues prej 4 zjarrfikësish për 1.500 banorë, ndërsa bashkitë mbi 50.000 kanë mesatarisht 0,6 zjarrfikës. Rezilienca klimatike kërkon njësi më të mëdha, me burime të mjaftueshme, flota zjarrfikëse dhe plane emergjence reale. Në praktikën evropiane, mbrojtja nga zjarri dhe emergjencat civile organizohen zakonisht në shkallë ndërbashkiake ose rajonale, sepse një ekip me pak persona të një njësi shumë e vogël është ose joefikas, ose i pamundur të mbahet.

29. Revolucioni digjital kërkon shkallë

Qeverisja elektronike, të dhënat e hapura dhe qytetet inteligjente kërkojnë investime të mëdha në infrastrukturë IT, të cilat bashkitë e vogla nuk mund t'i përballojnë individualisht. Modernizimi i qeverisjes vendore, i identifikuar si prioritet edhe nga raportet e performancës, kërkon njësi me masë kritike të mjaftueshme për të justifikuar investimet teknologjike. Konsolidimi krijon

mundësinë e platformave të përbashkëta digjitale me standarde të unifikuara. Ky hendek teknologjik shfaqet qartë edhe te transparenca: ndërsa mesatarisht rreth 91% e vendimeve publikohen online, disa bashki të vogla e periferike mbeten nën 40%. Njësi me masë kritike më të madhe mund të mbajnë staf IT dhe platforma të përbashkëta që i bëjnë këto standarde më të arritshme për të gjithë.

30. Konkurrueshmëria territoriale në kontekstin evropian

Në kontekstin e integritimit evropian, territoret konkurrojnë për investime, talente dhe fonde. Bashki të fragmentuara nuk kanë kapacitetin për marketing territorial, për krijimin e zonave ekonomike apo për lidhjen e partneriteteve strategjike me rajone të tjera evropiane. Vetëm njësi të konsoliduara, me kapacitet teknik, vizion strategjik dhe masë kritike të mjaftueshme, mund të konkurrojnë në tregun evropian të zhvillimit territorial dhe të përthithin fondet e kohezionit. Për këtë arsye, raporti propozon ndërtimin e një niveli rajonal të ri, të përafërt me NUTS 2 të BE-së, me funksione të qarta dhe një Fond Zhvillimi Rajonal të dedikuar, si nivel ku planifikohet zhvillimi strategjik dhe përthithen fondet e kohezionit, të cilat zbatohen kryesisht në nivel rajonal e vendor dhe kërkojnë kapacitete që njësitë e vogla e të fragmentuara nuk i kanë.

3.8 Identiteti

31. Përkatësia historiko-politike

Reforma administrativo-territoriale prek drejtpërdrejt interesat politike të pushtetit vendor dhe të forcave parlamentare, duke e bërë procesin të ndjeshëm ndaj politizimit. Për këtë arsye, mazhoranca ka kontribuar me vullnet të plotë duke i dhënë Komisionit të Posaçëm mundësinë e bashkëkryesimit me opozitën dhe duke siguruar numër të barabartë përfaqësimi politik. I gjithë procesi bazohet në tregues të matshëm, kritere të publikuara dhe metodologji transparente. Në praktikë, reforma kalon përmes konsultimeve të gjera në tre nivele, dëgjesa territoriale, dëgjesa në komision dhe dëgjesa tematike, të dokumentuara mirë, me publikim të plotë të analizave teknike dhe mbështetje të ekspertëve të pavarur si garanci e procesit. Vetëm një reformë mbipartiake mund të prodhojë një hartë territoriale të qëndrueshme në kohë. Pikërisht ky konsensus i gjerë ka nisur të konturohet edhe rreth vetë drejtimit të reformës: duke shkuar drejt krijimit të një niveli koordinues rajonal dhe funksional, siç janë praktikatat më të mira në vendet e BE-së, si dhe një zvogëlim i numrit të bashkive, atje ku evidenca e justifikon. Një orientim i tillë, i ndërtuar mbi marrëveshje mes forcave politike, ka shumë më tepër gjasa të prodhojë një strukturë territoriale që u mbijeton cikleve zgjedhore.

32. Historia e territorit

Shqipëria ka një traditë të gjatë riorganizimesh territoriale që ka formësuar kujtesën kolektive mbi territorin. Gjatë periudhës osmane territori ndahej në vilajete e sanxhakë; Mbretëria krijoi prefekturat; sistemi socialist vendosi 26 rrethe, 67 qytete dhe 539 fshatra të bashkuara (1958-1990), të rritura në 36 rrethe (1990-1992). Me Kushtetutën e vitit 1998 dhe ligjin nr. 8653/2000 u kalua në 12 qarqe, 65 bashki dhe 309 komuna, ndërsa RAT 1 (2014) konsolidoi hartën në 12 qarqe dhe 61 bashki. Shumë qytetarë ende identifikohen me ish-komunën ose ish-rrethin. Komisioni për reformën duhet ta konsiderojë me kujdes këtë trashëgimi në arkitekturën e re të propozimeve finale. Mësimi kryesor i këtij historiku është i dyfishtë: asnjë hartë nuk ka qenë ndonjëherë përfundimtare, por qarku ka mbetur pothuajse gjithnjë një shtresë e qëndrueshme e organizimit territorial. Prandaj drejtimi që po merr formë sot nuk është as rikthim te copëzimi, as

një rindarje rrënjësore, por ruajtja e 12 qarqeve si bazë për një nivel rajonal funksional, e shoqëruar me një zvogëlim të numrit të bashkive, një ndryshim që e respekton vazhdimësinë historike pa e mohuar nevojën për shkallë.

33. Identiteti kulturor

Në analizën për reformën administrativo-territoriale, elementi identitar dhe ai i përkatësisë përbëjnë një dimension thelbësor që nuk mund të neglizhohet. Ndjenja e përkatësisë ndaj një territori, tradite apo komuniteti ndikon drejtpërdrejt në legjitimitetin e strukturave vendore dhe në pranimin e reformës nga qytetarët. Megjithatë, ky dimension duhet trajtuar me kujdes, pasi ekziston rreziku që debati të zhvendoset nga një analizë racionale dhe funksionale drejt një diskursi të mbingarkuar emocionalisht, duke lënë në hije nevojat konkrete administrative dhe operacionale për zhvillim. Në dëgjuesat publike të zhvilluara në qarqe gjatë periudhës prill–qershor 2026, ruajtja e identitetit lokal e krahinor dhe përfaqësimi i komuniteteve me veçori u shfaqën si ndër temat më të përsëritura, pothuajse në çdo qark. Pikërisht për këtë arsye, reforma duhet të arrijë një ekuilibër të qëndrueshëm mes respektimit të identitetit lokal dhe garantimit të efikasitetit, kapacitetit institucional dhe ofrimit cilësor të shërbimeve publike. Ky ekuilibër nënkupton edhe trajtim të diferencuar aty ku ai justifikohet objektivisht: njësi me veçori të theksuara minoritare ose identitare, apo njësi tepër të largëta gjeografikisht për t'u lidhur natyrshëm me një qendër tjetër, kërkojnë vlerësim të posaçëm rast pas rasti, në vend të zbatimit mekanik të kriterëve të përgjithshme.

3.9 Sfida politike

34. Raporti me territorin

Balanca midis efikasitetit administrativ dhe lidhjes emocionale të qytetarëve me territorin është sfida më delikate e çdo reforme territoriale. Analizat empirike dhe dëgjuesat nxorën qartë në pah se bashkitë joeficiente nuk përballojnë dot zbatimin e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve cilësore. Adresimi i inefficiencës së bashkive dhe ngritja e një niveli rajonal funksional, sipas praktikës më të mirë të Bashkimit Evropian (niveli NUTS 2), mund të ofrojnë një zgjidhje të pranueshme. Dëgjuesat e treguan se ky drejtim, e veçanërisht krijimi i nivelit rajonal, kishte një nga konsensuset më të gjera ndërmjet pjesëmarrësve.

35. Raporti me kushtetutshmërinë

Nenet 108-113 të Kushtetutës vendosin kufij të qartë për reformën, por lënë hapësirë për riorganizim. Numri i bashkive dhe kufijtë ndryshohen me ligj organik, me kusht që të merret mendimi i popullsisë (neni 108/2). Neni 110 përcakton që këshilli i qarkut formohet me zgjedhje të tërthortë; çdo kalim në zgjedhje të drejtpërdrejta kërkon ndryshim kushtetues me shumicë dy të tretash. Ky dallim është thelbësor: skenarët brenda terminologjisë ekzistuese realizohen me proces legjislativ normal, ndërsa ata me nivele të reja kërkojnë konsensus shumë më të gjerë. Vlerësimi kushtetues i çdo skenari është vendim strategjik, jo vetëm juridik. Praktikisht, adresimi i inefficiencës dhe rajonalizimi mund të realizohen kryesisht brenda terminologjisë kushtetuese ekzistuese, me proces legjislativ normal. Përkundrazi, krijimi i një niveli krejt të ri me zgjedhje të drejtpërdrejta do të kërkonte konsensusin dy të tretash, arsye më shumë pse rajoni strategjik konceptohet mbi qarkun, jo në vend të tij, duke shmangur pengesa kushtetuese të panevojshme.

36. Raporti me ndërkombëtarët

Partnerët ndërkombëtarë kanë luajtur rol të rëndësishëm në RAT 1 dhe pritet të jenë aktivë edhe në RAT 2. BE-ja ka ofruar financim dhe ekspertizë përmes IPA-s, UNDP ka mbështetur konsultime dhe ngritje kapacitetesh, Këshilli i Evropës ka vendosur standardet normative përmes Kartës Evropiane dhe Komisionit të Venecias, ndërsa SDC ka kontribuar në financat vendore. Megjithatë, reforma duhet të mbetet proces kombëtar me pronësi shqiptare, jo projekt donatorësh. Rekomandimet e Kartës Evropiane janë kornizë udhëzuese, por zbatimi përshtatet me kontekstin shqiptar. Bordi Këshillimor i Komisionit, me përfaqësim kombëtar e ndërkombëtar, ofron ekuilibrin e duhur mes mbështetjes së jashtme dhe sovranitetit vendimmarrës parlamentar. Mbështetja e jashtme merr vlerë të veçantë pikërisht në ndërtimin e nivelit rajonal, sepse fondet strukturore e të kohezionit të BE-së, si burimi më i madh i financimit pas anëtarësimit, janë më lehtë të programohen dhe përthithen në nivel rajonal.

37. Raporti me opozitën

Reforma territoriale kërkon legjitimitet të gjerë politik. Një reformë e miratuar vetëm nga mazhoranca rrezikon të bëhet objekt rishikimi pas çdo ndryshimi qeverisës. Përvoja e RAT 1 (2014) e ilustron këtë: mungesa e konsensusit të plotë la debat të hapur mbi legjitimitetin. Roli i opozitës është shumë i rëndësishëm për t'i dhënë procesit legjitimitet publik. Dialogu politik kërkon garanci procedurale reale, transparencë të plotë në analizat teknike dhe gatishmëri për kompromis. Këshillimi i Venecias mund të shërbejë si mekanizëm legjitimimi i jashtëm. Suksesi i reformës matet edhe nga aftësia për ta bërë atë mbipartiake, siç po synohet edhe në praktikë. Gjatë dëgjësave, krijimi i një niveli organizimi rajonal dhe funksional u mbështet nga përfaqësues të të dy krahëve politikë, kryetarë bashkish dhe shoqëria civile. Mbi këtë bazë të përbashkët mund të ndërtohet një marrëveshje mbipartiake që do të prodhonte një reformë konsensuale.



4

Kapitulli 4. Objektivat e reformës

4.1 Objektivi 1 – Bashki efikase

Objektivi i parë i reformës është krijimi i bashkive me kapacitet real për të ofruar shërbime cilësore, për të gjeneruar të ardhura të qëndrueshme dhe për të planifikuar investime afatgjata. Të dhënat e Sistemit Kombëtar të Matjes së Performancës konfirmojnë se masa kritike e popullsisë është faktor përcaktues i efikasitetit institucional: bashkitë me mbi 50.000 banorë arrijnë të mbajnë staf të specializuar në fusha si financa, prokurime, planifikim urban dhe teknologji informacioni, ndërsa ato nën 10.000 banorë shpesh nuk mbulojnë as kostot operative bazë. Të njëjtin drejtim tregon edhe analiza funksionale: bashkitë e vogla mbajnë dyfishin e punonjësve për 1.000 banorë krahasuar me të mëdhatë, ndërsa praktika evropiane, si kriteri danez i minimumit prej rreth 20.000 banorësh, e konfirmon lidhjen midis masës kritike dhe qëndrueshmërisë administrative. Ekonomia e shkallës ka prodhuar rezultate të matshme pas RAT 1 në bashkitë më të mëdha që u bashkuan me ish-komunat, ku konsolidimi solli administrata më të qëndrueshme, raport më efikas staf/banor dhe shpenzime për banor më të ulëta. Kjo logjikë funksionale, dhe jo thjesht formale, është pikërisht ajo që ka mundësinë t'i bëjë bashkitë realisht efikase.

4.2 Objektivi 2 – Bashki funksionale në hapësirën e BE-së

Procesi i integritimit evropian e bën të domosdoshëm objektivin e dytë: bashki që funksionojnë realisht në hapësirën institucionale të Bashkimit Evropian, jo thjesht në kuadrin formal kombëtar. Rreth 70% e legjislacionit komunitar gjen zbatim pikërisht në nivelin vendor, çka do të thotë se cilësia e qeverisjes vendore përcakton në masë të madhe ritmin dhe besueshmërinë e procesit të integritimit. Për t'iu përgjigjur këtij realiteti, bashkitë duhet të disponojnë instrumente moderne: qeverisje elektronike, prokurim publik elektronik, transparencë financiare në kohë reale dhe kapacitete profesionale për menaxhimin e fondeve IPA, ERDF dhe ESF. Të dhënat e SMP 2024 tregojnë se norma mesatare e suksesit të projekteve të BE-së arrin 36,4%, por kjo shifër fsheh pabarazi të thella mes bashkive: disa kanë kapacitete reale aplikimi dhe menaxhimi projektesh, ndërsa shumë të tjera nuk arrijnë as të hartojnë projekte konkurruese. Qëllimi i reformës nuk është konformiteti formal me kërkesat evropiane, por krijimi i bashkive realisht konkurruese në hapësirën evropiane, të afta të dialogojnë me institucionet e BE-së, të menaxhojnë fonde komplekse dhe të zbatojnë acquis në mënyrë substanciale.

4.3 Objektivi 3 – Ruajtja e identitetit lokal

Objektivi i tretë lidhet me një dimension që shpesh nënvlerësohet në reformat administrative: ruajtjen e identitetit lokal. Përvoja e RAT 1 dhe ajo e vendeve evropiane tregon se reformat territoriale që nuk kujdesen për identitetin përballen me rezistencë afatgjate dhe me erozion të legjitimitetit, edhe kur janë teknikisht të suksesshme. Identiteti vendor nuk është element dekorativ; ai është kusht i pranueshmërisë publike të reformës dhe i pjesëmarrjes qytetare në jetën e re institucionale. Reforma e re do të disponojë mekanizma konkretë për ruajtjen e këtij identiteti: emërtime historike të rrugëve, lagjeve dhe njësive administrative, simbole vendore zyrtare, festa tradicionale me mbështetje buxhetore të garantuar dhe kuota përfaqësimi për ish-komunat dhe fshatrat brenda strukturave të reja. Njësitë administrative (rreth 373 të trashëguara nga RAT 1) ekzistojnë pikërisht për të shërbyer si kornizë formale e këtij identiteti, edhe kur kufijtë e bashkive ndryshojnë. Në të njëjtën logjikë, çdo konsolidim i njësive do të kryhet brenda kufijve të qarkut përkatës, pikërisht për të ruajtur lidhjet identitare, historike dhe funksionale të

komuniteteve me territorin e tyre; ndërsa njësitë me veçori të theksuara minoritare a identitare, ose ato tepër të largëta për t'u lidhur natyrshëm me një qendër tjetër, do të trajtohen si raste të posaçme.

4.4 Objektivi 4 - Ekuilibri i efikasitetit dhe afërsisë

Çdo reformë territoriale përballët me një tension themelor: efikasiteti kërkon shkallë, ndërsa demokracia dhe shërbimi cilësor kërkojnë afërsi me qytetarin. Objektivi i katërt synon pikërisht ndërtimin e ekuilibrit mes këtyre dy logjikave, duke u mbështetur në parimin e subsidiaritetit të kodifikuar në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore: çdo funksion duhet të ushtrohet në nivelin më të afërt me qytetarin që ka kapacitetin real ta përmbushë. Në praktikë, kjo do të thotë se funksionet strategjike: planifikimi rajonal, infrastruktura ndërrurbane, mbrojtja civile dhe emergjencat, natyrshëm i takojnë një niveli më të lartë, ku shkalla siguron efikasitet dhe ekspertizë; ndërsa funksionet e përditshme si kopshtet, parqet, shërbimet sociale bazë, regjistri civil, duhet të mbeten sa më pranë qytetarit. Këtu qëndron roli i nivelit rajonal që po merr formë: rajonet do të kishin tri funksione themelore: ushtrimin e funksioneve me natyrë ndërbashkiake, pritjen dhe programimin e fondeve evropiane të kohezionit, si dhe mbulimin e funksioneve specifike për ato bashki që nuk arrijnë t'i ushtrojnë vetë. Përvojat evropiane ofrojnë modele të dëshmuara: Franca përmes interkomunaliteteve të organizuara rreth zonave funksionale, Danimarka përmes rajoneve shëndetësore me kompetenca të specializuara, Suedia përmes ndarjes së qartë bashki-rajon me funksione të kodifikuara në ligj.

4.5 Objektivi 5 - Zhvillim tërësor dhe uniform në territor

Objektivi i pestë e vendos në qendër parimin e kohezionit territorial: reforma duhet të prodhojë zhvillim tërësor dhe uniform në të gjithë territorin, jo vetëm rritje të zonave që tashmë janë më të zhvilluara. Të dhënat fiskale të vitit 2025 ilustronë pabarazinë aktuale: vetëm Bashkia Tiranë arkëton rreth 17,6 miliardë lekë, ose afërsisht 39% të të ardhurave kombëtare nga taksat dhe tarifatat vendore, ndërsa secila prej 47 bashkive të tjera siguron 0-1% të totalit. Kjo asimetri ekstreme nuk është thjesht problem fiskal: ajo prodhon dy Shqipëri me shërbime, infrastrukturë dhe mundësi zhvillimi rrënjësisht të ndryshme. Adresimi i saj kërkon rishikim të plotë të formulës së transfertës së pakushtëzuar mbi bazën e të dhënave të Censit 2023 dhe të konceptit të “banorëve efektivë”, që merr parasysh fluksin sezonal dhe migrimin e brendshëm. Krahas barazimit fiskal, reforma duhet të garantojë me ligj investime infrastrukturore dhe standarde minimale shërbimi në çdo bashki, që asnjë qytetar të mos përjashtohet nga aksesimi në shërbimet bazë vetëm për shkak të vendbanimit.



PJESA II

Korniza Teorike, Parimore dhe Ndërkombëtare



5

Kapitulli 5. Trendet dhe parimet e pushtetit vendor në Evropë

Kjo pjesë e raportit e vendos Reformën Administrativo-Territoriale 2.0 në kontekstin e saj teorik, parimor dhe ndërkombëtar. Ajo shqyrton trendet e reformave territoriale në Evropë, parimet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, rekomandimet e Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale (CLRAE), qëndrimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës dhe të Komisionit të Venecias, debatin akademik mbi raportin midis madhësisë, demokracisë dhe efikasitetit, si dhe gjetjet e raporteve ndërkombëtare mbi pushtetin vendor në Shqipëri. Analiza tregon se reforma e vitit 2014 e vendosi Shqipërinë në drejtimin e njëjtë me shumicën e vendeve evropiane, drejt konsolidimit e jo fragmentimit, dhe se thellimi i saj përmes RAT 2.0 duhet të udhëhiqet nga standardet dhe praktikët e konsoliduara evropiane.

5.1 Trendet e reformave territoriale në Evropë (amalgamim vs. bashkëpunim ndërbashkiak)

Qasjet ndaj fragmentimit: çfarë tregon evidenca

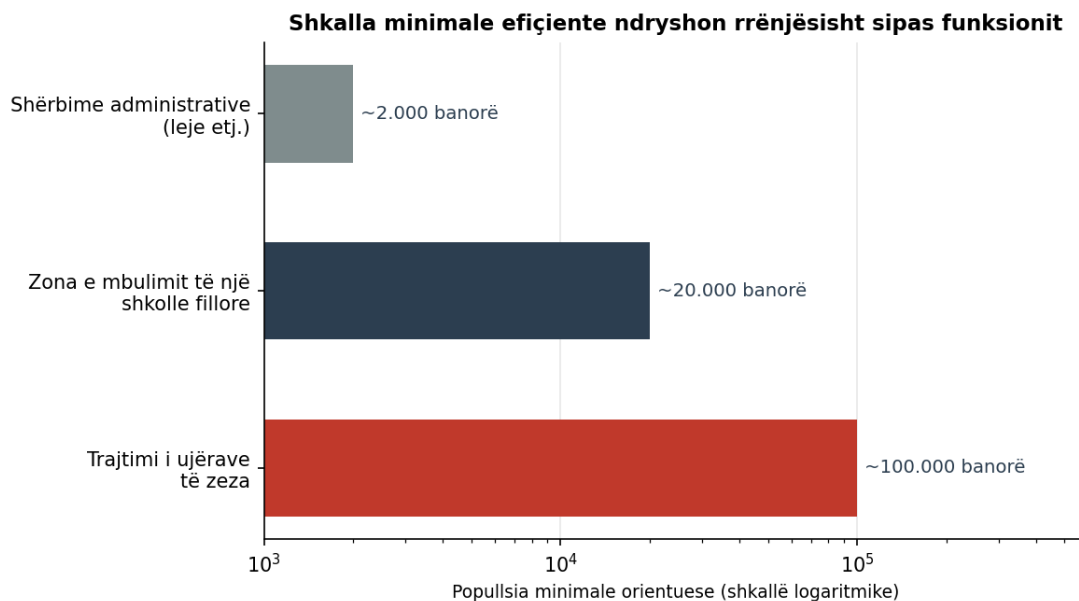
Literatura krahasuese evropiane ofron shembuj se fragmentimi i pushtetit vendor është një problem i përsëritur në shumë vende evropiane, sepse njësi shumë të vogla shpesh nuk kanë kapacitet të mjaftueshëm administrativ, financiar dhe profesional për të ushtruar funksionet e tyre në mënyrë efektive. Bashkimi i njësive vendore mund të ndihmojë në uljen e kostove administrative dhe forcimin e kapacitetit institucional, por efektet nuk janë automatike: provat mbi efikasitetin janë të përziera, ndërsa përmirësimet varen nga mënyra se si reforma projektohet, financohet dhe shoqërohet me qartësim funksionesh. Gjithashtu, nuk ka një model të vetëm evropian: disa vende kanë ndjekur bashkime të detyrueshme, disa bashkime vullnetare, ndërsa të tjera modele hibride që kombinojnë kritere të qarta, afate, konsultim dhe stimuj financiarë.

“Forma ndjek funksionin”

Një nga konkluzionet e raportit është se madhësia e njësive vendore nuk duhet parë si qëllim në vetvete, por si mjet për të përmbushur më mirë funksionet publike; prandaj reforma duhet të udhëhiqet nga parimi “forma ndjek funksionin”, duke kombinuar konsolidimin territorial me bashkëpunimin ndërbashkiak, qartësimin e përgjegjësisë dhe sigurimin e burimeve financiare të mjaftueshme. **Madhësia është një tregues i përafërt:** efikasiteti duhet kuptuar funksion për funksion, sepse shkalla minimale efiçiente ndryshon rrënjësisht sipas shërbimit.

Tabela 5.1. Shkalla minimale efiçiente ndryshon sipas funksionit. Burimi: Komisioni Evropian (2021).

Funksioni (shembull ilustrues)	Shkalla minimale efiçiente (orientuese)
Shërbime administrative (leje etj.)	~2.000 banorë
Zona e mbulimit të një shkolle fillore	~20.000 banorë
Trajtimi i ujërave të zeza	~100.000 banorë



Shkalla minimale efiçiente sipas funksionit

Figura 5.1. Shkalla minimale efiçiente sipas funksionit (vlera orientuese, shkallë logaritmike). Burimi: Komisioni Evropian (2021).

Për Shqipërinë kjo nënkupton se një njësi e vogël mund të jetë e aftë të lëshojë leje ndërtimi, por jo të menaxhojë funksionet që lidhen me pastrimin e ujërave të zeza. Prandaj **bashkimi i njësive është një nga mjetet, jo i vetmi**; rishpërndarja e funksionit te një autoritet më i madh ose bashkëpunimi ndërbashkiak janë zgjidhje plotësuese. Kjo nuk e dobëson logjikën e konsolidimit; e bën atë më të zgjuar e të diferencuar.

Evidenca mbi kursimet

Studimet japin rezultate të përziera mbi kursimet: kostot administrative ranë pas bashkimeve daneze, por përbëjnë nën 10% të shpenzimeve totale; në shumë shërbime madhësia kishte rëndësi të kufizuar. Studimet gjermane (Brandenburg) gjetën ulje substanciale pas bashkimeve **të detyrueshme**, ndërsa ato **vullnetare** patën efekte më të vogla. Mesazhi: kursimet ekzistojnë por nuk duhen mbivlerësuar, dhe procesi i drejtuar mirë jep rezultate më të qëndrueshme.

Stimujt dhe rreziqet

- **Stimuj financiarë:** marrja përsipër e borxhit historik, kompensim për largime, grante për bashkimet, garanci që të ardhurat të mos ulen.
- **Mbështetje proaktive:** akses te ekspertë, ndërmjetës e arbitra për njësitë para bashkimit.

Paralajmërimi. Stimujt duhen dizajnuar me kujdes: nëse lehtësimi i borxhit sinjalizohet shumë herët, njësitë mund të mbishpenzojnë (efekti i “grupit të përbashkët”) dhe Komisioni do të duhet ta parashikojë këtë rrezik.

5.1.1 Modelet evropiane të riorganizimit

Tabela 5.2. Modele evropiane riorganizimi. Burimi: White Paper; literaturë krahasuese.

Vendi	Qasja	Mësimi për Shqipërinë
Danimarka (2007)	Bashkim i madh; mesatarja >55 mijë banorë	Konsolidimi mund të rrisë cilësinë dhe bashkërendimin ndërnivela
Holanda	Bashkime graduale: 913 (1970) → ~342 (2024)	Procesi gradual e konsensual redukton rezistencën
Polonia (1999)	Sistem me tre nivele me kompetenca të qarta	Arkitektura financiare e qartë lehtëson fondet e BE-së
Franca	EPCI: bashkëpunim ndërkomunal	Bashkëpunimi si plotësues i bashkimit; transparencë si kusht

Përvojat evropiane meritojnë shqyrtim më të hollësishëm, sepse ato ofrojnë jo vetëm shembuj, por edhe prova empirike mbi modelin që funksionon. **Danimarka** (Reforma 2007) kaloi nga 271 në 98 bashki dhe krijoi 5 rajone, duke u dhënë bashkive të reja kompetenca të qarta (arsim bazë, shërbime sociale) dhe burime përkatëse; vlerësimet zyrtare dokumentojnë rritje cilësie përmes bashkive më të mëdha dhe bashkërendim më të mirë me rajonet. Mesatarja e popullsisë për bashki u rrit mbi 55 mijë banorë.

Holanda ilustron rrugën graduale: numri i bashkive ra nga 913 (1970) në rreth 342 (2024), nëpërmjet bashkimesh të vazhdueshme me theks te konsensusi lokal. Studimet empirike vërejnë se bashkimet sjellin ekonomi shkalle, por mund të ulin pak pjesëmarrjen elektorale, një kompromis që kërkon balancim me mekanizma përfaqësimi.

Franca zgjodhi një rrugë tjetër: në vend që të shkrijë komunat (që janë mbi 34 mijë), ajo ndërtoi një shtresë të fuqishme bashkëpunimi ndërkomunal (EPCI), e forcuar me ligjin NOTRe të vitit 2015, me një prag tipik prej 15.000 banorësh dhe taksim të vetin, e organizuar rreth “*bassins de vie*” (zonave të jetesës).

Polonia ndërtoi pas vitit 1999 një sistem me tri nivele (*gmina, powiat, województwo*) me kompetenca dhe burime të qarta në çdo nivel, arkitekturë që u bë bazë për përthithjen masive të fondeve strukturore të BE-së pas anëtarësimit. Ky është mësimi më i drejtpërdrejtë për Shqipërinë në rrugën e integritit: qartësia e niveleve dhe e financave nuk është thjesht çështje e brendshme administrate, por parakusht për të thithur fondet evropiane.

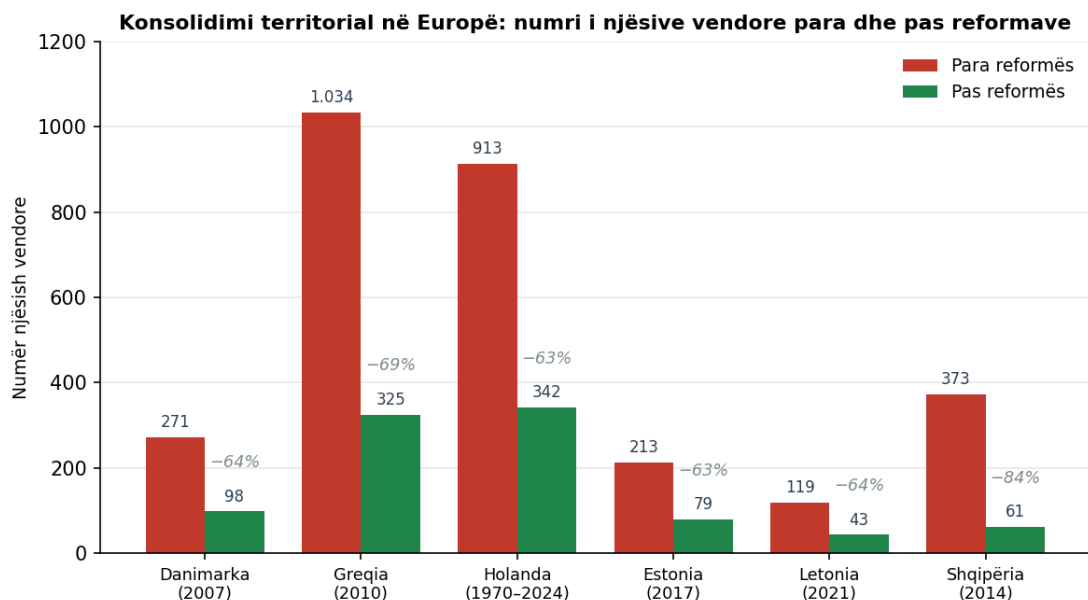
Dy mësimet përmbledhëse: **e para**, konsolidimi dhe bashkëpunimi ndërbashkiak nuk janë alternativa por plotësues: Danimarka konsolidoi, Franca bashkëpunoi, dhe të dyja arritën shkallë funksionale; **e dyta**, arkitektura financiare e qartë (Polonia, Danimarka) është kusht për përthithjen e fondeve të BE-së, çka e lidh reformën drejtpërdrejt me agjendën e integritit. Përvoja evropiane, e marrë në tërësi, e mbështet vijimin e konsolidimit të zgjuar dhe forcimin e bashkëpunimit ndërbashkiak, jo kthimin te fragmentimi.

Motivi i përbashkët: reduktimi i numrit të njësive për efijencë

Pavarësisht ndryshimeve në qasje, ekziston një fill i përbashkët që lidh pothuajse të gjitha reformat territoriale evropiane të dekadave të fundit: **synimi për të reduktuar fragmentimin dhe për të rritur shkallën e njësive vendore**. Vendet që përmenden si modele nuk i ndërmorën këto reforma për arsye simbolike, por për tre qëllime konkrete dhe të matshme: rritjen e efijencës institucionale, forcimin e kapacitetit financiar dhe përmirësimin e aftësisë për të përthithur fonde, sidomos ato të BE-së.

Tabela 5.3. Reforma të konsolidimit territorial në Evropë dhe motivet e tyre. Burimi: literatura krahasuese (Këshilli i Evropës; OECD; raportet kombëtare).

Vendi / reforma	Ndryshimi në numrin e njësive	Motivi kryesor
Danimarka (2007)	271 → 98 bashki (-64%)	Efiçencë; kompetenca më të mëdha; shërbime sociale e shëndetësore
Greqia (Kallikratis, 2010)	1.034 → 325 bashki (-69%)	Konsolidim fiskal; efiçencë gjatë krizës; kapacitet administrativ
Letonia (2009; 2021)	≈500 → 110 → 43 njësi	Qëndrueshmëri fiskale; shkallë për shërbime; absorbim fondesh BE
Holanda (proces i vazhdueshëm)	913 (1970) → ~342 (2024)	Ekonomi shkalle; profesionalizim i administratës
Shqipëria (2014)	373 → 61 bashki (-84%)	Efiçencë; kapacitet fiskal; fundi i fragmentimit



Konsolidimi territorial në Evropë

Figura 5.2. Konsolidimi territorial në Evropë: numri i njësive vendore para dhe pas reformave. Burimi: përpunim mbi të dhënat e Tabelës 5.3 dhe të seksionit 5.6 (për Estoninë dhe Letoninë).

Modeli është i qartë: **reformat shkojnë në një drejtim, drejt më pak njësive e më shumë shkalle, jo e kundërta.** Reduktimi i Shqipërisë me 84% (nga 373 në 61) është nga më të thellat, por jo i jashtëzakonshëm: Greqia me *Kallikratisin* reduktoi 69%, Danimarka 64%, Letonia mbi 90% në dy faza. Asnjë nga këto vende nuk e ka kthyer prapa reformën për të rritur sërish numrin e njësive; përkundrazi, disa (si Letonia në 2021) kanë vijuar konsolidimin (rastet e Estonisë dhe të Letonisë trajtohen në hollësi në seksionin 5.6). Kjo është dëshmia më e fortë krahasuese se drejtimi i reformës shqiptare të vitit 2014 ishte i drejtë dhe se rikthimi te fragmentimi do të ishte një anomali evropiane.

Kriteret teknike që udhëhoqën reformat

Reformat e suksesshme nuk u bazuan në vendime politike arbitrare, por në kriteret teknike të paracaktuara e të verifikueshme për të përcaktuar madhësinë dhe kufijtë e njësive. Kriteret më të përdorura, të cilat ofrojnë një kornizë edhe për çdo rikalibrim të ardhshëm në Shqipëri, përfshijnë:

- **Pragu minimal i popullsisë:** një numër minimal banorësh nën të cilin një njësi nuk konsiderohet e qëndrueshme (p.sh. pragu prej 15.000 banorësh për strukturat ndërkomunale franceze; pragje të ngjashme në reformat skandinave e baltike).
- **Koherenca funksionale e territorit:** kufijtë ndjekin zonat reale të jetesës (“*bassins de vie*”, flukset ditore punë-shërbime), jo vijat historike.
- **Kapaciteti fiskal minimal:** aftësia e njësive për të gjeneruar një pjesë të mjaftueshme të të ardhurave të veta dhe për të mbajtur shërbimet bazë.
- **Aksesi gjeografik:** distanca dhe koha maksimale e udhëtimit të qytetarit te qendra e shërbimeve, sidomos në terriore malore.
- **Kostoja reale për frymë e shërbimit:** vlerësimi nëse njësia mund t’i ofrojë shërbimet me kosto të arsyeshme për banor.
- **Identiteti dhe kohezioni i komunitetit:** ruajtja e identitetit lokal e historik si faktor balancues ndaj efijencës së pastër.

Këto kriteret janë pikërisht ato që raporti teknik i konsoliduar rekomandon të zbatohen edhe në Shqipëri për çdo rikalibrim të ardhshëm: objektivë, të verifikueshëm, të paracaktuar dhe të shoqëruar me konsultim vendor. Ato e nxjerrin debatin nga sfera politike dhe e vendosin mbi baza teknike, duke garantuar se çdo ndryshim i shërben efijencës dhe qytetarit, jo interesa të çastit.

5.1.2 Kryeqytetet me status të veçantë – një model i ngjashëm për Tiranën?

Kuadri kushtetues dhe ligjor në Shqipëri

Kushtetuta e Shqipërisë përmend në nenin 14/6 shprehimisht se “Kryeqyteti i Republikës së Shqipërisë është Tirana”. Në nenin 108/1 të Kushtetutës parashikohet se “Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj”. Gjykata Kushtetuese është shprehur se: “Kushtetuta nuk ka bërë dallim midis komunave dhe bashkive për sa i takon mënyrës së krijimit të tyre, funksioneve që ato kanë apo mënyrës së mbarimit të këtyre organeve, atëherë kushtetutëbërësi nuk ka pasur si qëllim ekzistencën e njëhershme të tyre”. Kushtetuta njeh mundësinë e ekzistencës së **njësive të tjera** të qeverisjes vendore që rregullohen me ligj. Ligjvënësi ka diskrecion (oportunitet) për të zgjeruar gamën e njësive në të dyja nivelet, përveç atyre të parashikuara në Kushtetutë (komunat/bashkitë/qarqet).

Ndërkohë në nivel ligji, Ligji 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore” nuk përmban rregullime të posaçme për Tiranën, për shkak të cilësisë si kryeqytet, por e trajton atë pa dallim me njësitë e tjera bazë të vetëqeverisjes vendore. Gjithashtu, edhe Ligji nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore” nuk përmban dispozita që e trajtojnë në mënyrë të veçantë bashkinë Tiranë, për shkak se është kryeqyteti.

Qasja krahasimore

Sikurse Kushtetuta jonë, Kushtetutat e shumë shteteve anëtare të BE-së e përcaktojnë shprehimisht kryeqytetin e tyre, si për shembull Austria (Vjena), Belgjika (Brukseli), Bullgaria (Sofja), Kroacia (Zagrebi), Republika Çeke (Praga), Gjermania (Berlini), Hungaria (Budapesti), Italia (Roma), Luksemburgu (Qyteti i Luksemburgut), Holanda (Amsterdami), Polonia (Varshava), Rumania (Bukureshti), Sllovakia (Bratislava) dhe Spanja (Madridi). Në të kundërt, në kushtetutat e Qipros, Danimarkës, Estonisë, Finlandës, Francës, Greqisë, Maltës, Portugalisë, Suedisë dhe Mbretërisë së Bashkuar nuk gjenden referenca të posaçme për kryeqytetin. Në këto vende, ky status i atribuohet bashkisë përkatëse ose përmes akteve të tjera ligjore, ose përmes rregullit zakonor dhe konsensusit politik.

Sipas dokumenteve të Këshillit të Evropës, përcaktimi kushtetues i kryeqytetit kuptohet (interpretohet) si një funksion simbolik dhe procedural dhe shpreh konsensusin shoqëror mbi bashkinë “e parë” të vendit, e cila mund të ndryshohet përmes një procedure të veçantë, përkatësisht përmes ndryshimit kushtetues.

Tabela më poshtë jep një pasqyrë më të qartë të kuadrit kushtetues dhe ligjor në vendet e BE-së:

Tabela 5.4. Kuadri kushtetues dhe ligjor për kryeqytetet në vendet e BE-së. Burimi: Këshilli i Evropës, “Status of capital cities”.

Kryeqyteti	Përmendur në Kushtetutë	Përmbajtja e dispozitës kushtetuese	Ekziston ligj i posaçëm	A është ligji i posaçëm i detyrueshëm nga Kushtetuta?
Brukseli (Belgjikë)	Po	Emërton kryeqytetin DHE e shpall atë seli të qeverisë	Nuk ka ligj të posaçëm për kryeqytetin	Jo i detyrueshëm (Kushtetuta është e mjaftueshme në vetvete për sa i përket funksionit)
Berlini (Gjermani)	Po	Emërton kryeqytetin, rolin e Federatës DHE ia delegon hollësitë ligjit federal	Po (i kërkuar nga Kushtetuta)	Po, neni 22 i Ligjit Themelor gjerman e kërkon shprehimisht
Madridi (Spanjë)	Po	Emërton vetëm kryeqytetin (përcaktim i thjeshtë)	Po, Ligji 22/2006	Jo, ligjvënësi ka vepruar me nismën e vet
Bukureshti (Rumani)	Po	Emërton kryeqytetin (neni 14); dispozita të veçanta parashikojnë status të posaçëm	Po (i kërkuar)	Po, Kushtetuta parashikon legjislacion të posaçëm
Talini (Estoni)	Jo	Nuk përmendet	Po, Ligji për Ndarjen Administrative, 1995	Nuk zbatohet (nuk ka fare bazë kushtetuese)
Stokholmi (Suedi)	Jo	Nuk përmendet	Po, Akt i Parlamentit	Nuk zbatohet
Parisi (Francë)	Jo	Nuk përmendet	Po, statut i posaçëm (ligji PLM 1982; “Ville de Paris” 2019)	Jo, nuk kërkohet nga Kushtetuta; ligjvënësi ka vepruar me nismën e vet
	Jo	Nuk përmendet		

Kryeqyteti	Përmendur në Kushtetutë	Përmbajtja e dispozitës kushtetuese	Ekziston ligji i posaçëm	A është ligji i posaçëm i detyrueshëm nga Kushtetuta?
Helsinki (Finlandë)			Nuk ka as statut ligjor	Nuk zbatohet (kryeqytet thjesht konvencional)

Referuar Dokumentit mbi Statusin e Kryeqyteteve, evidentohen dy kuptime të ndryshme të “*statusit të posaçëm administrativ*”. Së pari, ai mund të nënkuptojë se kryeqyteti ka një status të dyfishtë, pra, nuk është vetëm një bashki, por edhe një njësi tjetër më vete (rajon ose Land); shembujt më të qartë janë Brukseli, Vjena dhe Berlioni. Së dyti, ai mund të lidhet me sistemin e votimit, strukturën e brendshme të kryeqytetit, fushën e përgjegjësisë, ose me një mënyrë të ndryshme mbikëqyrjeje apo financimi, pa ndryshuar në mënyrë thelbësore natyrën juridike të njësisë së qeverisjes vendore.

Nisur nga kuptimi që i jepet parashikimit të kryeqytetit në Kushtetutë sipas dokumenteve të Këshillit të Evropës, përmendja e Tiranës në Kushtetutë ka karakter simbolik. Sipas këtij interpretimi, Tiranës nuk i jepet status i posaçëm sipas Kushtetutës, por Kushtetuta nuk e ndalon dhënien e një statusi të tillë me ligj, për sa kohë ekzistojnë shkaqe të përligjura që lidhen me statusin simbolik si kryeqytet.

Për rrjedhojë, evidentohen dy opsione të cilat mund të vlerësohen më tej nga Komisioni:

Opsioni A: Tirana si një njësi tjetër

Bazuar në nenin 108, pika 1, me anë të ndryshimeve ligjore Tirana mund të përfshihet si *njësi tjetër*. Ajo mund të ketë status të dyfishtë (si rajon), dhe jo thjesht një bashki ku zbatohen rregulla të ndryshme. Kjo nënkupton një status të dyfishtë, duke ruajtur statusin si bashki (njësi bazë e vetëqeverisjes vendore).

Opsioni B: Tirana mbetet bashki, por zbatohet regjim i posaçëm

Në këtë opsion, brenda statusit si bashki, për Tiranën do të zbatohen rregulla të diferencuara për shkak të faktit që është kryeqytet. Funkcioni i kryeqytetit krijon nevoja objektive të ndryshme, si koordinimi me qeverinë qendrore, siguria, protokollin dhe detyrimet financiare me rëndësi kombëtare, të cilat justifikojnë trajtim të diferencuar brenda kategorive të bashkive. Raporti i Këshillit të Evropës konfirmon se kjo është qasja mbizotëruese: në një numër vendesh, ligjet e zakonshme që rregullojnë të gjitha autoritetet vendore zbatohen edhe për kryeqytetin, me disa rregullime të posaçme ose modifikime lidhur me vetëqeverisjen e kryeqytetit.

5.2 Parimet e Reformës – Karta Evropiane e Autonomisë Vendore

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore është miratuar nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës në 1985 dhe hyri në fuqi në 1988. Karta Evropiane e Autonomisë Vendore është pjesë integrale e sistemit të brendshëm juridik në Shqipëri nëpërmjet ratifikimit me Ligjin nr. 8548, datë 11.11.1999 dhe ka hyrë në fuqi në 1 gusht 2000. Pavarësisht se vetë Karta është ratifikuar pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës, fryma dhe parimet bazë të saj janë materializuar në tekstin e Kushtetutës (nenet 13, 108, 109, 111, 112, 114, 115).

Kapitulli I: Ndarja administrativo-territoriale

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore e trajton vetëqeverisjen vendore si një element bazë të demokracisë dhe kërkon që parimi i autonomisë vendore të njihet në legjislacionin e brendshëm

dhe, kur është e mundur, në Kushtetutë. Për ndarjen territoriale, Karta parashikon parimin e **mbrojtjes së kufijve të njësive vendore**, sipas së cilit ndryshimet në kufijtë e autoriteteve vendore nuk mund të bëhen pa u konsultuar më parë komunitetet vendore që preken nga këto ndryshime. Kur ligji kombëtar e lejon, ky konsultim mund të realizohet edhe nëpërmjet referendumit. Pra, sipas Kartës, ndarja territoriale nuk duhet të ndryshohet vetëm me vendim nga pushteti qendror, por duhet të respektojë mendimin e banorëve dhe lidhjen e tyre me njësinë vendore.

Ky parim pasqyrohet edhe në nenin 108 të Kushtetutës së Shqipërisë që përcakton se njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet, ndërsa ndarjet administrativo-territoriale caktohen me ligj. Ndarja administrativo-territoriale duhet të mbështetet në nevojat, interesat e përbashkëta ekonomike dhe traditën historike. Kufijtë e njësive vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to. Ligji 139/2015 parashikon në nenet 86–93 procedurën që duhet ndjekur në rastin e riorganizimit administrativ-territorial.

Në këtë kuptim, Karta dhe Kushtetuta konvergjojnë në të njëjtin qëllim: ndarja territoriale nuk duhet të jetë thjesht vendim administrativ nga qendra, por duhet të respektojë lidhjen e komunitetit me territorin dhe të garantojë konsultimin e banorëve.

Kapitulli II: Funksionet e njësive të vetëqeverisjes vendore

Sipas Kartës, vetëqeverisja vendore nënkupton të drejtën dhe aftësinë efektive të autoriteteve vendore për të rregulluar dhe administruar një pjesë të rëndësishme të çështjeve publike, nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë vendore. Kjo e drejtë ushtrohet nga organe të zgjedhura me votim të lirë, të drejtpërdrejtë, të barabartë dhe të fshehtë.

Kushtetuta jonë e konkretizon këtë parim në nenet 108–110 dhe 113. Bashkia, si njësi bazë e qeverisjes vendore, kryen detyrat vetëqeverisëse, përveç atyre që ligji ua jep njësive të tjera vendore. Vetëqeverisja ushtrohet përmes organeve përfaqësuese dhe referendumeve vendore. Këshillat bashkiakë dhe kryetari i bashkisë zgjidhen çdo katër vjet, drejtpërdrejt nga komuniteti nëpërmjet zgjedhjeve të lira, të barabarta dhe të fshehta. Parashikimet e Kodit Zgjedhor për zgjedhjet e përgjithshme zbatohen edhe për zgjedhjet e organeve vendore.

Funksionet kryesore të këshillave vendorë janë rregullimi dhe administrimi i pavarur i çështjeve vendore brenda juridiksionit të tyre, ushtrimi i të drejtave të pronës, administrimi i të ardhurave, nxjerrja e vendimeve, urdhëresave dhe urdhrave, si dhe ndërmarrja e nismave për çështje vendore. Kushtetuta parashikon gjithashtu se njësitë vendore kanë të drejtë të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën dhe me njësi vendore të vendeve të tjera.

Qarku ka një rol bashkërendues dhe shërben për ndërtimin, zbatimin dhe harmonizimin e politikave rajonale me politikën shtetërore. Pavarësisht parashikimeve kushtetuese, roli i qarkut dhe këshillit të qarkut në Ligjin 139/2015 nuk është konkretizuar në atë nivel që të mundësojë ushtrimin efektiv në drejtim të ndërtimit të politikave rajonale. Nga ana tjetër, prefekti është përfaqësues i Këshillit të Ministrave në qark, me kompetenca të përcaktuara me ligj.

Kushtetuta është në harmoni me parashikimet e Kartës në lidhje me organet përfaqësuese dhe ekzekutive, mënyrën e zgjedhjes së tyre, kompetencat që burojnë nga autonomia vendore (politiko-administrative, normative dhe financiare). Gjykata Kushtetuese është institucioni që garanton vetëqeverisjen vendore në përputhje me parashikimet e neneve 13, 108–115 të Kushtetutës.

Kapitulli III: Financat vendore

Autonomia vendore nuk ka kuptim pa autonomi financiare. Për këtë arsye, Karta kërkon që njësitë vendore të kenë burime financiare të mjaftueshme, të cilat mund t'i përdorin lirisht gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre. Burimet financiare duhet të jenë në përpjesëtim me detyrat që u ngarkohen nga Kushtetuta ose ligji. Një pjesë e tyre duhet të vijë nga taksat dhe detyrimet vendore, nivelin e të cilave autoritetet vendore mund ta caktojnë brenda kufijve të ligjit.

Kushtetuta e Shqipërisë e njeh dhe përfshin këtë parim në nenet 111–113. Njësitë e qeverisjes vendore janë persona juridikë dhe kanë buxhet të pavarur. Këshillat vendorë administrojnë të ardhurat e krijuara, kanë të drejtë të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat e nevojshme për ushtrimin e funksioneve të tyre, si dhe të vendosin taksa vendore dhe nivelin e tyre, gjithmonë sipas ligjit.

Një garanci e rëndësishme është neni 112: kur shteti u delegon njësive vendore kompetenca të administratës shtetërore, shpenzimet për ushtrimin e këtyre kompetencave përballohen nga shteti. Po kështu, nëse organeve vendore u vendosen detyrime me ligj, shpenzimet përkatëse duhet të mbulohen nga buxheti i shtetit. Këto parashikime janë detajuar më tej në Ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, Ligjin 139/2015 dhe Ligjin nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”, si dhe aktet nënligjore të nxjerra në zbatim të tij.

Në përfundim, Karta Evropiane e Autonomisë Vendore dhe Kushtetuta shqiptare mbështeten në të njëjtat parime kryesore në lidhje me autonominë financiare. Bashkia nuk është vetëm zgjatim i pushtetit qendror, por njësi vetëqeverisëse që duhet të administrojë çështjet vendore në interes të komunitetit dhe brenda kufijve të ligjit.

5.3 Rekomandimet e Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale (CLRAE)

Rekomandimet e përgjithshme të Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale i Këshillit të Evropës është organi që monitoron zbatimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore në shtetet anëtare dhe miraton raporte e rekomandime për gjendjen e demokracisë vendore. Disa nga rekomandimet dhe rezolutat kryesore të Kongresit ndër vite janë si më poshtë:

- **Rezoluta 368 (2014)**, “*Strategy on the right of local authorities to be consulted by other levels of government*”, trajton konsultimin si proces të strukturuar, në kohë, të përshtatshëm dhe efektiv, jo thjesht si formalitet procedural.
- **Rezoluta 389 (2015)**, “*New forms of local governance*”, trajton mënyrat e reja të qeverisjes vendore që shkojnë përtej modelit tradicional të bashkisë si administratë klasike, duke përfshirë bashkëpunimin ndërbashkiak, partneritetet me aktorë publikë e privatë, përfshirjen e qytetarëve dhe përdorimin e teknologjisë për ofrimin e shërbimeve.
- **Rezoluta 437 (2018)**, “*The consultation of local authorities by higher levels of government*”, përmbledh standardet praktike të konsultimit ndërmjet niveleve të qeverisjes dhe thekson nevojën që autoritetet vendore të përfshihen realisht dhe efektivisht në vendimmarrje.

- **Rekomandimi 362 (2014)**, “*Adequate financial resources for local authorities*”, thekson se kompetencat vendore duhet të shoqërohen me burime financiare të mjaftueshme, proporcionale, të qëndrueshme dhe të parashikueshme.
- **Rekomandimi 455 (2021)**, “*Recurring issues resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local Self-Government and election observation missions (reference period 2017–2020)*”, evidenton problematikat e përsëritura lidhur me kompetencat, financat, konsultimin dhe zbatimin praktik të standardeve të Kartës.
- **Rekomandimi 457 (2021)**, “*Territorial solidarity: the role regions can play*”, thekson se politikat rajonale kanë një rol kyç në forcimin e solidaritetit territorial, duke ndihmuar në uljen e pabarazive ndërmjet zonave urbane, rurale dhe periferike përmes koordinimit të politikave publike, investimeve dhe shërbimeve.

Në tërësi, rekomandimet dhe rezolutat e Kongresit e trajtojnë vetëqeverisjen vendore si një garanci demokratike dhe jo thjesht si çështje organizimi administrativ. Rekomandimet e Kongresit e vendosin theksin te konsultimi real i autoriteteve vendore nga nivelet më të larta të qeverisjes. Ky standard shihet i lidhur ngushtësisht me nevojën për kompetenca të realizueshme në praktikë dhe financim të mjaftueshëm. Synimi kryesor është që reformat vendore duhet **të ndërtohen mbi dialog, qartësi përgjegjësishe dhe burime reale, në mënyrë që pushteti vendor të mos mbetet vetëm një strukturë formale, por një nivel efektiv qeverisjeje pranë qytetarëve.**

Për reformën administrativo-territoriale, këto akte theksojnë se ndryshimi i kufijve, strukturës ose statusit të autoriteteve vendore nuk duhet të bëhet si vendim i njëanshëm i pushtetit qendror. Kongresi kërkon që çdo reformë të paraprihet nga konsultim në kohë, i përshtatshëm dhe i dokumentuar me autoritetet vendore dhe komunitetet e prekura. Në këtë kuptim, konsultimi nuk është formalitet, por kusht për legjitimitetin e reformës. Reformat territoriale duhet të mbështeten në kritere objektive, analiza funksionale dhe financiare, si dhe në vlerësimin e ndikimit që ndryshimi do të ketë mbi aksesin e qytetarëve në shërbime dhe mbi aftësinë e njësive vendore për të vepruar.

Në lidhje me modelin territorial, Kongresi nuk imponon një zgjidhje të vetme për të gjitha vendet. Ai pranon se në disa rrethana bashkimi i njësive vendore mund të jetë i nevojshëm për të rritur kapacitetin administrativ, për të siguruar ekonomi shkallë dhe për të përmirësuar cilësinë e shërbimeve. Në raste të tjera, bashkëpunimi ndërbashkiak mund të jetë mënyra më e përshtatshme për të ofruar shërbime që kërkojnë shkallë më të madhe se ajo e një bashkie të vetme. Prandaj standardi kryesor është që organizimi territorial të ndjekë funksionin: kufijtë dhe madhësia e njësive duhet të vlerësohen sipas shërbimeve që ato duhet të ofrojnë dhe kapaciteteve që u nevojiten për t'i ofruar ato në mënyrë cilësore.

Për kompetencat e pushtetit vendor, rekomandimet mbështeten në parimin e subsidiaritetit dhe në nenin 4 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Kongresi kërkon që autoritetet vendore të kenë kompetenca të plota, të qarta dhe efektive, të përcaktuara në ligj dhe të mbrojtura nga ndërhyrjet e panevojshme të pushtetit qendror. Kur funksionet janë të deleguara ose të përbashkëta, duhet të përcaktohen saktë përgjegjësitë, standardet e shërbimit, kufijtë e mbikëqyrjes dhe hapësira e vendimmarrjes vendore. Në mungesë të kësaj qartësie, bashkitë mund të mbajnë përgjegjësi formale për shërbime, por pa pasur mjetet dhe autoritetin real për t'i administruar ato.

Në fushën e financave vendore, theksohet se autonomia vendore nuk mund të jetë reale pa burime financiare të mjaftueshme, të qëndrueshme dhe të parashikueshme. Kongresi kërkon që financimi të jetë në përpjesëtim me kompetencat që u jepen autoriteteve vendore dhe që një pjesë e rëndësishme e të ardhurave të vijë nga burime mbi të cilat ato kanë ndikim real, si taksat dhe tarifat vendore brenda kufijve të ligjit. Po ashtu, transfertat nga buxheti qendror duhet të jenë transparente, të bazuara në formula objektive dhe të shoqëruara me konsultim, në mënyrë që të mos përdoren si instrument kontrolli mbi autoritetet vendore.

Në përfundim mund të themi se këto rekomandime ndërtojnë një standard të përbashkët për qeverisjen vendore: reforma territoriale duhet të jetë e konsultuar dhe e bazuar në prova; kompetencat duhet të jenë të qarta dhe të mundshme për t'u ushtruar në praktikë; ndërsa financimi duhet të ndjekë përgjegjësitë dhe të garantojë autonomi reale. Kongresi e sheh pushtetin vendor jo si zgjatim administrativ të pushtetit qendror, por si nivel demokratik qeverisjeje që ka nevojë për legjitimitet, kapacitete, burime dhe hapësirë vendimarrjeje.

Rekomandimet për Shqipërinë

Në raportin e fundit të monitorimit për Shqipërinë nëpërmjet **Rekomandimit 468 (2021)** është theksuar nevoja për të thelluar decentralizimin, për të qartësuar ndarjen e kompetencave ndërmjet pushtetit qendror dhe bashkive, për të rritur burimet financiare vendore, për të forcuar nivelin rajonal dhe për të përmirësuar kapacitetet administrative të autoriteteve vendore.

Ndarja territoriale

Në lidhje me ndarjen territoriale, Kongresi ka theksuar se organizimi territorial duhet të jetë funksional, demokratik dhe i konsultuar me komunitetet vendore. Në Rekomandimin 201 (2006), Kongresi rekomandoi që Shqipëria të shqyrtonte sistemin e përgjithshëm të organizimit territorial, veçanërisht numrin e rajoneve, bashkive dhe komunave, si dhe të niste reformimin e komunave të vogla që nuk ishin në gjendje të kryenin detyrat e tyre, përmes bashkimit të tyre ose përmes bashkëpunimit vullnetar. Ky proces, sipas Kongresit, duhej të zhvillohej duke respektuar konsultimin me komunitetet përkatëse dhe përmes një procesi demokratik e pjesëmarrës.

Pas reformës territoriale të vitit 2014, Shqipëria u organizua në **12 qarqe dhe 61 bashki**. Raporti i Kongresit evidenton se qëllimi i kësaj reforme ishte përmirësimi i efektivitetit dhe standardit të shërbimeve vendore, si edhe nxitja e një zhvillimi rajonal më të balancuar. Megjithatë, në vlerësimin e vitit 2021, **Kongresi vëren se niveli rajonal nuk ka përfituar plotësisht nga reformat territoriale të viteve të fundit.**

Funksionet e njësive të vetëqeverisjes vendore

Për funksionet e bashkive, Kongresi pranon se Shqipëria ka bërë progres të rëndësishëm në decentralizim, sidomos përmes Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015–2020 dhe reformave pasuese në legjislacionin për vetëqeverisjen vendore. Megjithatë, problemi kryesor që evidenton Kongresi **është se transferimi i kompetencave nga pushteti qendror te bashkitë nuk ka sjellë ende një ndarje mjaftueshëm të qartë të funksioneve ndërmjet nivelit qendror dhe atij vendor.**

Kongresi thekson se **funksionet e deleguara ushtrohen shpesh nën mbikëqyrjen e ngushtë të ministrive përkatëse, gjë që kufizon hapësirën e bashkive për iniciativë vendore.** Për këtë arsye, ai rekomandon që autoritetet shqiptare të vazhdojnë procesin e decentralizimit dhe të harmonizojnë më tej legjislacionin për ndarjen e përgjegjësisë ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor.

Një shembull konkret i paqartësisë së kompetencave lidhet me mbrojtjen civile. Raporti i Kongresit vëren se tërmeti dhe pandemia nxorën në pah paqartësi në ndarjen e roleve dhe përgjegjësi ndërmjet institucioneve qendrore dhe bashkive. Prandaj, sipas Kongresit, bashkitë duhet të kenë funksione të qarta, standarde të përcaktuara dhe hapësirë reale për t'i ushtruar kompetencat e tyre.

Financat vendore

Në fushën e financave, Kongresi vlerëson se Shqipëria ka krijuar një **kuadër më të mirë ligjor për autonominë financiare vendore**, veçanërisht me ligjin për financat e vetëqeverisjes vendore. Megjithatë, **rekomandimi kryesor mbetet se burimet financiare të bashkive nuk janë ende të mjaftueshme për të përmbushur të gjitha nevojat dhe funksionet e tyre.**

Kongresi thekson se bashkitë, përfshirë edhe ato më të mëdha, vazhdojnë të kenë burime financiare të pamjaftueshme. **Kjo krijon problem sepse kompetencat vendore nuk mund të ushtrohen realisht nëse nuk shoqërohen me fonde të mjaftueshme.** Për këtë arsye, rekomandimet e Kongresit lidhen drejtpërdrejt me parimin e Kartës Evropiane që funksionet vendore duhet të mbështeten nga burime financiare proporcionale me përgjegjësitë që u jepen bashkive.

Një çështje tjetër e evidentuar nga Kongresi është kapaciteti administrativ dhe burimet njerëzore, sidomos në zonat rurale. Kongresi rekomandon rishikimin e strukturës së pagave në qeverisjen vendore, në mënyrë që bashkitë të kenë më shumë fleksibilitet për të rekrutuar dhe mbajtur staf të kualifikuar. Kjo lidhet edhe me financat, sepse pa fonde dhe pa administratë të aftë, bashkitë nuk mund të ushtrojnë në mënyrë efektive funksionet e tyre.

Në përfundim, rekomandimet e Kongresit për Shqipërinë janë në mënyrë të përmbledhur si më poshtë:

- a. të vazhdojë procesin e decentralizimit të nisur nga “Strategjia Ndërsektoriale Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore” 2015–2020, në bashkëpunim të ngushtë me autoritetet vendore, me qëllim sigurimin e një ndryshimi paradigme, ku vetëqeverisja vendore të ketë përparësi ndaj prirjeve dhe sjelljeve centralizuese që vazhdojnë të ekzistojnë edhe sot;
- b. të vazhdojë harmonizimin e legjislacionit për ndarjen e përgjegjësi ndërmjet autoriteteve qendrore dhe atyre vendore, veçanërisht në lidhje me furnizimin me ujë dhe trajtimin e ujërave të ndotura, si dhe të zgjerojë hapësirën e bashkive për iniciativë gjatë ushtrimit të kompetencave të deleguara;
- c. të ndjekë objektivat për financat vendore të përcaktuara në “Strategjinë Ndërsektoriale Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore”, **konkretisht duke forcuar kompetencat e bashkive për të krijuar të ardhurat e tyre, si dhe duke rritur pjesën e të ardhurave nga taksat që u alokohet autoriteteve vendore dhe transfertat e pakushtëzuara të fondeve, me qëllim rritjen e pavarësisë së tyre financiare;**
- d. të rishikojë strukturën e pagave në qeverisjen vendore, veçanërisht për bashkitë e vogla dhe të mesme, dhe t’u lejojë autoriteteve më shumë fleksibilitet në administrimin e fondit të pagave, në mënyrë që pagat të përshtaten sipas meritës, duke rritur kështu aftësinë e tyre për të rekrutuar dhe mbajtur staf të kualifikuar;

e. të zhvillojë nivelin rajonal si element të vetëqeverisjes vendore, duke miratuar legjislacion rajonal që përcakton dhe forcon rolin koordinues të rajoneve në zhvillimin ekonomik të zonave të tyre, si dhe duke qartësuar marrëdhënien e tyre me katër rajonet administrative të parashikuara në Ligjin nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin”. Vetëqeverisja rajonale dhe legjitimiteti i këtij niveli të qeverisjes duhet gjithashtu të forcohen përmes krijimit të këshillave rajonalë të zgjedhur drejtpërdrejt me votim të përgjithshëm;

f. të ratifikojë në të ardhmen e afërt Protokollin Shtesë të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore për të drejtën për të marrë pjesë në çështjet e një autoriteti vendor (CETS nr. 207), të cilin Shqipëria e ka nënshkruar më 30 maj 2016.

5.4 Rekomandimet e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës dhe opinionet e Komisionit të Venecias

5.4.1 Rekomandimet kryesore të Komitetit të Ministrave

Përveç Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, Këshilli i Evropës ka miratuar ndër vite një sërë rekomandimesh, udhëzimesh dhe dokumentesh orientuese drejtuar shteteve anëtare, me qëllim forcimin e demokracisë vendore, rritjen e cilësisë së qeverisjes dhe garantimin e një ekuilibri të drejtë ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor. Këto akte nuk kanë vetëm vlerë teknike apo administrative; **ato shërbejnë si një kornizë parimore për mënyrën se si duhet të ndërtohen dhe të zbatohen reformat e brendshme, duke theksuar rëndësinë e konsultimit me komunitetet vendore, qartësisë së kompetencave, autonomisë financiare dhe përgjegjshmërisë institucionale.** Në këtë kuptim, rekomandimet e Komitetit të Ministrave dhe opinionet e Komisionit të Venecias përbëjnë një pikë referimi të rëndësishme për vlerësimin e reformave me karakter të brendshëm, pasi ndihmojnë që çdo ndërhyrje ligjore apo institucionale të zhvillohet në përputhje me standardet evropiane dhe me nevojat reale të qytetarëve.

Një nga rekomandimet kryesore të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, **Rekomandimi (2004)12 “Për proceset e reformimit të kufijve dhe/ose strukturës së autoriteteve vendore dhe rajonale”**, përbën një dokument orientues për mënyrën se si shtetet anëtare duhet të ndërmarrin reforma që prekin kufijtë territorialë ose strukturën institucionale të autoriteteve vendore dhe rajonale. Ai nuk e mohon të drejtën e çdo shteti për të përcaktuar modelin e vet administrativ-territorial, por thekson se kjo e drejtë duhet ushtruar në përputhje me parimet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, veçanërisht me detyrimin për konsultim paraprak të komuniteteve të prekura. Në këtë kuptim, reforma territoriale nuk duhet parë vetëm si ushtrim teknik apo administrativ, por si proces që prek drejtpërdrejt marrëdhënien e qytetarit me pushtetin vendor.

Thelbi i rekomandimit qëndron te vendosja e disa garancive procedurale përpara çdo ndryshimi të rëndësishëm territorial ose institucional. **Reformat duhet të mbështeten në kriterë objektive dhe transparente, si popullsia, gjeografia, kapaciteti ekonomik dhe aftësia funksionale e njësive vendore.** Po ashtu, ato duhet të paraprihen nga analiza të ndikimit financiar, administrativ dhe social, si dhe në rast nevojë të shoqërohen me periudha tranzicioni dhe mbështetje teknike për njësitë e reja apo të riorganizuar. Kjo qasje synon të vendosë një ekuilibër të arsyeshëm ndërmjet nevojës për efikasitet administrativ dhe domosdoshmërisë që qeverisja vendore të mbetet pranë qytetarëve. Në këtë mënyrë, Rec(2004)12 shërben si pikë reference për vlerësimin e reformave territoriale, përfshirë edhe rastin e Shqipërisë. Mesazhi kryesor i dokumentit është se modernizimi territorial nuk duhet të përdoret si justifikim për dobësimin e autonomisë

vendore, por duhet të ndërtohet mbi konsultim real, transparencë dhe analiza të qëndrueshme. Për këtë arsye, rekomandimi mbetet i rëndësishëm për çdo rishikim të ardhshëm të organizimit territorial, pasi ndihmon që vendimmarrja të jetë jo vetëm më efikase, por edhe më legjitime dhe më e pranueshme për komunitetet që preken prej saj.

Rekomandimi (2005)1 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, “Mbi burimet financiare të autoriteteve vendore dhe rajonale”, trajton një nga kushtet themelore për funksionimin real të vetëqeverisjes vendore: sigurimin e burimeve financiare të mjaftueshme, të qëndrueshme dhe të parashikueshme. Në dallim nga dokumentet që fokusohen kryesisht te organizimi i brendshëm i autoriteteve vendore, ky rekomandim i drejtohet veçanërisht qeverisë qendrore dhe mënyrës se si ajo duhet të ndërtojë sistemin kombëtar të financimit vendor. Në thelb, dokumenti konkretizon parimin e Nenit 9 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sipas të cilit kompetencat që u jepen bashkive duhet të shoqërohen me burime financiare proporcionale, në mënyrë që autonomia vendore të mos mbetet vetëm formale.

Përmbajtja e rekomandimit fokusohet te struktura e të ardhurave vendore, përfshirë taksat dhe tarifat vendore, transfertat nga buxheti i shtetit, grantet, si dhe mundësinë e huamarrjes për investime afatgjata. Mesazhi kryesor është se bashkitë duhet të kenë hapësirë reale vendimmarrjeje jo vetëm për të mbledhur të ardhura, por edhe për t'i përdorur ato në përputhje me nevojat e komunitetit. Për këtë arsye, dokumenti thekson rëndësinë e sistemeve transparente dhe të parashikueshme të financimit, të bazuara në kritere objektive, si dhe nevojën për mekanizma të barazimit financiar që mbështesin njësitë më të dobëta ekonomikisht, pa dekurajuar ato që arrijnë të gjenerojnë më shumë të ardhura të veta.

Në plan praktik, Rec(2005)1 kërkon që financimi vendor të mos varet nga vendimmarrje të rastit apo nga negociata vjetore politike, por të mbështetet në rregulla të qarta, konsultim me autoritetet vendore dhe formula të qëndrueshme shpërndarjeje. Ai rekomandon që një pjesë e rëndësishme e të ardhurave të bashkive të vijë nga burime mbi të cilat ato kanë ndikim real, ndërsa transfertat dhe grantet të jenë të parashikueshme dhe mbi baza të drejta. Për Shqipërinë, ky rekomandim ka rëndësi të veçantë, sepse lidh drejtpërdrejt cilësinë e shërbimeve vendore me kapacitetin financiar të bashkive dhe nënvizon se pa burime të mjaftueshme, decentralizimi nuk mund të prodhojë qeverisje efektive pranë qytetarëve.

Rekomandimi (2007)4 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, “Mbi shërbimet publike vendore dhe rajonale”, trajton rolin themelor që kanë shërbimet publike në jetën e përditshme të qytetarëve dhe në funksionimin real të vetëqeverisjes vendore. Dokumenti nis nga ideja se shërbimet vendore dhe rajonale nuk janë thjesht veprimtari administrative, por mënyra konkrete përmes së cilës qytetarët e përjetojnë praninë, cilësinë dhe përgjegjshmërinë e pushtetit vendor. Për këtë arsye, rekomandimi thekson se shërbimet publike duhet të garantojnë vazhdimësi, akses të drejtë dhe cilësi të pranueshme për të gjithë banorët, pavarësisht vendbanimit, gjendjes sociale apo kapacitetit ekonomik të njësisë vendore.

Në përmbajtjen e tij, rekomandimi kërkon që modernizimi i shërbimeve publike të mos kuptohet vetëm si ulje kostosh apo si riorganizim teknik, por si një proces që duhet të ruajë ekuilibrin ndërmjet efikasitetit, interesit publik dhe të drejtave të përdoruesve. Ai njeh nevojën që autoritetet vendore të përdorin forma të ndryshme organizimi dhe menaxhimi, përfshirë ofrimin e drejtpërdrejtë, financimin e ofruesve të tjerë ose rregullimin e posaçëm të shërbimeve, por gjithmonë nën përgjegjësinë demokratike të autoritetit publik. Në këtë kuptim, qytetari nuk

duhet të shihet vetëm si përfitues pasiv i një shërbimi, por si përdorues me të drejta, me pritshmëri të ligjshme dhe me nevojë për informacion, transparencë dhe mundësi ankimi.

Për Shqipërinë, Rekomandimi (2007)⁴ ka rëndësi të veçantë sepse e lidh reformën territoriale dhe decentralizimin me rezultatin më të prekshëm për qytetarin: **cilësinë e shërbimeve vendore**. Mesazhi kryesor i dokumentit është se ndryshimet në strukturën territoriale, në financat vendore apo në mënyrën e organizimit të administratës duhet të vlerësohen edhe nga aftësia e tyre për të përmirësuar shërbimet publike. Prandaj, çdo reformë që synon forcimin e bashkive duhet të shoqërohet me standarde të qarta shërbimi, burime të mjaftueshme, mekanizma përgjegjshmërie dhe vëmendje të veçantë ndaj barazisë së aksesit, në mënyrë që vetëqeverisja vendore të jetë jo vetëm institucionale, por edhe e ndier realisht nga komuniteti.

Rekomandimi (2018)⁴ i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, “Mbi pjesëmarrjen e qytetarëve në jetën publike vendore”, përfaqëson një dokument të rëndësishëm orientues për forcimin e demokracisë pjesëmarrëse në nivel vendor. Ai zëvendëson rekomandimin e mëparshëm të vitit 2001 dhe pasqyron zhvillimet e reja në mënyrën se si qytetarët ndërveprojnë me institucionet, veçanërisht përmes mjeteve digjitale dhe formave më të larmishme të përfshirjes publike. Në thelb, dokumenti nis nga ideja se qytetarët nuk duhet të jenë vetëm përfitues të shërbimeve vendore, por edhe pjesëmarrës aktivë në diskutimin, mbikëqyrjen dhe përmirësimin e çështjeve publike që ndikojnë drejtpërdrejt në jetën e tyre të përditshme.

Rekomandimi thekson se pjesëmarrja qytetare duhet të ndërtohet mbi një gamë të gjerë mekanizmash, të përshtatur me realitetin dhe nevojat e komuniteteve vendore. Këtu përfshihen takimet publike, asamblatë qytetare, panelet këshillimore, iniciativat qytetare dhe referendumet vendore, qoftë me natyrë konsultative, qoftë vendimmarrëse, kur këtë e lejon kuadri ligjor. Një rëndësi e veçantë i kushtohet përfshirjes së grupeve që shpesh mbeten më pak të përfaqësuara në vendimmarrje, si të rinjtë, personat me aftësi të kufizuara, të moshuarit dhe banorët e huaj rezidentë ligjërisht. Kjo qasje e vendos pjesëmarrjen jo si formalitet procedural, por si mjet për ta bërë qeverisjen vendore më të hapur, më gjithëpërfshirëse dhe më të ndjeshme ndaj nevojave reale të qytetarëve.

Mesazhi kryesor i Rekomandimit (2018)⁴ është se pjesëmarrja qytetare duhet të jetë shumëplanëshe, duke kombinuar mekanizmat tradicionalë me mjetet digjitale, pa përjashtuar asnjë grup për shkak të mungesës së aksesit teknologjik apo pengesave sociale. Shtetet anëtare inkurajohen të përdorin instrumente të ndryshme pjesëmarrjeje, të monitorojnë nivelin e përfshirjes qytetare, të identifikojnë pengesat në sistemet zgjedhore vendore dhe të nxisin edukimin qytetar, veçanërisht përmes përfshirjes së të rinjve. Në këtë kuptim, rekomandimi nuk e zëvendëson demokracinë përfaqësuese, por e plotëson atë, duke ruajtur përgjegjësinë përfundimtare të organeve të zgjedhura dhe duke forcuar besimin ndërmjet qytetarëve dhe institucioneve vendore.

Në të njëjtën logjikë me standardet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore dhe rekomandimet e Komitetit të Ministrave, **12 Parimet e Qeverisjes së Mirë Demokratike** të Këshillit të Evropës shërbejnë si një kornizë praktike reference për vlerësimin dhe reformimin e administratës vendore. Të miratuara në kuadër të Strategjisë për Inovacion dhe Qeverisje të Mirë në Nivel Vendor, këto parime e trajtojnë qeverisjen e mirë jo vetëm si respektim formal të ligjit, por si mënyrë të përgjegjshme të drejtimit të çështjeve publike dhe administrimit të burimeve në interes të qytetarëve. Ato vendosin në qendër pjesëmarrjen demokratike, respektimin e të

drejtave të njeriut, sundimin e ligjit, etikën publike, transparencën, llogaridhënien dhe përdorimin e kujdesshëm të financave publike.

Përmbajtja e këtyre parimeve është veçanërisht e rëndësishme për administratën vendore, sepse e lidh cilësinë e qeverisjes me mënyrën se si qytetari e përjeton institucionin në jetën e përditshme. Një bashki që vepron sipas këtyre standardeve duhet të jetë e hapur ndaj qytetarëve, të përgjigjet në kohë ndaj kërkesave dhe ankesave, të marrë vendime të kuptueshme dhe të arsyetuara, të përdorë burimet publike në mënyrë efikase dhe të ndërtojë kapacitete profesionale për të ofruar shërbime cilësore. Në këtë kuptim, parimet nuk janë vetëm udhëzime abstrakte, por instrumente konkrete për matjen e performancës, forcimin e besimit publik dhe përmirësimin e marrëdhënies ndërmjet administratës dhe komunitetit.

Në kontekstin e Shqipërisë, **12 Parimet e Qeverisjes së Mirë Demokratike** mund të përdoren si standard orientues për çdo reformë që synon modernizimin e bashkive dhe forcimin e administratës vendore. Ato ndihmojnë që debati mbi reformën të mos kufizohet vetëm te ndarja territoriale, numri i njësive apo burimet financiare, por të përqendrohet edhe te cilësia e qeverisjes, përgjegjshmëria institucionale, aftësia për të ofruar shërbime dhe përfshirja reale e qytetarëve. Për këtë arsye, këto parime përbëjnë një pikë referimi të rëndësishme për vlerësimin e administratës vendore, sepse e lidhin reformën me rezultatin më të rëndësishëm të saj: një qeverisje më të drejtë, më transparente, më të aftë dhe më pranë qytetarit.

Në vijim të standardeve për autonominë vendore të përmendura më lart, **Kuadri Referues i Këshillit të Evropës për Demokracinë Rajonale** përbën një dokument orientues për shtetet që kanë, ose synojnë të zhvillojnë, një nivel rajonal të qeverisjes. Ky kuadër nuk imponon një model të vetëm institucional, pasi organizimi rajonal ndryshon ndjeshëm nga një vend në tjetrin, por ofron parime të përbashkëta mbi të cilat mund të ndërtohet një qeverisje rajonale demokratike, funksionale dhe e përgjegjshme. Në qendër të tij qëndrojnë parime të tilla si legjitimiteti demokratik i organeve rajonale, ndarja e qartë e kompetencave, autonomia organizative dhe financiare, bashkëpunimi ndërmjet niveleve të qeverisjes dhe respektimi i interesave të komuniteteve që preken nga politikat rajonale.

Për Shqipërinë, ky dokument ka rëndësi të veçantë në diskutimin mbi rolin e qarkut, zhvillimin rajonal dhe marrëdhënien ndërmjet nivelit vendor, rajonal dhe qendror. Dokumenti nënvizon se niveli rajonal nuk duhet të jetë vetëm një strukturë formale ose ndërmjetëse, por duhet të ketë funksione të qarta, kapacitete reale dhe burime të përshtatshme për të kontribuar në zhvillimin ekonomik, kohezionin territorial dhe koordinimin e politikave publike. Në këtë kuptim, Kuadri Referues për Demokracinë Rajonale shërben si pikë krahasimi për të vlerësuar nëse organizimi rajonal shqiptar është në gjendje të mbështesë zhvillimin e balancuar të territorit dhe të forcojë lidhjen ndërmjet qytetarëve, bashkive dhe politikave kombëtare.

5.4.2 Opinionet kryesore të Komisionit të Venecias

Në veprimtarinë e Komisionit të Venecias, vetëqeverisja vendore trajtohet kryesisht si pjesë e arkitekturës kushtetuese të shtetit demokratik dhe e ndarjes vertikale të pushtetit. Opinionet e Komisionit nuk synojnë të vendosin një model të vetëm territorial ose administrativ për shtetet, por të vlerësojnë nëse rregullimet kushtetuese dhe ligjore garantojnë autonomi reale, organe të zgjedhura në mënyrë demokratike, kompetenca të qarta dhe mbrojtje ndaj ndërhyrjeve të pajustificuara të pushtetit qendror. Standardi i Komisionit të Venecias është i lidhur ngushtë me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore: decentralizimi nuk është vetëm shpërndarje

administrative detyrash, por garanci që komunitetet vendore të kenë mundësi reale të administrojnë një pjesë të rëndësishme të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre.

Në Opinionin nr. 295/2004, CDL-AD(2004)019, për Shqipërinë, Komisioni shqyrtoi marrëdhënien ndërmjet projektligjit për kriteret dhe kushtet e riorganizimit të ndarjes administrativo-territoriale dhe ligjit për organizimin e funksionimit të qeverisjes vendore. Në këtë opinion u theksua se **ndryshimet territoriale nuk mund të trajtohen të shkëputura nga funksionimi real i njësive vendore**. Ato duhet të mbështeten në kriteret të qarta ligjore, të lidhen me kapacitetin funksional të njësive dhe të shmangin pasigurinë për kompetencat, organet përfaqësuese dhe shërbimet ndaj qytetarëve.

Në opinionet për reforma kushtetuese që lidhen me decentralizimin, Komisioni i Venecias ka mbajtur një qasje të ngjashme: ai vlerëson pozitivisht kalimin nga një sistem i centralizuar drejt një sistemi ku komunitetet, bashkitë ose nivelet rajonale kanë organe të zgjedhura, kompetenca të përcaktuara dhe përgjegjësi të qarta. Një shembull i tillë është opinionin paraprak për ndryshimet kushtetuese në Ukrainë në vitin 2014, ku Komisioni vlerësoi pozitivisht orientimin drejt decentralizimit, futjen e parimit të subsidiaritetit dhe krijimin e bazës për një qeverisje vendore moderne në përputhje me frymën e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Kjo qasje është e rëndësishme sepse nënvizon se reforma territoriale duhet të shoqërohet me **qartësi funksionesh**, përgjegjësi të ndara mirë dhe garanci që niveli vendor të mos mbetet vetëm zbatues administrativ i qendrës.

Një tjetër element i përsëritur në qasjen e Komisionit është se autonomia vendore nuk mund të kuptohet vetëm si ekzistencë formale e bashkive ose rajoneve, por si **aftësi efektive për të vepruar**. Kjo do të thotë se kompetencat duhet të jenë të identifikueshme, të realizueshme dhe të mbrojtura nga ndërhyrje të panevojshme të administratës qendrore. Nëse një njësi vendore ka vetëm emërtim institucional, por nuk ka hapësirë reale vendimmarrjeje, kapacitete administrative ose burime për të ushtruar funksionet e veta, autonomia mbetet e dobët. Për këtë arsye, opinionet e Venecias duhet të lexohen së bashku me nenin 9 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, i cili e lidh ushtrimin efektiv të kompetencave me burime financiare të mjaftueshme dhe proporcionale.

Për sa i përket nivelit rajonal dhe niveleve ndërmjetëse të qeverisjes, Komisioni i Venecias nuk imponon një model të vetëm. Nëse shteti zgjedh të ketë rajone, qarqe ose struktura të ngjashme, ato duhet të kenë rol të qartë, kompetenca të përcaktuara dhe mekanizma përgjegjshmërie. Kjo qasje përputhet me Kuadrin Referues të Këshillit të Evropës për Demokracinë Rajonale (2018), sipas të cilit niveli rajonal duhet të ketë legjitimitet, funksione dhe burime të përshtatshme për të kontribuar në zhvillimin territorial dhe koordinimin e politikave publike. Për Shqipërinë, ky standard është i rëndësishëm në diskutimin mbi rolin e qarkut apo krijimin potencialisht të rajoneve, sepse problemi nuk është vetëm ekzistenca formale e nivelit rajonal, por aftësia e tij për të prodhuar vlerë publike dhe për të lidhur zhvillimin rajonal me nevojat e bashkive dhe qytetarëve.

5.5 Debati akademik: madhësia vs. demokracia dhe efikasiteti

Debati mbi madhësinë optimale të njësive vendore ka një traditë të gjatë akademike, që nis me veprën klasike të Robert Dahl dhe Edward Tufte “Size and Democracy” (1973), e cila e formuloi dilemën themelore në termat e dy vlerave që duhen balancuar: “kapaciteti i sistemit” (*system capacity*), aftësia e njësisë për të zgjidhur problemet publike, dhe “efektiviteti qytetar” (*citizen*

effectiveness), aftësia e qytetarit për të ndikuar realisht në vendimmarrje. Studimi i Komisionit Evropian mbi qasjet ndaj fragmentimit të pushtetit vendor (2021) e merr këtë kornizë si pikënisje dhe, pasi shqyrton evidencën empirike nga vendet anëtare, konkludon se gjetjet e vërtetojnë postulatit se njësitë më të mëdha “kanë kapacitet më të madh sistemi, por në kurriz të efektivitetit të qytetarëve”, duke shtuar megjithatë se “rritja e kapacitetit të sistemit nuk duhet marrë e mirëqenë”.

Nga ana demokratike e ekuacionit, evidenca empirike konfirmon ekzistencën e një kompromisi (*trade-off*) midis madhësisë dhe “afërsisë” me qytetarin. Pjesëmarrja zgjedhore priret të jetë më e ulët në njësi më të mëdha: një studim i cituar nga Komisioni Evropian vlerëson se pjesëmarrja në zgjedhjet vendore priret të jetë 10,9% më e ulët në një bashki me 100.000 banorë krahasuar me një bashki me 20.000 banorë, ndonëse efekti specifik i bashkimeve mbi pjesëmarrjen zbehet me kalimin e kohës. Studimet daneze mbi kënaqësinë qytetare gjetën se kënaqësia me shërbimet vendore dhe demokracinë lokale bie me rritjen e popullsisë, por efektet janë “jo më shumë se të vogla deri të moderuara”; përfundimi i autorit është se “bashkimet bashkiake mbartin kosto demokratike, por madhësia e këtyre kostove nuk duhet mbivlerësuar”. Në të njëjtën linjë, Blom-Hansen, Houlberg dhe Serritzlew (2014) dokumentuan efektet e madhësisë mbi kostot ekonomike të funksionimit të sistemit politik, duke konfirmuar se kostot administrative për frymë ulen me rritjen e shkallës, ndërkohë që provat mbi eficientësinë e përgjithshme të shërbimeve mbeten të përziera.

Nga ana e efikasitetit, studimet e përmbledhura nga Komisioni Evropian tregojnë në mënyrë konsistente se bashkitë e bashkuara kanë “aparaturë administrativë më pak të brishtë dhe nëpunës civilë më profesionalë”, shërbime më të orientuara nga qytetari dhe kapacitete më të mëdha për politikëbërje strategjike, edhe pse rritja e kapacitetit nuk përkthehet automatikisht në politika më efektive. Ndërkohë, besimi i publikut te autoritetet vendore dhe rajonale, i matur në mënyrë të përsëritur nga Eurobarometrat, mbetet vazhdimisht më i lartë se besimi te qeveritë dhe parlamentet kombëtare në të gjithë BE-në, një argument i fortë empirik në mbështetje të parimit të subsidiaritetit.

Për Shqipërinë, mësimi i këtij debati nuk është zgjedhja midis madhësisë dhe demokracisë, por ndërtimi i shkallës së nevojshme funksionale duke e shoqëruar me masa kompensuese demokratike. Raporti Paraprak i Ekspertëve i Komisionit e formulon këtë si parim pune: meqenëse pjesëmarrja priret të bjerë kur rritet përmasa e njësisë, çdo zgjerim duhet shoqëruar me masa kompensuese (këshilla lagjesh, buxhetim me pjesëmarrje, kuota konsultimi për fshatrat dhe ish-komunat) në mënyrë që përfaqësimi të mos sakrifikohet për eficientësinë. Kjo qasje i përgjigjet drejtpërdrejt kornizës së Dahl-it: qëllimi i dizajnit institucional nuk është maksimizimi i njëres vlerë në kurriz të tjetrës, por ndërtimi i një arkitekture që i mban të dyja: kapacitetin e sistemit përmes shkallës dhe efektivitetin qytetar përmes mekanizmave të përfaqësimit e pjesëmarrjes.

5.6 Mësime nga raste konkrete: Estonia, Letonia

Reformat territoriale më të fundit në Estoni dhe Letoni tregojnë se konsolidimi vendor në Evropë nuk është parë thjesht si ushtrim për të vizatuar kufij të rinj në hartë, por si përpjekje për t'i bërë bashkitë më të afta për të përmbushur nevojat e qytetarëve. Të dyja vendet u përballën me një problem të ngjashëm: shumë njësi të vogla, me burime të kufizuara njerëzore dhe financiare, që e kishin të vështirë të siguronin shërbime me cilësi të krahasueshme në të gjithë territorin. Për këtë arsye, fokusi kryesor i reformave ishte krijimi i njësisive vendore më të qëndrueshme, me

administratë më profesionale, kapacitet më të mirë planifikues dhe mundësi më reale për të qenë partnerë të besueshëm të shtetit qendror në zhvillimin rajonal.

Në Estoni, reforma administrativo-territoriale e vitit 2017 u ndërtua mbi idenë se një bashki duhet të ketë një madhësi minimale për të qenë realisht funksionale. Para reformës, vendi kishte 213 njësi vendore, shumë prej të cilave ishin aq të vogla sa nuk mund të mbanin staf të specializuar, të planifikonin zhvillim afatgjatë apo të garantonin të njëjtën cilësi shërbimesh për banorët. Reforma vendosi si kriter ligjor që njësitë vendore të kishin të paktën 5.000 banorë, ndërsa si objektiv orientues synohej krijimi i bashkive me rreth 11.000 banorë. Procesi u zhvillua fillimisht përmes bashkimeve vullnetare, të mbështetura me stimuj financiarë dhe asistencë, por aty ku kriteret nuk u plotësuan, qeveria mund të ndërhynte për bashkime të detyrueshme.

Rezultati i reformës estoneze ishte i prekshëm: numri i njësive vendore u ul nga 213 në 79, prej të cilave 15 janë bashki urbane dhe 64 bashki rurale. Ky ndryshim rriti madhësinë mesatare të bashkive dhe synoi t'u jepte atyre më shumë mundësi për të organizuar shërbime, për të përdorur më mirë burimet njerëzore dhe për të planifikuar zhvillimin lokal. Reforma u shoqërua edhe me rishikimin e rolit të qarqeve: administratat e qarkut u shfuqizuan si nivel i veçantë administrativ dhe funksionet e tyre u shpërndanë ndërmjet ministrive, agjencive shtetërore dhe bashkive. Kjo e thjeshtoi arkitekturën administrative, por njëkohësisht e bëri bashkinë nivelin qendror të vetëqeverisjes vendore.

Letonia ndoqi një rrugë të ngjashme, por në një proces më të gjatë dhe me dy etapa kryesore. Reforma e vitit 2009 uli ndjeshëm fragmentimin e mëparshëm, ndërsa reforma e re, e miratuar në vitin 2020 dhe e zbatuar pas zgjedhjeve vendore të vitit 2021, synoi të krijonte një hartë edhe më funksionale. Para reformës së fundit, Letonia kishte 119 njësi vendore; ligji i ri parashikoi kalimin në një numër më të vogël njësisht, me qëllim që bashkitë të kishin më shumë kapacitet për të administruar shërbimet, për të nxitur zhvillimin ekonomik dhe për të përballuar më mirë situatat e krizës. Procesi u organizua përmes Ligjit për Territoret Administrative dhe Zonat e Banuara, i cili përcaktoi kufijtë e rinj, qendrat administrative dhe ndarjen e brendshme territoriale.

Reforma në Letoni uli numrin e njësive nga 119 në 43 pas zgjedhjeve vendore të vitit 2021, duke krijuar bashki më të mëdha dhe disa qytete me status të veçantë shtetëror. Logjika e reformës ishte e qartë: bashkitë më të mëdha pritej të kishin kapacitet më të mirë për rrjetin shkollor, shërbimet sociale, infrastrukturën, zhvillimin ekonomik dhe përdorimin e fondeve evropiane. Në këtë mënyrë, reforma u paraqit si instrument për të rritur cilësinë e shërbimeve dhe për ta bërë zhvillimin territorial më të balancuar.

Mësimi kryesor nga Estonia dhe Letonia është se konsolidimi territorial jep rezultat kur shoqërohet me një vizion të qartë për funksionet, financat dhe shërbimet. Të dyja vendet nuk e trajtuan bashkimin e njësive si qëllim në vetvete, por si mënyrë për të ndërtuar administrata më të forta, më të qëndrueshme dhe më të afta për t'u përgjigjur ndaj qytetarëve. Ato tregojnë se ndryshimi i kufijve duhet të shoqërohet me kritere të matshme, mbështetje teknike dhe komunikim të vazhdueshëm me komunitetet. Për Shqipërinë, këto janë dy modele të vlefshme sepse tregojnë që zgjidhja mund të mos jetë rikthimi te fragmentimi, por forcimi i bashkive, qartësimi i funksioneve, rritja e kapaciteteve financiare dhe përdorimi i bashkëpunimit ndërbashkiak aty ku shkalla e shërbimit e kërkon.

5.7 Gjetjet kryesore nga raportet ndërkombëtare mbi pushtetin vendor në Shqipëri (OECD, SNG-WOFI, BE, Banka Botërore)

Analiza e raporteve ndërkombëtare ka rëndësi të veçantë sepse e vendos debatin për qeverisjen vendore në Shqipëri përtej këndvështrimit të brendshëm dhe e krahason atë me standarde, praktika dhe tregues të përdorur në nivel evropian e rajonal. Raportet e OECD/SIGMA, SNG-WOFI dhe Bashkimit Evropian nuk e trajtojnë reformën territoriale vetëm si ndryshim të hartës administrative, por si proces që duhet të prodhojë bashki më të afta, shërbime më cilësore, financa më të qëndrueshme dhe institucione më të besueshme për qytetarët. Për këtë arsye, këto vlerësime ndihmojnë të kuptohet se ku reforma ka krijuar bazë pozitive dhe ku ende mbeten boshllëqe ndërmjet autonomisë së njohur në ligj dhe kapacitetit real për ta ushtruar atë në praktikë.

Në aspektin territorial, profili për Shqipërinë i OECD/SNG-WOFI evidenton se Shqipëria ka një strukturë vendore relativisht të konsoliduar pas reformës administrativo-territoriale, me bashki më të mëdha krahasuar me shumë vende të tjera. Kjo lidhet edhe me faktin se Tirana përbën një peshë shumë të madhe demografike, rreth 29% të popullsisë kombëtare në vitin 2020, ndërsa popullsia totale e vendit ishte rreth 2,84 milionë banorë. SNG-WOFI e vendos këtë në kontekstin e një vendi me dendësi mesatare 99 banorë/km² dhe me 62,1% të popullsisë në zona urbane. Konsolidimi territorial ka krijuar një bazë më të mirë institucionale, por sfida mbetet siguri i ekuilibrit ndërmjet bashkive të mëdha urbane dhe territoreve rurale ose periferike.

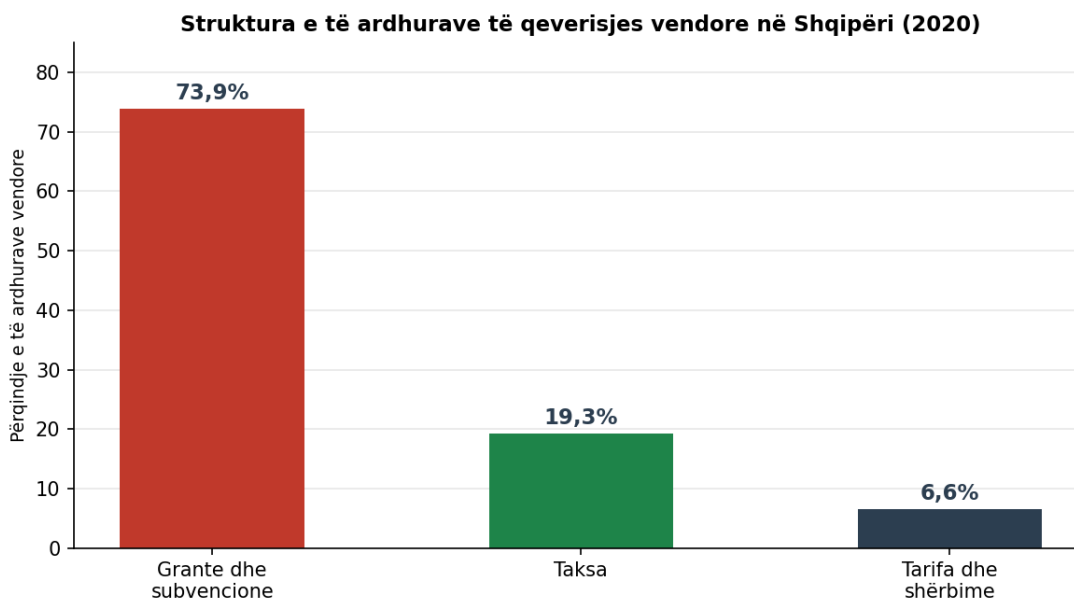
Raporti *Subnational government in the Western Balkans* i OECD/SIGMA (2023) e vendos reformën territoriale shqiptare në një kuadër më të gjerë rajonal dhe evropian. Sipas raportit, struktura territoriale e pushtetit vendor lidhet drejtpërdrejt me aftësinë e bashkive për të ofruar shërbime dhe për të vepruar si institucione funksionale. Shqipëria veçohet si rasti ku reforma e vitit 2015 bashkoi 373 njësi të mëparshme vendore në 61 bashki, duke krijuar njësi me popullsi mesatare rreth 39.400 banorë, ndër më të mëdhatë në rajonin e Ballkanit Perëndimor. Kjo e ka reduktuar ndjeshëm fragmentimin dhe e ka afruar modelin shqiptar me vendet evropiane që kanë bashki më të mëdha, si Irlanda, Portugalia ose Suedia. Megjithatë, raporti nënkupton se madhësia territoriale është vetëm një parakusht: vlera e reformës matet nga kapaciteti real i bashkive për të ushtruar funksione, për të planifikuar zhvillimin dhe për t'u përgjigjur ndaj nevojave të qytetarëve (OECD/SIGMA, 2023, f. 28–30).

Për kompetencat dhe shërbimet vendore, raporti vëren se bashkitë në Ballkanin Perëndimor kanë një gamë të gjerë përgjegjësisë, të krahasueshme në disa fusha me praktikën evropiane, por sfida qëndron te ndarja e qartë ndërmjet kompetencave të veta, të deleguara dhe të përbashkëta. Për Shqipërinë, raporti thekson se pas reformës së decentralizimit të vitit 2015 disa funksione të kushtueshme në fushën e shërbimeve sociale, arsimit dhe infrastrukturës teknike iu transferuan bashkive, përfshirë edhe funksione si ujitja dhe kullimi. Në të njëjtën kohë, investimet dhe rregullimi në disa fusha mbeten ende nën ndikimin e pushtetit qendror, çka krijon tension midis përgjegjësisë ligjore dhe mundësisë reale për t'i ushtruar ato. Në këtë kuptim, mesazhi i OECD/SIGMA është se qytetari nuk përfiton automatikisht nga transferimi i kompetencave; ai përfiton vetëm kur bashkia ka autoritet të qartë, standarde të përcaktuara, staf të aftë dhe mjete të mjaftueshme për ta kthyer kompetencën në shërbim konkret (OECD/SIGMA, 2023, f. 40–45).

Në 2025, në lidhje me ushtrimin e kompetencave, SIGMA thekson se në Shqipëri funksionet më të rëndësishme lidhen me infrastrukturën teknike, veçanërisht në fushat e menaxhimit të mbetjeve të ngurta, furnizimit me ujë, trajtimit të ujërave të ndotura, transportit bashkiak dhe

infrastrukturës publike. Në të gjitha këto fusha vlerësohet se nevojiten investime të konsiderueshme për të përmirësuar cilësinë e shërbimeve. Sa i përket shërbimeve sociale, roli i qeverisjes vendore mbetet i kufizuar: bashkitë nuk kanë përgjegjësi për kujdesin shëndetësor dhe kanë rol të kufizuar në ofrimin e arsimit (SIGMA, 2025, f. 28). Kjo është e ngjashme me vendet e tjera të rajonit si Serbia apo Mali i Zi, ndryshe nga modelet e vendeve anëtare të BE-së (SIGMA, 2025, f. 27).

Në fushën e financave vendore, në 2023 SIGMA evidentoi se autonomia fiskale mbetet një nga pikat më të ndjeshme të qeverisjes vendore në rajon. Për Shqipërinë, të dhënat tregojnë se në vitin 2020 të ardhurat e qeverisjes vendore mbështeteshin kryesisht te grantet dhe subvencionet, të cilat përbënin 73,9% të të ardhurave vendore, ndërsa taksat përbënin 19,3% dhe tarifat e shërbimit 6,6%. Kjo tregon se, pavarësisht përmirësimit të kuadrit ligjor, hapësira reale fiskale e bashkive mbetet e kufizuar dhe varësia nga transfertat qendrore është ende e lartë. Raporti paralajmëronte se kur të ardhurat nuk janë të mjaftueshme ose nuk lidhen qartë me funksionet e dhëna, krijohet rreziku i mandateve të pafinancuara ose të nënfinancuara. Për këtë arsye, forcimi i reformës territoriale kërkon jo vetëm bashki më të mëdha në hartë, por edhe financim më të qëndrueshëm, më të parashikueshëm dhe më të lidhur me përgjegjësitë që qytetarët presin të përmbushen në nivel vendor (SIGMA, 2023, f. 45–49).



Struktura e të ardhurave vendore 2020

Figura 5.3. Struktura e të ardhurave të qeverisjes vendore në Shqipëri, viti 2020. Burimi: OECD/SIGMA (2023), f. 45–49.

Në 2025, SIGMA nënvizonte se: “10% e njësive vendore rezultuan me deficit operativ në vitin 2022, ndërsa shumica dërrmuese e bashkive, 53 nga 61, përballeshin me detyrime të prapambetura në pagesa në vitin 2023. Në 11 bashki, niveli i detyrimeve të papaguara tejkalonte shumën e të ardhurave totale vjetore në vitin 2023. Situata të tilla janë pasojë e dobësive në praktikat e menaxhimit financiar, ku presioni financiar i qeverisjes vendore shpesh nuk shfaqet në formën e deficitit buxhetor, por në formën e detyrimeve të prapambetura ndaj pagesave. Shumica e njësive të qeverisjes vendore auditohen çdo vit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit” (SIGMA, 2025, f. 40).

Ndërkohë Bashkimi Evropian, nëpërmjet progres-raporteve, në mënyrë të përsëritur vlerëson se bashkitë duhet të kenë jo vetëm përgjegjësi formale, por edhe kapacitete administrative, financiare dhe njerëzore për të ofruar shërbime dhe për të zbatuar standardet e BE-së në nivel lokal.

Në progres-raportin e fundit, Komisioni Evropian vlerëson se qeverisja vendore dhe decentralizimi mbeten fusha ku është shënuar vetëm progres i kufizuar. Raporti thekson se ndarja e përgjegjësisë ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor vijon të jetë problem, ndërsa kuadri ligjor për funksionet e njësive të qeverisjes vendore duhet të thjeshtohet dhe të qartësohet më tej. Komisioni vlerëson pozitivisht reformën e pagave për nëpunësit civilë vendorë në vitin 2024 dhe efektin e reformës territoriale të vitit 2015 në rritjen e autonomisë financiare dhe disiplinës fiskale të bashkive, por nënvizon se këto masa mbeten të pjesshme dhe se nevojiten zgjidhje afatgjata, sidomos për rritjen e të ardhurave të veta të qeverisjes vendore (Komisioni Evropian, Albania Report 2025, f. 23–24).

Raporti i NALAS *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe (2006–2021)* evidenton se së pari dhe mbi të gjitha, ekziston një varësi e lartë nga transfertat ndërqeveritare, veçanërisht sa i përket investimeve kapitale për të përmirësuar infrastrukturën e qeverisjes vendore dhe cilësinë e shërbimeve. Megjithëse janë bërë përparime me grantin e pakushtëzuar, ministritë e linjës dhe agjencitë e qeverisjes qendrore vazhdojnë të kenë kontroll të fortë mbi fondet kapitale të drejtuara për përmirësimin e infrastrukturës publike vendore. Po ashtu, rëndësishme, ekzistojnë dallime të ndjeshme mes bashkive për sa i përket potencialit dhe performancës në mbledhjen e të ardhurave.

Banka Botërore në raportin *Background paper on intergovernmental fiscal relations in Albania* (2021) rekomandon në afat të shkurtër se Qeveria e Shqipërisë duhet të hartojë një **strategji të re të decentralizimit**, në bashkëpunim me bashkitë dhe aktorët e tjerë, me qëllim forcimin e kapaciteteve administrative dhe fiskale të bashkive dhe përshtatjen e qasjes vendore me kuadrin e ri të zhvillimit rajonal. Një rekomandim qendror është përfundimi i **kadastrës fiskale**, si kusht për rritjen e të ardhurave nga taksa e pronës. Po ashtu, Qeveria duhet të zhvillojë një politikë më të **parashikueshme dhe transparente për transfertat e kushtëzuara**, të mbështetur në planifikim afatgjatë dhe prioritetizim më të qartë, pasi shpërndarja ekzistuese vlerësohet si e pabarabartë. Në financimin e funksioneve vendore, Banka Botërore rekomandon rritjen e mëtejshme të **transfertave sektoriale/bllok**, për të mbyllur hendekun e financimit dhe çekuilibrat vertikalë të mandateve të decentralizuara në vitin 2016.

Ajo rekomandon gjithashtu që transfertat specifike të integrohen në mënyrë të qëndrueshme në **transfertën e pakushtëzuar**, duke përshtatur formulën e saj në mënyrë që të mbulojë plotësisht kostot e shërbimeve që financohen aktualisht përmes transfertave specifike. Për ndarjen e të ardhurave nga **tatimi mbi të ardhurat personale**, rekomandohet zbatim i plotë përmes integritetit të duhur të bazave të të dhënave të Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Brendshme. Në menaxhimin financiar publik vendor, Banka Botërore rekomandon përfundimin e sistemit **AFMIS**, me qëllim monitorimin më të mirë të të ardhurave dhe shpenzimeve bashkiake dhe forcimin e menaxhimit financiar vendor. Për shërbimet publike vendore, rekomandohet që Qeveria dhe bashkitë të punojnë bashkërisht për përmirësimin e cilësisë së shërbimeve të ofruara nga bashkitë dhe ndërmarrjet publike vendore, si edhe për vendosjen e standardeve më të mira mbi cilësinë, sasinë dhe qeverisjen e këtyre shërbimeve. Për investimet vendore dhe zhvillimin rajonal, Banka Botërore rekomandon krijimin e një portofoli të përshtatshëm financimi në nivel qendror për nevoja të investimeve dhe shërbimeve lokale, të ndarë nga Fondi i Zhvillimit Rajonal.

Për këtë fond rekomandohet miratimi i akteve nënligjore që garantojnë transparencë të plotë, metodologji të qartë shpërndarjeje, akses më të drejtë për bashkitë e vogla e të varfra dhe pjesëmarrje të përfaqësuesve bashkiakë në të gjitha fazat e planifikimit dhe vendimmarrjes.



PJESA III

Vlerësimi Analitik dhe Kriteret e Vlerësimit Territorial

Kjo pjesë përcakton kornizën e kritereve të vlerësimit të njësive të vetëqeverisjes vendore, shpjegon logjikën e tyre, burimet e të dhënave dhe metodologjinë e normalizimit, dhe më pas zhvillon secilin kriter me evidencën empirike të mbledhur. Kriteret janë hartuar duke u mbështetur tërësisht te diagnoza mbi të dhënat, e cila përmbledh të dhënat financiare 2013–2025, Censin e Popullsisë dhe Banesave 2023, Sistemin e Matjes së Performancës, bazën ekonomike dhe gjetjet e dëgjësave publike.



6

Kapitulli 6. Korniza e kriterëve – pse këto kriterë dhe si zbatohen

6.1 Logjika e kriterëve dhe lidhja mes tyre

Vlerësimi i qëndrueshmërisë vendore kërkon një kornizë shumëdimensionale, sepse njësia vendore funksionon si sistem ndërveprimesh (financiare, ekonomike, demografike, gjeografike dhe sociale njëkohësisht) dhe asnjë kriter i vetëm nuk i kap të gjitha dimensionet e disfunkcionit strukturor. Logjika e pesë kriterëve buron drejtpërdrejt nga parimi i subsidiaritetit i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, i cili kërkon njëkohësisht dy kushte: afërsi me qytetarin dhe kapacitet për të ushtruar funksionet. Pa kapacitet, afërsia është fiktive; pa afërsi, kapaciteti është i shkëputur nga qytetari. Kriteret nuk janë alternativa, por plotësohen, sepse problemet strukturore janë të ndërlidhura dhe nuk mund të adresohen veçmas.

Kriteri 1, Financiar-funksional: ankorohet në Nenin 9 të Kartës Evropiane, i cili kërkon burime financiare të mjaftueshme dhe në përpjesëtim me funksionet, parimi “fondet ndjekin funksionet”.

Kriteri 2, Ekonomik: mbështetet në dokumentimin e pabarazive territoriale nga OECD, i cili konfirmon se baza ekonomike është gjeneratori i pavarur i kapacitetit fiskal afatgjatë.

Kriteri 3, Demografik: ankorohet në Nenin 174 të Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFEU), i cili e njeh demografinë si dimension të pavarur që kërkon vëmendje të veçantë politike, sidomos për rajonet me pengesa të rënda dhe të përhershme demografike.

Kriteri 4, Distanca dhe akses: buron nga parimi i afërsisë i subsidiaritetit. Karta Evropiane dhe EUR-Lex e përkufizojnë subsidiaritetin si kërkesë që vendimet të merren në nivelin sa më të afërt të mundshëm me qytetarin.

Kriteri 5, Kohezioni social-kulturor: ankorohet në Konventën Kuadër të Këshillit të Evropës për mbrojtjen e pakicave kombëtare dhe në Agjendën Territoriale 2030, e cila e njeh diversitetin dhe identitetin lokal si vlerë dhe si kriter të planifikimit territorial.

6.2 Burimet e të dhënave dhe metodologjia e normalizimit

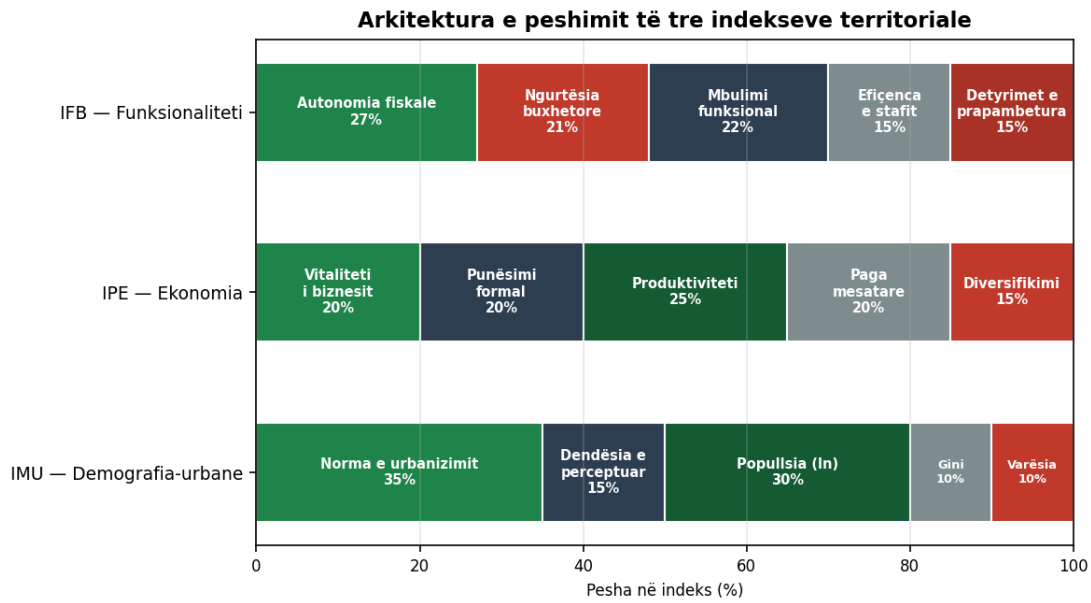
Vlerësimi mbështetet te burimet e nivelit të parë: të dhëna administrative dhe statistikore të verifikueshme. Burimet kryesore janë:

Tabela 6.1. Inventari i burimeve të të dhënave. Burimi: dosja analitike e Komisionit.

Kategoria	Burimi / dokumenti	Mbulimi
Financa vendore	Të dhëna MFE: të ardhura, shpenzime, strukturë	2013–2025
Transferta	Transferta e kushtëzuar dhe e pakushtëzuar	2015–2025
Personeli	Numri i punonjësve sipas bashkive (aparaturë/shërbime)	2014–2025
Borxhi	Detyrimet e prapambetura sipas bashkive	2015–2025
Demografia	Censi i Popullsisë dhe Banesave (INSTAT)	2023
Baza ekonomike	Ndërmarrjet aktive sipas bashkisë, aktivitetit, madhësisë	2020–2024
Performanca	Sistemi i Matjes së Performancës (SMP)	2023, 2024
Lëvizshmëria	Të dhëna origjinë–destinacion (1.870 çifte)	Aktuale

Mbi këto burime janë ndërtuar tre instrumente të përbëra matjeje, të cilat zbërthehen në kapitujt vijues: Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive (IFB, Kapitulli 7), Indeksi i Performancës Ekonomike

(IPE, Kapitulli 8) dhe Indeksi i Strukturës Demografike-Urbane (IMU, Kapitulli 9). Të tre indekset ndjekin të njëjtën procedurë të normalizimit: secili tregues standardizohet me z-score mbi 60 bashki, duke e mbajtur Tiranën jashtë referencës statistikore (pasi përmasat e saj do të deformonin shkallën krahasuese) dhe rezultati i agreguar rishkallëzohet në intervalin 0–100; Tirana pikëzohet më pas mbi të njëjtën shkallë dhe mund ta tejkalojë vlerën 100. Ky trajtim i bën indekset masa relative të renditjes për vitin përkatës, jo standarde absolute.



Arkitektura e peshimit të tre indekseve

Figura 6.1. Arkitektura e peshimit të tre indekseve territoriale: komponentët dhe peshat përkatëse.
Burimi: dosjet metodologjike të indekseve IFB, IPE dhe IMU; përpunim i Komisionit.

6.3 Si trajtohen kriteret në vlerësimin përfundimtar

Tre indekset (financiar-funksional IFB, ekonomik IPE dhe demografiko-urban IMU) dhe dy kriteret plotësuese (distanca nga njësia ankoruese dhe kohezioni) nuk peshohen kundërt njëri-tjetrit dhe nuk përmbledhen në një rezultat të vetëm të ponderuar. Secili trajtohet si dimension i pavarur i vlerësimit, sepse secili mat një aspekt cilësor të ndryshëm të qëndrueshmërisë së njësisë, të pazëvendësueshëm nga një tjetër. Kriteri financiar është i vetmi që mat drejtpërdrejt nëse njësia ekziston si njësi vetëqeverisëse; të tjerët shpjegojnë pse një njësi është e dobët, por asnjëri nuk prodhon mosfunksionim pa kaluar nëpër pamjaftueshmërinë fiskale, siç e dokumentojnë Banka Botërore me konceptin e “mandateve të pafinancuara” dhe FMN-ja me parimin e sekuencimit fiskal. Pikërisht sepse dimensionet janë të pavarura, ato lexohen paralelisht dhe jo si një tregues i vetëm i tretur në pesha; OECD-ja konfirmon se vlerësimi territorial kërkon një qasje shumëdimensionale, që kap njëkohësisht kapacitetin, demografinë dhe aksesueshmërinë, pa i reduktuar në një vlerë të vetme. Kriteri ekonomik qëndron më vete sepse mat potencialin strukturor afatgjatë, të pavarur nga gjendja aktuale buxhetore; SIGMA dokumenton se fragmentimi municipal gjeneron kosto shtesë dhe ul produktivitetin lokal pikërisht për mungesë baze ekonomike. Kriteri demografik trajtohet si dimension i veçantë, ashtu siç e njih edhe Neni 174 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFEU), i cili e konsideron demografinë çështje që kërkon vëmendje të veçantë politike. Distanca dhe kohezioni prekin cilësinë dhe

legjitimitetin e vetëqeverisjes, jo kapacitetin operacional, prandaj ruhen si dimensione të veçanta e jo si zëra të shkrirë në një indeks të vetëm; parimi i subsidiaritetit i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore i trajton si kushte strukturore të vetëqeverisjes. Nëse dhe si do të peshohen e ndërthuren këto dimensione të pavarura në një gjykim përfundimtar, kjo i lihet Komisionit, sepse bëhet fjalë për zgjedhje politike që kërkojnë legjitimitet demokratik.

Njësia e vlerësimit fillon me 61 bashkitë ekzistuese para çdo propozimi të ri, sipas praktikës evropiane të konfirmuar nga SIGMA: reformat territoriale në Ballkanin Perëndimor nisën gjithmonë nga diagnostikimi i njësive ekzistuese kundrejt pragjeve minimale të qëndrueshmërisë (popullsie, burimesh dhe kapaciteti), jo nga konfigurime a priori. Reformat e Estonisë (2017) dhe të Letonisë (2021) e konfirmojnë se identifikimi i njësive nën pragun minimal ishte hapi i parë dhe bashkimi hapi i dytë.

Kriteri ndalues për minoritetet ndjek dallimin e konfirmuar nga Karta Evropiane dhe nga praktika e reformave. Kohezioni funksionon si kriter veto kur preken të drejta themelore: Neni 5 i Kartës ndalon ndryshimin e kufijve pa konsultim me komunitetin, ndërsa SIGMA dokumenton rastin e Kosovës si model decentralizimi asimetrik të lidhur shprehimisht me mbrojtjen e minoriteteve. Për çdo rast tjetër, kohezioni vlerësohet si dimension më vete. Reformat e Estonisë dhe të Letonisë e konfirmojnë se bashkimet u zbatuan mbi bazën e qëndrueshmërisë, por me klauzolë të shprehur mbrojtjeje për identitetin e komuniteteve me shumicë minoritare.



7

Kapitulli 7. Kriteri 1 – Elementi financiar dhe funksional

Kriteri financiar-funksional mat njëkohësisht dy elemente thelbësore: kapacitetin e bashkisë për të gjeneruar burime financiare dhe aftësinë e saj për t'i kthyer këto burime në shërbime reale për qytetarët. Ky kriter lidhet drejtpërdrejt me parimin “fondet ndjekin funksionet”, të parashikuar në Nenin 9 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sipas të cilit burimet financiare të njësive vendore duhet të jenë në përpjesëtim me përgjegjësitë që u janë dhënë.

Ky kriter ka rëndësi parësore për tri arsye të ndërlidhura. Së pari, ai evidenton problemin e mandateve të pafinancuara: kur funksione si arsimi parashkollor, administrimi i pyjeve apo mbrojtja nga zjarri u transferohen bashkive pa burimet përkatëse financiare, bashkia merr përgjegjësinë ligjore, por jo mjetet për ta ushtruar atë: ose funksioni nuk kryhet në nivelin e duhur, ose bashkia bëhet më e varur nga transfertat diskrecionale të qeverisë qendrore. Së dyti, kriteri tregon mospërputhjen midis burimeve dhe kompetencave, e cila krijon një mosfunksionim institucional të matshëm: bashkitë me më pak se 10 mijë banorë kanë mesatarisht 12,6 punonjës administrate për 1.000 banorë, ndërsa bashkitë me mbi 150 mijë banorë kanë vetëm 2,2 punonjës për 1.000 banorë: kosto administrative për banor gati gjashtë herë më e lartë, pa u përkthyer domosdoshmërisht në shërbime më të mira. Së treti, kriteri lidhet me ekonominë e shkallës: kostot fikse administrative (pagat, zyrat, infrastruktura bazë dhe specialistët) nuk ulen në të njëjtën masë me uljen e popullsisë; ngurtësia buxhetore mesatare është 82,7% në bashkitë me më pak se 10 mijë banorë, kundrejt 60,1% në bashkitë me mbi 150 mijë banorë.

Të marra së bashku, këto tre elemente krijojnë një zinxhir të qartë shkak-pasojë. Kur mungojnë burimet e mjaftueshme, mandati ligjor nuk shoqërohet me financimin e nevojshëm dhe bashkia e nis ushtrimin e funksionit nga një deficit strukturor. Kur mungon aftësia për shpenzim efikas, edhe burimet ekzistuese përdoren kryesisht për të mbajtur administratën në funksion. Kur mungon shkalla e mjaftueshme për efikasitet, problemi nuk është i përkohshëm dhe nuk lidhet vetëm me performancën e një bashkie të caktuar: sa më e vogël njësia vendore, aq më e lartë pesha e kostove fikse në buxhet dhe aq më e kufizuar hapësira për investime, zhvillim dhe përmirësim shërbimesh. Në këto kushte, bashkia mund ta ketë kompetencën të njohur me ligj, por, pa burime financiare, staf të mjaftueshëm dhe kapacitete administrative, vetëqeverisja mbetet formale, nominale dhe jofunksionale. Për këtë arsye, kriteri financiar-funksional nuk duhet trajtuar si një tregues i zakonshëm buxhetor, por si parakusht strukturor për funksionimin e vetëqeverisjes vendore.

Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive (IFB): arkitektura dhe peshimi

Instrumenti matës i këtij kriteri është Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive (IFB), një tregues i përbërë (0–100) që vlerëson, mbi një bazë empirike dhe të krahasueshme, kapacitetin funksional të 61 njësive të vetëqeverisjes vendore për vitin fiskal 2025. “Funksionalitet” këtu nënkupton aftësinë institucionale të një bashkie për të ushtruar funksionet e veta dhe të deleguara, të përcaktuara në ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, me burime të mjaftueshme, me strukturë të qëndrueshme shpenzimesh, me administratë të përmasave të arsyeshme dhe me disiplinë financiare të verifikueshme. IFB-ja nuk është matës i cilësisë përfundimtare të shërbimeve ndaj qytetarëve; ai mat kushtet fiskale dhe organizative pa të cilat ofrimi cilësor i shërbimeve nuk mund të bëhet i qëndrueshëm. Baza e indeksit mbështetet në të dhëna administrative të verifikueshme: buxhetet faktike vendore të vitit 2025, të ardhurat, shpenzimet sipas klasifikimit ekonomik dhe sipas 36 funksioneve, numri i punonjësve, stoku i detyrimeve të prapambetura dhe popullsia sipas Censit 2023. Totali i shpenzimeve vendore për 61 bashkitë në vitin 2025 arrin rreth 91,4 miliardë lekë sipas klasifikimit ekonomik.

IFB-ja sintetizon pesë tregues, secili me rol të qartë në leximin e kapacitetit vendor: një bashki funksionale duhet të ketë burime të veta të mjaftueshme, hapësirë manovrimi në buxhet, mbulim real të funksioneve ligjore, administratë proporcionale me popullsinë dhe sjellje të qëndrueshme ndaj detyrimeve financiare.

Tabela 7.1. Përbërësit e IFB-së, drejtimi dhe peshat. Burimi: 00_INDEKS_Funksionaliteti_IFB.xlsx, fleta “Metodologjia”.

Treguesi	Çfarë mat	Drejtimi	Pesha
1. Autonomia fiskale	Të ardhurat e veta si % e të ardhurave totale	+ (më lart = më mirë)	27%
2. Ngurtësia buxhetore	Pagat, sigurimet dhe shpenzimet operative si % e shpenzimeve totale	- (më lart = më keq)	21%
3. Mbulimi funksional i ponderuar	Pjesa e peshës buxhetore kombëtare të funksioneve që bashkia i mbulon realisht	+	22%
4. Efiçenca e stafit (aparati)	Punonjës të aparatit administrativ për 1.000 banorë	-	15%
5. Detyrimet e prapambetura	Stoku i detyrimeve si % e shpenzimeve totale	-	15%

Skema e peshimit i vendos peshën kryesore dimensionit financiar: autonomia fiskale dhe ngurtësia buxhetore përbëjnë së bashku 48% të indeksit, sepse pa burime të veta dhe pa hapësirë vendimmarrjeje në shpenzime, ushtrimi autonom i kompetencave mbetet formal. Mbulimi funksional, me 22%, kap dimensionin operativ të asaj që bashkia realizon në buxhet. Dy treguesit e tjerë, me nga 15%, veprojnë si mekanizma korrektues të higjienës institucionale: penalizojnë mbipeshën administrative dhe akumulimin e detyrimeve ndaj të tretëve. Duhet theksuar se dosja metodologjike dokumenton vlerat e peshave dhe drejtimet e ndikimit, por jo një procedurë statistikore për derivimin e tyre; për rrjedhojë, peshat duhen trajtuar si gjykim normativ ekspertësh, i pranueshëm për indekse institucionale, por që kërkon testim ndjeshmërie përpara përdorimit vendimmarrës. Secili tregues standardizohet me z-score mbi 60 bashki (Tirana përjashtohet nga normat referuese, pasi përfaqëson rreth 36% të totalit të shpenzimeve vendore), treguesit agregohen në mënyrë lineare dhe rishkallëzohen 0–100. Klasifikimi ndahet në tri nivele: i lartë mbi 65 pikë, i mesëm 45–65 pikë dhe i ulët nën 45 pikë.

Reforma administrativo-territoriale e vitit 2014, e miratuar me ligjin nr. 115/2014, e reduktoi hartën vendore nga 373 njësi në 61 bashki, mbi premisën se konsolidimi do të gjeneronte ekonomi shkalle, administrata më të afta dhe terren më të qëndrueshëm për decentralizim funksional, të mbështetur më tej nga ligji nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”. Dhjetë vjet më pas, pyetja kyçe nuk është më normative, por empirike: a kanë 61 bashkitë kapacitetin real për të funksionuar si njësi vetëqeverisëse? IFB-ja i jep kësaj pyetjeje një bazë të matshme dhe ofron një kriter të unifikuar krahasimi ndërmjet 61 njësive, në përputhje me frymën e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore.

7.1 Treguesi 1 – Autonomia fiskale

Metodologjia dhe baza konceptuale

Autonomia fiskale llogaritet si raport i të ardhurave të veta ndaj të ardhurave totale të bashkisë:

$$\text{Autonomia} = \frac{\text{Të ardhura të veta}}{\text{Të ardhura të veta} + \text{Transferte e pakushtëzuar} + \text{Transferte e$$

kushtëzuar) $\times 100$. Të ardhurat e veta përfshijnë taksat dhe tarifat vendore sipas ligjit nr. 9632/2006 “Për sistemin e taksave vendore” dhe ligjit nr. 68/2017; transfertat e kushtëzuara përfshijnë edhe financimin e funksioneve të deleguara, përfshirë arsimin parashkollor e parauniversitar dhe shërbimet shoqërore. Burimet e të dhënave janë seritë e thesarit për të ardhurat dhe transfertat 2025 dhe popullsia sipas Censit 2023.

Konceptualisht, treguesi operacionalizon parimin e Nenit 9 të Kartës Evropiane dhe praktikën standarde të analizës së decentralizimit fiskal: raporti i burimeve të veta ndaj burimeve totale është matësi bazë i pavarësisë financiare: sa më i ulët ky raport, aq më shumë njësia vendore vepron si agjenci shpenzuese e qeverisë qendrore dhe aq më pak si autoritet vetëqeverisës me përgjegjësi fiskale ndaj komunitetit të vet. Metodologjikisht, ai mbështetet nga OECD-ja si tregues standard i decentralizimit fiskal, ndërsa krahasimet e NALAS dhe të Bankës Botërore e vendosin Shqipërinë ndër rastet me autonomi më të ulët në rajon (rreth 3,8% e PBB-së kundrejt mesatares rajonale prej 5,5%).

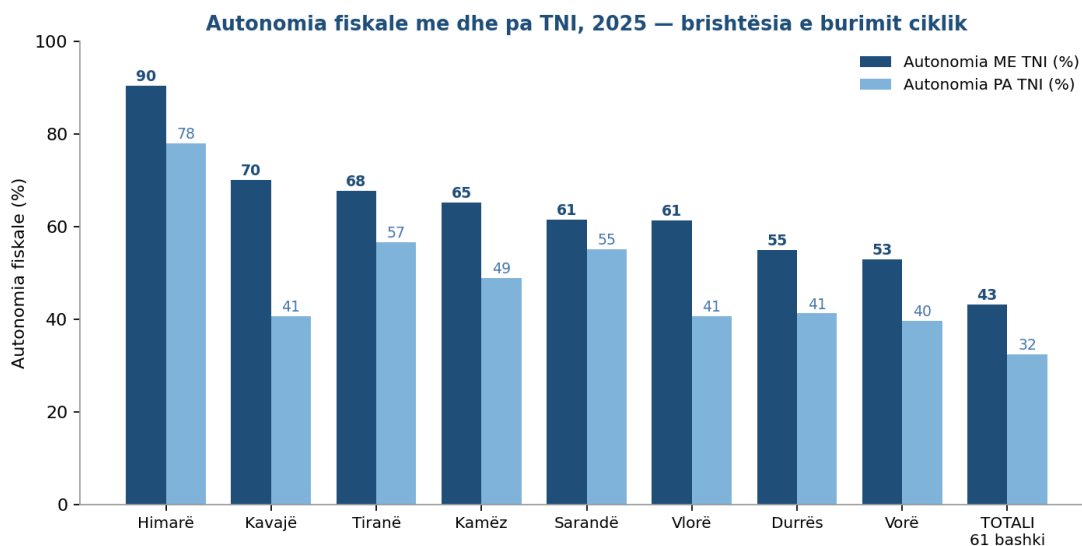
Dinamika 2015–2025: rritje e ndjeshme, por e brishtë

Gjatë periudhës 2015–2025, të ardhurat e veta vendore u trefishuan, nga 11,7 miliardë lekë në 40,9 miliardë lekë, me një rritje prej rreth 249%. Si rezultat, pesha e tyre në buxhetin vendor u rrit nga rreth 36% në rreth 51%. Ky është një tregues i qartë i rritjes së autonomisë fiskale të bashkive dhe një nga rezultatet strukturore më të matshme të reformës administrativo-territoriale: konsolidimi territorial krijoi një bazë më të gjerë fiskale dhe kapacitete më të mëdha për administrimin e të ardhurave, gjë që do të ishte shumë më e vështirë në modelin e mëparshëm të fragmentuar me 373 njësi vendore.

Tabela 7.2. Treguesit e autonomisë fiskale, 2015–2025. Burimi: MFE.

Treguesi	2015	2025	Ndryshimi
Të ardhura të veta (mld lekë)	11,7	40,9	+249%
Pesha e OSR në buxhet	~36%	~51%	+15 pp
OSR për banor (lekë)	4.634	14.527	$\times 3,1$
Të ardhura vendore / PBB	2,4%	3,5%	+1,1 pp

Megjithatë, struktura e të ardhurave vendore tregon një dobësi të rëndësishme: varësinë e lartë nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë (TNI). Kjo taksë përbën rreth 36,6% të të ardhurave tatimore vendore, por është një burim ciklik, i lidhur me aktivitetin e ndërtimit dhe i përqendruar vetëm në disa bashki. Në nivel kombëtar, autonomia fiskale e 61 bashkive bie nga 43,1% në 32,4% kur përjashtohet TNI-ja; pra rreth një e katërta e autonomisë së raportuar mbështetet mbi një burim të paqëndrueshëm. Në bashkitë më të varura nga ndërtimi, rënia është edhe më e thellë: në Kavajë nga 70% në 40,6%, në Vlorë nga 61,2% në 40,6% dhe në Kamëz nga 65,2% në 48,8%. Taksa e pasurisë së paluajtshme (vetëm 0,3% e PBB-së, kundrejt 0,8% në BE-27 dhe 1,6% në OECD) mbetet e nënshfrytëzuar, kryesisht për mungesë kadastre fiskale.



Autonomia fiskale me dhe pa TNI

Figura 7.1. Autonomia fiskale me dhe pa Taksën e Ndikimit në Infrastrukturë, 2025. Burimi: përpunim i të dhënave MFE.

Rezultatet 2025: varësi strukturore nga transfertat, me përjashtime të kufizuara

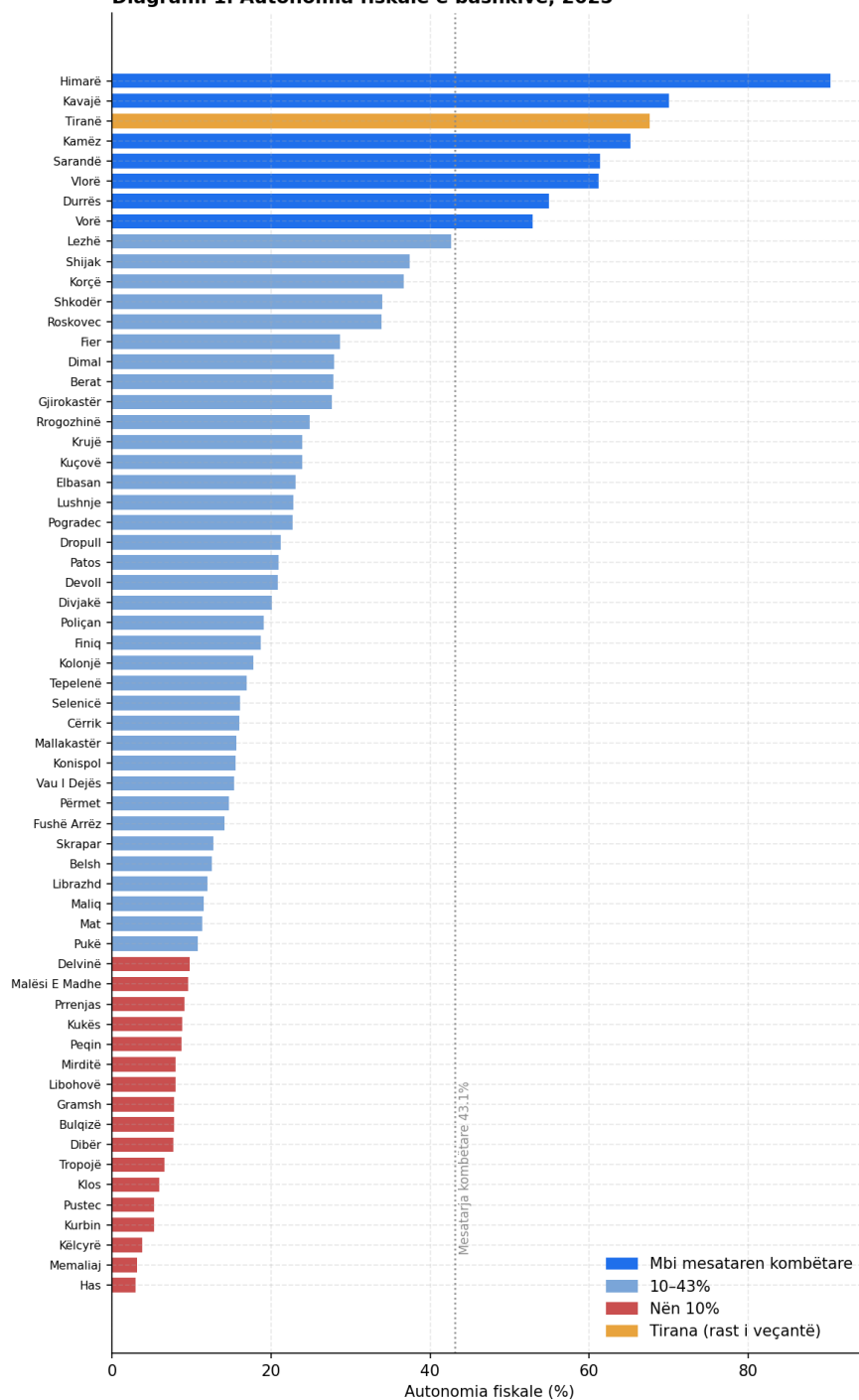
Autonomia fiskale kombëtare në vitin 2025 është 43,1%, por kjo mesatare ndikohet fort nga pesha e Tiranës. Pa kryeqytetin, autonomia agregate zbritet në 34,9%, ndërsa mediana e 61 bashkive është vetëm 16,9%. Diferenca mes mesatares dhe medianës është në vetvete një gjetje politiko-ekonomike: një numër i kufizuar bashkish të mëdha ose turistike krijon pjesën kryesore të burimeve të veta vendore, ndërsa bashkia tipike shqiptare financon me burime të veta më pak se një të gjashtën e buxhetit të saj.

Shpërndarja është thellësisht asimetrike. Vetëm 8 bashki tejkalojnë pragun 50%; 34 bashki, më shumë se gjysma e sistemit, qëndrojnë nën 20%, ndërsa 17 bashki nën 10%. Në skajin e poshtëm, Has (2,9%), Memaliaj (3,1%) dhe Këlcyra (3,8%) mbulojnë me burime të veta më pak se 4 lekë për çdo 100 lekë buxhet. Në skajin e sipërm qëndrojnë Himara (90,4%) (rast i veçantë i lidhur me bazën turistike dhe taksën mbi pasurinë, me 352 mijë lekë të ardhura të veta për banor), Kavaja (70,0%), Tirana (67,6%), Kamza (65,2%), Saranda (61,4%) dhe Vlora (61,2%). Përqendrimi është i lartë edhe në vlerë absolute: Tirana mbledh 39,3% të të gjitha të ardhurave të veta vendore, ndërsa pesë bashkitë e para (Tiranë, Kamëz, Durrës, Vlorë dhe Himarë) mbledhin 69,7% të tyre.

Tabela 7.3. Autonomia fiskale sipas grupeve të madhësisë demografike, 2025. Burimi: llogaritje mbi 01_Autonomia_Fiskale.xlsx. Maksimumi i grupit të parë (90,4%) i përket Himarës, rast atipik.

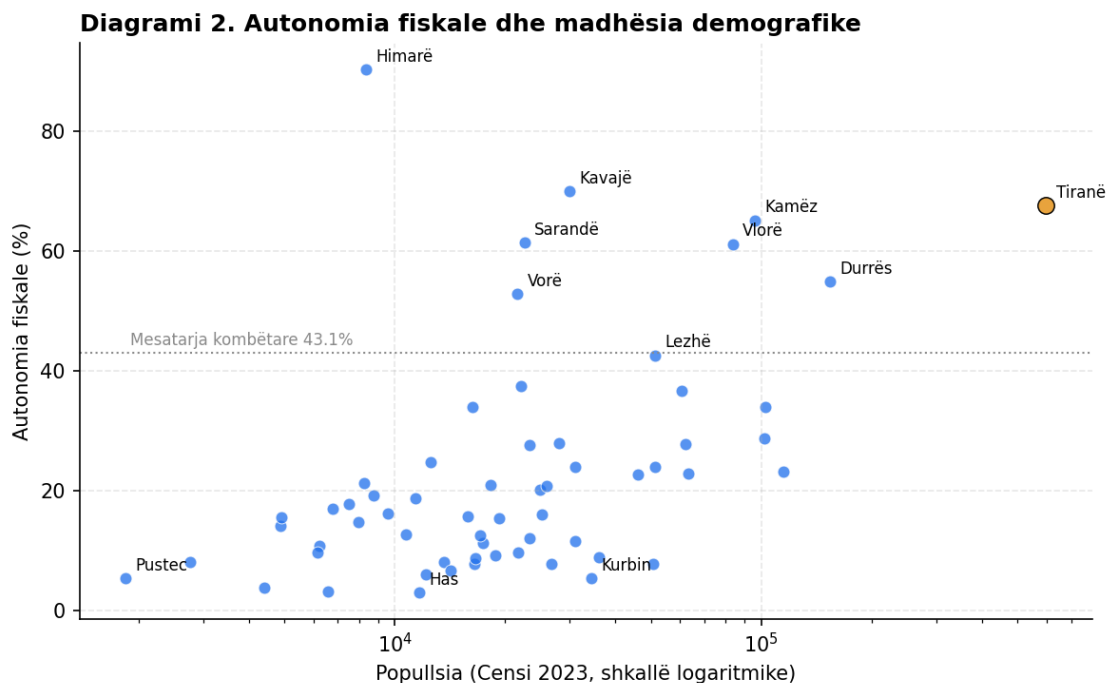
Grupi (popullsia)	Nr. bashkish	Mesatarja (%)	Mediana (%)	Min (%)	Maks (%)
Nën 10 mijë banorë	15	17,8	14,7	3,1	90,4
10–25 mijë banorë	23	18,9	12,7	2,9	61,4
25–60 mijë banorë	13	22,2	20,8	5,3	70,0
Mbi 60 mijë banorë	10	42,2	35,4	22,8	67,6

Diagrami 1. Autonomia fiskale e bashkive, 2025



Renditja e bashkive sipas autonomisë fiskale

Figura 7.2. Renditja e 61 bashkive sipas autonomisë fiskale, 2025. Vetëm tetë bashki qëndrojnë mbi mesataren kombëtare prej 43,1% dhe i përkasin kryesisht korridorit urban Tiranë–Durrës ose zonës bregdetare turistike; 17 bashki me autonomi nën 10% përfaqësojnë kryesisht territorin malor verilindor dhe juglindor. Burimi: 01_Autonomia_Fiskale.xlsx; përpunim i raportit të ekspertizës IFB.



Autonomia fiskale dhe madhësia demografike

Figura 7.3. Autonomia fiskale në raport me madhësinë demografike (shkallë logaritmike). Marrëdhënia është pozitive, por jo deterministe: Himara shfaqet si bashki e vogël me autonomi rekord për shkak të bazës turistike të taksueshme, ndërsa Kurbini, megjithëse bashki e mesme, regjistron vetëm 5,3% autonomi. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Krahasimi territorial nxjerr në pah një vijë ndarëse të qartë ekonomiko-gjeografike. Mesatarja e autonomisë sipas qarqeve lëviz nga rreth 6,1% në Kukës dhe 8,2% në Dibër, në intervalin 38–56% në qarqet Durrës, Vlorë dhe Tiranë. Bashkitë me autonomi të lartë ndjekin dy profile të dallueshme: ekonomi urbane me dendësi të lartë dhe bazë të gjerë taksapaguesish (Tirana, Durrësi, Kamza) ose ekonomi bregdetare me rentë turistike dhe imobiliare (Himara, Saranda, Vlora, Kavaja). Asnjë bashki e brendshme malore nuk i afrohet mesatares kombëtare.

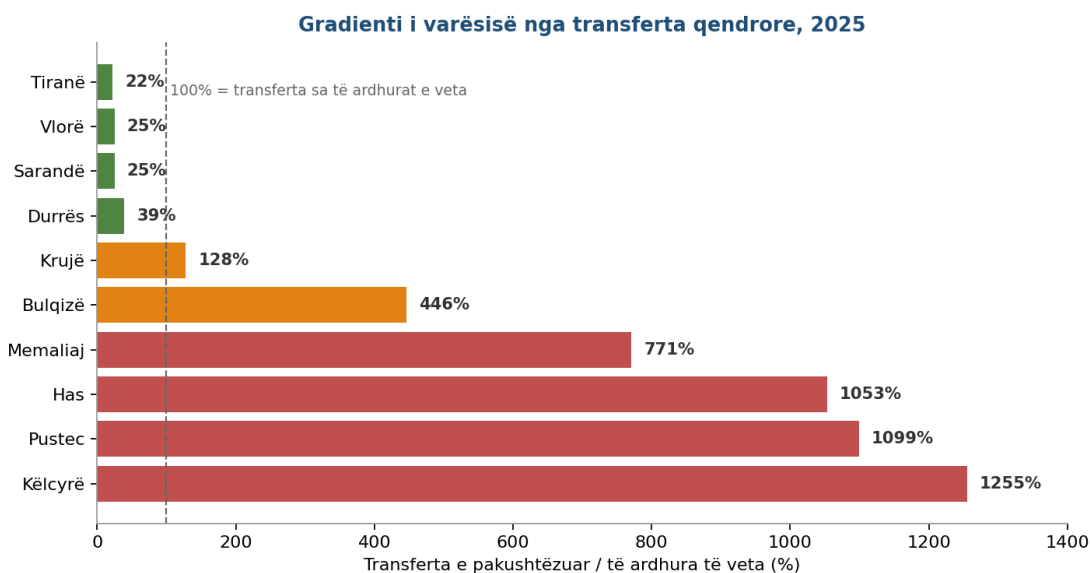
Varësia nga transfertat qendrore

Ana e kundërt e autonomisë fiskale është varësia nga fondet e qeverisë qendrore, e matur si raport i transfertës së pakushtëzuar ndaj të ardhurave të veta. Bashkitë e mëdha, me bazë më të gjerë tatimore, varen shumë më pak nga fondet qendrore: varësia është 22% në Tiranë, 25% në Vlorë dhe Sarandë, dhe 39% në Durrës. Në të kundërt, bashkitë e vogla dhe periferike varen pothuajse tërësisht nga transfertat: në Këlcyrë transfertat e pakushtëzuar është 1.255% e të ardhurave të veta, në Pustec 1.099%, në Has 1.053% dhe në Memaliaj 771%; pra këto bashki marrin nga qeveria qendrore 8 deri në 13 herë më shumë fonde sesa arrijnë të sigurojnë vetë.

Tabela 7.4. Varësia nga transfertat e pakushtëzuar sipas bashkive (shembuj), 2025. Burimi: MFE.

Bashkia (shembuj)	Varësia nga transfertat (%)	Kategoria
Tiranë	22%	E ulët, autonome
Vlorë, Sarandë	25%	E ulët
Durrës	39%	Mesatare

Bashkia (shembuj)	Varësia nga transferta (%)	Kategoria
Krujë	128%	E lartë
Bulqizë	446%	Shumë e lartë
Memaliaj	771%	Kritike
Has	1.053%	Kritike
Pustec	1.099%	Kritike
Këlcyrë	1.255%	Kritike



Gradienti i varësisë nga transferta qendrore

Figura 7.4. Gradienti i varësisë nga transferta qendrore, 2025. Burimi: MFE.

Transferta e pakushtëzuar nga qeveria qendrore u rrit me mbi 113% gjatë dekadës, nga 12,3 miliardë lekë në 26,3 miliardë lekë, ndërsa transfertat e kushtëzuara për investime u dyfishuan. Megjithatë, transfertat për investime luhaten shumë nga viti në vit, duke e bërë të vështirë planifikimin afatgjatë vendor. Për këtë arsye, një nga sfidat kryesore të fazës së ardhshme të decentralizimit është rishikimi i formulës së ndarjes së transfertave, në mënyrë që ajo të marrë më shumë në konsideratë karakteristikat e çdo bashkie: sipërfaqen, relievën, largësinë, shkallën e ruralitetit, fluksin turistik dhe ekspozimin ndaj rreziqeve natyrore.

Implikimi për politikëbërjen është i dyfishtë. Nga njëra anë, transfertat po kryejnë funksionin ekualizues të parashikuar nga ligji nr. 68/2017: pa to, një pjesë e madhe e bashkive nuk do të mbulonte as shpenzimet minimale. Nga ana tjetër, një sistem ku bashkia mediane financon vetëm 16,9% të buxhetit me burime të veta e zhvendos vendimarrjen buxhetore drejt qendrës dhe dobëson kontratën fiskale lokale: qytetari ka më pak nxitje të kërkojë llogari për fonde që nuk burojnë drejtpërdrejt nga komuniteti. Duhet mbajtur parasysh se transferta e kushtëzuar korente financon kryesisht funksione të deleguara; për rrjedhojë, treguesi mund të nënvlerësojë disi hapësirën reale të vendimarrjes mbi funksionet e veta.

Gjetja 7.1: Autonomia fiskale. Autonomia fiskale e bashkive është rritur pas reformës, por mbetet ende e ulët krahasuar me rajonin: rreth 3,8% e PBB-së,

kundrejt 5,5% mesatarja e Ballkanit Perëndimor. Për më tepër, kjo autonomi është e brishtë, sepse mbështetet shumë te Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë, e cila varet nga ndërtimi: kur kjo taksë hiqet nga llogaritja, autonomia fiskale bie nga 43,1% në 32,4%. Prandaj, prioriteti nuk duhet të jetë vetëm rritja e të ardhurave vendore, por krijimi i burimeve më të qëndrueshme: taksa e pronës, e mbështetur në një kadastër fiskale funksionale, duhet të bëhet burimi kryesor dhe më i qëndrueshëm i autonomisë fiskale vendore.

7.2 Treguesi 2 – Ngurtësia buxhetore

Metodologjia dhe baza konceptuale

Ngurtësia buxhetore llogaritet si: $(\text{Paga e sigurime} + \text{Shpenzime operative}) \div \text{Shpenzime totale} \times 100$, mbi klasifikimin ekonomik të shpenzimeve faktike 2025. E kundërta e saj, hapësira investive, përfaqësohet nga pesha e shpenzimeve kapitale në shpenzimet totale. Në terminologjinë e financave publike, ngurtësia buxhetore mat peshën e shpenzimeve pak të kompresueshme: sa më i lartë ky tregues, aq më e kufizuar aftësia e bashkisë për të investuar, për të përballuar goditje fiskale dhe për të zbatuar prioritetet e reja politike.

Konteksti dhjetëvjeçar

Gjatë dekadës 2015–2025, buxheti vendor u trefishua në madhësi absolute (nga 34,3 në 92,4 miliardë lekë, +169%), duke reflektuar zgjerimin real të kompetencave dhe të shërbimeve që bashkitë tashmë administrojnë. Brenda kësaj rritjeje, shpenzimet për investime pothuajse u dyfishuan në vlerë absolute (nga 12,6 në 23,2 miliardë lekë, +83%); edhe pse pesha relative e investimeve ra, kapaciteti investues real i bashkive sot është dukshëm më i madh se dhjetë vjet më parë.

Tabela 7.5. Shpenzimet vendore sipas natyrës ekonomike, 2015–2025. Burimi: MFE.

Kategoria e shpenzimit	2015 (mld lekë)	2025 (mld lekë)	Ndryshimi
Paga dhe sigurime	11,6	40,1	+244%
Shpenzime operative	10,0	29,1	+190%
Shpenzime për investime	12,6	23,2	+83%
TOTALI	34,3	92,4	+169%

Rritja e pagave, pavarësisht uljes së aparatit, shpjegohet nga faktorë të jashtëm: rritja e pagës minimale (nga 22.000 në 50.000 lekë), barazimi i pagave të ish-komunave, rritjet sektoriale dhe zgjerimi i objekteve pas tërmeteve të vitit 2019.

Rezultatet 2025: ngurtësi e lartë dhe hapësirë investive e kufizuar

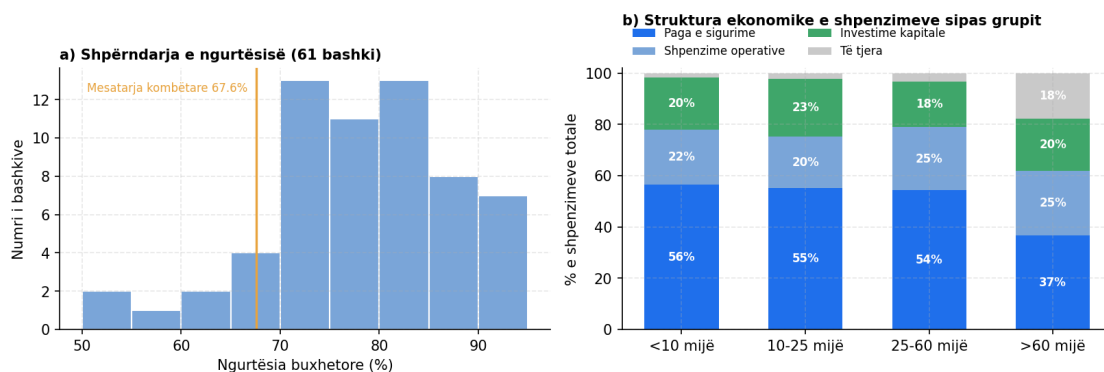
Ngurtësia kombëtare për 61 bashkitë është 67,6%, por edhe në këtë tregues Tirana e zbut mesataren. Pa kryeqytetin, ngurtësia agregate rritet në 75,6%, ndërsa mediana e bashkive është 78,8%. Në 27 bashki ngurtësia kalon 80% dhe në 15 prej tyre tejkalon 85%, çka nënkupton se pas pagave dhe shpenzimeve operative mbetet më pak se një e shtata e buxhetit për qëllime të tjera. Vetëm tri bashki kanë ngurtësi nën 60%: Kamza (52,7%), Tirana (53,6%) dhe Himara (56,8%). Në skajin e kundërt qëndrojnë Kavaja (94,4%), Rrogozhina (92,3%), Fushë-Arrëza dhe Kolonja (92,0%), Tepelena (91,4%) dhe Delvina (90,1%).

Struktura e brendshme tregon se pagat janë komponenti dominues i ngurtësisë. Pa Tiranën, pagat dhe sigurimet përthithin 52,2% të shpenzimeve vendore; në bashkitë e vogla raporti arrin nivele ekstreme, deri në 77,8% në Fushë-Arrëz dhe 76,4% në Delvinë. Në terma funksionale, këto janë buxhete ku administrata dhe kostot operative lënë hapësirë minimale për investime dhe përmirësim shërbimesh. Hapësira investive kombëtare është 20,3%, por shpërndarja e saj është shumë e pabarabartë.

Tabela 7.6. Ngurtësia buxhetore dhe hapësira investive sipas grupeve të madhësisë, 2025. Burimi: llogaritje mbi 02_Ngurtësia_Buxhetore.xlsx. Mesatarja e grupit të madh ndikohet nga Kamza, Tirana dhe Durrësi; mediana e tij mbetet e lartë (80,1%).

Grupi (popullsia)	Ngurtësia mesatare (%)	Ngurtësia mediane (%)	Hapësira investive mesatare (%)
Nën 10 mijë banorë	82,7	83,9	15,4
10–25 mijë banorë	76,4	75,2	21,5
25–60 mijë banorë	78,6	78,3	18,5
Mbi 60 mijë banorë	74,1	80,1	18,3

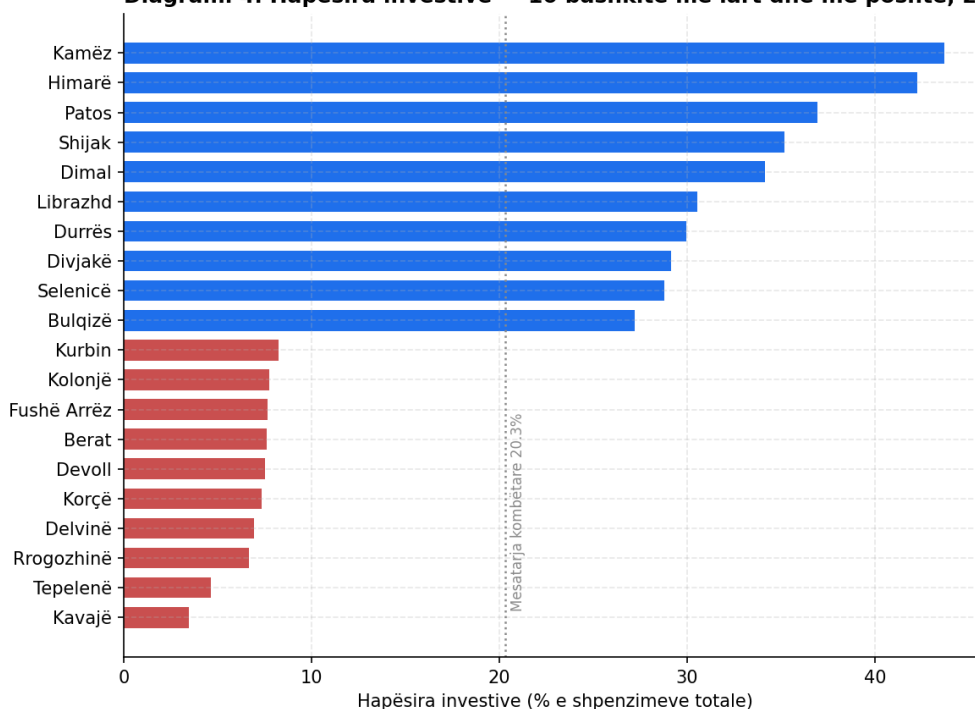
Diagrami 3. Ngurtësia buxhetore, 2025



Shpërndarja e ngurtësisë dhe struktura e shpenzimeve

Figura 7.5. Paneli (a): shumica e bashkive përqendrohet në intervalin 70–90% ngurtësi, ndjeshëm mbi mesataren kombëtare prej 67,6%, e cila ulet nga pesha e Tiranës. Paneli (b): në bashkitë nën 10 mijë banorë pagat zënë 56% të buxhetit, kundrejt 37% në grupin mbi 60 mijë banorë, provë e drejtpërdrejtë e kostos fikse administrative që rëndon mbi njësitë e vogla. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

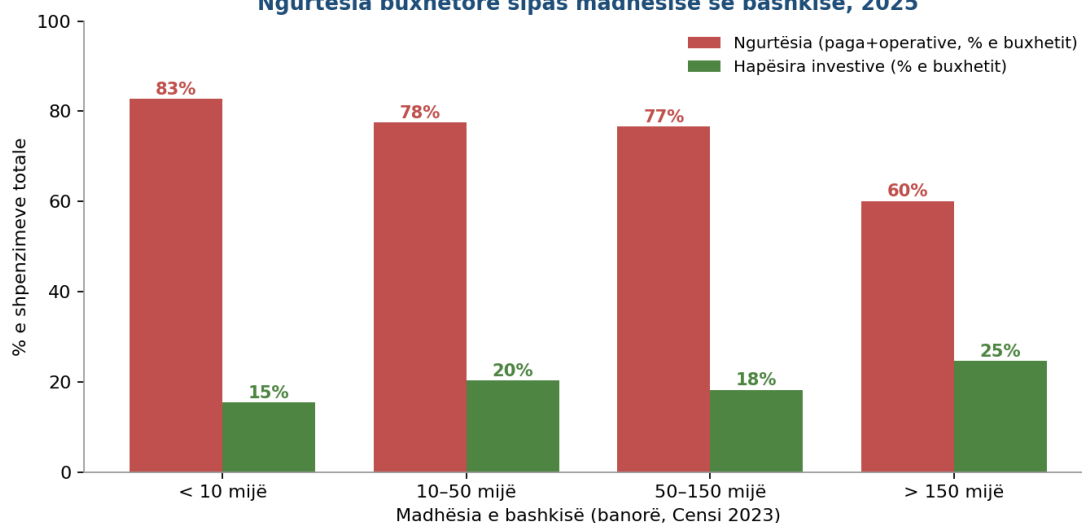
Diagrami 4. Hapësira investive — 10 bashkitë më lart dhe më poshtë, 2025



Hapësira investive: ekstremet

Figura 7.6. Dhjetë bashkitë me hapësirën investive më të lartë dhe dhjetë me hapësirën më të ngushtë, 2025. Kamza (43,7%) dhe Himara (42,2%) investojnë mbi dyfishin e mesatares kombëtare, ndërsa Kavaja (3,5%) dhe Rrogozhina (6,7%) investojnë nën 8 lekë për çdo 100 lekë buxhet. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Ngurtësia buxhetore sipas madhësisë së bashkisë, 2025



Ngurtësia sipas madhësisë së bashkisë

Figura 7.7. Ngurtësia buxhetore dhe hapësira investive sipas madhësisë demografike, 2025. Burimi: MFE; Censi 2023.

Interpretimi

Në lexim të kombinuar me autonominë fiskale, ngurtësia buxhetore nxjerr në pah një rreth vicioz të bashkive të vogla: mungesa e bazës fiskale i bën transfertat të mjaftojnë kryesisht për paga; mungesa e investimeve frenon zgjerimin e bazës ekonomike; dhe pa zgjerim ekonomik, autonomia mbetet e ulët. Korrelacioni negativ mes ngurtësisë dhe IFB-së është më i forti ndër pesë treguesit ($r = -0,77$), çka e konfirmon hapësirën e manovrimit buxhetor si matës kyç të shëndetit funksional. Rasti i Kavajës, me autonomi 70,0% por ngurtësi rekord 94,4%, tregon se të ardhurat e larta nuk garantojnë funksionalitet kur menaxhimi financiar dhe detyrimet e trashëguara bllokojnë buxhetin.

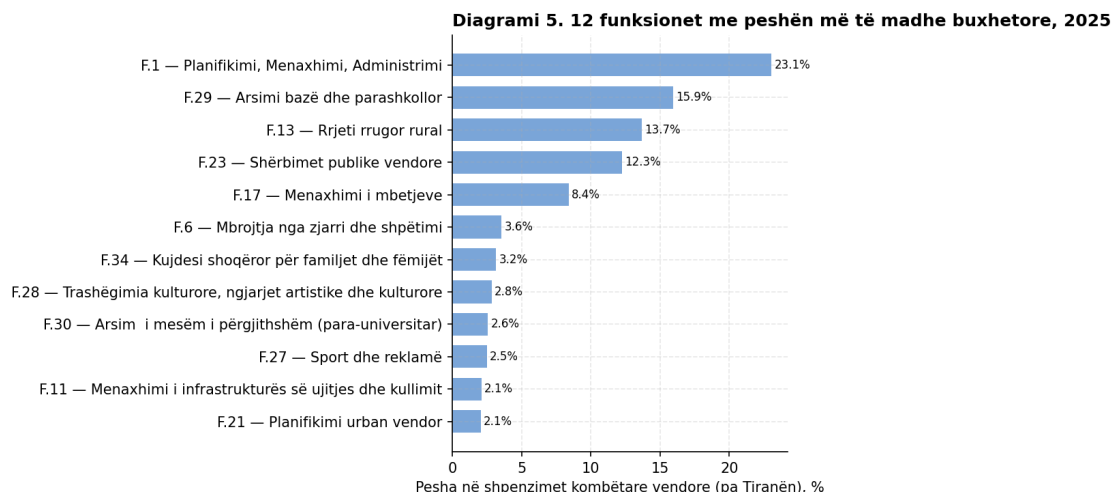
Gjetja 7.2: Ngurtësia buxhetore. Ngurtësia financiare rritet sa më e vogël të jetë bashkia: bashkitë me më pak se 10 mijë banorë kanë mesatarisht 82,7% të buxhetit të zënë nga shpenzime të detyrueshme, ndërsa bashkitë e mëdha kanë rreth 60%. Kjo do të thotë se bashkitë e vogla kanë shumë pak hapësirë për investime, projekte zhvillimore dhe përmirësim shërbimesh: pjesa më e madhe e buxhetit të tyre shkon për paga, administratë dhe funksionim të përditshëm. Kapaciteti zhvillimor është i përqendruar kryesisht te bashkitë e mëdha, ndërsa bashkitë e vogla mbeten të bllokuara në shpenzime korrente.

7.3 Treguesi 3 – Mbulimi funksional i ponderuar

Metodologjia dhe baza konceptuale

Treguesi i mbulimit funksional të ponderuar (WFCI) mat se sa nga pesha buxhetore e funksioneve vendore mbulohet faktikisht nga një bashki. Për secilin nga 36 funksionet e klasifikimit të shpenzimeve vendore llogaritet pesha e tij në shpenzimet kombëtare vendore pa Tiranën; shuma e peshave është 100%. WFCI i një bashkie është shuma e peshave të funksioneve ku ajo regjistron shpenzime faktike. Dy funksione (F.22 Programet e zhvillimit dhe F.33 Sigurimi shoqëror) kanë zero shpenzime në të 61 bashkitë, duke e ulur numrin efektiv të funksioneve në 34.

Ky tregues është ndërtuar për të korrigjuar kufizimin e indeksit binar të mbulimit funksional (FCI), i cili i numëronte funksionet në mënyrë të barabartë: në atë qasje, një bashki me 11 funksione dilte e dobët edhe kur mbulonte funksionet më të rëndësishme buxhetore. Shembulli metodologjik është Fieri: FCI binar 32,4%, por WFCI 88,9%, sepse mbulon administrimin, arsimin, rrugët, shërbimet publike dhe mbetjet. Krahas WFCI-së, dosja llogarit edhe treguesin e përputhjes strukturore (Align), i cili mat sa përqind e buxhetit vendor shpërndahet në linjë me strukturën kombëtare të funksioneve; ky tregues mban statusin “TEST / në diskutim” në dosjen burimore dhe duhet të validohet përpara përfshirjes zyrtare në vendimarrje.



Pesha buxhetore e funksioneve

Figura 7.8. Rëndësia e ponderimit: vetëm pesë funksione, administrimi (23,1%), arsimi bazë e parashkollor (15,9%), rrjeti rrugor rural (13,7%), shërbimet publike vendore (12,3%) dhe menaxhimi i mbetjeve (8,4%), përbëjnë 73,3% të peshës buxhetore vendore. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Rezultatet dhe analiza krahasuese

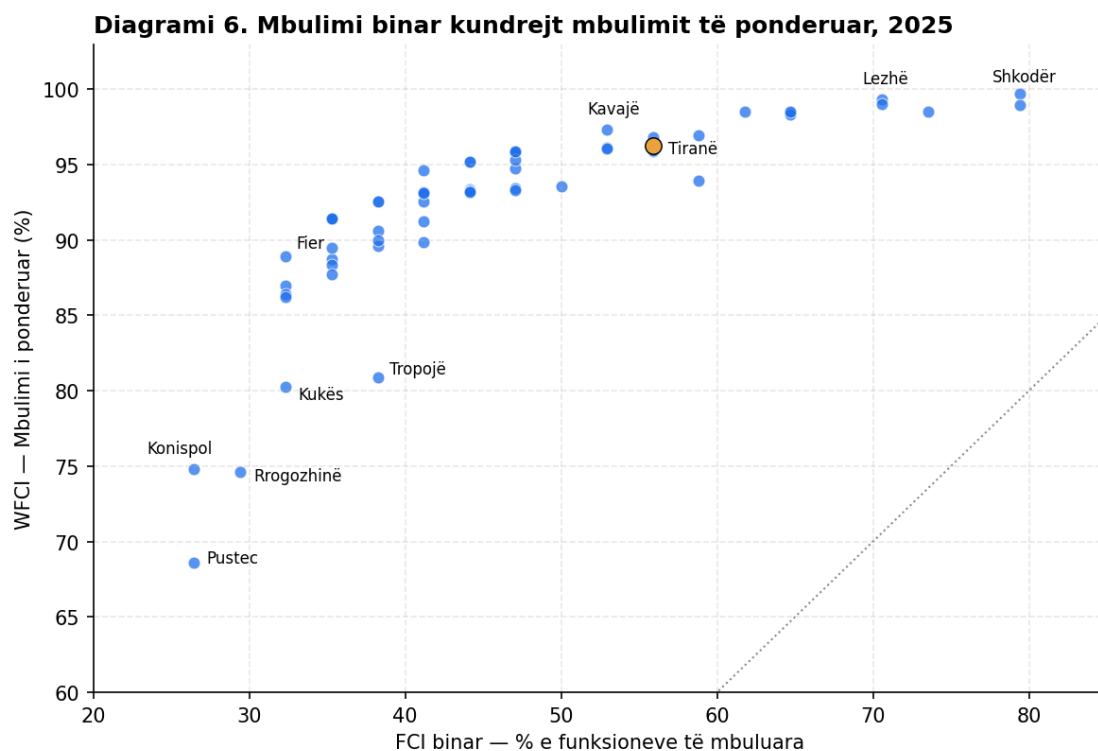
WFCI mesatar është 92,3% dhe mediana 93,3%, me interval nga 68,6% në Pustec në 99,7% në Shkodër. Vlerat e larta janë pjesë e logjikës së metodologjisë: mbulimi i disa funksioneve të mëdha mbledh shumicën e peshës buxhetore. Prandaj, informacioni më i vlefshëm nuk qëndron tek mesatarja, por tek renditja dhe te segmenti i poshtëm i shpërndarjes. Nën 80% qëndrojnë vetëm tri bashki: Pustec (68,6%), Rrogozhinë (74,6%) dhe Konispol (74,8%), të ndjekura nga Kukësi (80,2%) dhe Tropoja (80,9%). Numri mesatar i funksioneve me shpenzime faktike është 15,8 nga 34 funksione efektive, me medianë 15; nga 27 funksione në Shkodër dhe Korçë deri në 9 funksione në Pustec dhe Konispol. Kjo do të thotë se bashkia tipike regjistron shpenzime në më pak se gjysmën e funksioneve ligjore.

Përputhja strukturore (Align) plotëson analizën: mediana është 73,8%, me minimum 43,5% në Pustec dhe maksimum 86,6% në Cërrik. Vlerat e ulëta sinjalizojnë profil shpenzimesh të zhdrejtë, zakonisht me mbipeshë të administratës në kurriz të shërbimeve dhe investimeve, profil që përputhet me bashkitë e vogla ku aparati administrativ për banor është i lartë.

Tabela 7.7. Mbulimi binar kundrejt mbulimit të ponderuar: raste ilustruese, 2025. Burimi: 03_Mbulimi_Funksional_Ponderuar.xlsx, fleta "Total".

Bashkia	Funksione të mbuluara (n)	FCI binar (%)	WFCI (%)	Përputhja strukturore (%)
Shkodër	27	79,4	99,7	68,1
Lezhë	24	70,6	99,3	82,4
Fier	11	32,4	88,9	69,8
Kavajë	18	52,9	97,3	73,0
Kukës	11	32,4	80,2	61,3
Konispol	9	26,5	74,8	65,1
Rrogozhinë	10	29,4	74,6	61,2

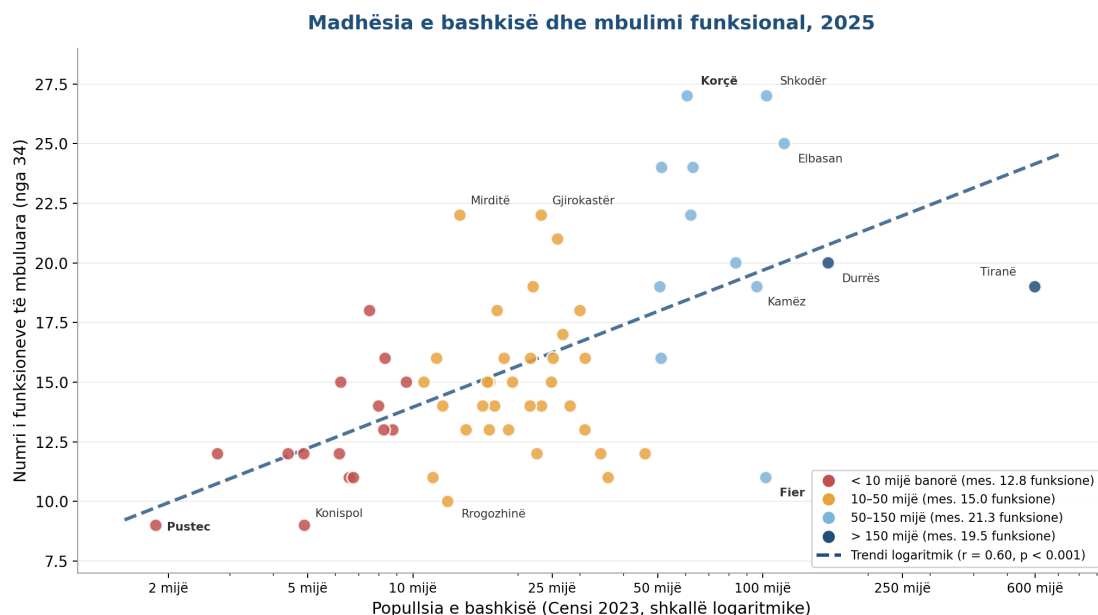
Bashkia	Funksiione të mbuluara (n)	FCI binar (%)	WFCI (%)	Përputhja strukturore (%)
Pustec	9	26,5	68,6	43,5



Mbulimi binar kundrejt mbulimit të ponderuar

Figura 7.9. Efekti korrektues i ponderimit: të gjitha bashkitë qëndrojnë mbi diagonalen, pra WFCI është gjithmonë më i lartë se mbulimi binar. Segmenti i poshtëm majtas (Pustec, Konispol dhe Rrogozhinë) identifikon bashkitë ku edhe funksionet buxhetorist qendrore mbeten të pambuluara. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Evidenca plotësuese e financave vendore konfirmon të njëjtin gradient. Rreth 40% e bashkive të vogla dhe të mesme nuk arrijnë të financojnë plotësisht rreth gjysmën e programeve buxhetore që lidhen me funksionet e tyre ligjore: disa funksione që iu transferuan bashkive me reformën (administrimi i pyjeve, ujitja dhe kullimi, arsimi parashkollor dhe mbrojtja nga zjarri) nuk ushtrohen plotësisht në disa njësi vendore. Lidhja midis madhësisë dhe kapacitetit funksional konfirmohet edhe statistikisht: korrelacioni Pearson midis popullsisë dhe numrit të funksioneve të mbuluara është $r = 0,60$ dhe korrelacioni Spearman $\rho = 0,57$ ($p < 0,001$). Bashkitë me më pak se 10 mijë banorë mbulojnë mesatarisht 12,8 funksione; ato me 10–50 mijë banorë 15,0 funksione; ndërsa bashkitë me 50–150 mijë banorë mesatarisht 21,3 funksione, rreth 8,5 funksione më shumë se bashkitë e vogla.



Popullsia dhe funksionet e mbuluara

Figura 7.10. Lidhja midis popullsisë (Censi 2023, shkallë logaritmike) dhe numrit të funksioneve të mbuluara me shpenzime reale (Indeksi FCI 2025, nga 34 funksione). Burimi: MFE; Censi 2023.

Interpretimi

Gjetja kryesore është se problemi i mbulimit funksional nuk është i shpërndarë njëtrajtësisht në sistem, por i përqendruar në një numër të vogël bashkish periferike dhe të vogla. Shumica e bashkive mbulon funksionet me peshë të lartë buxhetore, ndërsa Pusteci, Rrogozhina, Konispoli dhe pjesërisht Kukësi e Tropoja nuk arrijnë të financojnë në mënyrë të plotë as bërthamën funksionale. Megjithatë, WFCI duhet lexuar me kujdes: ai mat praninë e shpenzimit, jo mjaftueshmërinë e shumës. Për këtë arsye, treguesi duhet të përdoret bashkë me shpenzimet për banor dhe me analizën e nënfinancimit.

Gjetja 7.3: Mbulimi funksional. Rreth 40% e bashkive të vogla nuk arrijnë të ushtrojnë plotësisht rreth gjysmën e funksioneve që u janë dhënë me ligj. Kjo tregon se problemi kryesor nuk është vetëm ligjor, por praktik: bashkitë kanë përgjegjësi, por nuk kanë gjithmonë burimet, stafin dhe kapacitetet për t'i zbatuar ato. Disa funksione (sidomos ato që kërkojnë kapacitete teknike, staf të specializuar dhe financim më të madh) nuk mund të ushtrohen mirë nga bashki shumë të vogla; për të nevojitet ose bashkëpunim ndërbashkiak, ose një shkallë më e madhe organizimi dhe financimi.

7.4 Treguesi 4 – Efiçenca e stafit

Metodologjia dhe baza konceptuale

Treguesi mat përmasën e administratës në raport me popullsinë: $\text{Aparati} / 1.000 \text{ banorë} = \text{punonjës të aparatit administrativ} \div \text{popullsi} \times 1.000$. Ai shoqërohet nga treguesi i stafit total për 1.000 banorë, ku përfshihet edhe kategoria “të tjerë”, kryesisht personeli i funksioneve të transferuara, si arsimi parashkollor dhe parauniversitar. Megjithatë kjo kategori varet kryesisht

nga delegimi funksional dhe jo nga vendimmarrja e lirë e bashkisë, aparati administrativ është matësi më i saktë i peshës burokratike vendore dhe hyn në IFB me drejtim negativ. Burimet janë regjistri i punonjësve 2025 dhe Censi 2023. Në teori dhe praktikë të financave vendore, kostoja fikse administrative për banor bie me rritjen e madhësisë së njësisë; kjo ishte një nga premiset kryesore të reformës territoriale.

Konteksti dhjetëvjeçar: nga administrata drejt shërbimeve

Reforma e vitit 2014 solli një zhvendosje të qartë nga administrata drejt shërbimeve. Aparati administrativ vendor u reduktua me 37,5%, nga 14.401 në 8.997 punonjës, ndërsa stafi i shërbimeve u rrit nga 6.194 në 32.502 punonjës. Kjo tregon se burimet njerëzore u orientuan më shumë drejt funksioneve dhe shërbimeve konkrete për qytetarët. Edhe pesha e pagave në buxhet e konfirmon këtë ndryshim: ajo ra nga rreth 72% në rreth 43%, duke krijuar më shumë hapësirë për shërbime dhe më pak barrë nga administrata.

Tabela 7.8. Punonjësit e bashkive para dhe pas reformës. Burimi: MFE.

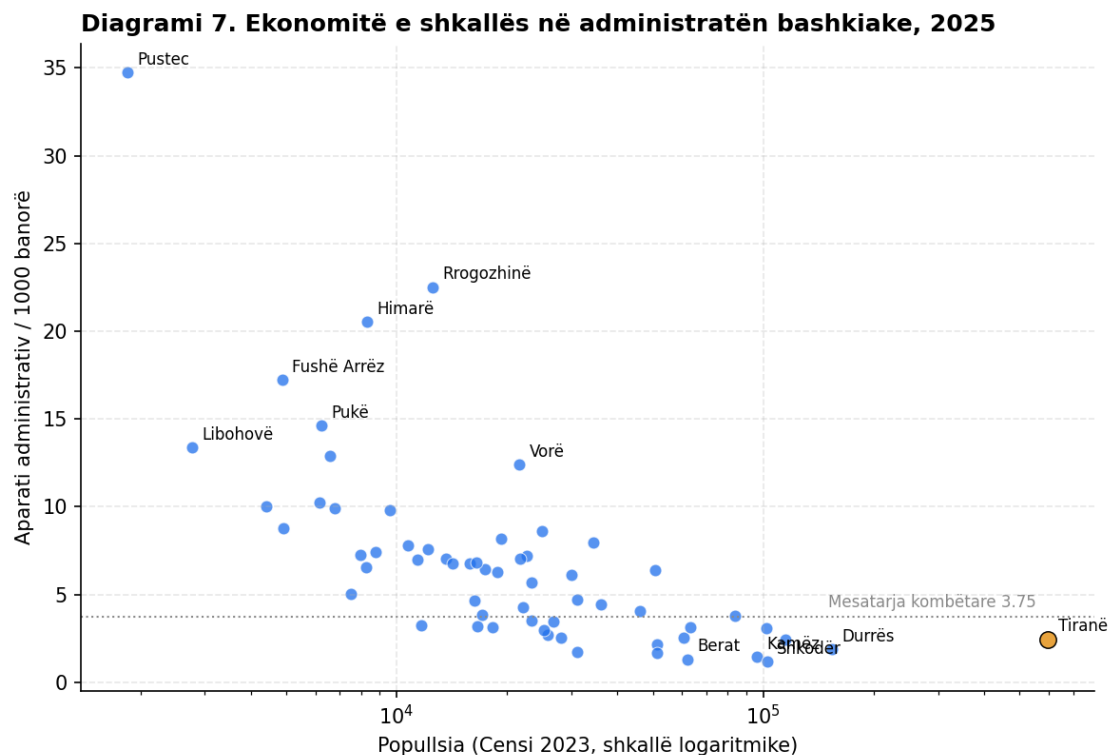
Kategoria	2014	2025	Ndryshimi
Aparat administrativ	14.401	8.997	-37,5%
Staf shërbimesh	6.194	32.502	+424%
Pesha e pagave në buxhet	~72%	~43%	-29 pp

Rezultatet 2025: ekonomitë e shkallës të verifikuara dhe kufijtë e tyre

Në vitin 2025, 61 bashkitë punësojnë 41.499 punonjës, ose 17,3 për 1.000 banorë. Prej tyre, 8.997 punonjës janë në aparatet administrative, ose 3,75 për 1.000 banorë. Pas këtyre mesatareve qëndron shpërndarja më e polarizuar e gjithë paketës së treguesve: nga 1,19 punonjës aparati për 1.000 banorë në Shkodër deri në 34,7 në Pustec, një raport prej gati 30 herësh. Korrelacioni renditor mes aparatit për banor dhe popullsisë është -0,80, çka tregon se madhësia demografike është përcaktues strukturor i peshës administrative.

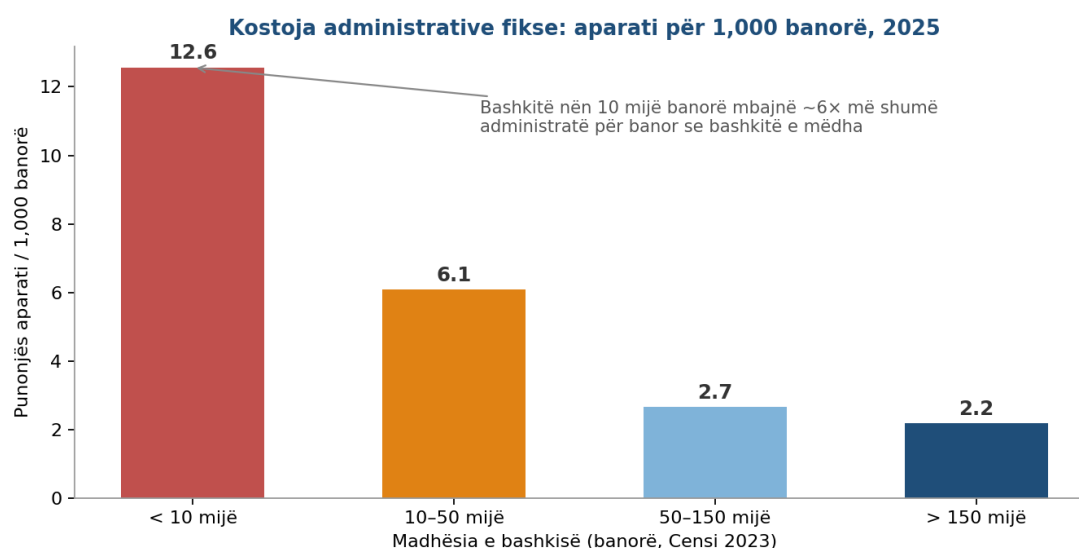
Tabela 7.9. Aparati administrativ për 1.000 banorë: ekstremet, 2025. Burimi: 04_Efienca_e_Stafit.xlsx.

Më të rënduarat	Popullsia	Aparati/1000	Më eficientet	Popullsia	Aparati/1000
Pustec	1.843	34,7	Shkodër	102.434	1,19
Rrogozhinë	12.567	22,5	Berat	62.232	1,32
Himarë	8.328	20,5	Kamëz	96.137	1,44
Fushë-Arrëz	4.878	17,2	Krujë	51.191	1,68
Pukë	6.222	14,6	Durrës	153.614	1,89



Ekonomitë e shkallës në administratën bashkiake

Figura 7.11. Ekonomitë e shkallës në administratën bashkiake: pikat zbresin nga bashkitë e vogla me aparat të rëndë drejt bashkive të mëdha me aparat më të lehtë për banor. Rrogozhina dhe Himara dalin mbi trendin e madhësisë; nën mesataren kombëtare prej 3,75 qëndrojnë pothuajse vetëm bashkitë mbi 50 mijë banorë. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.



Punonjës aparati për 1.000 banorë sipas madhësisë

Figura 7.12. Punonjës aparati për 1.000 banorë sipas grupeve të madhësisë, 2025. Burimi: MFE; Censi 2023.

Njësitë e vogla vuajnë edhe nga mungesa e specialistëve: inxhinierë, juristë, ekonomistë dhe specialistë prokurimi. Për pasojë, ato shpesh varen nga konsulentë të jashtëm për detyra që një bashki më e madhe i kryen me stafin e vet. Ky nuk është problem vullneti, por pamundësi strukturore: bashkitë e vogla dhe të izoluara kanë treg pune të kufizuar dhe vështirësi për të tërhequr profesionistë të kualifikuar, çka kufizon kapacitetin e tyre për të planifikuar, prokuruar, zbatuar dhe mbikëqyrur shërbime e investime.

Interpretimi

Nga këto të dhëna dalin dy përfundime institucionale. Së pari, konsolidimi i vitit 2014 ka prodhuar ekonomi shkalle në bashkitë ku u krijuan njësi realisht të mëdha: 13 bashki kanë aparat nën 3 punonjës për 1.000 banorë dhe të gjitha janë njësi të mesme ose të mëdha. Së dyti, harta aktuale ruan një brez bashkish demografikisht të paqëndrueshme: 9 bashki mbajnë aparat mbi 10 punonjës për 1.000 banorë dhe të gjitha kanë më pak se 13 mijë banorë. Në këto raste, kostoja fikse administrative konsumon burime që do të duhej të shkonin për shërbime dhe investime. Treguesi lidhet drejtpërdrejt me ngurtësinë buxhetore dhe me përputhjen strukturore të ulët: administrata e mbipërmasuar është njëkohësisht simptomë dhe shkak i mosfunksionalitetit.

Gjetja 7.4: Kapaciteti administrativ. Reforma e vitit 2014 e bëri administratën vendore më efikase: numri i punonjësve të administratës u ul me 37,5%, ndërsa numri i punonjësve të shërbimeve u rrit me 424%. Megjithatë, bashkitë e vogla vazhdojnë të përballen me një problem strukturor: ato duhet të mbajnë pothuajse të njëjtën administratë bazë si bashkitë e mëdha, por për një numër shumë më të vogël banorësh, mesatarisht 12,6 punonjës administrate për 1.000 banorë, kundrejt vetëm 2,2 në bashkitë me mbi 150 mijë banorë. Problemi nuk lidhet me mënyrën si menaxhohen bashkitë, por me madhësinë e tyre dhe me pamundësinë për të përfituar nga ekonomitë e shkallës.

7.5 Treguesi 5 – Detyrimet e prapambetura

Metodologjia dhe baza konceptuale

Barra e detyrimeve llogaritet si: $\text{Detyrime të prapambetura 2025} \div \text{Shpenzime totale 2025} \times 100$, me drejtim negativ dhe me tri nivele vlerësimi: e ulët nën 5%, mesatare 5–15% dhe e lartë mbi 15%. Burimi është seria e detyrimeve të prapambetura 2015–2025. Në terma të qeverisjes financiare, stoku i faturave të papaguara është matësi më i drejtpërdrejtë i disiplinës fiskale dhe një formë borxhi të fshehur, me pasojë reale për ekonominë vendore: furnitorë të papaguar, çmime më të larta në prokurime të ardhshme, procese gjyqësore dhe rrezik sekuestroje mbi llogaritë. Ky është elementi më i ri i IFB-së dhe ka ndikuar dukshëm në uljen e renditjes së bashkive me stok të lartë detyrimesh.

Konteksti dhjetëvjeçar

Reduktimi i detyrimeve të prapambetura është një nga rezultatet më të rëndësishme të dekadës: gjatë periudhës 2015–2025, ato ranë nga rreth 12,1 miliardë lekë në rreth 3,3 miliardë lekë, ose me 73%. Megjithatë, kjo tablo pozitive në nivel kombëtar fsheh dallime të mëdha midis bashkive: ndërsa shumica arritën të ulnin ose të shlyenin detyrimet, në disa bashki situata u përkeqësua ndjeshëm: rasti më i spikatur është Kavaja, ku detyrimet u rritën nga rreth 279 milionë lekë (2015) në rreth 755 milionë lekë (2025) gjatë periudhës.

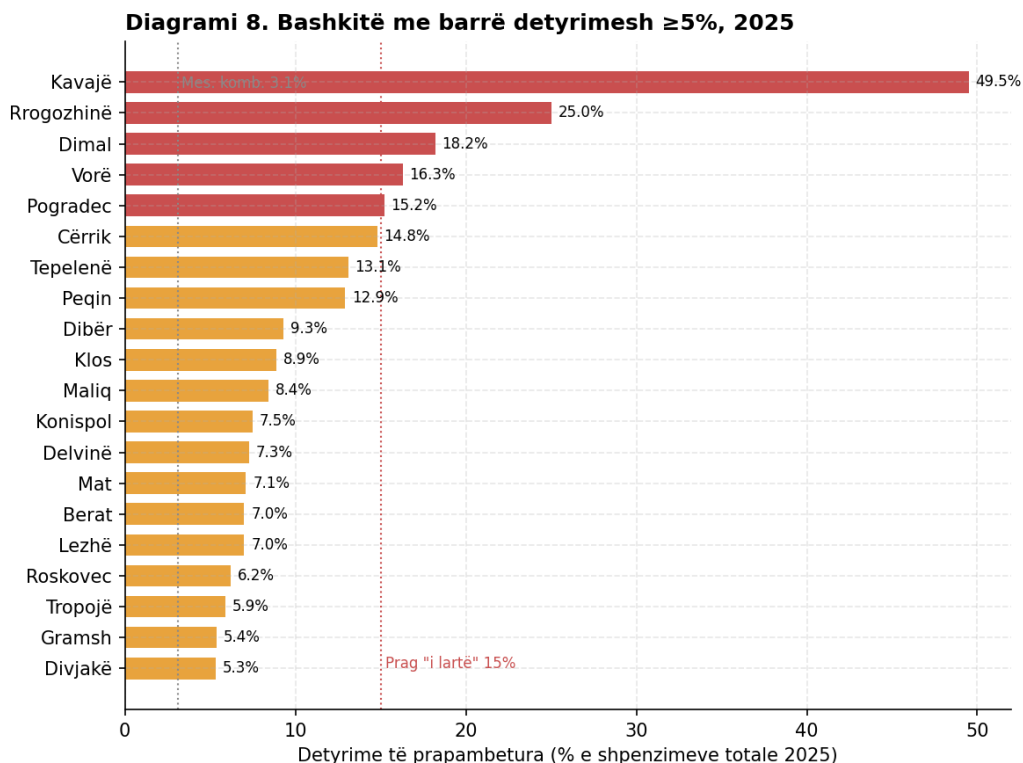
Rezultatet 2025: problem i përqendruar, por me intensitet të lartë

Stoku kombëtar i detyrimeve të prapambetura bashkiake në vitin 2025, sipas dosjes së indeksit, është rreth 2,87 miliardë lekë, ose 3,1% e shpenzimeve vendore; mediana e bashkive është vetëm 2,1%. Kjo tregon se problemi nuk është i përgjithësuar, por shumë i përqendruar. Nëntë bashki raportojnë zero detyrime, ndër to Shkodra, Korça, Patosi dhe Shijaku; 41 bashki qëndrojnë nën 5%; 15 bashki ndodhen në brezin 5–15%; dhe vetëm 5 bashki tejkalojnë pragun kritik 15%: Kavaja (49,5%), Rrogozhina (25,0%), Dimali (18,2%), Vora (16,3%) dhe Pogradeci (15,2%).

Rasti i Kavajës kërkon vëmendje të veçantë institucionale. Me 755 milionë lekë detyrime (mbi një të katërtën e stokut kombëtar), barra e saj barazohet me gjysmën e buxhetit vjetor dhe me 25.162 lekë për banor. E kombinuar me ngurtësinë buxhetore rekord prej 94,4% dhe hapësirën investive minimale prej 3,5%, kjo tablo përshkruan një bashki financiarisht të bllokuar, pavarësisht autonomisë fiskale shumë të lartë prej 70,0%. Pikërisht ky profil (të ardhura të larta, por menaxhim financiar i dobët) e justifikon përfshirjen e detyrimeve në indeks: pa këtë tregues, Kavaja do të shfaqej artificialisht si një prej bashkive më funksionale.

Tabela 7.10. Bashkitë me barrë të lartë detyrimesh (mbi 15% të shpenzimeve), 2025. Burimi: 05_Detyrimet_e_Prapambetura.xlsx. Për kontekst: mesatarja kombëtare 3,1%, mediana 2,1%.

Bashkia	Detyrime (mln lekë)	Detyrime/banor (lekë)	Barra (% e shpenzimeve)	Niveli
Kavajë	755	25.162	49,5	e lartë
Rrogozhinë	141	11.199	25,0	e lartë
Dimal	114	4.038	18,2	e lartë
Vorë	185	8.547	16,3	e lartë
Pogradec	220	4.779	15,2	e lartë



Bashkitë me barrë detyrimesh mbi 5%

Figura 7.13. Njëzet bashkitë me barrë detyrimesh mbi 5%, 2025. Dallimi ndërmjet pesë rasteve kritike dhe brezit të mesëm është cilësor: mbi pragun 15%, detyrimet marrin natyrë strukturore. Përqendrimi i tri rasteve të rënda (Kavajë, Rrogozhinë, Vorë) në qarkun e Tiranës tregon se problemi nuk shpjegohet thjesht nga gjeografia e varfërisë, por nga cilësia e menaxhimit financiar dhe e mbikëqyrjes buxhetore. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Interpretimi

Ky tregues dallon nga komponentët e tjerë sepse mat sjellje financiare, jo thjesht strukturë. Korrelacioni i tij me madhësinë demografike është praktikisht zero dhe bashki me profil të ngjashëm socio-ekonomik shfaqin nivele shumë të ndryshme detyrimesh, nga zero deri në 25% barrë. Kjo e bën treguesin vlerë të shtuar reale në IFB, sepse kap dimensionin e qeverisjes financiare që nuk lexohet nga autonomia, ngurtësia apo madhësia. Nga pikëpamja e politikave, natyra e lokalizuar e problemit kërkon instrumente të targetuara: plane shlyerjeje të detyrueshme për pesë bashkitë kritike, kushtëzim të granteve konkurruese me disiplinën ndaj furnitorëve dhe forcim të kontrollit paraprak të angazhimeve buxhetore, pa ndëshkuar bashkitë e rregullta.

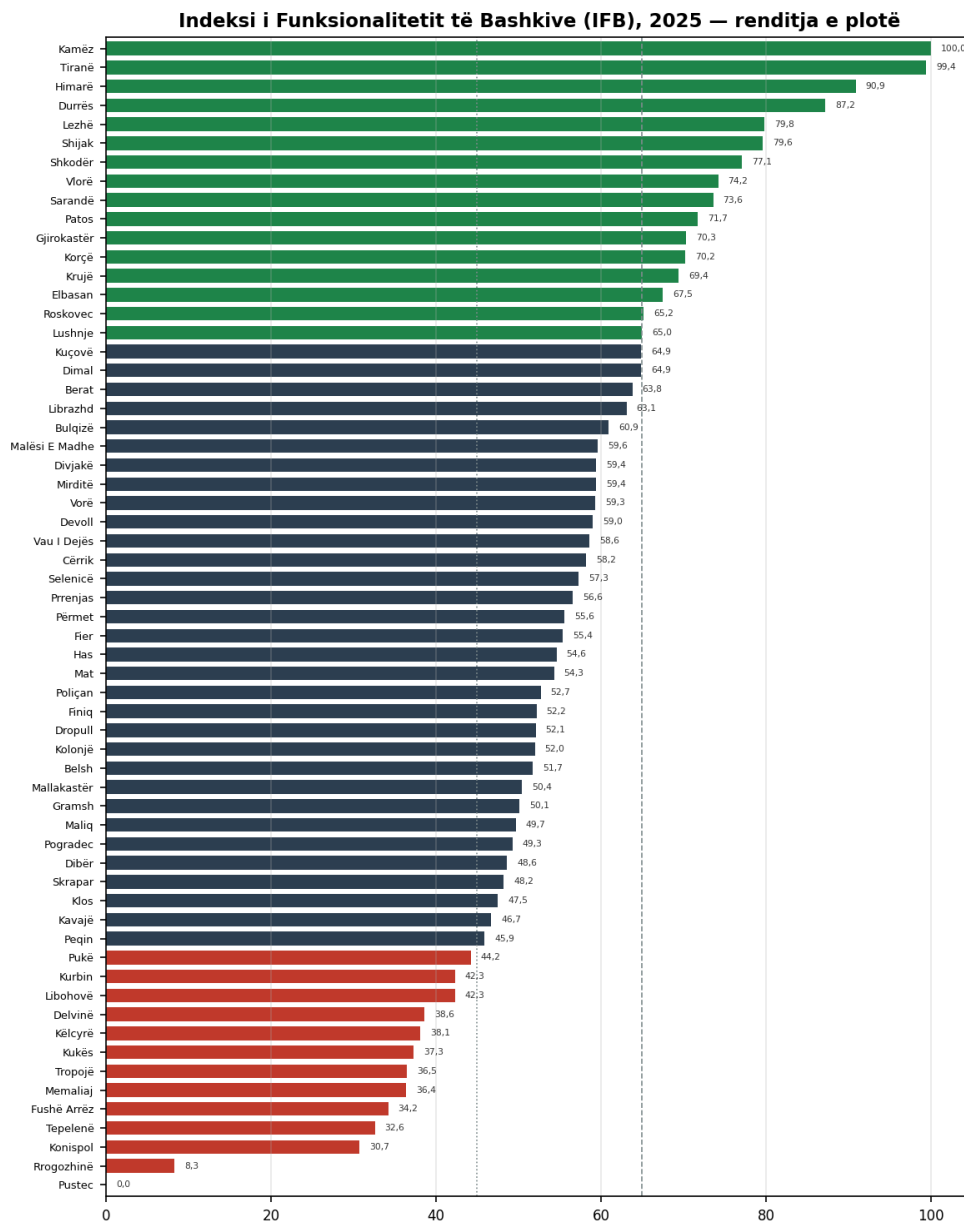
7.6 Analiza tërësore: rezultatet e IFB-së 2025

Renditja kombëtare dhe shpërndarja

Nga kombinimi i pesë treguesve, IFB-ja 2025 rezulton me mesatare 56,1 dhe mediane 55,6 pikë. Pesëmbëdhjetë bashki klasifikohen në nivel të lartë (mbi 65 pikë); 33 bashki në nivel të mesëm; dhe 13 bashki në nivel të ulët. Leximi demografik i kësaj shpërndarjeje është thelbësor: bashkitë e nivelit të lartë përfshijnë 59,3% të popullsisë së vendit, ndërsa 13 bashkitë e nivelit të ulët përfaqësojnë vetëm 5,9%. Kjo do të thotë se shumica e qytetarëve jeton në bashki me funksionalitet relativisht të lartë; problemi është më shumë territorial dhe institucional sesa popullsie.

Tabela 7.11. Dhjetë bashkitë e para dhe dhjetë të fundit sipas IFB-së, 2025. Burimi: 00_INDEKS_Funksionaliteti_IFB.xlsx, fleta "Total". Tirana trajtohet veçmas në standardizim, por raportohet në renditje.

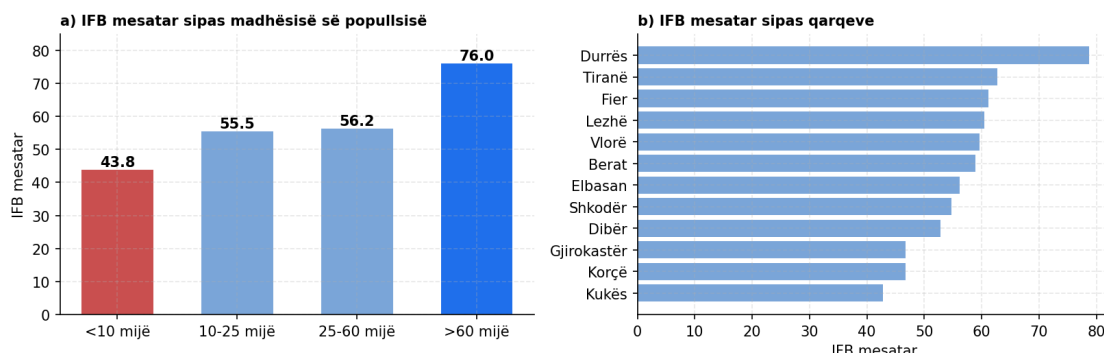
Renditja	Bashkia	IFB		Renditja	Bashkia	IFB
1	Kamëz	100,0		52	Delvinë	38,6
2	Tiranë	99,4		53	Këlcyrë	38,1
3	Himarë	90,9		54	Kukës	37,3
4	Durrës	87,2		55	Tropojë	36,5
5	Lezhë	79,8		56	Memaliaj	36,4
6	Shijak	79,6		57	Fushë-Arrëz	34,2
7	Shkodër	77,1		58	Tepelenë	32,6
8	Vlorë	74,2		59	Konispol	30,7
9	Sarandë	73,6		60	Rrogozhinë	8,3
10	Patos	71,7		61	Pustec	0,0



Renditja e plotë e IFB-së

Figura 7.14. Renditja kombëtare e plotë e 61 bashkive sipas IFB-së, 2025. Me jeshile: niveli i lartë (mbi 65 pikë, 15 bashki); me blu të errët: niveli i mesëm (45–65 pikë, 33 bashki); me të kuqe: niveli i ulët (nën 45 pikë, 13 bashki). Brenda grupit të ulët, rënia është graduale deri te Konispoli (30,7), por bëhet e thepisur te Rrogozhina (8,3) dhe Pusteci (0,0), të cilat shfaqin dobësi të njëkohshme në të pesë dimensionet. Burimi: 00_INDEKS_Funksionaliteti_IFB.xlsx; përpunim i Komisionit.

Diagrami 10. IFB sipas madhësisë dhe shtrirjes territoriale, 2025



IFB sipas madhësisë dhe qarqeve

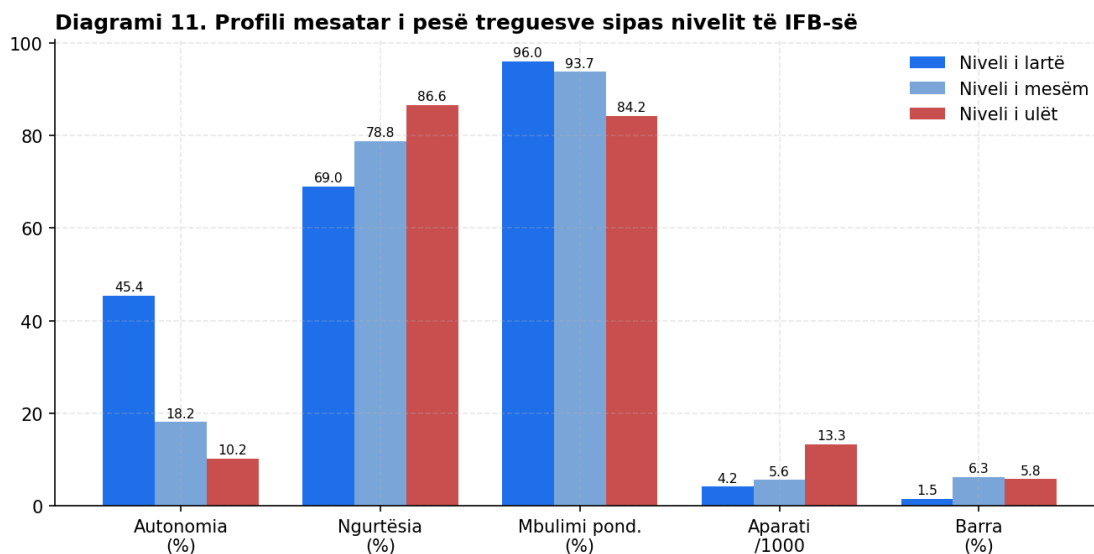
Figura 7.15. Dy ndarjet strukturore të funksionalitetit: madhësia demografike dhe gjeografia ekonomike. Bashkitë mbi 60 mijë banorë kanë IFB mesatar 76,0, ndjeshëm mbi grupin nën 10 mijë banorë me 43,8; qarqet perëndimore kryesojnë (Durrësi 78,7), ndërsa qarqet verilindore dhe juglindore mbeten poshtë (Kukësi 42,8, Korça 46,7, Gjirokastra 46,8). Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Çfarë e përcakton funksionalitetin: struktura e brendshme e indeksit

Korrelacionet ndërmjet IFB-së dhe përbërësve të tij tregojnë hierarkinë faktike të përcaktuesve. Ngurtësia buxhetore ($r = -0,77$) dhe mbulimi funksional ($r = +0,74$) kanë lidhjen më të fortë me notën përfundimtare, të ndjekura nga autonomia fiskale ($+0,66$) dhe aparati administrativ ($-0,62$). Detyrimet kanë korrelacion më të ulët ($-0,30$), jo sepse janë të parëndësishme, por sepse janë problem i lokalizuar. Madhësia demografike, megjithëse nuk është komponent i indeksit, ka korrelacion renditor $+0,63$ me IFB-në, duke konfirmuar se masa kritike demografike është parakusht i rëndësishëm, por jo garanci absolute funksionaliteti.

Tabela 7.12. Profili mesatar i treguesve sipas nivelit të IFB-së, 2025. Burimi: llogaritje mbi 00_INDEKS_Funksionaliteti_IFB.xlsx dhe 01_Autonomia_Fiskale.xlsx (mesatare të thjeshta të grupeve).

Niveli i IFB-së	Nr. bashkish	% e popullsisë	Autonomia (%)	Ngurtësia (%)	Mbulimi (%)	Aparati / 1000	Barra (%)
I lartë (>65)	15	59,3	45,4	69,0	96,0	4,2	1,5
I mesëm (45–65)	33	34,8	18,2	78,8	93,7	5,6	6,3
I ulët (<45)	13	5,9	10,2	86,6	84,2	13,3	5,8



Profili i treguesve sipas nivelit të IFB-së

Figura 7.16. Tri nivelet e IFB-së ndahen në mënyrë të qëndrueshme në të pesë dimensionet: grupi i ulët ka autonomi rreth katër herë më të vogël, ngurtësi 17 pikë më të lartë, mbulim funksional më të ngushtë dhe aparat administrativ mbi trefish më të rëndë se grupi i lartë. Dobësitë nuk shfaqen si anomali të izoluar; ato formojnë një sindromë institucionale të njëjësive pa masë kritike demografike dhe ekonomike. Burimi: raporti i ekspertizës IFB 2025.

Raste ilustruese

Katër profile ilustruese e bëjnë më të qartë leximin e indeksit. **Kamza** (IFB 100,0) përfaqëson modelin urban të rritjes: autonomi 65,2%, ngurtësia më e ulët në vend (52,7%), hapësirë investive rekord 43,7% dhe aparat minimal prej 1,44 punonjësish për 1.000 banorë. **Himara** (90,9) tregon efektin e bazës ekonomike: autonomia 90,4% kompenson edhe një aparat të rëndë prej 20,5 punonjësish për 1.000 banorë. **Kavaja** (46,7, vendi 47) është kundërshebulli disiplinor: me autonomi 70,0% do të duhej të ishte ndër bashkitë e para, por ngurtësia 94,4% dhe detyrimet 49,5% e zhvendosin në fund të nivelit të mesëm. **Pusteci** (0,0) dhe **Rrogozhina** (8,3) janë rastet më të forta për rishikim territorial ose funksional: njësi me autonomi minimale, ngurtësi mbi 89%, mbulim funksional të ulët dhe aparat 22–35 punonjës për 1.000 banorë.

Gjetjet kryesore dhe kufizimet metodologjike

Nga leximi i integruar i pesë treguesve dalin gjashtë gjetje kryesore. **Së pari**, funksionaliteti bashkiak ndahet njëkohësisht sipas madhësisë dhe sipas gjeografisë ekonomike: 10 bashkitë mbi 60 mijë banorë kanë IFB mesatar 76,0, kundrejt 43,8 për 15 bashkitë nën 10 mijë banorë; boshti urban-bregdetar perëndimor distancohet dukshëm nga brendia verilindore dhe juglindore. **Së dyti**, varësia nga transfertat është normë strukturore: bashkia mediane financon vetëm 16,9% të buxhetit me burime të veta, ndërsa 39,3% e të gjitha të ardhurave të veta vendore mbledhen në Tiranë. **Së treti**, buxheti tipik bashkiak është i ngurtë, me medianë 78,8%, dhe pagat përthithin mbi gjysmën e shpenzimeve jashtë kryeqytetit. **Së katërti**, mbulimi i hartës funksionale ligjore është përgjithësisht i mirë kur matet me peshë buxhetore, por bashkia mesatare shpenzon vetëm në 16 nga 34 funksione efektive dhe një grup i qartë njësisht (Pustec, Rrogozhinë, Konispol, Kukës dhe Tropojë) nuk mbulon plotësisht bërthamën funksionale. **Së pesti**, ekonomitë e shkallës të synuara nga reforma e vitit 2014 janë realizuar në njësitë e mëdha, por mbeten

strukturalisht të paarritshme për bashkitë nën 10–13 mijë banorë, ku aparati për banor arrin deri në 30 herë atë të njësive më efikase. **Së gjashti**, disiplina fiskale është përgjithësisht e mirë, me 41 bashki nën 5% barrë detyrimesh, por pesë raste kritike, me Kavajën në krye, kërkojnë ndërhyrje mbikëqyrëse të menjëhershme.

Për vendimmarrjen mbi reformën, të dhënat mbështesin një qasje të diferencuar, jo horizontale. Për segmentin e poshtëm të renditjes (veçanërisht për njësitë nën masën kritike demografike që shfaqin dobësi në të pesë dimensionet), opsionet reale janë dy: rikonfigurim territorial përmes bashkimit me njësi fqinje më funksionale, ose ushtrim i përbashkët dhe i detyrueshëm i funksioneve përmes mekanizmave të bashkëpunimit ndërvendor, siç lejon ligji nr. 139/2015. Ruajtja e *status quo*-së për raste si Pusteci apo Rrogozhina nënkupton pranimin e një standardi më të ulët shërbimesh për qytetarët e këtyre territoreve. Për brezin e gjerë të bashkive të nivelit të mesëm, prioriteti është më shumë fiskal sesa territorial: zgjerimi i bazës së të ardhurave të veta, veçanërisht përmes përditësimit të taksës së pasurisë; rishikimi i formulës së transfertës së pakushtëzuar; dhe rritja e financimit konkurrues për investime me kushtëzim disiplinor.

Përdorimi i përgjegjshëm i IFB-së kërkon transparencë mbi kufijtë e tij. Indeksi nuk mat cilësinë e shërbimeve dhe as mjaftueshmërinë e financimit; ai është masë relative dhe statike: nota 0 e Pustecit nuk do të thotë mungesë absolute funksionaliteti dhe nota 100 e Kamzës nuk nënkupton përsosmëri institucionale. Peshat e agregimit janë normative dhe duhet të shoqërohen me analizë ndjeshmërie; treguesi i mbulimit të ponderuar mban status testues; popullsia e Censit 2023 nuk reflekton popullsinë sezonale, çka mund të favorizojë bashkitë turistike (rasti i Himarës); dhe treguesit mbështeten në raportime administrative të paverifikuara në mënyrë të pavarur. Këto kufizime nuk e zhvlerësojnë indeksin; ato përcaktojnë përdorimin korrekt të tij si instrument diagnostikues dhe jo si vlerësim përfundimtar mbi performancën e çdo njësie.



8

Kapitulli 8. Kriteri 2 – Elementi ekonomik i territorit

8.1 Çfarë mat Indeksi i Performancës Ekonomike dhe arkitektura e tij

Indeksi i Performancës Ekonomike (IPE) vlerëson kapacitetin, dinamizmin dhe qëndrueshmërinë e bazës ekonomike të secilës njësi të vetëqeverisjes vendore. Ai sintetizon në një vlerë të vetme 0–100 pesë dimensione kyçe të ekonomisë vendore: densitetin e ndërmarrjeve aktive, punësimin formal, produktivitetin e njësive ekonomike, nivelin e pagave dhe shkallën e diversifikimit sektorial. IPE-ja nuk është matës i cilësisë administrative të bashkisë; ajo vlerëson terrenin ekonomik objektiv mbi të cilin administrata ushtron kompetencat e saj dhe nga i cili varet, në analizë të fundit, vetëqëndrueshmëria e njësisë në afat të mesëm dhe të gjatë.

Rëndësia e këtij instrumenti për vendimmarrjen territoriale është e drejtpërdrejtë. Në kuptim të ligjit nr. 139/2015, bashkitë mbajnë funksione të veta që financohen në një masë të rëndësishme nga burime vendore: taksa mbi pasurinë e paluajtshme, taksa vendore mbi biznesin, tarifa për shërbime dhe të ardhura të tjera të lidhura me aktivitetin ekonomik në territor. Një bashki me bazë ekonomike të dobët ka bazë tatimore të ngushtë, mbetet strukturalisht e varur nga transfertat qendrore dhe ka kapacitet të kufizuar për investime vendore apo për standarde të qëndrueshme shërbimesh. Në këtë kuptim, performanca ekonomike është parakusht i autonomisë fiskale reale, parim i sanksionuar edhe në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore, të ratifikuar me ligjin nr. 8548/1999. Përtej efektit fiskal, baza ekonomike formëson drejtpërdrejt dinamikat demografike: territoret pa vende pune formale dhe pa perspektivë ekonomike humbasin popullsi aktive; humbja e popullsisë, nga ana tjetër, e ngushton më tej tregun, bazën tatimore dhe kërkesën për shërbime.

Tabela 8.1. Struktura e Indeksit të Performancës Ekonomike: indikatorët, matja, drejtimi dhe peshat.
Burimi: 00_INDEKS_Ekonomia_IPE.xlsx, fleta “Metodologjia”.

Indikatori	Matja	Drejtimi	Pesha
Vitaliteti i biznesit	Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë (2023)	+	20%
Punësimi formal	Të punësuar / 1.000 banorë (2023)	+	20%
Produktiviteti	Xhiro / punonjës (mijë lekë, 2023)	+	25%
Paga mesatare	Paga mesatare mujore bruto (lekë, 2024)	+	20%
Diversifikimi ekonomik	$1 - \Sigma(\text{peshë sektori})^2$, 4 sektorë	+	15%

Logjika e përzgjedhjes. Pesë indikatorët i përgjigjen tri pyetjeve themelore të analizës ekonomike territoriale: sa e gjerë është baza ekonomike (vitaliteti i biznesit dhe punësimi formal), sa vlerë krijon ajo (produktiviteti dhe paga) dhe sa rezistente është ndaj goditjeve sektoriale (diversifikimi). Kjo arkitekturë është në linjë me praktikën e indekseve të përbëra territoriale, përfshirë Indeksin e Konkurrueshmërisë Rajonale të Komisionit Evropian dhe kuadrin e OECD-së për ekonominë nënkombëtare. **Produktiviteti mban peshën dominuese (25%)** sepse ndan ekonominë e mbijetesës nga ekonominë me kapacitet krijimi vlere: ai lidhet drejtpërdrejt me aftësinë e ndërmarrjeve për të investuar, për të paguar paga më të larta dhe për të gjeneruar bazë tatimore, dhe rezulton dimensionin më pak i korreluar me indikatorët e tjerë; pra sjell informacion të pavarur. **Diversifikimi hyn si zbutës risku (15%):** një ekonomi vendore e mbështetur në një sektor të vetëm (minierë, fabrikë, nyje logjistike apo sezon turistik) mbart

brishtësi strukturore; diversifikimi nuk mat forcën aktuale të ekonomisë, por reziliencën e saj ndaj goditjeve.

Metodologjia e agregimit. Për secilin indikator, vlerat e 60 bashkive standardizohen me z-score; Tirana mbahet jashtë referencës së normalizimit, pasi përmasat e saj ekonomike do të deformonin shkallën krahasuese. Z-score-t agregohen në mënyrë lineare sipas peshave të Tabelës 8.1 dhe rezultati rishkallëzohet me metodën min-max në intervalin 0–100: vlera 0 i takon Pustecit dhe vlera 100 Vorës. Tirana, e vlerësuar mbi të njëjtën shkallë por jashtë normalizimit, arrin 131,9 pikë, mbi kufirin e sipërm të shkallës, duke dokumentuar distancën strukturore të kryeqytetit nga pjesa tjetër e sistemit bashkiak. Rezultatet klasifikohen në tri nivele: performancë e lartë (mbi 65), e mesme (45–65) dhe e ulët (nën 45). Baza burimore është skedari i konsoliduar “Të Dhënat Ekonomike” i sistemit të indekseve bashkiake, me tregues të vitit 2023 dhe pagën mesatare 2024. Të ardhurat e veta vendore nuk përfshihen në IPE, për të shmangur mbivendosjen analitike me treguesit e Kriterit 1.

Lidhja me reformën. Reforma e vitit 2014 u mbështet në premisën se njësi më të mëdha territoriale krijojnë ekonomi shkalle dhe kapacitete më të forta për zhvillim ekonomik vendor. Një dekadë më pas, IPE-ja shërben si instrument për tri pyetje vendimmarrëse: cilat bashki zotërojnë bazë ekonomike të mjaftueshme për vetëqëndrueshmëri; ku ndodhen territoret funksionale ekonomike reale, hapësirat ku banimi, punësimi dhe aktiviteti ekonomik kapërcejnë kufijtë administrativë; dhe ku duhet të orientohet ndërhyrja e zhvillimit rajonal dhe e ekualizimit fiskal.

8.2 Vitaliteti i biznesit – ndërmarrje aktive për 1.000 banorë

Metodologjia dhe baza konceptuale

Indikatori llogaritet si numri i ndërmarrjeve aktive në vitin 2023, pjesëtuar me popullsinë e bashkisë dhe shumëzuar me 1.000. Normalizimi për 1.000 banorë mundëson krahasim të drejtë midis njësive me përmasa shumë të ndryshme, nga Pusteci me rreth 1.800 banorë te Durrësi me mbi 150 mijë. Densiteti i ndërmarrjeve është matës standard i sipërmarrjes territoriale, i përdorur në treguesit e demografisë së biznesit të OECD-së dhe në statistikatat strukturore të Eurostat-it: ai evidenton gjerësinë e shtresës sipërmarrëse, densitetin e tregut dhe, në mënyrë të tërthortë, kushtet e klimës së biznesit.

Rezultatet dhe interpretimi

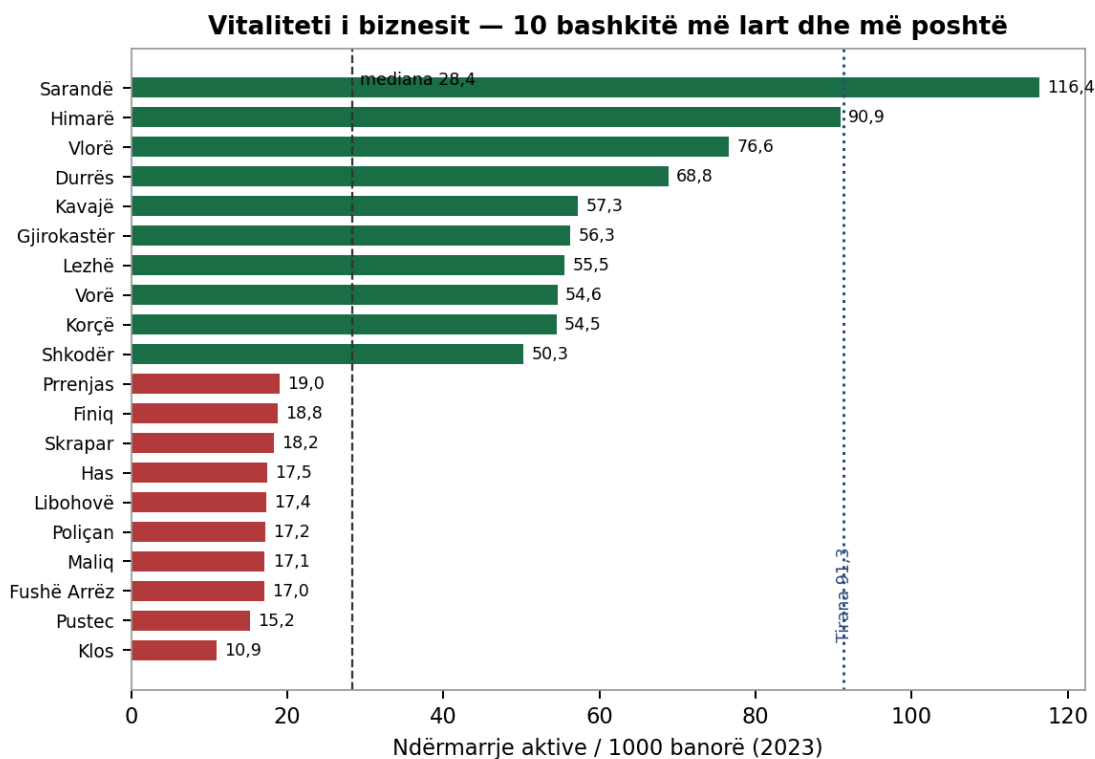
Mesatarja e 60 bashkive është 34,7 ndërmarrje për 1.000 banorë, ndërsa mediana është vetëm 28,4; ky hendek tregon se një numër i kufizuar bashkish me densitet shumë të lartë e tërheq mesataren lart, ndërsa bashkia tipike qëndron dukshëm më poshtë. Shpërndarja është e gjerë: nga 10,9 ndërmarrje/1.000 banorë në Klos deri në 116,4 në Sarandë, pra një raport gati 11-fish midis ekstremeve. Koeficienti i variacionit prej 56% e rendit vitalitetin e biznesit ndër dimensionet më të polarizuara të indeksit. Në 23 bashki, më shumë se një e treta e vendit, densiteti i biznesit nuk arrin 25 ndërmarrje për 1.000 banorë.

Krye-renditja konfirmon një tipar të qartë të ekonomisë territoriale shqiptare: densiteti më i lartë i biznesit përqendrohet në bashkitë bregdetare-turistike. Saranda, Himara dhe Vlora kryesojnë me diferencë, të ndjekura nga Durrësi dhe Kavaja; edhe Tirana, me 91,3 ndërmarrje/1.000 banorë, qëndron poshtë Sarandës. Ky rezultat pasqyron modelin turistik të mikrondërmarrjeve (hoteleri, bare, restorante dhe njësi tregtare sezonale) ku numri i njësive është i lartë, por kjo nuk përkthehet domosdoshmërisht në punësim formal të qëndrueshëm apo në vlerë të lartë të

shtuar: Himara, për shembull, ka densitet biznesi gati dyfish mbi mesataren, por vetëm 181 të punësuar/1.000 banorë. Në skajin e poshtëm qëndrojnë bashkitë malore dhe periferike (Klos, Pustec, Fushë-Arrëz, Maliq, Poliçan), ku shtresa sipërmarrëse formale është shumë e hollë.

Tabela 8.2. Vitaliteti i biznesit: pesë bashkitë me densitetin më të lartë (majtas) dhe më të ulët (djathtas) të ndërmarrjeve aktive për 1.000 banorë, 2023. Tirana veçmas: 91,3. Burimi: “Të Dhënat Ekonomike”; Censi 2023.

Nr.	Bashkia	Qarku	Ndërm./1000	Nr.	Bashkia	Qarku	Ndërm./1000
1	Sarandë	Vlorë	116,4	56	Poliçan	Berat	17,2
2	Himarë	Vlorë	90,9	57	Maliq	Korçë	17,1
3	Vlorë	Vlorë	76,6	58	Fushë-Arrëz	Shkodër	17,0
4	Durrës	Durrës	68,8	59	Pustec	Korçë	15,2
5	Kavajë	Tiranë	57,3	60	Klos	Dibër	10,9



Vitaliteti i biznesit: ekstremet

Figura 8.1. Dhjetë bashkitë me densitetin më të lartë dhe më të ulët të biznesit. Bashkitë bregdetare-turistike dominojnë krye-renditjen; bashkia mesatare shqiptare (mediana 28,4) qëndron më afër fundit sesa majës. Vija blu tregon nivelin e Tiranës (91,3). Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

8.3 Punësimi formal – të punësuar për 1.000 banorë

Metodologjia dhe baza konceptuale

Indikatori llogaritet si numri i të punësuarve në njësitë ekonomike të bashkisë, pjesëtuar me popullsinë dhe shumëzuar me 1.000. Ky tregues mat vendet e punës të vendosura në territorin e

bashkisë, sipas njësisë ekonomike ku kryhet puna, dhe jo punësimin e banorëve rezidentë; për këtë arsye, një vlerë e lartë sinjalizon qendër punësimi që mund të tërheqë fuqi punëtore edhe nga bashkitë përreth. Raporti vende pune/banorë përdoret gjerësisht në analizat funksionale urbane të OECD-së dhe të ESPON-it dhe është njëkohësisht indikator i bazës tatimore.

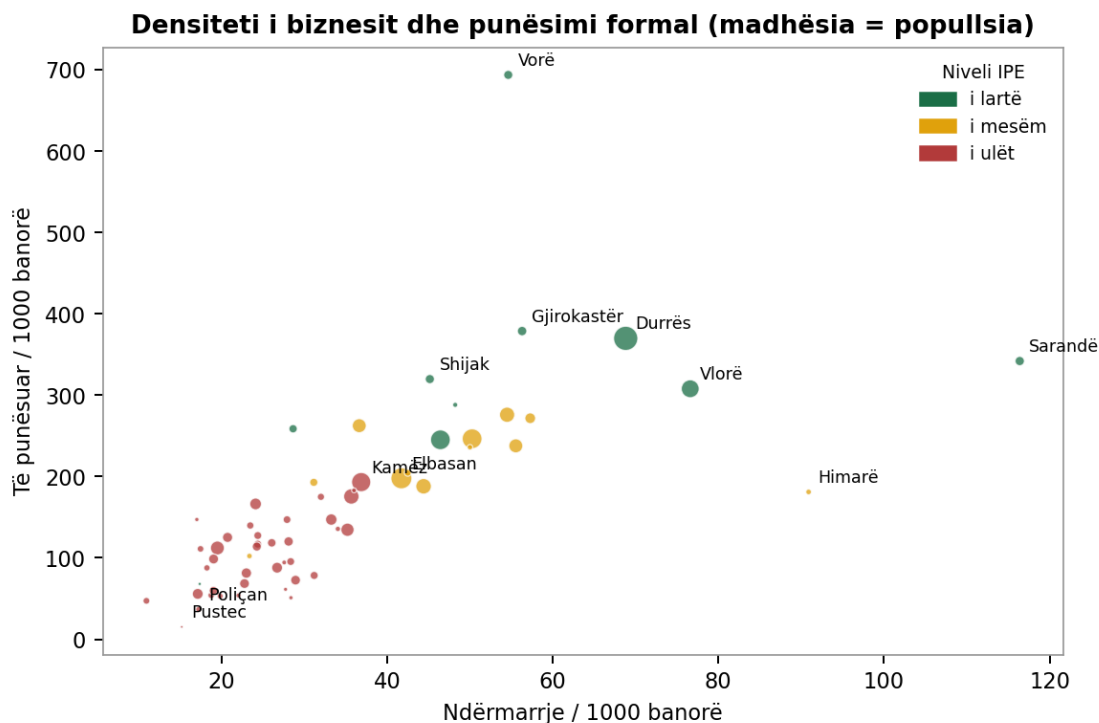
Rezultatet dhe interpretimi

Punësimi formal është indikatori më i polarizuar i të gjithë indeksit: koeficienti i variacionit arrin 69%, ndërsa raporti midis skajeve është mbi 45 herë, nga 694 të punësuar/1.000 banorë në Vorë deri në 15,2 në Pustec. Mediana prej 135 të punësuarish për 1.000 banorë nënkupton se, në bashkinë tipike shqiptare, vetëm rreth 14% e popullsisë ka një vend pune formal brenda territorit të bashkisë. Në 20 bashki, një e treta e vendit, punësimi formal nuk arrin 100 vende pune për 1.000 banorë; këto janë territore ku ekonomia formale ka prani të kufizuar dhe mbështetja e jetesës zhvendoset drejt bujqësisë familjare, remitancave dhe sektorit publik.

Rasti i Vorës kërkon interpretim të veçantë. Vlera 694 të punësuar për 1.000 banorë tregon se numri i vendeve të punës në territor i afrohet numrit të banorëve, duke e pozicionuar bashkinë si qendër neto punësimi me flukse të përditshme hyrëse nga jashtë kufijve administrativë. Vora, njëje logjistike-industriale midis Tiranës dhe Durrësit, ilustron më qartë shkëputjen midis territorit funksional ekonomik dhe kufijve administrativë; në shkallë më të vogël, të njëjtin profil e shfaqin Shijaku dhe Gjirokastra, kjo e fundit si qendër shërbimesh publike dhe rajonale për jugun. Korrelacioni i punësimit formal me IPE-në e përgjithshme është më i fortë i indeksit ($r = 0,82$), çka konfirmon rolin e tij si bartës kryesor i diferencave ekonomike ndërbashkiake.

Tabela 8.3. Punësimi formal: pesë bashkitë me punësimin më të lartë (majtas) dhe më të ulët (djathtas) për 1.000 banorë, 2023. Tirana veçmas: 594. Burimi: “Të Dhënat Ekonomike”; Censi 2023.

Nr.	Bashkia	Qarku	Të pun./1000	Nr.	Bashkia	Qarku	Të pun./1000
1	Vorë	Tiranë	694	56	Selenicë	Vlorë	53
2	Gjirokastrë	Gjirokastrë	379	57	Konispol	Vlorë	51
3	Durrës	Durrës	370	58	Klos	Dibër	47
4	Sarandë	Vlorë	342	59	Poliçan	Berat	37
5	Shijak	Durrës	320	60	Pustec	Korçë	15



Densiteti i biznesit dhe punësimi formal

Figura 8.2. Densiteti i biznesit dhe punësimi formal lëvizin bashkë ($r = 0,69$), por me përjashtime kuptimplote: Vora ka punësim shumë më të lartë nga sa sugjeron densiteti i saj i biznesit (pak ndërmarrje të mëdha), ndërsa Himara e Saranda kanë shumë ndërmarrje të vogla me punësim më modest. Madhësia e rrethit = popullsia. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

8.4 Produktiviteti – xhiro për punonjës

Metodologjia dhe baza konceptuale

Indikatori llogaritet si xhiroja vjetore totale e njësive ekonomike të bashkisë, pjesëtuar me numrin e të punësuarve. Xhiroja për punonjës përdoret si përafrues i produktivitetit të punës; matësi ideal do të ishte vlera e shtuar për punonjës, por kjo nuk disponohet në nivel bashkie. Ky indikator mban peshën më të lartë në IPE (25%), sepse vlerëson cilësinë e bazës ekonomike: aftësinë për të prodhuar vlerë, paga dhe bazë tatimore, jo thjesht praninë numerike të njësive ekonomike.

Rezultatet dhe interpretimi

Bashkia mesatare gjeneron rreth 4.204 mijë lekë xhiro për punonjës në vit, ndërsa mediana është 3.905 mijë lekë. Skajet variojnë nga 975 mijë lekë në Kolonjë deri në 10.330 mijë lekë në Libohovë, një raport mbi 10 herë. Tirana shënon 6.774 mijë lekë për punonjës, rreth 73% mbi medianën e vendit, por nuk përbën maksimumin e sistemit.

Gjetja kryesore analitike është autonomia relative e produktivitetit ndaj dimensioneve të tjera të indeksit: korrelacioni me densitetin e biznesit ($r = 0,12$), me punësimin ($r = 0,21$) dhe me pagën ($r = 0,23$) është i dobët. Produktiviteti nuk ndjek thjesht gjeografinë e vitalitetit ekonomik; ai reflekton strukturën sektoriale. Krye-renditja dominohet nga dy profile: bashki me industri nxjerrëse ose përpunuese me intensitet të lartë kapitali (Patos e Memaliaj me traditë

hidrokarburesh, Dropulli me tregti dhe përpunim kufitar) dhe bashki shumë të vogla ku pak njësi ekonomike me peshë të madhe ndikojnë mesataren. Libohova, me vetëm 188 të punësuar gjithsej, është rasti ekstrem dhe vlera e saj duhet lexuar me rezervën që imponon baza e vogël statistikore. Në fund të renditjes gjenden ekonomi të vogla shërbimesh dhe tregtie (Kolonjë, Pogradec, Librazhd), ku ekonomia formale qarkullon pak vlerë. Kombinimi i produktivitetit të ulët me punësim të ulët përshkruan profilin më problematik: ekonomi që as punëson mjaftueshëm dhe as krijon vlerë të konsiderueshme.

Tabela 8.4. Produktiviteti: pesë bashkitë me xhiron më të lartë (majtas) dhe më të ulët (djathtas) për punonjës, 2023. Tirana veçmas: 6.774. Burimi: “Të Dhënat Ekonomike”.

Nr.	Bashkia	Qarku	Mijë lekë/pun.	Nr.	Bashkia	Qarku	Mijë lekë/pun.
1	Libohovë	Gjirokastrë	10.330	56	Peqin	Elbasan	2.158
2	Shijak	Durrës	8.303	57	Pogradec	Korçë	2.060
3	Memaliaj	Gjirokastrë	8.143	58	Librazhd	Elbasan	1.823
4	Patos	Fier	7.497	59	Pustec	Korçë	1.631
5	Dropull	Gjirokastrë	7.431	60	Kolonjë	Korçë	975



Produktiviteti: ekstremet

Figura 8.3. Produktiviteti ndjek strukturën sektoriale, jo madhësinë: në krye qëndrojnë bashki të vogla me industri nxjerrëse ose me bazë të ngushtë njësisish të mëdha; Tirana (vija blu, 6.774) tejkalohet nga katër bashki. Diferenca 10-fish midis skajëve. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

8.5 Paga mesatare mujore 2024

Metodologjia dhe baza konceptuale

Indikatori merr drejtpërdrejt pagën mesatare mujore bruto të vitit 2024 për të punësuarit në njësitë ekonomike të bashkisë. Paga është matësi më i prekshëm i mirëqenies që ekonomia vendore u ofron atyre që punojnë në të: ajo ndikon fuqinë blerëse, kërkesën për shërbime vendore dhe aftësinë e territorit për të mbajtur popullsinë në moshë pune.

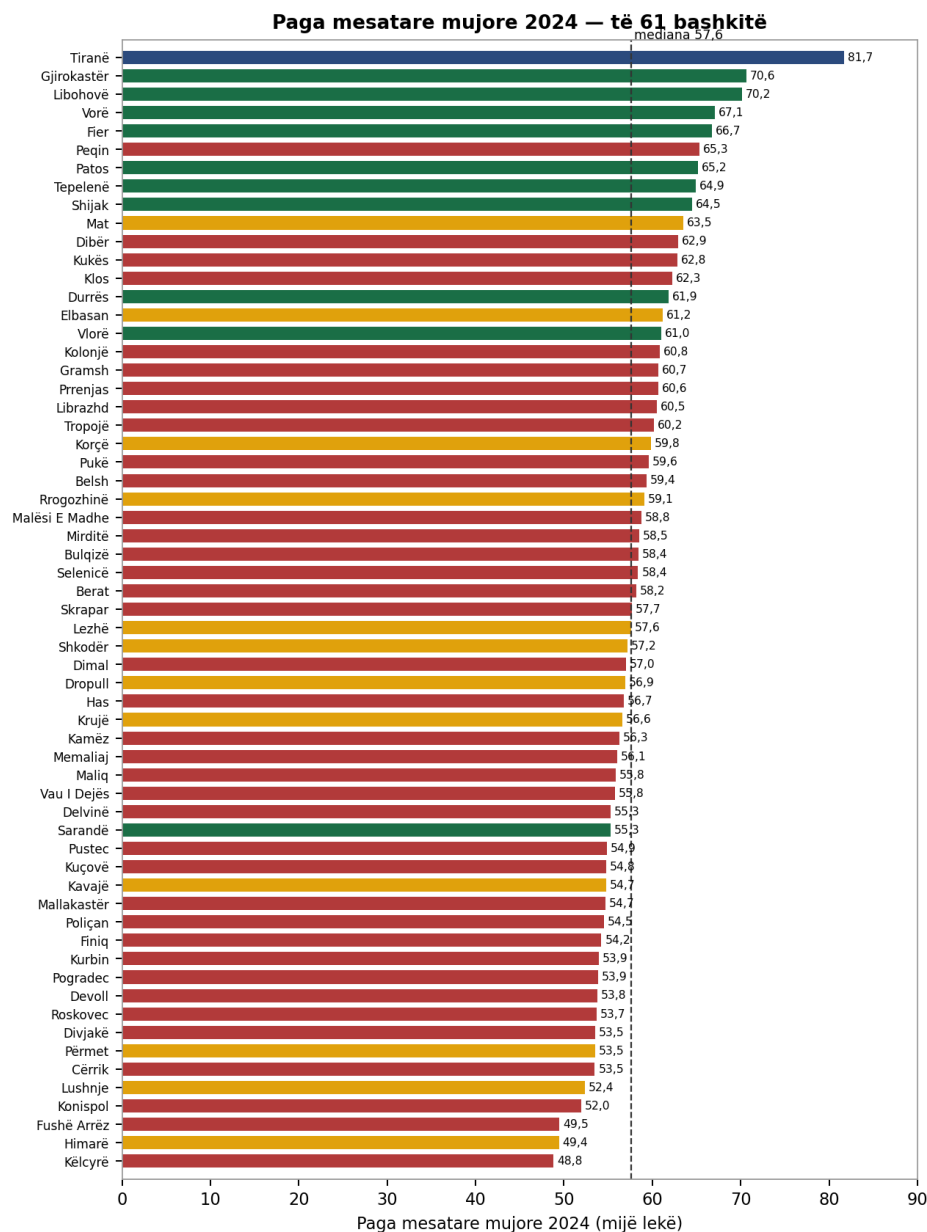
Rezultatet dhe interpretimi

Paga mesatare e bashkisë mediane është 57.633 lekë në muaj. Ky është indikatori më pak i polarizuar i indeksit: koeficienti i variacionit është vetëm 8%, ndërsa raporti midis skajeve (nga 48.814 lekë në Këlcyrë deri në 70.638 lekë në Gjirokastrë) është vetëm 1,4 herë, kundrejt raporteve 10–45-fish të indikatorëve të tjerë. Kompresimi i pagave ka shpjegim strukturor: paga minimale kombëtare vendos një dyshe me të përbashkët, ndërsa pagat e sektorit publik, të njësuara në shkallë vendi, përbëjnë pjesë të rëndësishme të punësimit formal në bashkitë e vogla.

Për këtë arsye, indikatori i pagës kërkon lexim të kujdesshëm. Vlera të larta në bashki të vogla si Libohova (70.165 lekë) dhe Peqini (65.293 lekë) pasqyrojnë më shumë peshën e pagave publike dhe të pak njësive të mëdha sesa ekzistencën e një tregu privat të gjerë dhe konkurrues. Sinjali më i fortë mbetet distanca e Tiranës: 81.716 lekë në muaj, rreth 42% mbi medianën e vendit dhe 11 mijë lekë mbi bashkinë e dytë, Gjirokastrën, hendek salarial që ushqen migrimin e brendshëm drejt kryeqytetit. Në 18 bashki, paga mesatare mbetet nën 55 mijë lekë; grupimi i tyre në jug (Këlcyrë, Himarë, Konispol, Përmet) dhe në periferi rurale tregon tregje pune të dominuara nga aktivitete sezonale ose me kualifikim të ulët. Rasti i Himarës është veçanërisht domethënës: densitet i lartë biznesi, por ndër pagat më të ulëta në vend; ekonomia turistike sezonale krijon shumë njësi, por jo domosdoshmërisht vende pune cilësore.

Tabela 8.5. Paga mesatare mujore 2024: pesë bashkitë me pagat më të larta (majtas) dhe më të ulëta (djathtas). Tirana veçmas: 81.716 lekë. Burimi: “Të Dhënat Ekonomike”.

Nr.	Bashkia	Qarku	Lekë/ muaj	Nr.	Bashkia	Qarku	Lekë/ muaj
1	Gjirokastrë	Gjirokastrë	70.638	56	Lushnjë	Fier	52.381
2	Libohovë	Gjirokastrë	70.165	57	Konispol	Vlorë	51.979
3	Vorë	Tiranë	67.093	58	Fushë-Arrëz	Shkodër	49.464
4	Fier	Fier	66.707	59	Himarë	Vlorë	49.442
5	Peqin	Elbasan	65.293	60	Këlcyrë	Gjirokastrë	48.814



Paga mesatare mujore 2024

Figura 8.4. Paga mesatare mujore 2024 për të 61 bashkitë. Shpërndarja është e ngjeshur (raporti maks/min vetëm 1,4); paga minimale kombëtare dhe pagat e njësuara të sektorit publik ngushtojnë dallimet territoriale; Tirana shkëlqet dukshëm në krye. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

8.6 Diversifikimi ekonomik – struktura sektoriale

Metodologjia dhe baza konceptuale

Indikatori ndërtohet mbi indeksin Herfindahl–Hirschman (HHI) të përqendrimit, të kthyer në matës diversifikimi: $\text{Diversifikimi} = 1 - \Sigma(\text{peshë sektori})^2$, ku peshat e katër sektorëve (bujqësi, industri, ndërtim dhe shërbime) mbledhen në 1. Vlera 0 përshkruan ekonomi tërësisht monosektoriale, ndërsa maksimumi teorik me katër sektorë është 0,75. HHI-ja është instrument standard ndërkombëtar për matjen e përqendrimit dhe përdoret nga politika e konkurrencës deri

te literatura e reziliencës ekonomike rajonale, e cila tregon se ekonomitë më të diversifikuara përballojnë më mirë goditjet sektoriale.

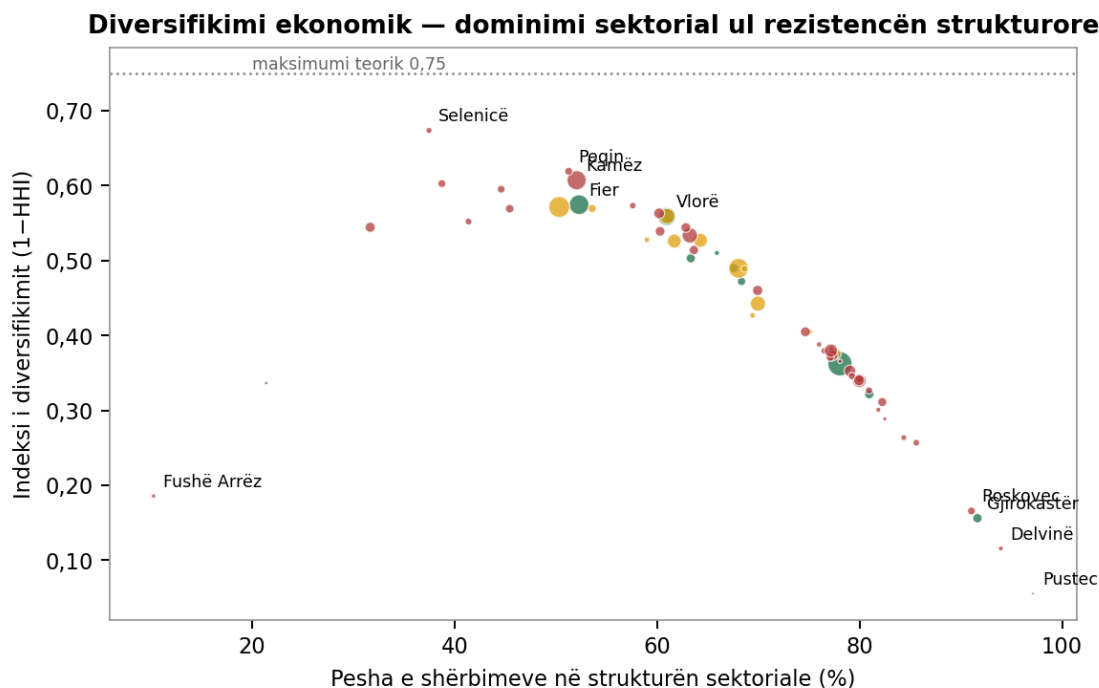
Rezultatet dhe interpretimi

Mesatarja e indeksit të diversifikimit është 0,43, rreth 57% e maksimumit teorik. Struktura mesatare e ekonomisë formale bashkiake dominohet nga shërbimet (67,8%), të ndjekura nga industria (19,9%) dhe ndërtimi (10,5%); bujqësia formale zë mesatarisht vetëm 1,8%, duke reflektuar faktin se bujqësia familjare mbetet kryesisht jashtë regjistrimit formal të ndërmarrjeve. Në 27 bashki, shërbimet kalojnë 70% të strukturës ekonomike.

Ky indikator prodhon renditjen më kundërintuitive të IPE-së dhe pikërisht këtu qëndron vlera e tij si matës risku. Në fund nuk janë vetëm ekonomi të vogla monosektoriale si Pusteci (0,06) dhe Delvina (0,12), por edhe Gjirokastra (0,16), bashkia e katërt në indeksin e përgjithshëm, sepse 91,6% e ekonomisë së saj formale është e përqendruar në shërbime. Ngjashëm, Fushë-Arrëza (0,19) varet për 89,6% nga industria (kryesisht përpunimi i drurit dhe energjia), ndërsa Roskoveci (0,17) nga shërbimet. Indikatorin sinjalizon se edhe ekonomi me performancë të lartë mund të mbartin rrezik strukturor të konsiderueshëm. Në krye, diversifikimi maksimal shfaqet shpesh në bashki me performancë të mesme ose të ulët (Selenicë 0,67, Peqin 0,62, Gramsh 0,60), ku asnjë sektor nuk dominon, por asnjë sektor nuk ka peshë të mjaftueshme për të tërhequr ekonominë. Për këtë arsye, diversifikimi i lartë duhet lexuar si strukturë e balancuar, jo si forcë ekonomike më vete.

Tabela 8.6. Diversifikimi ekonomik: pesë bashkitë me strukturën më të balancuar (majtas) dhe më të përqendruar (djathtas). Tirana veçmas: 0,51. Burimi: “Të Dhënat Ekonomike”.

Nr.	Bashkia	Qarku	Indeksi (0–1)	Nr.	Bashkia	Qarku	Indeksi (0–1)
1	Selenicë	Vlorë	0,67	56	Fushë-Arrëz	Shkodër	0,19
2	Peqin	Elbasan	0,62	57	Roskovec	Fier	0,17
3	Kamëz	Tiranë	0,61	58	Gjirokastrë	Gjirokastrë	0,16
4	Gramsh	Elbasan	0,60	59	Delvinë	Vlorë	0,12
5	Mallakastër	Fier	0,60	60	Pustec	Korçë	0,06



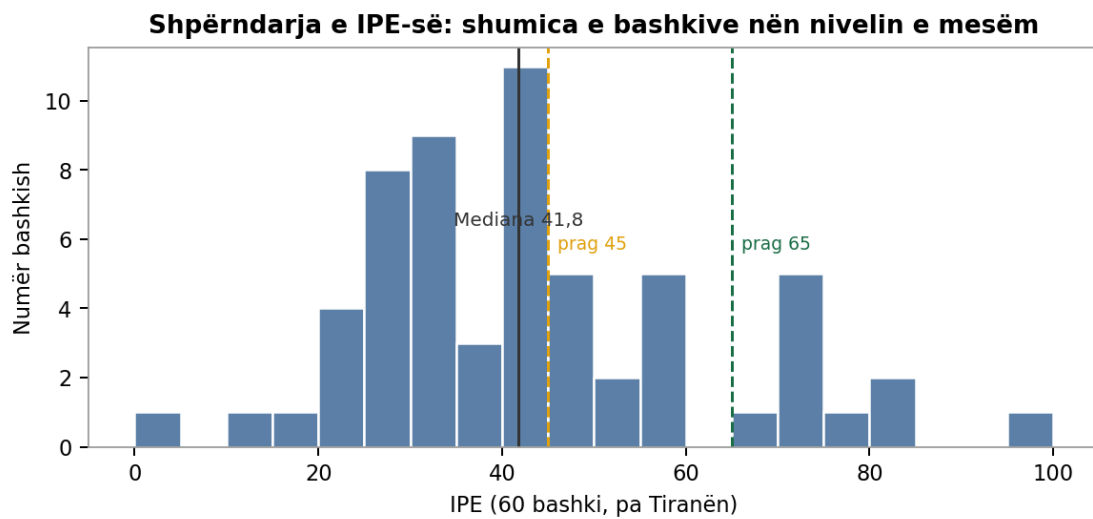
Diversifikimi dhe pesha e shërbimeve

Figura 8.5. Diversifikimi bie ndjeshëm me rritjen e peshës së shërbimeve mbi 60%: bashkitë në skajin e djathtë poshtë (Gjirokastrë, Delvinë, Roskovec) janë ekonomi pothuajse tërësisht shërbimesh, ndërsa Fushë-Arrëza (majtas poshtë) është rasti i kundërt: varësi pothuajse e plotë nga industria. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

8.7 Analiza e agreguar e IPE-së

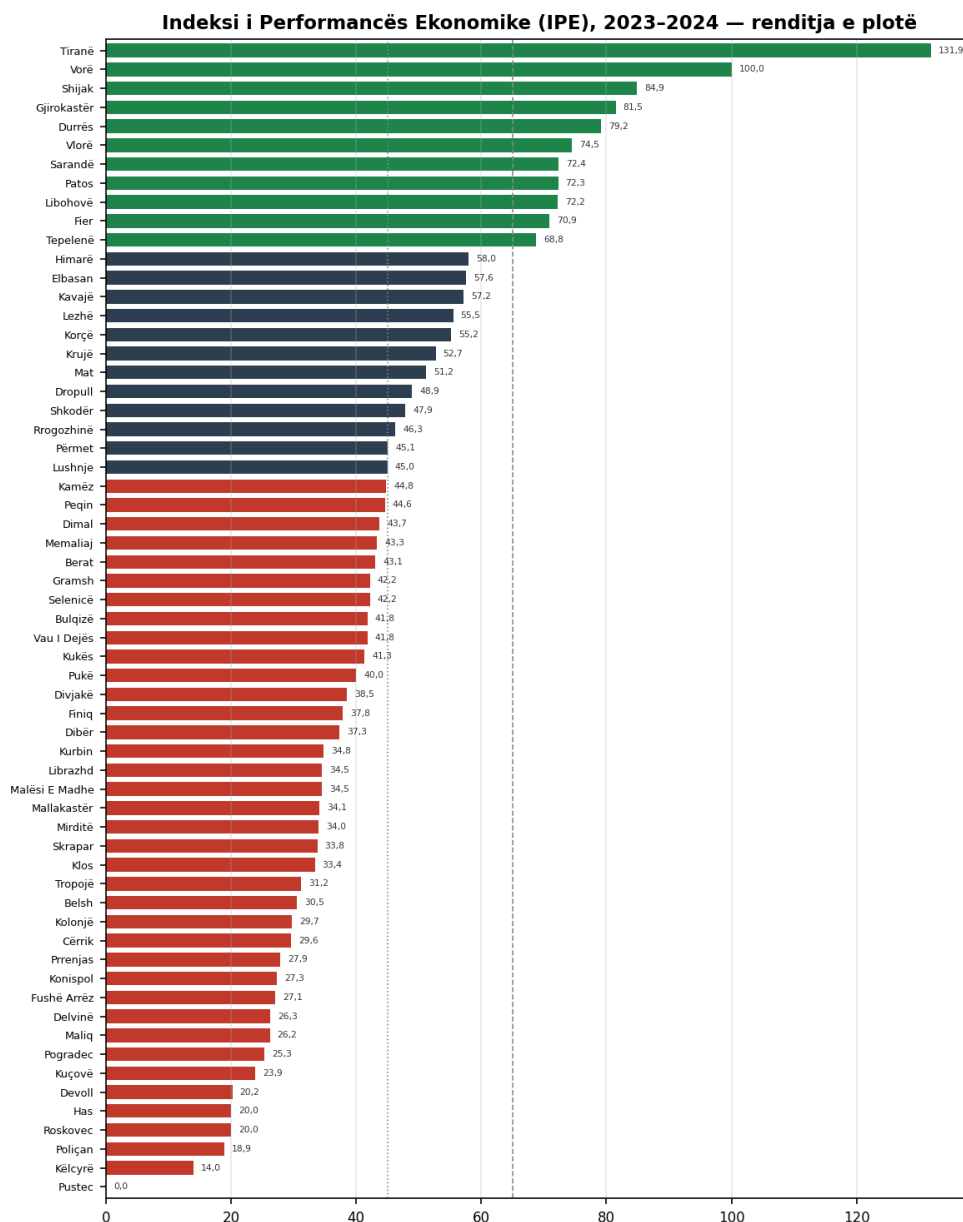
Pamja e përgjithshme: një sistem me bazë të ngushtë

Agregimi i pesë indikatorëve prodhon një hartë ekonomike të qartë dhe politikisht të rëndësishme. Nga 60 bashkitë e normalizuara, vetëm 10 klasifikohen me performancë të lartë ekonomike (IPE mbi 65), 12 me performancë të mesme dhe 38 (pra 63% e bashkive) me performancë të ulët. Mediana e sistemit (41,8) qëndron nën pragun e nivelit të mesëm, çka nënkupton se bashkia tipike shqiptare operon mbi një bazë ekonomike të dobët. Dhjetë bashkitë e nivelit të lartë përqendrojnë rreth një të katërtën e popullsisë jashtë Tiranës; pjesa më e madhe e territorit administrohet nga njësi që nuk gjenerojnë densitet biznesi, punësim formal dhe vlerë ekonomike të mjaftueshme për vetëqëndrueshmëri.



Shpërndarja e IPE-së

Figura 8.6. Shpërndarja e IPE-së është e zhvendosur poshtë: grupimi më i dendur i bashkive shtrihet në intervalin 25–45, nën pragun e performancës së mesme. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.



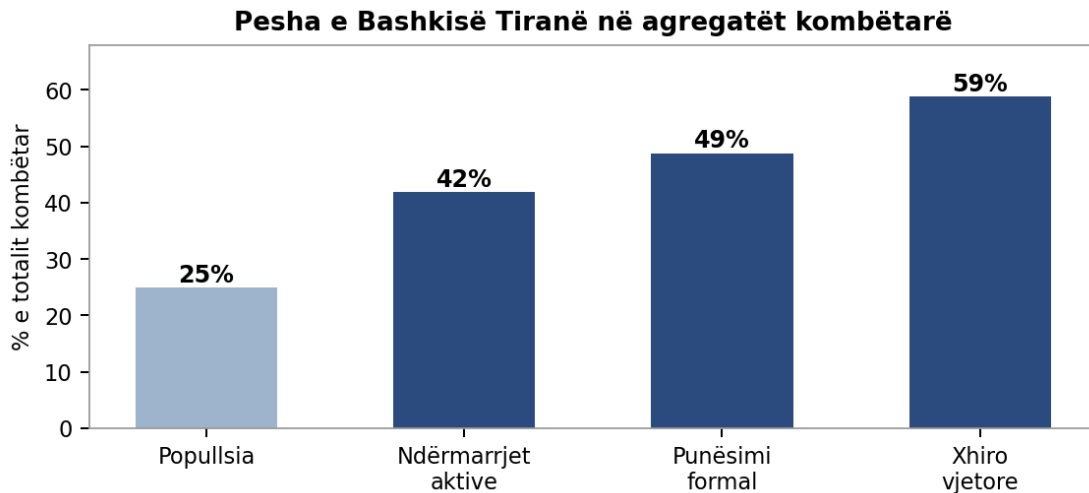
Renditja e plotë e IPE-së

Figura 8.7. Renditja e plotë e 61 bashkive sipas IPE-së. Vija ndarëse e nivelit të lartë (65) kapërcehet nga vetëm 10 bashki të normalizuara; Tirana (131,9) qëndron mbi krejt shkallën 0–100. Vlerat 0 dhe 100 janë ancorimet e rishkallëzimit min–max (Pustec dhe Vorë). Burimi: 00_INDEKS_Ekonomia_IPE.xlsx; përpunim i Komisionit.

Tirana: një ekonomi më vete

Trajtimi i Tiranës jashtë normalizimit nuk është zgjedhje teknike arbitrare, por pasojë e një asimetrie empirike të jashtëzakonshme. Me 25% të popullsisë së vendit, kryeqyteti përqendron 42% të ndërmarrjeve aktive, 49% të punësimit formal dhe 59% të xhiros vjetore kombëtare. E projektuar mbi shkallën e përbashkët, Tirana merr 131,9 pikë, pothuajse një të tretën mbi bashkinë më të fortë të normalizuar, Vorën (100). Ajo kryeson në pagë (81.716 lekë) dhe qëndron pas vetëm Vorës në punësim relativ, ndërsa ruan diversifikim sektorial relativisht të balancuar

(0,51). Ky superpërqendrim ka dy implikime të kundërta: rajoni funksional Tiranë–Durrës është motori i pazëvendësueshëm i ekonomisë kombëtare, por njëkohësisht përbën burimin kryesor të çekuilibrit territorial. Pa politika kombëtare të shpërndarjes së aktivitetit ekonomik, pjesa tjetër e vendit rrezikon të mbetet në rënie relative të vazhdueshme.

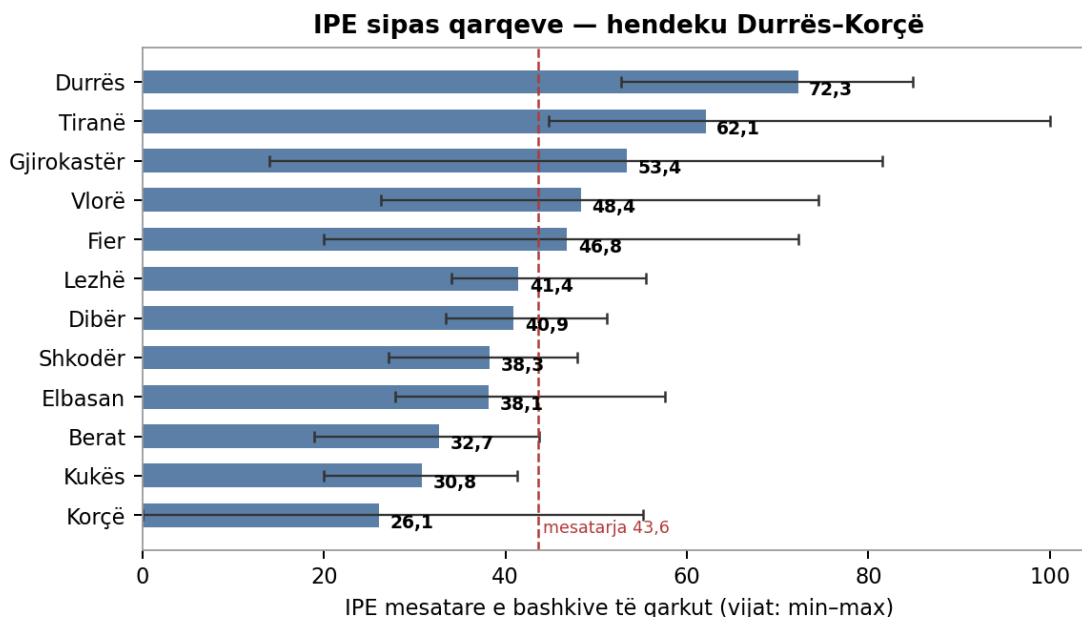


Asimetria e Tiranës

Figura 8.8. Asimetria themelore e ekonomisë territoriale shqiptare: Tirana strehon një të katërtën e popullsisë, por gjysmën e punësimit formal dhe gati 60% të xhiros kombëtare. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

Gjeografia dhe madhësia e performancës

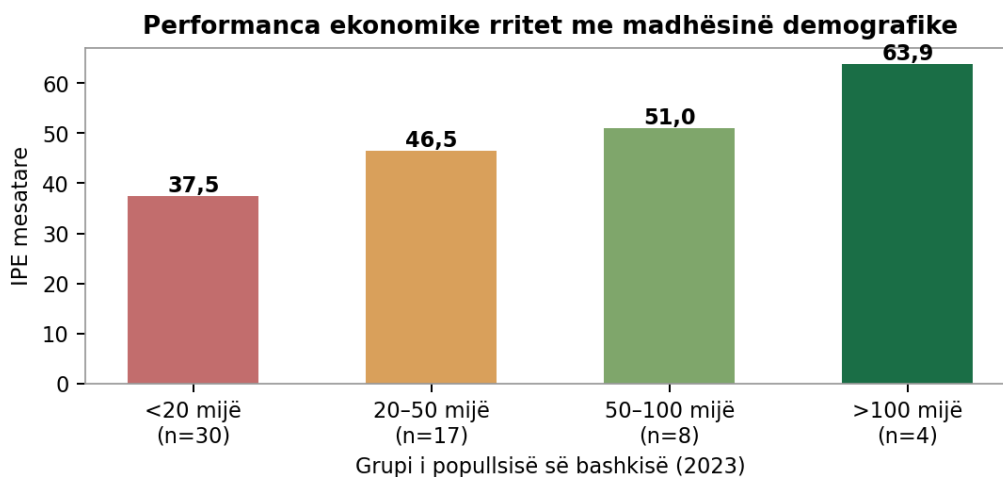
Leximi territorial i IPE-së evidenton tri konfigurime të qëndrueshme. I pari është korridori ekonomik Tiranë–Durrës: Vora, Shijaku, Durrësi dhe Kavaja (të gjitha në nivel të lartë ose të mesëm) formojnë me kryeqytetin zonën e vetme ku performanca e lartë ka vazhdimësi territoriale. I dyti është boshti bregdetar-turistik (Vlorë, Sarandë, Himarë), ku vitaliteti i biznesit është i lartë, por cilësia dhe qëndrueshmëria e punësimit mbeten më të kufizuara. I treti është dualiteti lindje–perëndim: mesatarja e IPE-së sipas qarqeve bie nga 72,3 në bashkitë e qarkut Durrës në 26,1 në bashkitë e qarkut Korçë, ndërsa verilindja (Kukës, Dibër) dhe juglindja (Korçë) shfaqen si territoret me bazën ekonomike më të dobët. Qarku i Gjirokastrës përbën përjashtim relativ pozitiv (mesatarja 53,4, i treti në vend), i mbështetur nga qendra administrative dhe nga bashki të vogla me produktivitet të lartë; megjithatë, ky rezultat mbështetet mbi struktura sektoriale të brishta.



IPE sipas qarqeve

Figura 8.9. IPE mesatare e bashkive sipas qarqeve (vijat horizontale tregojnë intervalin min-maks brenda qarkut). Hendeku Durrës-Korçë është gati trefish; brenda çdo qarku bashkëtojnë nivele shumë të ndryshme performance. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

Madhësia demografike lidhet në mënyrë të dukshme me performancën ekonomike: IPE mesatare rritet nga 37,9 për bashkitë nën 20 mijë banorë në 63,9 për ato mbi 100 mijë. Ky gradient e mbështet empirikisht logjikën e konsolidimit territorial, sipas së cilës njësitë më të mëdha kanë potencial më të lartë për ekonomi shkallë dhe treg më të gjerë. Megjithatë, lidhja nuk është deterministe: Kamza, megjithëse mbi 100 mijë banorë, mbetet në nivel të ulët si ekonomi-fjetore e kryeqytetit; ndërkohë, bashki të vogla si Libohova dhe Patosi hyjnë në nivelin e lartë falë strukturave specifike ekonomike. Korrelacioni i madhësisë me IPE-në ($r = 0,34$ me popullsinë logaritmike) është më i dobët se ndikimi i pozicionit gjeografik dhe i strukturës sektoriale: madhësia ndihmon, por nuk mjafton.

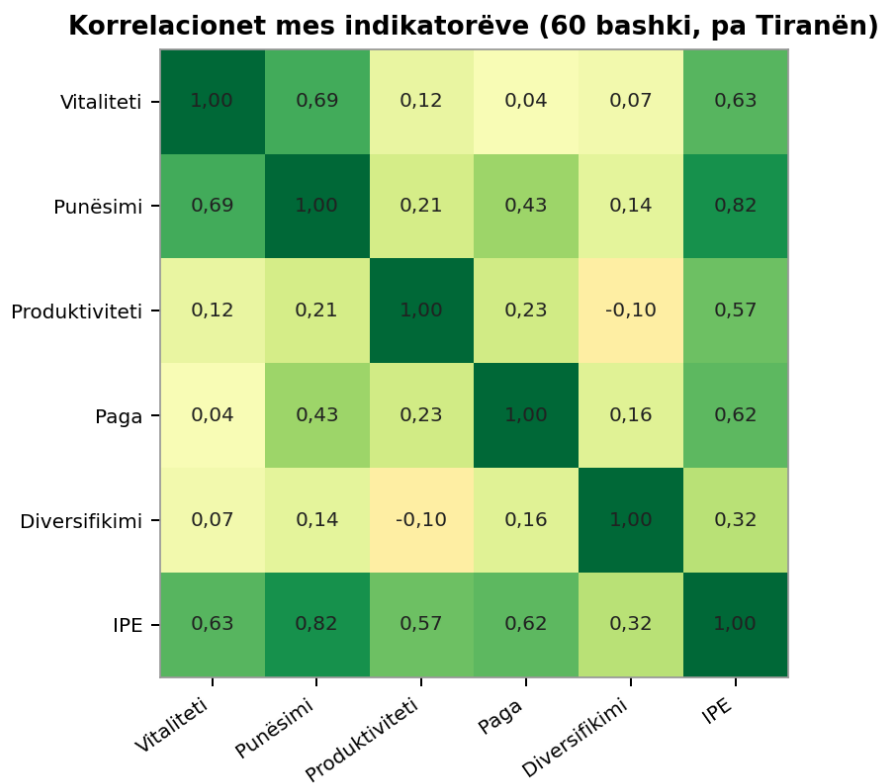


IPE sipas madhësisë demografike

Figura 8.10. IPE mesatare sipas madhësisë demografike të bashkive: gradienti është i qartë, por jo determinist: brenda çdo grupi ka devijime të mëdha nga mesatarja. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

Çfarë sjell secili indikator: leximi i korrelacioneve

Matrica e korrelacioneve konfirmon që arkitektura e indeksit është analitike dhe qëndrueshme: pesë indikatorët nuk dyfishojnë informacionin e njëri-tjetrit. Punësimi formal është kontribuuesi më i fortë në indeks ($r = 0,82$ me IPE-në) dhe lidhet fort me vitalitetin e biznesit ($r = 0,69$). Produktiviteti, me peshën më të lartë, sillet si dimension pothuajse ortogonal, me korrelacione të ulëta ($0,12-0,23$) me indikatorët e tjerë. Paga qëndron në pozicion ndërmjetës, e lidhur pjesërisht me punësimin ($r = 0,43$), por thuajse e palidhur me densitetin e biznesit ($r = 0,04$), çka reflekton rolin nivelues të pagave publike. Diversifikimi mbetet i pavarur nga dimensionet e tjera, duke kryer funksionin për të cilin është përfshirë: korrigjimin e indeksit për rrezikun strukturor.



Matrica e korrelacioneve

Figura 8.11. Matrica e korrelacioneve Pearson mes indikatorëve (60 bashki). Punësimi dhe vitaliteti lëvizin bashkë; produktiviteti dhe diversifikimi sjellin informacion të pavarur: dëshmi që indeksi nuk mbipeshon asnjë dimension të vetëm. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

Rezultatet e plota

Tabela 8.7. Rezultatet e plota të IPE-së dhe të pesë indikatorëve përbërës për të 61 bashkitë. Ndërm. = ndërmarrje aktive/1.000 banorë; Punës. = të punësuar/1.000 banorë; Xhiro/p. = xhiro për punonjës (mijë lekë); Paga = paga mesatare mujore 2024 (lekë); Div. = indeksi i diversifikimit (0–1). Tirana është jashtë normalizimit (renditet e para, mbi shkallën 0–100). Burimi: 00_INDEKS_Ekonomia_IPE.xlsx.

Nr.	Bashkia	IPE	Ndërm.	Punës.	Xhiro/p.	Paga	Div.
1	Tiranë	131,9	91,3	594	6.774	81.716	0,51

Nr.	Bashkia	IPE	Ndërm.	Punës.	Xhiro/p.	Paga	Div.
2	Vorë	100,0	54,6	694	5.566	67.093	0,49
3	Shijak	84,9	45,2	320	8.303	64.460	0,50
4	Gjirokastrë	81,5	56,3	379	6.838	70.638	0,16
5	Durrës	79,2	68,8	370	6.505	61.861	0,36
6	Vlorë	74,5	76,6	308	4.345	60.998	0,56
7	Sarandë	72,4	116,4	342	4.041	55.277	0,32
8	Patos	72,3	28,6	259	7.497	65.172	0,47
9	Libohovë	72,2	17,4	68	10.330	70.165	0,34
10	Fier	70,9	46,4	245	4.751	66.707	0,57
11	Tepelenë	68,8	48,2	288	4.652	64.906	0,51
12	Himarë	58,0	90,9	181	5.840	49.442	0,41
13	Elbasan	57,6	41,7	198	4.377	61.189	0,57
14	Kavajë	57,2	57,3	272	5.672	54.750	0,38
15	Lezhë	55,5	55,5	238	3.782	57.597	0,53
16	Korçë	55,2	54,5	276	3.327	59.807	0,44
17	Krujë	52,7	36,6	263	4.577	56.575	0,53
18	Mat	51,2	31,1	193	3.096	63.537	0,57
19	Dropull	48,9	23,4	102	7.431	56.908	0,43
20	Shkodër	47,9	50,3	246	2.788	57.170	0,49
21	Rrogozhinë	46,3	42,5	205	2.949	59.130	0,49
22	Përmet	45,1	50,0	236	3.107	53.495	0,53
23	Lushnjë	45,0	44,4	188	4.200	52.381	0,56
24	Kamëz	44,8	36,9	193	3.106	56.282	0,61
25	Peqin	44,6	24,4	117	2.158	65.293	0,62
26	Dimal	43,7	23,0	81	6.268	57.021	0,46
27	Memaliaj	43,3	22,0	54	8.143	56.057	0,30
28	Berat	43,1	35,7	176	3.034	58.209	0,53
29	Gramsh	42,2	24,4	128	3.001	60.675	0,60
29	Selenicë	42,2	19,8	53	4.411	58.386	0,67
31	Bulqizë	41,8	20,7	125	4.347	58.433	0,54
31	Vau i Dejës	41,8	26,1	119	4.635	55.757	0,57
33	Kukës	41,3	24,1	166	3.653	62.826	0,35
34	Pukë	40,0	36,0	183	2.981	59.589	0,38
35	Divjakë	38,5	28,9	73	5.131	53.505	0,54

Nr.	Bashkia	IPE	Ndërm.	Punës.	Xhiro/p.	Paga	Div.
36	Finiq	37,8	18,8	54	5.524	54.234	0,57
37	Dibër	37,3	19,5	112	3.856	62.930	0,34
38	Kurbin	34,8	33,3	147	4.238	53.947	0,37
39	Librazhd	34,5	28,1	120	1.823	60.497	0,51
39	Malësi e Madhe	34,5	24,3	114	4.321	58.756	0,31
41	Mallakastër	34,1	27,9	147	2.523	54.669	0,60
42	Mirditë	34,0	32,0	175	2.794	58.490	0,33
43	Skrapar	33,8	18,2	88	4.728	57.669	0,38
44	Klos	33,4	10,9	47	2.959	62.290	0,55
45	Tropojë	31,2	23,5	140	2.603	60.191	0,35
46	Belsh	30,5	31,2	78	2.684	59.363	0,37
47	Kolonjë	29,7	34,0	136	975	60.849	0,39
48	Cërrik	29,6	22,8	68	3.677	53.487	0,54
49	Prrënjës	27,9	19,0	60	3.091	60.648	0,34
50	Konispol	27,3	28,4	51	4.795	51.979	0,37
51	Fushë-Arrëz	27,1	17,0	147	6.553	49.464	0,19
52	Delvinë	26,3	27,6	94	5.039	55.309	0,12
53	Maliq	26,2	17,1	56	2.602	55.845	0,56
54	Pogradec	25,3	35,2	135	2.060	53.889	0,38
55	Kuçovë	23,9	26,7	88	3.039	54.768	0,34
56	Devoll	20,2	19,0	99	2.411	53.800	0,40
57	Has	20,0	17,5	111	2.629	56.745	0,26
57	Roskovec	20,0	28,3	96	3.639	53.658	0,17
59	Poliçan	18,9	17,2	37	3.955	54.535	0,26
60	Këlcyrë	14,0	27,7	61	3.258	48.814	0,29
61	Pustec	0,0	15,2	15	1.631	54.891	0,06

Tabela 8.8. Statistika përshkruese të indikatorëve (60 bashki, pa Tiranën). KV = koeficienti i variacionit; sa më i lartë, aq më e polarizuar shpërndarja territoriale. Burimi: raporti i ekspertizës IPE.

Indikatori	Mesatarja	Mediana	Minimumi	Maksimumi	KV (%)
Ndërmarrje/1.000 banorë	34,7	28,4	10,9 (Klos)	116,4 (Sarandë)	56
Të punësuar/1.000 banorë	164	135	15 (Pustec)	694 (Vorë)	69
Xhiro/punonjës (mijë lekë)	4.204	3.905	975 (Kolonjë)	10.330 (Libohovë)	43

Indikatori	Mesatarja	Mediana	Minimumi	Maksimumi	KV (%)
Paga mesatare (lekë)	58.217	57.633	48.814 (Këlcyrë)	70.638 (Gjirokastrë)	8
Diversifikimi (0-1)	0,43	0,43	0,06 (Pustec)	0,67 (Selenicë)	32
IPE (0-100)	43,6	41,8	0,0 (Pustec)	100,0 (Vorë)	-

8.8 Implikime për politikëbërjen dhe kufizime metodologjike

Nga analiza e agreguar e IPE-së dalin katër implikime kryesore për vendimmarrjen territoriale.

Së pari, harta ekonomike e vendit nuk përputhet me hartën administrative. Vora, Shijaku dhe Kamza paraqesin tri forma të të njëjtit fenomen: territore funksionale ekonomike brenda zonës Tiranë-Durrës të ndara në njësi administrative me profile të ndryshme, nga qendra punësimi që importojnë fuqi punëtore deri te ekonomi-fjetore që eksportojnë punëtorë. Çdo rishikim i hartës territoriale duhet të niset nga tregjet reale të punës, zonat e udhëtimit ditor për punë dhe lidhjet ekonomike funksionale, jo vetëm nga kufijtë demografikë apo kriteret gjeografike formale.

Së dyti, shumica e bashkive nuk zotëron bazë ekonomike të mjaftueshme për vetëqëndrueshmëri. Me 38 bashki në nivelin e ulët dhe me medianën e sistemit nën pragun e performancës së mesme, decentralizimi i mëtijshëm i funksioneve pa forcim paralel të instrumenteve të ekualizimit fiskal (në veçanti transfertës së pakushtëzuar dhe formulës së saj shpërndarëse) rrezikon të thellojë pabarazitë territoriale në ofrimin e shërbimeve. IPE-ja ofron një bazë objektive për kalibrimin e këtyre instrumenteve sipas fuqisë reale ekonomike të njësive.

Së treti, politika e zhvillimit rajonal duhet të diferencohet sipas profilit ekonomik, jo vetëm sipas nivelit të përgjithshëm të dobësisë. Analiza eidenton të paktën tri tipologji: bashki me densitet biznesi por me cilësi të kufizuar punësimi (bregdeti turistik), bashki me produktivitet por me bazë të ngushtë ndërmarrjesh dhe punësimi (qendrat e vogla industriale), si dhe bashki që nuk zotërojnë as gjerësi baze dhe as kapacitet krijimi vlere (verilindja dhe juglindja rurale). Këto profile kërkojnë instrumente të ndryshme: formalizim dhe zgjatje sezoni për të parat, diversifikim sektorial për të dytat, dhe investime bazë në akses e infrastrukturë për të tretat. Njëkohësisht, bashkitë e forta por monosektoriale, si Gjirokastra me 92% shërbime dhe Fushë-Arrëza me 90% industri, kërkojnë politika parandaluese të reziliencës.

Së katërti, çështja e Tiranës është çështje e ekuilibrit ekonomik kombëtar. Kur gjysma e punësimit formal dhe 59% e xhiros kombëtare prodhohen në një njësi të vetme vendore, balancimi territorial nuk mund të arrihet vetëm përmes politikave lokale: ai kërkon strategji kombëtare të shpërndarjes së aktivitetit ekonomik, ndërtim të poleve dytësore të zhvillimit (Durrës, Vlorë, Shkodër, Elbasan, Korçë), koordinim me reformën territoriale dhe orientim të investimeve publike drejt korridoreve e qendrave me potencial real shumëzues.

Përdorimi institucional i IPE-së kërkon transparencë mbi kufijtë e tij metodologjikë: treguesit ndërtohen mbi ekonominë e regjistruar formale dhe mund të nënvlerësojnë aktivitetin real të bashkive rurale e turistike me informalitet të lartë; remitancat dhe ekonomia e emigracionit nuk maten; xhiroja nuk është vlerë e shtuar dhe mund t'i favorizojë sektorët me qarkullim të lartë e marzhe të ulëta, si dhe bashkitë ku ndodhet selia e ndërmarrjes; punësimi regjistrohet sipas vendit të punës, jo vendbanimit (Kamza del e dobët si territor ekonomik edhe pse një pjesë e banorëve punojnë në Tiranë); paga mesatare fsheh shpërndarjen dhe cilësinë e vendeve të punës; diversifikimi llogaritet mbi ekonominë formale, ku bujqësia zë vetëm 1,8%; indeksi është

fotografi statike e viteve 2023–2024 dhe nuk dallon bashkitë në rritje nga ato në rënie; dhe në njësitë shumë të vogla (Libohovë, Pustec, Konispol) pak njësi ekonomike mund të zhvendosin ndjeshëm vlerat. Këto kufizime nuk e zhvlerësojnë instrumentin: brenda objektit të vet (forca dhe struktura e bazës ekonomike formale) IPE-ja ofron bazën më sistematike, të krahasueshme dhe të riprodhueshme që disponohet aktualisht për analizë ekonomike në nivel bashkie.



9

Kapitulli 9. Kriteri 3 – Demografia

Analizë mbi bazën e Censit të Popullsisë dhe Banesave 2023 (INSTAT) dhe serisë historike 1989–2023.

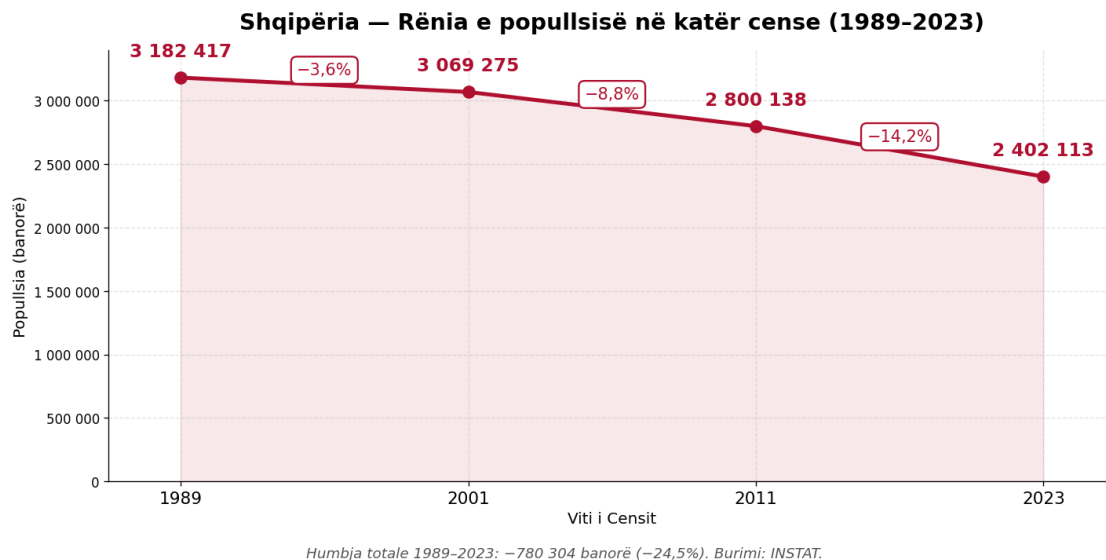
Reforma e vitit 2014 u ndërtua mbi një realitet demografik të ndryshëm nga ai që pasqyron sot Censi 2023, ku vihet re një dinamikë e re demografike, me ndryshime në numrin, përbërjen dhe shpërndarjen territoriale të popullsisë banuese. Njëkohësisht, vijojnë lëvizjet e brendshme të popullsisë nga zona të ndryshme të vendit drejt Tiranës, qyteteve bregdetare dhe qendrave kryesore urbane. Këto dinamika kanë krijuar një tablo të re të nevojave vendore, e cila nuk pasqyrohet ende në mënyrë të plotë në formulat aktuale të financimit dhe shpërndarjes së burimeve. Për rrjedhojë, në disa raste krijohet një mospërputhje midis nevojave reale të komuniteteve dhe burimeve të alokuara për t'i përballuar ato. Në këtë kuptim, përditësimi i formulës së transfertës së pakushtëzuar mbi bazën e të dhënave të Censit 2023 përbën një domosdoshmëri teknike, financiare dhe politike për një ndarje më të drejtë e më efektive të burimeve publike.

9.1 Popullsia (Censi 2023)

Sipas Censit të Popullsisë dhe Banesave 2023, popullsia banuese e Shqipërisë rezulton **2.402.113 banorë** (49,6% meshkuj dhe 50,4% femra). Krahasuar me Censin 2011, kjo përbën një rënie prej rreth **398 mijë banorësh (-14,2%)**, ndërsa kumulativisht që prej vitit 1989 vendi numëron rreth një të katërtën më pak banorë (-24,5%). Siç tregon Tabela 9.1, rënia nuk është lineare, por e përshpejtuar: nga -3,6% mes 1989 dhe 2001, në -8,8% mes 2001 dhe 2011, deri në -14,2% në dekadën e fundit. Ky zhvillim tregon se ndryshimi demografik nuk është më një prirje e ngadaltë afatgjatë, por një faktor strukturor që ndikon drejtpërdrejt mbi qëndrueshmërinë e njësive vendore, bazën e tyre fiskale dhe mënyrën se si duhet të planifikohen shërbimet publike.

Tabela 9.1. Shqipëria: popullsia në çdo cens, ndryshimi cens-në-cens dhe kumulativ kundrejt 1989.
Burimi: INSTAT, Regjistrimet 1989, 2001 dhe Censet 2011, 2023.

Censi	Popullsia	Ndryshim cens-në-cens	%	Kumulativ vs 1989	%
1989	3.182.417	-	-	-	-
2001	3.069.275	-113.142	-3,6%	-113.142	-3,6%
2011	2.800.138	-269.137	-8,8%	-382.279	-12,0%
2023	2.402.113	-398.025	-14,2%	-780.304	-24,5%



Rënia e popullsisë 1989-2023

Figura 9.1. Shqipëria: rënia e popullsisë në katër cense (1989-2023). Trajektorja zbritëse përshpejtohet në çdo periudhë ndër-cens; humbja totale 1989→2023 është -780.304 banorë (-24,5%). Burimi: INSTAT.

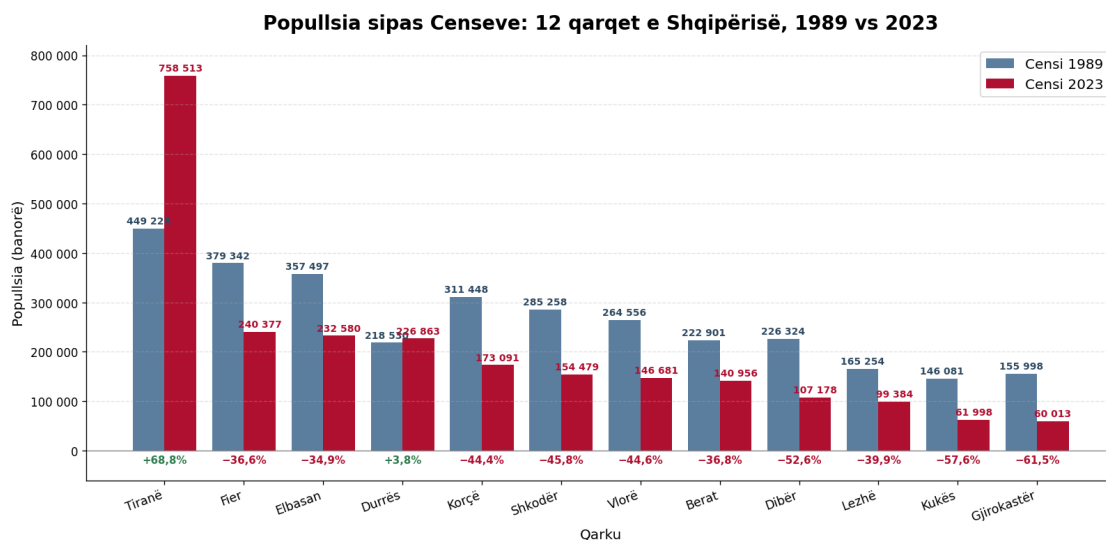
Perspektiva afatgjatë sipas qarqeve (1989→2023)

Lëvizja e popullsisë ka qenë thellësisht e pabarabartë në territor. Tabela 9.2 dhe Figura 9.2 tregojnë se vetëm dy qarqe, **Tirana (+68,8%)** dhe **Durrësi (+3,8%)**, kanë sot më shumë banorë se në 1989, ndërsa dhjetë qarqet e tjera janë tkurrur, disa në mënyrë drastike. Tirana e vetme e rriti peshën e saj nga 14,1% në rreth 31,6% të popullsisë kombëtare, duke pasqyruar përqendrimin e fluksit të brendshëm drejt kryeqytetit dhe boshtit bregdetar Tiranë-Durrës.

Tabela 9.2. Popullsia sipas qarqeve në katër cense dhe ndryshimi total 1989→2023. Renditur sipas popullsisë 2023. Vlerat e viteve 1989 e 2001 u referohen prefekturave me territor të krahasueshëm me qarqet e sotme. Burimi: INSTAT.

Qarku	1989	2001	2011	2023	Ndr. 1989→2023	%
Tiranë	449.228	597.899	749.365	758.513	+309.285	+68,8%
Fier	379.342	382.544	310.331	240.377	-138.965	-36,6%
Elbasan	357.497	362.736	295.827	232.580	-124.917	-34,9%
Durrës	218.530	245.179	262.785	226.863	+8.333	+3,8%
Korçë	311.448	265.182	220.357	173.091	-138.357	-44,4%
Shkodër	285.258	256.473	215.347	154.479	-130.779	-45,8%
Vlorë	264.556	192.982	175.640	146.681	-117.875	-44,6%
Berat	222.901	193.020	141.944	140.956	-81.945	-36,8%
Dibër	226.324	189.854	137.047	107.178	-119.146	-52,6%
Lezhë	165.254	159.182	134.027	99.384	-65.870	-39,9%
Kukës	146.081	111.393	85.292	61.998	-84.083	-57,6%
Gjirokastrë	155.998	112.831	72.176	60.013	-95.985	-61,5%

Qarku	1989	2001	2011	2023	Ndr. 1989→2023	%
SHQIPËRIA	3.182.417	3.069.275	2.800.138	2.402.113	-780.304	-24,5%



Popullsia sipas qarqeve 1989 vs 2023

Figura 9.2. Popullsia sipas qarqeve: Censi 1989 kundrejt Censit 2023. Vetëm Tirana dhe Durrësi shfaqin rritje; të gjitha qarqet e tjera kanë humbur popullsi gjatë periudhës. Burimi: INSTAT.

9.2 Dendësia e popullsisë

Dendësia mesatare kombëtare në Censin 2023 është **83,6 banorë/km²** (mbi një sipërfaqe prej rreth 28.748 km²), e ulët krahasuar me dekadat e mëparshme. Por mesatarja fsheh një pabarazi të thellë territoriale: Qarku i Tiranës shfaq vlerat më të larta të dendësisë në vend, ndërsa qarqet e brendshme dhe verilindore, si Gjirokastra, Kukësi e Dibra, kanë dendësi shumë të ulëta, deri nën 25 banorë/km². Dallimet ndërmjet njësive me përqendrim të lartë të popullsisë dhe atyre me popullsi më të shpërndarë ndikojnë drejtpërdrejt në mënyrën e organizimit dhe financimit të shërbimeve publike: në njësitë me dendësi më të ulët, ofrimi i shërbimeve kërkon zakonisht më shumë burime për frymë, për shkak të distancave më të mëdha, territorit më të gjerë dhe ekonomive më të kufizuara të shkallës.

Dendësia aritmetike, megjithatë, e trajton territorin bosh njësoj si territorin e banuar dhe për këtë arsye jep sinjal të dobët për strukturën reale të vendbanimit: në rrjetin standard evropian 1x1 km, mesatarisht 57% e territorit të bashkisë shqiptare nuk ka banorë. Për këtë arsye, analiza e Censit 2023 plotësohet me *dendësinë e perceptuar* (dendësia e ponderuar me popullsi), e cila mat dendësinë që përjeton banori mesatar i bashkisë. Diferenca midis dy matjeve është e madhe: Tirana ka dendësi aritmetike 539 banorë/km², por banori mesatar i saj jeton në qeliza me 13.214 banorë/km², 24,5 herë më shumë; Përmeti, me dendësi aritmetike vetëm 26 banorë/km², e përqendron popullsinë në një qendër me dendësi të përjetuar mbi 1.600 banorë/km². Ky tregues integrohet në Indeksin e Strukturës Demografike-Urbane (seksioni 9.8).

9.3 Mosha mesatare

Mosha mesatare e popullsisë është rritur në **42,5 vjeç**, nga 35,3 vjeç në Censin 2011, pra mbi shtatë vjet brenda një dekade. Sot **një në pesë banorë (19,7%) është 65 vjeç e lart**, krahasuar me një në nëntë (11,3%) në 2011 dhe vetëm 7,5% në 2001. Rritja e moshës mesatare dhe shtimi i peshës së grupmoshave më të vjetra po kthehen në një nga zhvillimet kryesore demografike të vendit. Kjo dinamikë ndikon drejtpërdrejt në natyrën e nevojave vendore, duke rritur rëndësinë e shërbimeve sociale, kujdesit shëndetësor dhe mbështetjes për të moshuarit.

9.4 Indeksi i urbanizimit

Lëvizjet e brendshme kanë rikonfiguruar hartën e popullsisë në favor të qendrave urbane bregdetare dhe, mbi të gjitha, të kryeqytetit. Boshti **Tiranë–Durrës** mban sot rreth **41% të popullsisë kombëtare**, nga vetëm 21% në vitin 1989, ndërsa Tirana më vete përfaqëson rreth 31,6% të banorëve të vendit. Ky përqendrim urban shoqërohet me zbrazje relative të zonave rurale dhe të brendshme, duke krijuar njëkohësisht presion mbi infrastrukturën dhe shërbimet në qytetet pritëse dhe nënshfrytëzim të kapaciteteve në njësitë që po humbasin popullsi. Një matje më e hollësishme e strukturës urbane në nivel bashkie jepet në seksionin 9.8 (Indeksi i Masës Urbane).

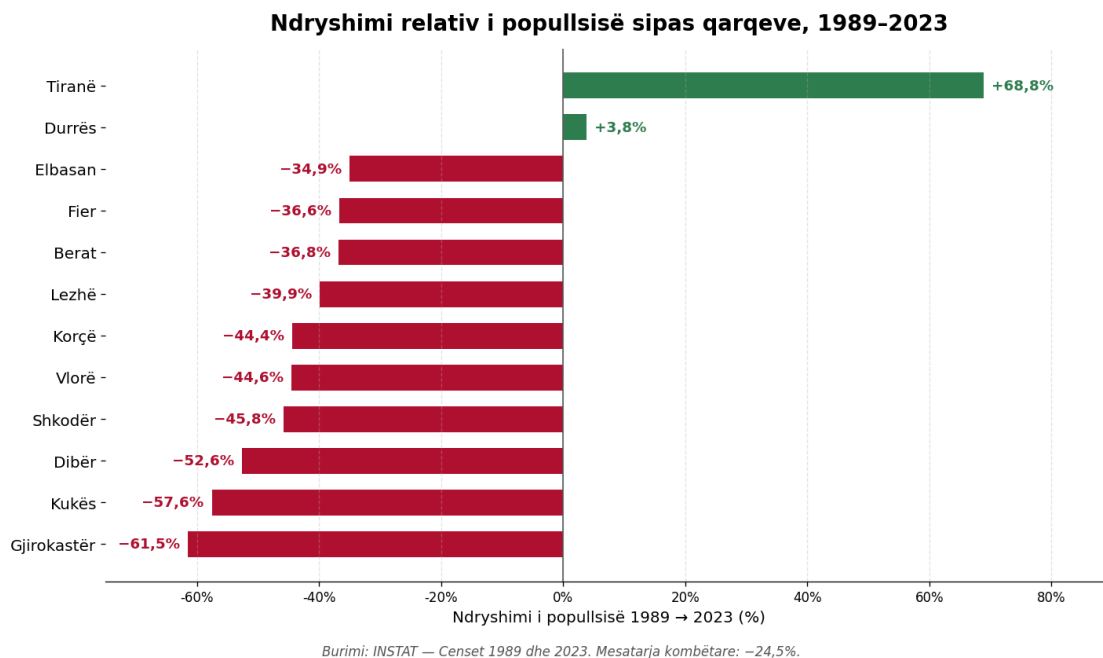
9.5 Trendi i popullsisë dhe lëvizjet e brendshme (2011→2023)

Dekada e fundit përfaqëson periudhën me ndryshimin më të theksuar demografik ndërmjet censeve. Siç tregon Tabela 9.3, ky ndryshim nuk është shpërndarë në mënyrë të njëtrajtshme në territor: ndërsa Tirana ka regjistruar një rritje të lehtë (+1,2%) dhe Berati ka mbetur pothuajse i qëndrueshëm (-0,7%), disa qarqe të veriut, lindjes dhe jugut kanë shënuar rënie të popullsisë në nivele nga 16% deri në 28%. Rëniet më të larta relative evidentohen në Shkodër (-28,3%), Kukës (-27,3%) dhe Lezhë (-25,8%). Edhe Durrësi, pas një periudhe rritjeje deri në vitin 2011, ka regjistruar një rënie prej -13,7%, çka sugjeron një ndryshim të dinamikës demografike edhe në një nga polet kryesore urbane të vendit. Në tërësi, ky model pasqyron vijimin e përqendrimit të popullsisë drejt kryeqytetit, zonës bregdetare dhe qendrave kryesore urbane.

Tabela 9.3. Ndryshimi i popullsisë sipas qarqeve, Censi 2011 kundrejt Censit 2023. Renditur nga rënia më e fortë. Burimi: INSTAT, Censi 2011 dhe Censi 2023 (nivel qarku).

Qarku	Censi 2011	Censi 2023	Ndr. absolut	Ndr. %
Shkodër	215.347	154.479	-60.868	-28,3%
Kukës	85.292	61.998	-23.294	-27,3%
Lezhë	134.027	99.384	-34.643	-25,8%
Fier	310.331	240.377	-69.954	-22,5%
Dibër	137.047	107.178	-29.869	-21,8%
Elbasan	295.827	232.580	-63.247	-21,4%
Korçë	220.357	173.091	-47.266	-21,4%
Gjirokastrë	72.176	60.013	-12.163	-16,9%
Vlorë	175.640	146.681	-28.959	-16,5%
Durrës	262.785	226.863	-35.922	-13,7%

Qarku	Censi 2011	Censi 2023	Ndr. absolut	Ndr. %
Berat	141.944	140.956	-988	-0,7%
Tiranë	749.365	758.513	+9.148	+1,2%
SHQIPËRIA	2.800.138	2.402.113	-398.025	-14,2%



Ndryshimi relativ i popullsisë sipas qarqeve

Figura 9.3. Ndryshimi relativ i popullsisë sipas qarqeve, 1989–2023. Mesatarja kombëtare -24,5%. Gjirokastra, Kukësi dhe Dibra kanë rëniet relative më të mëdha; Tirana është e vetmja me rritje të ndjeshme. Burimi: INSTAT.

9.6 Raporti i varësisë demografike

Tranzicioni drejt një strukture më të vjetër të popullsisë reflektohet edhe në raportet e varësisë demografike. Raporti i varësisë së të moshuarve, që mat popullsinë 65 vjeç e lart kundrejt popullsisë në moshë pune, është rritur nga 16,7% në Censin 2011 në 30,4% në Censin 2023. Në të njëjtën periudhë, raporti i varësisë së të rinjve ka rënë nga 30,4% në 24,0%. Në nivel qarku, profili demografik paraqet dallime të dukshme: Kukësi ka raportin më të lartë të varësisë së të rinjve (31,8%) dhe raportin më të ulët të varësisë së të moshuarve (19,9%); ndërsa Gjirokastra paraqet profilin e kundërt, me raportin më të ulët të varësisë së të rinjve (19,0%) dhe raportin më të lartë të varësisë së të moshuarve (46,1%). Këto dallime tregojnë se qarqe të ndryshme kanë struktura të ndryshme nevojash, të cilat duhet të merren parasysh në planifikimin e shërbimeve vendore dhe në formulën e shpërndarjes së burimeve.

Tabela 9.4. Raportet e varësisë dhe treguesit e plakjes: Censi 2011 kundrejt 2023, me ekstremet sipas qarkut. Raporti i varësisë së të rinjve = popullsia 0–14 vjeç ndaj popullsisë në moshë pune (15–64 vjeç); raporti i varësisë së të moshuarve = popullsia 65+ vjeç ndaj popullsisë 15–64 vjeç. Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë dhe Banesave 2023 (seksioni 2.1.2, f. 17) dhe Censi 2011.

Treguesi strukturor	Censi 2011	Censi 2023	Ekstremet sipas qarkut (2023)
Mosha mesatare (vjeç)	35,3	42,5	-
Popullsia 65+ vjeç (%)	11,3	19,7	-
Raporti i varësisë së të rinjve (%)	30,4	24,0	Maks: Kukës 31,8 · Min: Gjirokastër 19,0
Raporti i varësisë së të moshuarve (%)	16,7	30,4	Maks: Gjirokastër 46,1 · Min: Kukës 19,9

9.7 Projektionet demografike (qëndrueshmëria afatgjatë e njësive)

Trendet e dokumentuara (rënia e popullsisë në periudhat ndër-cens, rritja e moshës mesatare dhe përqendrimi i vazhdueshëm i popullsisë drejt qendrave kryesore urbane) sugjerojnë se një pjesë e njësive vendore do të përballet me sfida të qëndrueshmërisë demografike edhe në vitet në vijim. Në të njëjtën kohë, boshti Tiranë–Durrës dhe disa qendra të tjera urbane pritet të vijojnë të mbajnë peshën kryesore të përqendrimit të popullsisë dhe të kërkesës për shërbime. Kjo ngre nevojën për të vlerësuar me kujdes qëndrueshmërinë afatgjatë të njësive vendore, veçanërisht në ato territore ku baza demografike dhe popullsia aktive janë më të kufizuara, ndërsa kostoja për frymë e ofrimit të shërbimeve mbetet e lartë.

Në këtë kuadër, përditësimi i formulës së transfertës së pakushtëzuar mbi bazën e të dhënave të Censit 2023 përbën një domosdoshmëri teknike, financiare dhe politike. Një formulë e përditësuar do të mundësonte një lidhje më të drejtë ndërmjet nevojave reale të komuniteteve, kostove të ofrimit të shërbimeve dhe burimeve të alokuara, duke mbështetur si njësitë me popullsi të shpërndarë dhe bazë më të kufizuar fiskale, ashtu edhe qendrat urbane që përballen me presion më të lartë mbi infrastrukturën dhe shërbimet publike.

9.8 Indeksi i Masës Urbane (IMU): struktura demografike-urbane e bashkive – Censi 2023

Indeksi i Masës Urbane (IMU, i njohur edhe si Indeksi i Strukturës Demografike-Urbane) plotëson treguesit e mësipërm duke matur, në nivel bashkie, nëse njësia funksionon si strukturë urbane apo si hapësirë administrative pa qendër funksionale: pra a është një “njësi me qytet” apo një grumbull vendbanimesh pa bërthamë organizuese. Ky është një dimension i ndryshëm dhe i pavarur nga treguesit financiarë: një bashki mund të ketë financa relativisht të mira për banor edhe pa qendër urbane, sepse emëruesi (popullsia) është i vogël; IMU-ja e kap pikërisht këtë strukturë territoriale, pa të cilën një sistem shërbimesh, një treg pune lokal dhe një administratë e qëndrueshme nuk mund të ndërtohen.

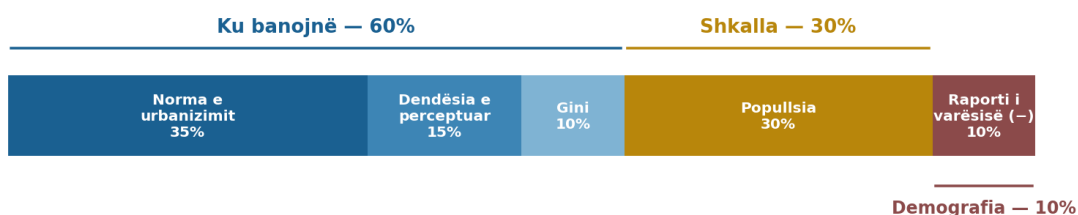
Metodologjia dhe arkitektura e indeksit

IMU-ja ndërtohet mbi të dhënat e Censit 2023 të projektuara në rrjetin standard evropian INSPIRE 1×1 km dhe organizohet në strukturë dy-nivelëshe me tre grupe tematike dhe pesë indikatorë:

Tabela 9.5. Struktura dy-nivelëshe e IMU-së: pesha e grupit tematik shpërndahet te indikatorët përbërës. Shenja “+” tregon se vlera më e lartë e indikatorit rrit indeksin; shenja “–” tregon efektin e kundërt. Burimi: 00_INDEKS_IMU.xlsx, fleta “Metodologjia”.

Grupi tematik	Indikatori	Drejtimi	Pesha	Çfarë mat
Ku banojnë (60%)	Norma e urbanizimit	+	35%	Pesha e popullsisë në vendbanime urbane (DEGURBA)
	Dendësia e perceptuar	+	15%	Intensiteti i banimit që përjeton banori mesatar
	Gini i shpërndarjes	+	10%	Kompaktësia hapësinore e vendbanimit
Shkalla (30%)	Popullsia (në ln)	+	30%	Madhësia demografike e njësisë
Demografia (10%)	Raporti i varësisë	-	10%	Barra demografike mbi moshën e punës

Arkitektura e IMU-së: 3 grupe → 5 indikatorë → pesha



Arkitektura e IMU-së

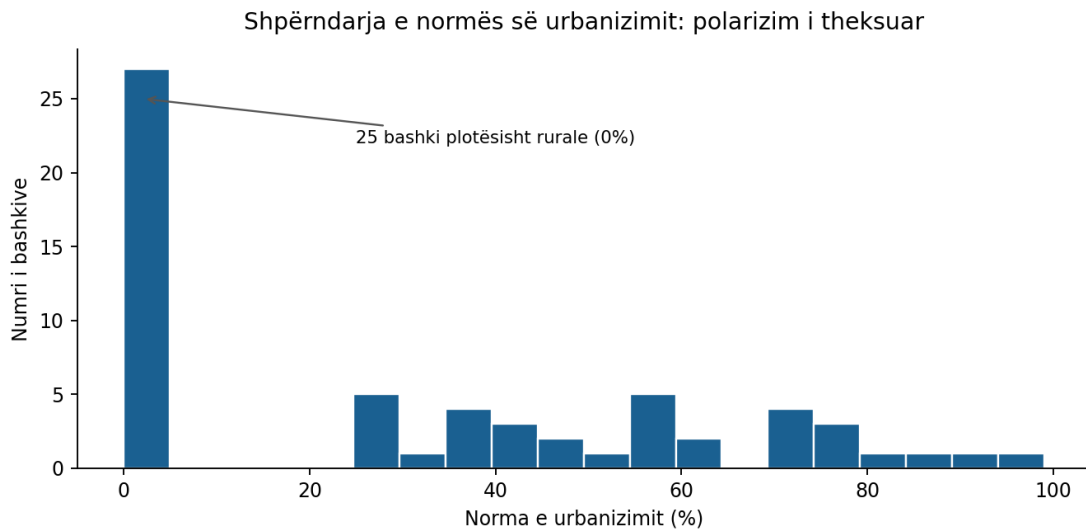
Figura 9.4. Arkitektura e IMU-së. Blloku i parë (60%) përmbledh modelin e vendbanimit, blloku i dytë (30%) përfaqëson shkallën demografike, ndërsa blloku i tretë (10%) përfaqëson strukturën moshore dhe hyn në indeks me drejtim negativ. Burimi: raporti i ekspertizës IMU.

Formula e agregimit është lineare: $IMU = 35\% \cdot z(\text{norma e urbanizimit}) + 15\% \cdot z(\text{dendësia e perceptuar}) + 30\% \cdot z(\ln \text{ popullsia}) + 10\% \cdot z(\text{Gini}) - 10\% \cdot z(\text{raporti i varësisë})$. Çdo indikator standardizohet me z-score mbi 60 bashki, duke e mbajtur Tiranën jashtë referencës statistikore, dhe rezultati rishkallëzohet 0–100; Tirana pikëzohet mbi të njëjtën shkallë dhe, si vlera më ekstreme e sistemit urban shqiptar, rezulton mbi kufirin 100 (154 pikë). **Grupi “Ku banojnë” mban peshën dominuese 60%**, sepse modeli i vendbanimit përcakton nëse territori funksionon si strukturë urbane: dy bashki me popullsi të ngjashme mund të kenë profile krejt të ndryshme: njëra me qendër kompakte që përqendron shërbime dhe treg pune, tjetra një mozaik vendbanimesh të shpërndara. **Grupi “Demografia” hyn me vetëm 10%** si rezultat i kalibrimit empirik: në versionet e mëparshme, ku varësia peshonte 35%, bashki të vogla malore me raport varësie aksidentalisht të ulët renditeshin në pozicione joproporcionale: Fushë-Arrëza, me rreth 4.900 banorë dhe pa asnjë qendër urbane, ngjitej në vendin e 21-të vetëm sepse ka raportin më të ulët të varësisë në vend (41,2). Në njësi të vogla të prekura nga emigrimi, varësia e ulët nuk nënkupton vitalitet demografik, por mund të pasqyrojë largim të familjeve me fëmijë.

Pesë indikatorët: gjetjet kryesore

Norma e urbanizimit (35%). Klasifikimi ndjek metodologjinë e Gradës së Urbanizimit (DEGURBA), standard global i miratuar nga Komisioni i Statistikave i OKB-së (2020). Shpërndarja përbën treguesin më të qartë të dualitetit strukturor të territorit shqiptar: mesatarja e 60 bashkive është 29,8%, por 25 bashki (më shumë se një në tre) kanë normë urbanizimi saktësisht zero, pra nuk kanë asnjë grupim vendbanimi që arrin pragun minimal të qytezës (5.000 banorë të lidhur me

dendësi mbi 300/km²). Në skajin tjetër, Kamza (99%), Tirana (93%) dhe Durrësi (84%) paraqiten praktikisht tërësisht urbane. Sipas klasës mbizotëruese DEGURBA, vetëm 6 bashki kualifikohen si “qytet”, 13 si “qytezë e periferi” dhe 42 (dy të tretat e njësive të vendit) si rurale. Brezi i ulët urban 5–25% është praktikisht bosh: në kushtet shqiptare, një bashki ose ka një qendër urbane domethënëse, ose nuk e ka fare: të dhënat tregojnë ekzistencën e një pragu strukturor, jo një kontinuum. Rasti i Himarës ilustron ndjeshmërinë e pragjeve: megjithëse ka profil të njohur bregdetar dhe turistik, popullsia e vendbanimeve të saj nuk arrin grupime të lidhura mbi 5.000 banorë, ndaj klasifikohet 0% urbane: matja kap strukturën demografike faktike, jo statusin nominal apo perceptimin ekonomik sezonal.



Shpërndarja e normës së urbanizimit

Figura 9.5. Shpërndarja e normës së urbanizimit ndër 61 bashkitë: grupi i madh i bashkive tërësisht rurale (norma 0%) dhe shpërndarja e rrallë në brezin 25–100%. Burimi: raporti i ekspertizës IMU; Censi 2023.

Dendësia e perceptuar (15%). Siç u paraqit në seksionin 9.2, dendësia e ponderuar me popullsi korrigjon kufizimin bazë të raportit popullsi/sipërfaqe. Raporti perceptim/aritmetikë ka mesoren 21,3 në shkallë vendi dhe arrin vlera ekstreme atje ku një qendër urbane kompakte ndodhet brenda një territori të gjerë pak të banuar (Përmeti 123×, Korça 65×). Korrelacioni i lartë me normën e urbanizimit ($r = 0,79$) konfirmon se të dy indikatorët matin të njëjtin fenomen nga kënde të ndryshme; për këtë arsye, dendësia mban peshë plotësuese.

Gini i shpërndarjes hapësinore (10%). Mesatarja kombëtare 0,856 tregon se vendbanimi shqiptar është përgjithësisht shumë i përqendruar: edhe në bashkitë rurale, popullsia mbledhet në luginë, fusha ose qendra të kufizuara, ndërsa mesatarisht 57% e qelizave 1×1 km mbetet e pabanuar. Vlerat më të larta i mbajnë Kolonja, Korça dhe Përmeti (0,96–0,97); vlera më e ulët i përket Kamzës (0,42), bashkia më e urbanizuar e vendit, e cila është pothuajse plotësisht dhe njëtrajtësisht e mbushur. Ky paradoks tregon se Gini mat përqendrimin relativ brenda territorit, jo intensitetin absolut, dhe justifikon peshën e moderuar të indikatorit.

Popullsia (30%). Struktura e madhësisë së njësive vendore është problem politik dhe institucional në vetvete: gjysma e bashkive të vendit ka më pak se 19.000 banorë, ndërsa 15 prej tyre (një në katër) kanë nën 10.000 banorë. Në skajin e poshtëm, Pusteci (1.843), Libohova (2.765), Këlcyra (4.400), Fushë-Arrëza (4.878) dhe Konispoli (4.898) janë njësi që, në shumë

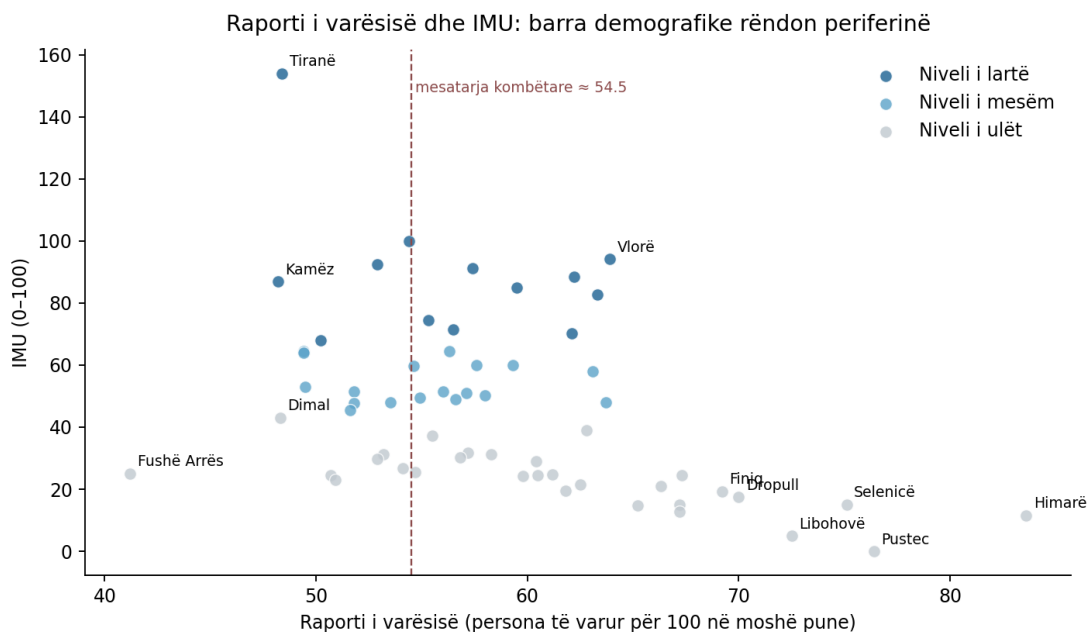
sisteme evropiane, do të korrespondojnë me një komunë të nivelit më të ulët ose me një qendër rurale të zgjeruar, jo me bashki të ngarkuara me paketën e plotë ligjore të funksioneve. Në kahun tjetër, Tirana përqendron 24,9% të popullsisë së vendit, ndërsa katërshja e madhe (Tiranë, Durrës, Elbasan, Shkodër) përqendron mbi 40%.

Tabela 9.6. Bashkitë e grupuara sipas madhësisë demografike (61 bashki, përfshirë Tiranën). Gradienti është pothuajse i plotë: IMU mesatar rritet në mënyrë monotone me madhësinë. Grupi më i vogël ka njëkohësisht zero urbanizim mesatar dhe varësinë më të lartë demografike (65,7): dobësitë strukturore bashkohen në të njëjtat njësi. Burimi: 00_INDEKS_IMU.xlsx; Censi 2023.

Grupi i madhësisë	Nr. bashkish	IMU mesatar	Urbanizimi mesatar	Varësia mesatare
Nën 10 mijë banorë	15	16,9	0%	65,7
10–20 mijë	16	33,6	15%	57,0
20–50 mijë	17	54,1	38%	55,8
50–100 mijë	8	75,4	62%	56,2
Mbi 100 mijë	4	91,6	74%	57,0

Asnjë bashki nën 10 mijë banorë nuk ka qendër urbane sipas DEGURBA-s dhe asnjë bashki mbi 100 mijë banorë nuk mbetet pa të. Lidhja madhësi–urbanizim ($r = 0,79$ mbi vlerat logaritmike) është mjaftueshëm e fortë për të sugjeruar kufij funksionalë të masës kritike: nën rreth 20 mijë banorë, qendra urbane bëhet përjashtim; mbi 50 mijë, bëhet rregull.

Raporti i varësisë (10%). Mesatarja e 60 bashkive (58,7) qëndron dukshëm mbi vlerën kombëtare (54,5), çka tregon se barra demografike është sistematikisht më e rëndë në bashkitë e vogla dhe të mesme sesa në qendrat e mëdha ku përqendrohet popullsia aktive. Ekstremet krijojnë një hartë të qartë të plakjes territoriale: Himara ka raportin më të lartë në vend (83,6), të ushqyer pothuajse tërësisht nga komponenti i të moshuarve: për çdo 100 banorë në moshë pune, ajo mban 64 pensionistë; pas saj renditen Pusteci (76,4), Selenica (75,1), Libohova (72,5) dhe Dropulli (70,0). Indeksi i plakjes e thellon diagnozën: në Dropull ka 6,5 të moshuar për çdo fëmijë, ndërsa në Finiq mbi 10. Korrelacioni negativ i varësisë me madhësinë ($r = -0,41$) konfirmon rrethin vicioz demografik: njësitë e vogla plaken më shpejt sepse mosha e punës zhvendoset drejt qendrave, ndërsa plakja i bën këto njësi edhe më pak tërheqëse për brezin aktiv.



Raporti i varësisë kundrejt IMU-së

Figura 9.6. Raporti i varësisë kundrejt IMU-së. Bashkitë e nivelit të lartë grumbullohen majtas vijës së mesatares kombëtare; krahu i djathtë dominohet nga bashki të vogla jugore të nivelit të ulët (Himarë, Pustec, Selenicë, Dropull, Finiq). Përjashtimi majtas-poshtë është Fushë-Arrëza: varësia më e ulët në vend (41,2), por IMU e ulët; vitaliteti i dukshëm demografik është artefakt i emigrimit. Burimi: raporti i ekspertizës IMU; Censi 2023.

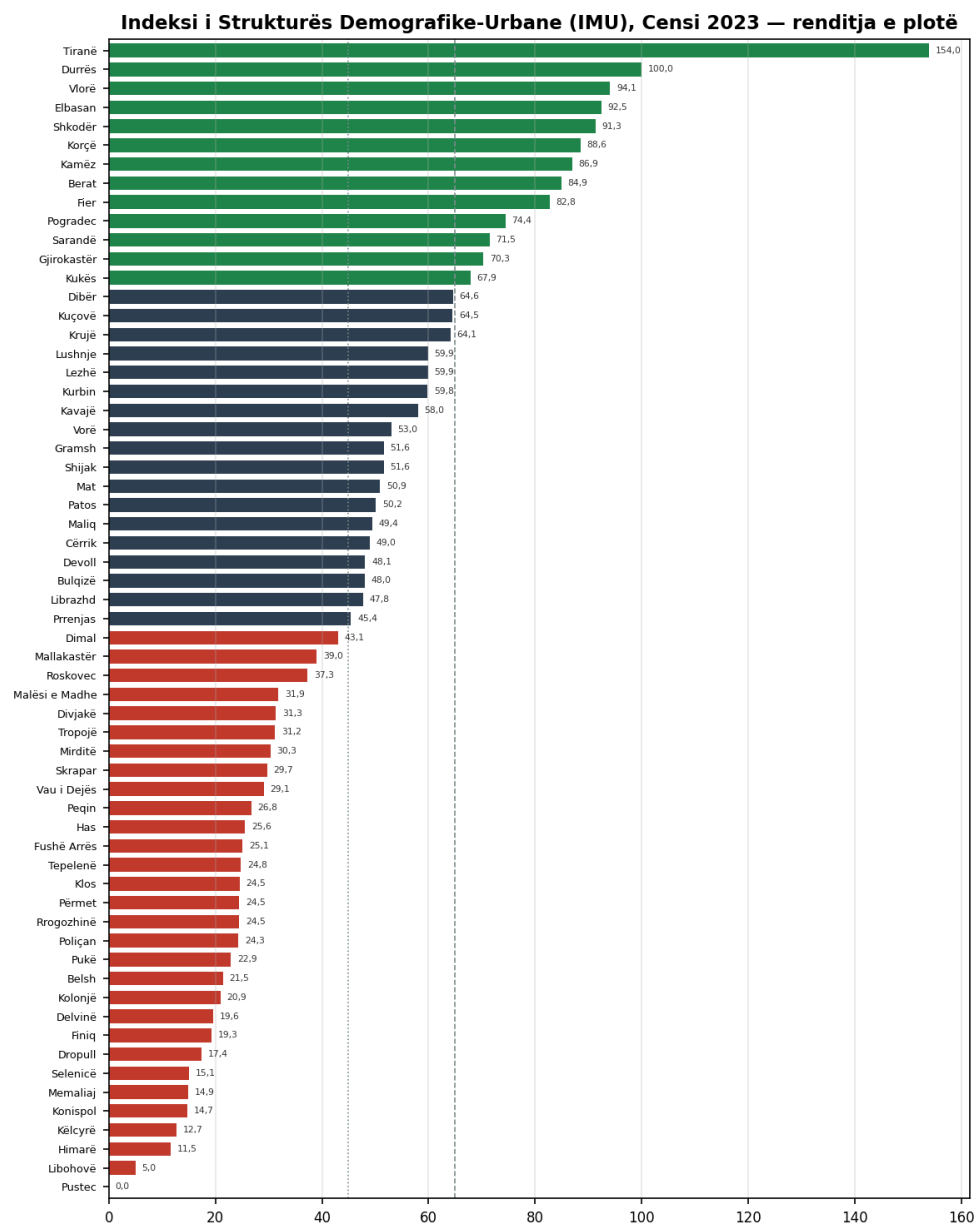
Rezultatet e agreguara: një strukturë dypolare

Agregimi i pesë indikatorëve prodhon një strukturë me tri shtresa të dallueshme: në nivelin e lartë (IMU mbi 65) renditen 13 bashki; në nivelin e mesëm (45–65) 18 bashki; ndërsa në nivelin e ulët (nën 45) 30 bashki, pothuajse gjysma e njësive të vendit. Kur nivelet peshohen me popullsi, asimetria bëhet edhe më e qartë: 13 bashkitë e nivelit të lartë strehojnë 62,5% të popullsisë së vendit, ndërsa 30 bashkitë e nivelit të ulët vetëm 14,2%. Në terma institucionalë, gjysma e arkitekturës administrativo-territoriale administron rreth një të shtatën e popullsisë kombëtare.

Tabela 9.7. Dhjetë bashkitë e para dhe dhjetë të fundit sipas IMU-së. Kreu i renditjes përbëhet nga kryeqyteti, porti kryesor dhe qendrat rajonale të konsoliduara; fundi i renditjes dominohet nga bashki të vogla të jugut (9 nga 10 i përkasin qarqeve Vlorë dhe Gjirokastër). Burimi: 00_INDEKS_IMU.xlsx, fleta “Bashkitë”.

Renditja	Bashkia	IMU		Renditja	Bashkia	IMU
1	Tiranë	154,0		52	Delvinë	19,6
2	Durrës	100,0		53	Finiq	19,3
3	Vlorë	94,1		54	Dropull	17,4
4	Elbasan	92,5		55	Selenicë	15,1
5	Shkodër	91,3		56	Memaliaj	14,9
6	Korçë	88,6		57	Konispol	14,7
7	Kamëz	86,9		58	Këlcyrë	12,7

Renditja	Bashkia	IMU		Renditja	Bashkia	IMU
8	Berat	84,9		59	Himarë	11,5
9	Fier	82,8		60	Libohovë	5,0
10	Pogradec	74,4		61	Pustec	0,0

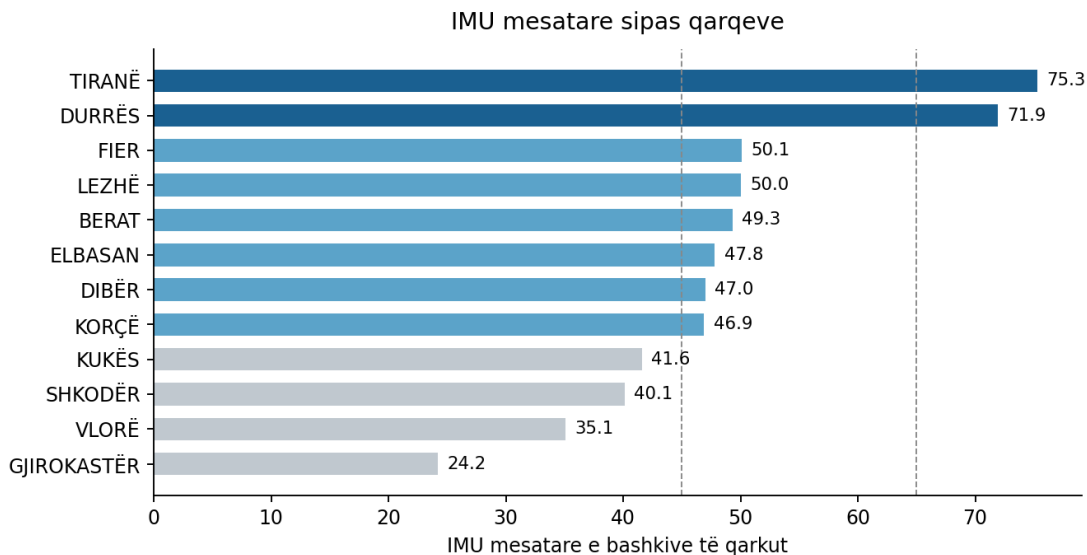


Renditja e plotë e IMU-së

Figura 9.7. Renditja e plotë e 61 bashkive sipas IMU-së, me nivelet e ndara me ngjyra (i lartë mbi 65, i mesëm 45–65, i ulët nën 45). Grafiku tregon rrëshqitje graduale të vlerave brenda niveleve, por edhe zgjatje të konsiderueshme të bishtit të poshtëm: 23 bashki qëndrojnë nën vlerën 30, pra në më pak se një të tretën e shkallës. Burimi: 00_INDEKS_IMU.xlsx; përpunim i Komisionit.

Në lexim rajonal, gradienti urban shfaqet me qartësi: qarqet Tiranë (IMU mesatar i bashkive 75,3) dhe Durrës (71,9) shkëputen nga pjesa tjetër, duke treguar se korridori metropolitan perëndimor

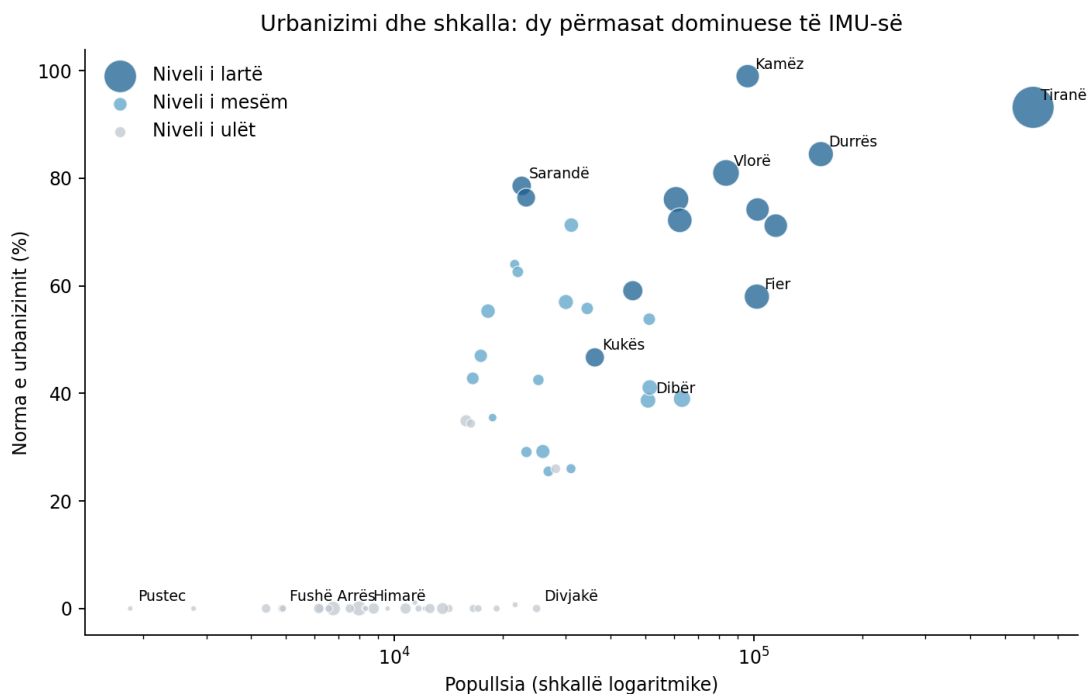
funksionon si strukturë urbane e integruar dhe në zgjerim. Grupi qendror (Fier, Lezhë, Berat, Elbasan, Dibër, Korçë, 46,9–50,1) përfaqëson Shqipërinë e qendrave rajonale të ndërthurura me periferi rurale. Në fund qëndrojnë Kukësi (41,6), Shkodra (40,1), ku bashkia qendrore e fortë (91,3) nuk kompenson periferinë e thellë malore, Vlora (35,1) dhe, më poshtë, Gjirokastra (24,2), qark ku 6 nga 7 bashkitë janë të nivelit të ulët.



IMU sipas qarqeve

Figura 9.8. IMU mesatar i bashkive sipas qarqeve. Kontrasti verilindje–jugperëndim është i dukshëm, por gjetja kryesore lidhet me qarqet me emër të fortë urban, si Vlora dhe Shkodra: mesatarja e ulët tregon bashkëjetesën e një qendre rajonale të fuqishme me periferi të zbrazët. Pabarazia brenda qarqeve rezulton më e madhe se dallimi mes qarqeve. Burimi: raporti i ekspertizës IMU.

Ky kontrast i brendshëm përbën një nga gjetjet më të rëndësishme të indeksit. Qarku Vlorë përfshin njëkohësisht bashkinë e tretë të vendit (Vlora, 94,1) dhe të 59-tën (Himara, 11,5); Gjirokastra qendër (70,3) rrethohet nga gjashtë bashki me mesatare nën 20; Shkodra (91,3) bashkëjeton me Fushë-Arrëzan (25,1) dhe Pukën (22,9). Ndarja urban-rural në Shqipëri nuk kalon thjesht mes veriut dhe jugut, apo mes bregdetit dhe brendisë: ajo kalon brenda çdo qarku, mes qendrës urbane dhe kurorës rurale përreth. Për arkitekturën e reformës, kjo nënkupton se njësia e analizës dhe e ndërhyrjes duhet të jetë raporti funksional qendër–periferi brenda rajoneve, jo vetëm kufiri administrativ mes rajonesh.



Popullsia dhe norma e urbanizimit

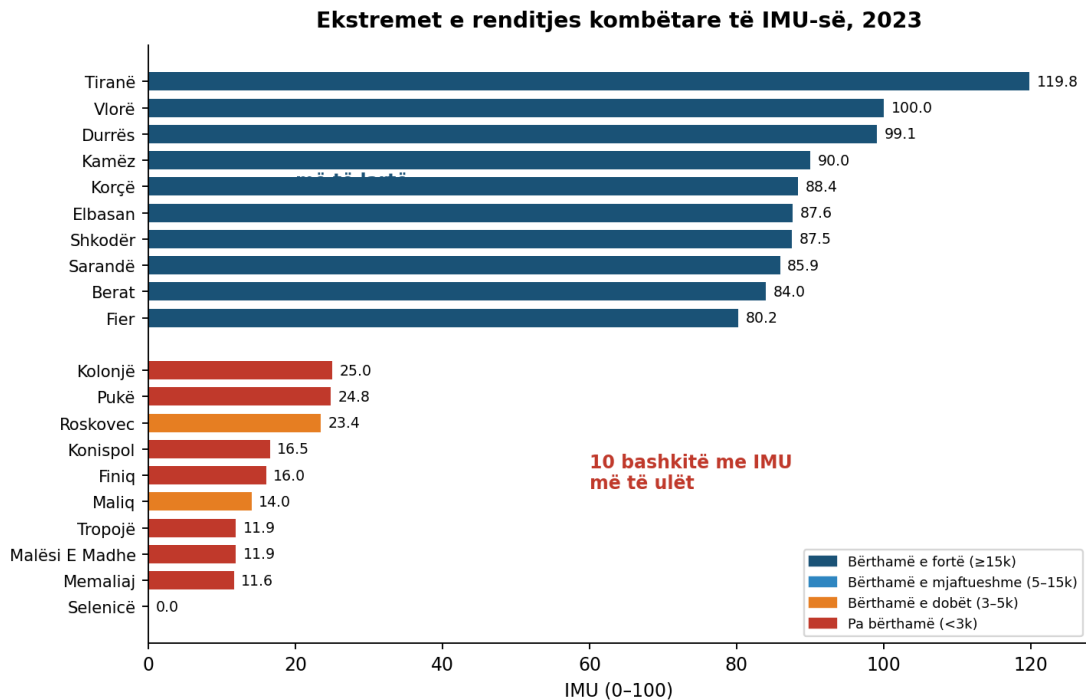
Figura 9.9. Dy përmasat dominuese të indeksit: popullsia (bosht horizontal, shkallë logaritmike) dhe norma e urbanizimit (bosht vertikal); madhësia e rrethit pasqyron dendësinë e perceptuar. Struktura është dypolare: reja e sipërme djathtas përfaqëson bashki të mëdha, urbane dhe të dendura, ndërsa vija e poshtme përfaqëson bashki me urbanizim zero. Kavaja dhe Divjaka, me popullsi të përafërt (30 dhe 25 mijë banorë), paraqesin profile strukturore krejt të ndryshme: 57% kundrejt 0% urbanizim. Burimi: raporti i ekspertizës IMU; Censi 2023.

Analiza plotësuese: bërthama urbane e bashkive

Krahas indeksit të plotë, dosja analitike përdor edhe një variant të thjeshtuar dy-komponentësh, të fokusuar te bërthama urbane e bashkisë: $IMU_{bërthamë} = 60\% \times z(\ln e \text{ popullsisë së qendrës urbane}) + 40\% \times z(\text{përqendrimi urban})$, ku $\text{përqendrimi urban} = \frac{\text{popullsia e qendrës}}{\text{popullsia totale}} \times 100$. Ky variant mat drejtpërdrejt nëse bashkia ka një qendër urbane me popullsi të qenësishme. Mbi bazën e popullsisë së qendrës, bashkitë klasifikohen në katër kategori: bërthamë e fortë (≥ 15.000 banorë në qendër, 15 bashki), bërthamë e mjaftueshme (5.000–15.000, 22 bashki), bërthamë e dobët (3.000–5.000, 12 bashki) dhe pa bërthamë urbane (< 3.000 , 12 bashki).

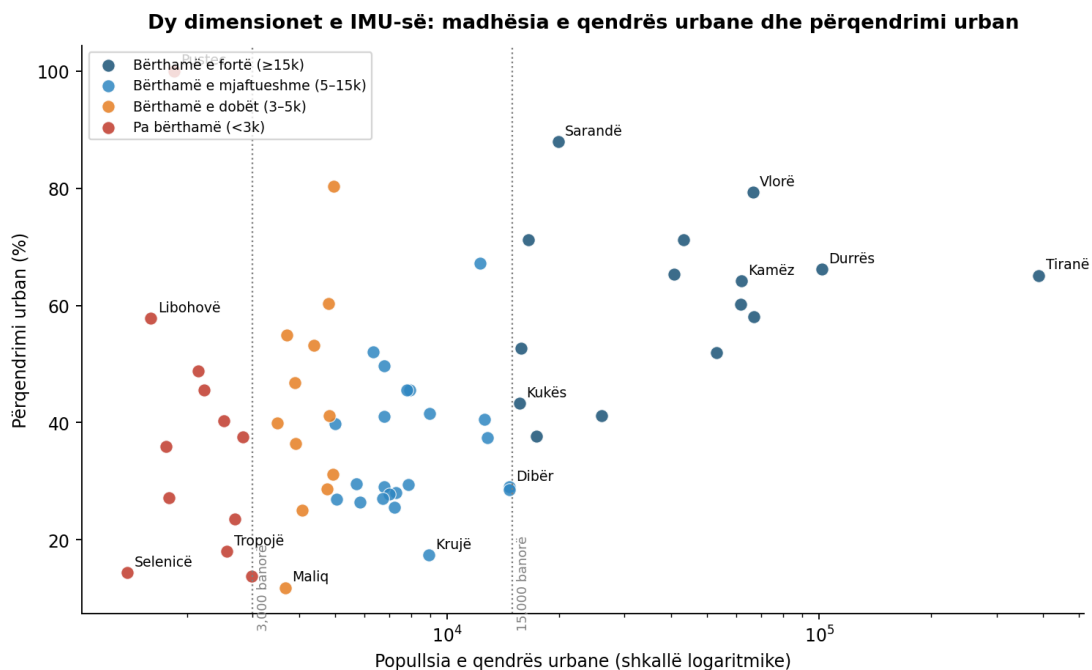
Rezultatet tregojnë një hierarki urbane të polarizuar. Vetëm 15 nga 61 bashki kanë bërthamë të fortë urbane me mbi 15 mijë banorë në qendër; në krye qëndrojnë Tirana (119,8, me 389 mijë banorë në qendër dhe përqendrim 65,1%), Vlora (100), Durrësi (99,1), Kamza (90) dhe Korça (88,4). Në skajin tjetër, 24 bashki (rreth 40% e sistemit vendor) kanë bërthamë të dobët ose nuk kanë fare bërthamë urbane. Selenica shënon vlerën minimale 0 të variantit, me vetëm 1.384 banorë në qendër dhe përqendrim 14,4%; e ndjekin Memaliaj (11,6), Tropoja dhe Malësia e Madhe (11,9) dhe Maliqi (14,0). Analiza e dy komponentëve veçmas nxjerr në pah dy profile të dallueshme disfunksioni: **bashkitë e mëdha pa qytet**: Maliqi ka 31 mijë banorë gjithsej, por vetëm 3.668 në qendër (përqendrim 11,8%); Kruja ka 51 mijë banorë me përqendrim vetëm 17,4%, territore

demografikisht të konsiderueshme, por të organizuara si rrjet fshatrash pa bërthamë; dhe **bashkitë e vogla me përqendrim të lartë, por pa masë kritike**: rasti kufitar është Pusteci, ku 100% e popullsisë jeton “në qendër”, por qendra është një fshat i vetëm me 1.843 banorë.



Bërthama urbane: ekstremit

Figura 9.10. Dhjetë bashkitë me vlerën më të lartë dhe dhjetë me vlerën më të ulët të variantit të bërthamës urbane, 2023. Burimi: Censi 2023; përpunim i dosjes analitike.



Dy dimensionet e bërthamës urbane

Figura 9.11. Dy dimensionet e variantit të bërthamës urbane: popullsia e qendrës urbane (shkallë logaritmike) dhe përqendrimi urban. Kuadranti i sipërm djathtas mbahet nga bashkitë e mëdha bregdetare dhe qendrat rajonale, ndërsa poshtë majtas grumbullohen bashkitë pa bërthamë. Burimi: Censi 2023; përpunim i dosjes analitike.

Pasqyra plotësohet nga Tabela 9.8, e cila paraqet variantin e bërthamës urbane për të 61 bashkitë, me popullsinë totale, popullsinë e qendrës urbane, përqendrimin urban dhe kategorinë përkatëse.

Tabela 9.8. Varianti i bërthamës urbane i IMU-së sipas bashkive: Censi 2023 (renditur sipas vlerës; “Qendra” = popullsia e qendrës urbane; “Përq. %” = përqendrimi urban; “IMU” = vlera e variantit të bërthamës). Burimi: përpunim mbi të dhënat e Censit 2023 (popullsia totale dhe e qendrës urbane); rishkallëzuar 0–100 mbi 60 bashki, Tirana e vendosur veçmas. Kategoria sipas popullsisë së qendrës urbane: e fortë ≥ 15 mijë, e mjaftueshme 5–15 mijë, e dobët 3–5 mijë, pa bërthamë < 3 mijë. Kufizim i njohur: Pusteci del në nivel të mesëm sepse 100% e popullsisë konsiderohet “në qendër” (një fshat i vetëm me 1.843 banorë); përqendrimi e shpërblen, por madhësia absolute (pesha 60%) e mban të ulët.

Nr.	Bashkia	Qarku	Popullsia	Qendra	Përq. %	IMU	Kategoria
1	Tiranë	Tiranë	598.176	389.323	65,1	119,8	E fortë
2	Vlorë	Vlorë	83.683	66.320	79,3	100,0	E fortë
3	Durrës	Durrës	153.614	101.728	66,2	99,1	E fortë
4	Kamëz	Tiranë	96.137	61.739	64,2	90,0	E fortë
5	Korçë	Korçë	60.754	43.254	71,2	88,4	E fortë
6	Elbasan	Elbasan	115.101	66.834	58,1	87,6	E fortë
7	Shkodër	Shkodër	102.434	61.633	60,2	87,5	E fortë
8	Sarandë	Vlorë	22.613	19.882	87,9	85,9	E fortë
9	Berat	Berat	62.232	40.665	65,3	84,0	E fortë
10	Fier	Fier	101.963	52.926	51,9	80,2	E fortë
11	Gjirokastër	Gjirokastër	23.270	16.569	71,2	73,1	E fortë
12	Patos	Fier	18.227	12.255	67,2	66,0	E mjaftueshme
13	Lushnjë	Fier	63.135	26.036	41,2	62,6	E fortë
14	Kavajë	Tiranë	30.012	15.827	52,7	61,5	E fortë
15	Delvinë	Vlorë	6.166	4.952	80,3	59,3	E dobët
16	Kukës	Kukës	36.125	15.643	43,3	55,7	E fortë
17	Pustec	Korçë	1.843	1.843	100,0	55,2	Pa bërthamë
18	Pogradec	Korçë	46.070	17.371	37,7	54,1	E fortë
19	Kuçovë	Berat	31.077	12.629	40,6	50,7	E mjaftueshme
20	Kurbin	Lezhë	34.405	12.854	37,4	49,1	E mjaftueshme
21	Përmet	Gjirokastër	7.980	4.809	60,3	47,0	E dobët
22	Klos	Dibër	12.172	6.344	52,1	46,5	E mjaftueshme

Nr.	Bashkia	Qarku	Popullsia	Qendra	Përq. %	IMU	Kategoria
23	Dibër	Dibër	50.775	14.710	29,0	46,3	E mjaftueshme
24	Mirditë	Lezhë	13.625	6.773	49,7	46,2	E mjaftueshme
24	Mat	Dibër	17.405	7.928	45,6	46,2	E mjaftueshme
26	Belsh	Elbasan	17.123	7.802	45,6	46,0	E mjaftueshme
26	Lezhë	Lezhë	51.354	14.687	28,6	46,0	E mjaftueshme
28	Vorë	Tiranë	21.621	8.969	41,5	45,8	E mjaftueshme
29	Dropull	Gjirokastër	8.259	4.395	53,2	41,3	E dobët
30	Gramsh	Elbasan	16.533	6.786	41,0	41,1	E mjaftueshme
31	Tepelenë	Gjirokastër	6.761	3.709	54,9	39,6	E dobët
32	Bulqizë	Dibër	26.826	7.875	29,4	36,5	E mjaftueshme
33	Himarë	Vlorë	8.328	3.901	46,8	35,7	E dobët
33	Has	Kukës	11.684	4.814	41,2	35,7	E dobët
35	Rrogozhinë	Tiranë	12.567	5.002	39,8	35,5	E mjaftueshme
36	Devoll	Korçë	25.897	7.287	28,1	34,6	E mjaftueshme
37	Librazhd	Elbasan	23.312	6.787	29,1	34,0	E mjaftueshme
38	Cërrik	Elbasan	25.163	7.001	27,8	33,7	E mjaftueshme
39	Dimal	Berat	28.135	7.209	25,6	32,9	E mjaftueshme
40	Divjakë	Fier	24.882	6.713	27,0	32,6	E mjaftueshme
41	Vau i Dejës	Shkodër	19.261	5.710	29,6	31,6	E mjaftueshme
42	Krujë	Durrës	51.191	8.921	17,4	31,5	E mjaftueshme
43	Mallakastër	Fier	15.838	4.944	31,2	30,2	E dobët
44	Shijak	Durrës	22.058	5.832	26,4	30,0	E mjaftueshme
45	Polican	Berat	8.762	3.492	39,9	29,8	E dobët
46	Skrapar	Berat	10.750	3.918	36,4	29,6	E dobët
47	Peqin	Elbasan	16.580	4.753	28,7	28,1	E dobët
48	Libohovë	Gjirokastër	2.765	1.599	57,8	28,0	Pa bërthamë
48	Prrenjas	Elbasan	18.768	5.049	26,9	28,0	E mjaftueshme
50	Këlcyrë	Gjirokastër	4.400	2.149	48,8	27,4	Pa bërthamë
51	Fushë-Arrëz	Shkodër	4.878	2.221	45,5	25,9	Pa bërthamë
52	Kolonjë	Korçë	7.519	2.822	37,5	25,0	Pa bërthamë
53	Pukë	Shkodër	6.222	2.508	40,3	24,8	Pa bërthamë
54	Roskovec	Fier	16.332	4.078	25,0	23,4	E dobët
55	Konispol	Vlorë	4.898	1.758	35,9	16,5	Pa bërthamë
56	Finik	Vlorë	11.413	2.693	23,6	16,0	Pa bërthamë

Nr.	Bashkia	Qarku	Popullsia	Qendra	Përq. %	IMU	Kategoria
57	Maliq	Korçë	31.008	3.668	11,8	14,0	E dobët
58	Malësi e Madhe	Shkodër	21.684	2.990	13,8	11,9	Pa bërthamë
58	Tropojë	Kukës	14.189	2.560	18,0	11,9	Pa bërthamë
60	Memaliaj	Gjirokastër	6.578	1.786	27,2	11,6	Pa bërthamë
61	Selenicë	Vlorë	9.580	1.384	14,4	0,0	Pa bërthamë

Gjetjet dhe kufizimet

Tri gjetje kanë rëndësi të drejtpërdrejtë për rishikimin e reformës administrativo-territoriale. **E para** është përmasa e problemit të masës kritike: 30 bashki (gjysma e njësive) pikëzohen në nivelin e ulët të IMU-së dhe administrojnë së bashku vetëm 14,2% të popullsisë; 15 prej tyre kanë nën 10.000 banorë dhe asnjëra nga këto nuk ka qoftë edhe një qytezë sipas standardit ndërkombëtar DEGURBA. Këto njësi nuk përfaqësojnë thjesht bashki më të vogla, por territore pa bërthamën strukturore që koncepti i bashkisë funksionale nënkupton; evidenca sugjeron se trajtimi i tyre kërkon zgjidhje kategoriale (bashkim, rikonfigurim ose diferencim funksionesh) dhe jo vetëm përmirësime graduale administrative. **E dyta** është vendndodhja e ndarjes strukturore: ajo kalon brenda qarqeve, jo vetëm mes tyre; pothuajse çdo qark përmban një qendër urbane relativisht të fortë dhe një kurorë njësisht rurale me dobësi strukturore (Shkodra dhe Fushë-Arrëza, Vlora dhe Himara, Gjirokastra dhe Libohova); skenarët e konsolidimit duhet të ndërtohen mbi raportet funksionale reale me qendrat rajonale ekzistuese. **E treta** është sinjali demografik i periferisë jugore: në brezin Himarë-Dropull-Finiq-Selenicë, plakja ka kaluar pragje shumë të larta, me 3 deri në 10 të moshuar për çdo fëmijë. Për këto territore, pyetja kryesore e politikës publike nuk është thjesht ruajtja e njësive administrative ekzistuese, por organizimi i shërbimeve për një popullsi që plakët ndërkohë që rrallohet: funksion që kërkon shkallë, koordinim dhe kapacitet që njësitet aktuale, me 2–9 mijë banorë secila, nuk e mbartin dot në mënyrë të qëndrueshme.

Në plan metodologjik duhen mbajtur parasysh katër kufizime: multikolineariteti mes tre indikatorëve urbanë ($r = 0,77-0,79$), që e bën peshën efektive të dimensionit madhësi/urbanitet më të lartë se pesha nominale; natyra statike e indeksit si fotografi e Censit 2023; efektet e pragut të DEGURBA-s të bashkitë kufitare (rasti i Himarës); dhe fakti që IMU-ja nuk përfshin qëllimisht variabla fiskalë, infrastrukturë apo gjeografikë. Ai duhet lexuar krahas tyre, jo në vend të tyre.

Përfundim. IMU e plotëson analizën demografike duke treguar jo vetëm ndryshimin në numrin dhe shpërndarjen e popullsisë, por edhe strukturën urbane të njësive vendore. Të dhënat tregojnë një përqendrim të qartë të masës urbane në një numër të kufizuar qendrash të mëdha, ndërkohë që një pjesë e konsiderueshme e bashkive kanë qendra urbane të vogla ose një strukturë territoriale të shpërndarë. Për qëllimet e reformës dhe të formulës së transfertës së pakushtëzuar, ky dallim është i rëndësishëm, pasi njësitet me bazë urbane më të kufizuara përballen zakonisht me kosto më të larta për frymë në ofrimin e shërbimeve dhe me kapacitete më të kufizuara për gjenerimin e të ardhurave vendore. Për këtë arsye, struktura urbane dhe shpërndarja territoriale e popullsisë duhet të merren parasysh në mënyrë më të qartë në mekanizmat e shpërndarjes së burimeve publike.



10

Kapitulli 10. Kriteri 4 – Distanca nga njësia ankoruese

Kriteri i katërt vlerëson dimensionin gjeografik të organizimit territorial: distancën dhe kohën e udhëtimit të vendbanimeve dhe të njësive vendore drejt *njesisë ankoruese*, qendrës urbane me treguesit më të mirë funksionalë, ekonomikë dhe demografikë brenda qarkut, rreth së cilës mund të organizohet në mënyrë të qëndrueshme ofrimi i shërbimeve publike. Ky kriter buron drejtpërdrejt nga parimi i afërsisë i subsidiaritetit: konsolidimi territorial është i justifikueshëm vetëm aty ku qendra ankoruese mbetet realisht e arritshme për qytetarët brenda distancash që korrespondojnë me udhëtimin ditor për punë, arsim dhe shërbime. Në këtë kuptim, distanca vepron si kriter kufizues i dy kritereve të parë: një bashkim që përmirëson treguesit financiarë dhe ekonomikë, por e largon shërbimin përtej pragjeve të arsyeshme të aksesit, cenon vetë thelbin e vetëqeverisjes vendore. E njëjta logjikë vepron edhe në drejtim të kundërt: njësitë shumë të largëta ose të izoluara gjeografikisht, për të cilat asnjë qendër ankoruese nuk është e arritshme brenda pragjeve të pranueshme, përbëjnë candidate për trajtim të veçantë, jo për bashkim mekanik.

Të dhënat gjeografike bazë tregojnë se territori shqiptar graviton natyrshëm rreth një numri të kufizuar qendrash. Duke matur distancën nga secili vendbanim te qendra më e afërt urbane, mesatarja e distancës është rreth 9,6 km (mediana 8,4 km); 58% e vendbanimeve ndodhen brenda 10 km nga një qendër dhe rreth 94% brenda 20 km. Pra shumica dërrmuese e territorit ndodhet brenda distancash që korrespondojnë me udhëtimin ditor për punë e shërbime, evidencë se konsolidimi rreth qendrave urbane në vitin 2014 ndoqi gjeografinë reale të lëvizshmërisë dhe se vijëzimi i bazuar te zonat funksionale mbetet kriteri më objektiv për çdo rishikim të ardhshëm.

Tabela 10.1. Afërsia e vendbanimeve me qendrat (matje e distancës ajrore). Burimi: përpunim mbi matricën origjinë–destinacion.

Treguesi i afërsisë (te qendra më e afërt)	Vlera
Distanca mesatare	≈ 9,6 km
Distanca mediane	≈ 8,4 km
Vendbanime brenda 10 km nga një qendër	≈ 58%
Vendbanime brenda 20 km nga një qendër	≈ 94%

Analiza e plotë e këtij kriteri, e paraqitur në seksionet në vijim, mbështetet në matricën e distancave rrugore dhe të kohëve reale të udhëtimit të përgatitur për Komisionin, e cila mbulon të 373 njësitë administrative të vendit.

10.1 Metodologjia e matjes së distancave dhe e kohës së udhëtimit

Matja mbështetet në një matricë origjinë–destinacion me 1.865 çifte itinaresh, e cila lidh secilën nga 373 njësitë administrative të vendit (61 qendrat e bashkive dhe 312 njësitë e tjera administrative) me qendrat bashkiake më të afërta gjeografikisht. Për çdo çift, matrica jep tri matje plotësuese: distancën ajrore (në vijë të drejtë), distancën rrugore reale dhe kohën e udhëtimit me automjet, të llogaritura mbi rrjetin rrugor faktik të vendit përmes një motori rrugëzimi mbi të dhënat gjeografike të hapura. Kombinimi i të tri matjeve lejon dallimin midis afërsisë gjeometrike dhe aksesit real: në terrenet malore, distanca rrugore mund të jetë dyfishi apo trefishi i distancës ajrore, ndërsa koha e udhëtimit është treguesi më i drejtpërdrejtë i barrës reale që mbart qytetari për të arritur shërbimin.

Dy kufizime metodologjike duhen mbajtur parasysh. Së pari, për çdo njësi origjinë matrica përfshin itineraret drejt qendrave bashkiake më të afërta (mesatarisht rreth pesë destinacione për njësi), jo drejt të 61 bashkive; për një numër të vogël çiftesh të largëta, matja rrugore nuk është pjesë e mostrës dhe shënohet si e tillë në tabelat përkatëse. Së dyti, kohët e udhëtimit janë kohë teorike drejtimi në kushte normale qarkullimi dhe nuk pasqyrojnë trafikun, kushtet atmosferike apo gjendjen sezonale të rrugëve, faktorë që në zonat malore i rrisin më tej kohët reale. Për pasojë, vlerat e paraqitura duhen lexuar si kufij të poshtëm të kohës reale të aksesit.

10.2 Identifikimi i njësive ankoruese sipas qarqeve

Në përputhje me kornizën e kriterëve (Kapitulli 6) dhe me parimin që çdo konsolidim i mundshëm kryhet brenda kufijve të qarkut, njësia ankoruese përkufizohet si bashkia me Indeks të lartë të Masës Urbane (IMU) brenda qarkut përkatës, pra qendra me bazën më të fortë demografike-urbane, e aftë të mbështesë shërbime të shkallës më të gjerë. Verifikimi kryqëzohet me Indeks të Funksionalitetit të Bashkive (IFB), për t'u siguruar që ankorja ka njëkohësisht edhe kapacitet funksional të mjaftueshëm.

Rezultati është i qartë dhe i qëndrueshëm: në të 12 qarqet, bashkia me IMU-në më të lartë është pikërisht bashkia qendër e qarkut. Kjo përputhje e plotë midis hierarkisë statistikore dhe asaj administrative konfirmon se rrjeti i 12 qendrave të qarqeve përbën skeletin natyror urban të vendit dhe ofron një bazë objektive për konceptin e ankorimit.

Tabela 10.2. Njësitë ankoruese parësore sipas qarqeve: bashkia me IMU-në më të lartë të qarkut. Vlera e Tiranës mbi 100 pasqyron pozicionin e saj jashtë shkallës së normalizuar (shih Kapitullin 9). Burimi: Indekset IMU dhe IFB, 2025.

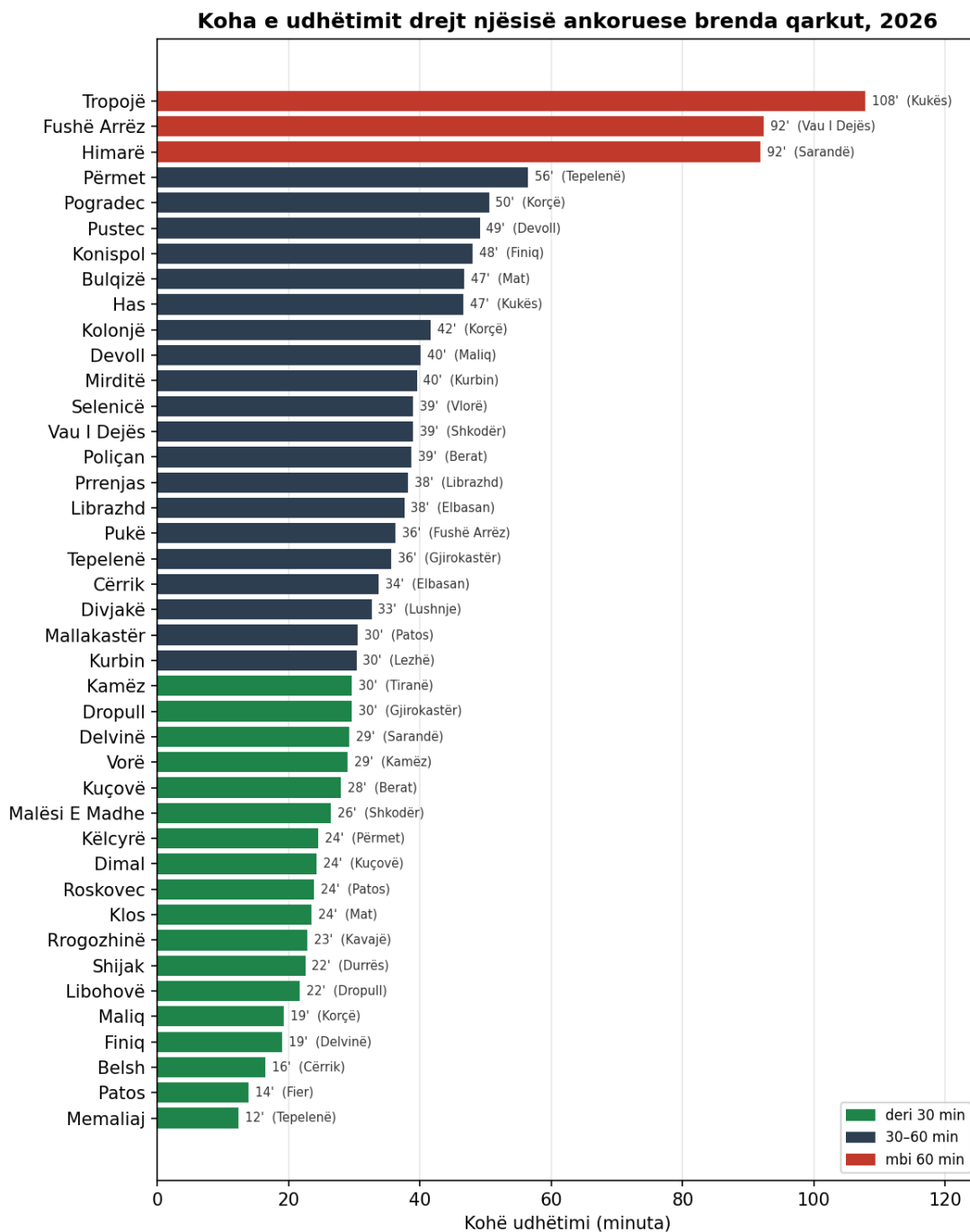
Qarku	Njësia ankoruese	IMU (0–100)	IFB (0–100)
Berat	Berat	84,9	63,8
Dibër	Dibër	64,6	48,6
Durrës	Durrës	100,0	87,2
Elbasan	Elbasan	92,5	67,5
Fier	Fier	82,8	55,4
Gjirokastër	Gjirokastër	70,3	70,3
Korçë	Korçë	88,6	70,2
Kukës	Kukës	67,9	37,3
Lezhë	Lezhë	59,9	79,8
Shkodër	Shkodër	91,3	77,1
Tiranë	Tiranë	154,0	99,4
Vlorë	Vlorë	94,1	74,2

Krahas ankores parësore të qarkut, analiza operationale në nivel bashkie përdor një përkufizim më të afërt me terrenin: për secilën bashki, ankore e mundshme është bashkia më e afërt (në kohë udhëtimit) brenda qarkut që ka IMU më të lartë se vetë njësia. Ky përkufizim lejon ankorim të shkallëzuar: një bashki e vogël mund të ankorohet te një qendër dytësore e qarkut (p.sh. Skrapari te Poliçani, Konispoli te Finiqi), pa u lidhur domosdoshmërisht me kryeqendrën e largët të qarkut.

10.3 Rezultatet: distanca dhe koha e udhëtimit sipas bashkive

Nga 61 bashkitë, 12 janë vetë njësi ankoruese të qarqeve. Për 41 nga 49 bashkitë e tjera, matrica përmban matjen rrugore drejt ankores më të afërt brenda qarkut; për 8 bashki çifti përkatës nuk është pjesë e mostrës aktuale dhe plotësimi i tij është identifikuar si detyrë e fazës vijuese të të dhënave.

Për 41 bashkitë e matura, koha mesatare e udhëtimit drejt ankores brenda qarkut është rreth 37 minuta dhe mediana rreth 33 minuta, vlera që korrespondojnë me udhëtimin e zakonshëm ditor drejt qendrës së punësimit dhe të shërbimeve. Shpërndarja sipas brezave është si vijon: 18 bashki e arrijnë ankoren brenda 30 minutash, 20 bashki midis 30 dhe 60 minutash, ndërsa vetëm 3 bashki e tejkalojnë pragun e një ore. Figura 10.1 e paraqet renditjen e plotë.



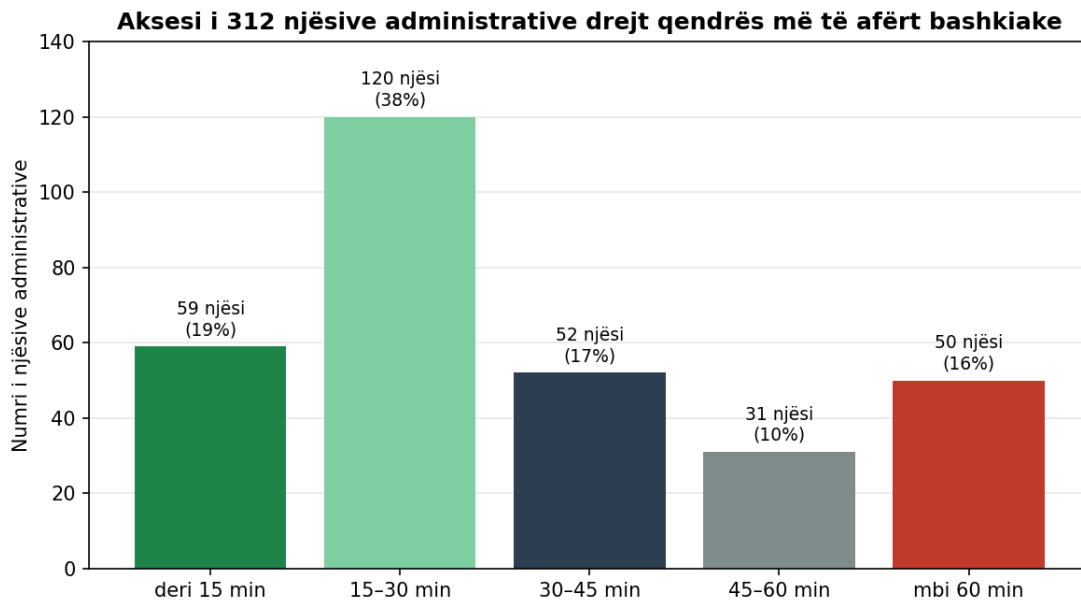
Koha e udhëtimit drejt ankores

Figura 10.1. Koha e udhëtimit me automjetet nga qendra e secilës bashki drejt njësisë ankoruese më të afërt brenda qarkut (41 bashki të matura; në kllapa emri i ankores). Burimi: përpunim i matricës së distancave, 2026.

Në skajin e afërt të shpërndarjes, disa bashki funksionojnë de facto si pjesë e zonës urbane të ankores së tyre: Memaliaj ndodhet 12 minuta nga Tepelena, Patosi 14 minuta nga Fieri, Belshi 16 minuta nga Cërriku, Finiqi 19 minuta nga Delvina dhe Maliqi 19 minuta nga Korça. Për këto raste,

distanca nuk përbën asnjë pengesë për integrimin funksional. Në skajin tjetër qëndrojnë tri bashkitë mbi pragun e një ore, të cilat trajtohen në seksionin 10.4.

E njëjta analizë në nivelin e 312 njësive administrative jep pamjen më të hollësishme të aksesit territorial (Figura 10.2): koha mesatare e udhëtimit të një njësie administrative drejt qendrës bashkiake më të afërt është rreth 35 minuta (mediana rreth 25 minuta); 57% e njësive e arrijnë një qendër bashkiake brenda 30 minutash dhe 84% brenda një ore. Megjithatë, 50 njësi administrative (rreth 16% e totalit) mbeten mbi një orë larg qendrës më të afërt bashkiake, me raste ekstreme që tejkalojnë tre orë.



Aksesi i njësive administrative

Figura 10.2. Shpërndarja e 312 njësive administrative sipas kohës së udhëtimit drejt qendrës bashkiake më të afërt. Burimi: përpunim i matricës së distancave, 2026.

10.4 Rastet e veçanta të largësisë dhe implikimet për konsolidimin

Analiza identifikon tri kategori rastesh të veçanta, të cilat kërkojnë trajtim të diferencuar në hartimin e skenarëve.

Kategoria e parë përfshin tri bashkitë mbi pragun e një ore nga ankorja më e afërt brenda qarkut: Tropoja (rreth 108 minuta dhe 100 km nga Kukësi), Fushë-Arrëza (rreth 92 minuta nga Vau i Dejës) dhe Himara (rreth 92 minuta nga Saranda). Për këto njësi, distanca përbën argument objektiv kundër bashkimit mekanik: një qendër shërbimi që kërkon mbi një orë udhëtim nuk mund të konsiderohet realisht e arritshme për nevojat e përditshme. Këto raste përputhen me parashikimin e kornizës së reformës, sipas së cilës njësitet tepër të largëta për t'u lidhur natyrshëm me një qendër tjetër vlerësohen rast pas rasti dhe mund të përjashtohen nga konsolidimi, pavarësisht treguesve të tjerë.

Kategoria e dytë përfshin izolimin e brendshëm në nivel njësie administrative: 50 njësitet mbi një orë nga çdo qendër bashkiake përqendrohen në brezin malor të vendit: në Alpet e Veriut (Shala 129 minuta, Shoshi 159 minuta, Pulti dhe Shllaku rreth 90 minuta, Kelmendi 88 minuta), në zonën Pukë–Mirditë (Iballa, rasti më ekstrem i vendit me 191 minuta), në Dibrën e thellë (Zall-Reçi 119

minuta, Lura 109 minuta, Kala e Dodës 77 minuta), në juglindjen malore (Zhepa 118 minuta, Lenia 104 minuta, Frashëri 103 minuta) dhe në Kurveleshin e thellë. Ky izolim ekziston pavarësisht kufijve administrativë aktualë dhe nuk zgjidhet, por as nuk përkeqësohet, nga konsolidimi i mëtejshëm i bashkive: për këto territore, çështja kryesore është modeli i ofrimit të shërbimeve në distancë (shërbime lëvizëse, sportele të përbashkëta, digjitalizim), jo vija e kufirit bashkiak.

Kategoria e tretë ka natyrë të kundërt: raste ku gravitacioni funksional real e kalon kufirin e qarkut. Kavaja ndodhet vetëm 28 minuta nga Durrësi (kundrejt distancës dukshëm më të madhe me Tiranën), Peqini 30 minuta nga Lushnja dhe Kruja 45 minuta nga Kamza, ndërkohë që ankorja e tyre formale sipas qarkut është tjetërkund. Këto raste dëshmojnë se kufijtë e qarqeve, të trashëguar nga viti 2000, jo gjithmonë përputhen me zonat funksionale reale, dhe përbëjnë të dhënë me vlerë për diskutimin e skenarëve në Pjesën VII, veçanërisht për pyetjen nëse rregulli i konsolidimit brenda qarkut duhet të njohë përjashtime të kufizuara aty ku evidenca gjeografike është e njëanshme.

Në përfundim, kriteri i distancës e plotëson tablonë e kriterëve të tjera me një kufizim gjeografik objektiv: konsolidimi është i realizueshëm pa kosto aksesit për shumicën e bashkive (gjysma e të maturave e arrijnë ankoren brenda gjysmë ore), por harta e re duhet të njohë shprehimisht si rastet e largësisë ekstreme, që kërkojnë status të veçantë, ashtu edhe ankorimet natyrore ndër-qarkore, që kërkojnë vlerësim të kujdesshëm rast pas rasti.



11

Kapitulli 11. Kriteri 5 – Kohezioni social, kulturor, historik dhe pakicat kombëtare

11.1 Ngjashmëria social-kulturore dhe historike e zonës

Ngjashmëria social-kulturore dhe historike e një zone është një nga elementet që ndihmon për të kuptuar nëse një hartë territoriale i përgjigjet realitetit të komuniteteve që jetojnë aty. Ky kriter lidhet me mënyrën se si banorët ndajnë tradita, mënyra jetese, marrëdhënie shoqërore, lidhje ekonomike dhe kujtesë të përbashkët historike. Për këtë arsye, ndarja territoriale nuk duhet parë vetëm si çështje administrative, por edhe si një vendimmarrje që prek kohezionin e komunitetit dhe ndjenjën e identitetit lokal.

Kur përcaktohen njësitë territoriale, është e rëndësishme të shihet nëse komunitetet kanë afërsi kulturore dhe shoqërore me njëra-tjetrën. Kjo ndihmon për të shmangur ndarje artificiale, të cilat mund të shpeshin zona që historikisht kanë funksionuar së bashku. Një territor ku banorët ndajnë histori, tradita, marrëdhënie të përditshme dhe përdorim të përbashkët të shërbimeve publike ka më shumë mundësi të zhvillojë një qeverisje vendore më të kuptueshme, më përfaqësuese dhe më të pranueshme për qytetarët.

Historia e zonës ka po ashtu një rol të rëndësishëm. Kufijtë tradicionalë, rrugët e komunikimit, qendrat e tregtimit, marrëdhëniet ndërmjet vendbanimeve dhe mënyra se si janë zhvilluar më parë njësitë administrative kanë krijuar lidhje që shpesh vazhdojnë të ndikojnë në jetën e përditshme të banorëve. Nëse këto lidhje merren parasysh, harta territoriale mund të pasqyrojë më mirë realitetin lokal, të mbështesë ofrimin e shërbimeve dhe të ndihmojë në ruajtjen e trashëgimisë kulturore. Në të kundërt, kufij që nuk përputhen me lidhjet historike dhe shoqërore mund të krijojnë vështirësi në funksionimin e njësisë vendore. Për shembull, gjatë dëgjësive me qytetarët të organizuara në qarqe nga Komisioni *ad hoc*, në Qarkun Vlorë dhe Kukës u ngrit shpesh si çështje nga pjesëmarrësit në takime ruajtja e bashkive Konispol dhe Has, si bashki me tradita historike dhe me profil identitar të fortë.

Kohezioni social, ekonomik dhe territorial është një sfidë edhe në kontekstin e shteteve anëtare të BE-së. Agjenda Territoriale 2030, ndër të tjera, kërkon: *“Në përputhje me Traktatin për Funksionimin e Bashkimit Evropian, veçanërisht nenet 174, 175 dhe 349, të gjitha politikat dhe veprimet e Bashkimit duhet të kontribuojnë në kohezionin ekonomik, social dhe territorial. Përpjekjet për arritjen e një kohezioni territorial të qëndrueshëm dhe për kufizimin e pabarazive ndërmjet njerëzve dhe territoreve kërkojnë angazhim të përbashkët. Për këtë qëllim, politikat sektoriale, autoritetet bashkiake, rajonale, kombëtare, të Bashkimit Evropian dhe autoritete të tjera, si dhe grupe të ndryshme të shoqërisë, duhet të bashkëpunojnë. Ky bashkëpunim është i nevojshëm për të balancuar gjithëpërfshirjen, qëndrueshmërinë, konkurrueshmërinë dhe qëndrueshmërinë përmes zhvillimit territorial të integruar, pjesëmarrës dhe inovativ”.*

Në kontekstin kombëtar, Kushtetuta e Shqipërisë parashikon në nenin 108, pika 2, se **ndarjet administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike**. Po aty parashikohet se kufijtë e tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to. Në ligjin nr. 139/2015, në nenin 5, pika 3, përcaktohet se bashkia përfaqëson një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh, dhe në nenin 6, pika 1, përcaktohet se bashkia përbëhet nga disa njësi administrative, sipas lidhjeve tradicionale, historike, ekonomike dhe sociale. Ndërsa për qarkun, neni 110, pika 1, e Kushtetutës parashikon se qarku përbëhet nga disa njësi bazë të qeverisjes vendore me lidhje tradicionale, ekonomike e sociale dhe të interesave të përbashkët; në të njëjtën linjë, ligji nr. 139/2015, neni 5, pika 5, përcakton se qarku

përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët.

Një nga misionet e vetëqeverisjes vendore është njohja e ekzistencës së identiteteve dhe vlerave të ndryshme të bashkësive (neni 3, gërma “a”, ligji nr. 139/2015). Gjithashtu, në ligjin nr. 139/2015 parashikohet se: *“Ndarja administrativo-territoriale në fuqi mund të riorganizohet me ose pa ndryshim të kufijve ekzistues të njësive të vetëqeverisjes vendore, në përputhje me interesat ekonomikë e socialë, traditën, kulturën, lidhjet tradicionale dhe vlerat e tjera vendore, për realizimin në një nivel më të lartë të funksioneve në përfitim të bashkësisë vendore ose për zbatimin e politikave të zhvillimit vendor, rajonal dhe më gjerë”*. Në vijim, ligji kërkon që në rastet e riorganizimit të ndarjes administrativo-territoriale me ose pa ndryshim kufijsh, ndër të tjera, të argumentohen arsyet ekonomike, sociale, kulturore, demografike, administrative për nevojën dhe avantazhet e riorganizimit.

Nga sa më sipër, rezulton se Shqipëria ka parashikime në nivel kushtetues dhe ligjor për të garantuar interesat socialë, traditën, kulturën dhe lidhjet tradicionale në proceset reformuese territoriale. Në ligjin nr. 8652/2000, mbi të cilin u bazua reforma e vitit 2014, parashikohej procedura e marrjes së mendimit të popullatës që banonte në zonat e prekura nga riorganizimi dhe se propozimi për riorganizim duhet të shoqërohej me mendimin “pro” dhe “kundër” këtij riorganizimi, sipas çdo rasti të veçantë, nga subjekte ose grupe të interesuara drejtpërdrejt ose jodrejtpërdrejt në këtë riorganizim (neni 67, gërma “c”). Ndër të tjera, në nenin 67 përcaktohej se propozimi për riorganizimin e një ose më shumë njësive të qeverisjes vendore t’i paraqitej Kuvendit së bashku me mënyrat e marrjes së mendimeve në mbledhje të hapura, seanca këshillimi me publikun, dëgjime publike, sondazhe opinioni të certifikuara nga organe kompetente ose qëndrim i shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose në ndonjë mënyrë tjetër të përshtatshme dhe të besueshme (gërma “ç”). Mbi këto kritere u vlerësua në Gjykatën Kushtetuese procesi i marrjes së mendimit të popullatës për reformën e vitit 2014.

Ligji në fuqi nr. 139/2015 ka parashikime më pak të detajuara në këtë drejtim, duke parashikuar marrjen e mendimit të popullatës, por pa përcaktuar modalitetet se si merret ky mendim. Gjithashtu, në krahasim me ligjin nr. 8652/2000, nuk ka parashikim të ngjashëm se propozimi për riorganizim duhet të shoqërohet me mendimin “pro” dhe “kundër” këtij riorganizimi, sipas çdo rasti të veçantë, nga subjekte ose grupe të interesuara drejtpërdrejt ose jodrejtpërdrejt në këtë riorganizim.

Aktet e Këshillit të Evropës

Si vend anëtar i Këshillit të Evropës, Shqipëria duhet të mbajë parasysh standardet evropiane që lidhen me qeverisjen vendore, trashëgiminë kulturore dhe pjesëmarrjen e komuniteteve në vendimarrje. Këto standarde janë të rëndësishme sepse e lidhin organizimin territorial jo vetëm me nevojat administrative, por edhe me mënyrën se si komunitetet e përfetojnë territorin ku jetojnë.

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore parashikon që qeverisja vendore duhet të mbështetet në të drejtën dhe aftësinë reale të autoriteteve vendore për të rregulluar dhe administruar një pjesë të rëndësishme të çështjeve publike në interes të komuniteteve lokale. Neni 4(6) kërkon që autoritetet vendore të konsultohen, në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme, për çështjet që i prekin drejtpërdrejt. Neni 5 parashikon se ndryshimet e kufijve territorialë të autoriteteve vendore nuk duhet të bëhen pa konsultim paraprak me komunitetet lokale të prekura. Karta nuk i përmend drejtpërdrejt kohezionin social, kulturën apo historinë si kritere të

ndarjes territoriale, por i mbron ato në mënyrë të tërthortë përmes parimit të konsultimit dhe respektimit të komuniteteve lokale: nëse një ndryshim kufijsh prek një zonë me identitet të përbashkët historik, kulturor ose komunitar, Karta kërkon që komuniteti dhe autoritetet vendore përkatëse të përfshihen në proces përpara vendimmarrjes. Kjo kërkesë e Kartës është detajuar edhe me Rekomandimin Rec(2004)12 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës.

Nëpërmjet Rekomandimit **CM/Rec(2017)1 të Komitetit të Ministrave, “On the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century”**, Këshilli i Evropës e vendos trashëgiminë kulturore në qendër të qeverisjes demokratike vendore. Rekomandimi nënvizon se trashëgimia nuk është vetëm çështje teknike e institucioneve qendrore, por një fushë ku duhet të përfshihen edhe autoritetet vendore, komunitetet lokale, shoqëria civile dhe aktorë të tjerë. Në këndvështrimin territorial, Rekomandimi e lidh trashëgiminë kulturore me zhvillimin ekonomik, social dhe hapësinor të zonave vendore, duke u mbështetur në tre drejtime kryesore: dimensionin social, zhvillimin territorial dhe ekonomik, si dhe dijen dhe edukimin. Ky rekomandim ka rëndësi të veçantë për hartat territoriale, sepse e trajton trashëgiminë kulturore si pjesë të përkatësisë komunitare dhe të vazhdimësisë historike të territorit: gjatë vlerësimit të ndarjeve territoriale, krahas kritereve administrative dhe ekonomike, duhet të merren parasysh edhe trashëgimia kulturore, lidhjet historike dhe ndjenja e përkatësisë së komuniteteve lokale.

Një tjetër dokument i rëndësishëm është e ashtuquajtura **Konventa e Faros e Këshillit të Evropës, “Konventa Kuadër për Vlerën e Trashëgimisë Kulturore për Shoqërinë”**. Kjo konventë e trajton trashëgiminë kulturore jo vetëm si objekt apo monument për t’u ruajtur, por si vlerë shoqërore që lidhet me njerëzit, komunitetet dhe të drejtën për të marrë pjesë në jetën kulturore. Ajo thekson se rëndësia e trashëgimisë qëndron te kuptimet, përdorimet dhe vlerat që komunitetet i japin asaj; njeriu dhe identiteti komunitar vendosen në qendër të politikave publike vendore. Në raport me qeverisjen vendore, Konventa e Faros nxit një mënyrë më pjesëmarrëse dhe më të përbashkët të menaxhimit të trashëgimisë, duke mbështetur përfshirjen e komuniteteve lokale, shoqërisë civile dhe institucioneve vendore në identifikimin, mbrojtjen dhe përdorimin e trashëgimisë kulturore. **Konventa e Faros është nënshkruar nga Shqipëria, por ende nuk është ratifikuar; për këtë arsye, ajo nuk prodhon efekte juridike në rendin e brendshëm ligjor.** Megjithatë, parashikimet e saj mund të shërbejnë si orientim për reformën administrativo-territoriale dhe jo si burim i detyrueshëm.

Për këto arsye, ngjashmëria social-kulturore dhe historike duhet të shihet si një kriter i rëndësishëm plotësues, krahas kritereve gjeografike, ekonomike dhe administrative. Ajo ndihmon që ndarja territoriale të mos mbështetet vetëm te treguesit teknikë, por edhe te mënyra se si komunitetet jetojnë, lidhen dhe e përfshijnë territorin e tyre. Një ndarje e qëndrueshme duhet të ruajë kohezionin e komuniteteve, të shmangë copëzimin e zonave me identitet të përbashkët dhe të krijojë njësi vendore që qytetarët i ndiejnë të afërta me realitetin e tyre të përditshëm. Në këtë mënyrë, harta territoriale bëhet më e pranueshme për banorët, më e lidhur me historinë dhe kulturën e zonës, si edhe më e përshtatshme për një qeverisje vendore efektive dhe përfaqësuese.

11.2 Garancitë për pakicat kombëtare

Në hartimin e hartave administrative, mbrojtja e pakicave kombëtare duhet të trajtohet si pjesë e pandashme e analizës territoriale. Kufijtë administrativë nuk ndikojnë vetëm në mënyrën e organizimit të shërbimeve publike, por edhe në mundësinë e komuniteteve minoritare për të ruajtur identitetin, për të ushtruar të drejtat e tyre dhe për t’u përfaqësuar në nivel vendor. Për

këtë arsye, çdo ndryshim territorial duhet të vlerësojë me kujdes vendbanimet tradicionale të minoriteteve, lidhjet e tyre kulturore, gjuhësore, historike dhe shoqërore, si dhe ndikimin që ndarja e re mund të ketë në pjesëmarrjen e tyre në jetën publike vendore.

Një proces i kujdesshëm dhe gjithëpërfshirës është i domosdoshëm që reforma administrativo-territoriale të mos sjellë ndarje që dobësojnë përfaqësimin e pakicave kombëtare. Po aq e rëndësishme është që këto ndarje të mos perceptohen nga komunitetet si përjashtuese apo si cenim i lidhjes së tyre me territorin. Për këtë arsye, konsultimi me përfaqësuesit e komuniteteve minoritare duhet të jetë pjesë reale e procesit dhe duhet të shoqërohet me vlerësimin e ndikimit që reforma mund të ketë mbi ushtrimin e të drejtave, aksesin në shërbime dhe pjesëmarrjen në jetën publike vendore. Marrja në konsideratë e veçorive të zonave ku këto komunitete jetojnë tradicionalisht forcon besimin ndaj institucioneve dhe ndihmon në ruajtjen e kohezionit social. Në këtë kuptim, harta administrative nuk duhet të shihet vetëm si instrument për organizimin funksional të territorit, por edhe si garanci për një qeverisje vendore të drejtë, përfaqësuese dhe të ndjeshme ndaj diversitetit.

Kushtetuta e Shqipërisë, në nenin 20 të saj, parashikon mbrojtje dhe të drejta për pakicat kombëtare në Shqipëri. Gjithashtu, Shqipëria zbaton Konventën Kuadër të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare, të ratifikuar me ligjin nr. 8496, datë 3.6.1999. Kuvendi miratoi për herë të parë një ligj për mbrojtjen e pakicave kombëtare në vitin 2017. Në këtë ligj termi “pakicë kombëtare” përkufizohet si: *“një grup shtetasish shqiptarë që banojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë, kanë lidhje të hershme dhe të qëndrueshme me shtetin shqiptar, shfaqin karakteristika dalluese kulturore, etnike, gjuhësore, fetare ose tradicionale dhe të cilët janë të gatshëm për të shprehur, ruajtur dhe zhvilluar së bashku identitetin e tyre të dallueshëm kulturor, etnik, gjuhësor, fetar ose tradicional”* (neni 3, pika 1). Ligji përcakton se pakicat kombëtare në Republikën e Shqipërisë janë pakicat greke, maqedonase, arumune, rome, egjiptiane, malazeze, boshnjake, serbe dhe bullgare (neni 3, pika 2); njohja formale e pakicave të tjera bëhet me ligj.

Neni 12, pika 4, i ligjit nr. 96/2017 parashikon se: “Pa cenuar masat e marra në përputhje me politikën e integritetit të përgjithshëm të pakicave kombëtare, ndalohen politikat apo praktikat që synojnë asimilimin e personave që u përkasin pakicave kombëtare kundër vullnetit të tyre”. Gjithashtu, në nenin 16 ndalohet marrja e masave që ndryshojnë përbërjen e popullsisë në njësitë e vetëqeverisjes vendore, të banuara nga personat që u përkasin pakicave kombëtare, me qëllim kufizimin e të drejtave të parashikuara nga ky ligj. Në raport me të drejtën e përdorimit të gjuhës, ligji në nenin 15 parashikon se në njësitë e vetëqeverisjes vendore ku personat që u përkasin pakicave kombëtare banojnë tradicionalisht ose përbëjnë mbi 20 përqind të numrit të përgjithshëm të popullsisë së kësaj njësie, bazuar në kërkesën e tyre, organet e vetëqeverisjes vendore krijojnë kushtet, për aq sa është e mundur, për përdorimin e gjuhës së pakicës në marrëdhëniet ndërmjet personave që u përkasin pakicave dhe këtyre organeve. Po ashtu, me vendim të organeve të njërive të vetëqeverisjes vendore ku mbi 20 për qind e banorëve u përkasin pakicave kombëtare, kur ka një kërkesë të mjaftueshme prej tyre, emërtimet e njërive administrative përkatëse, të rrugëve dhe të treguesve të tjerë topografikë, krahas gjuhës shqipe, shfaqen dhe në gjuhën e pakicës përkatëse.

Tabela 11.1. Popullsia banuese sipas përkatësisë etnike dhe gjinisë. Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë dhe Banesave 2023 (www.instat.gov.al), f. 75.

Përkatësia etnike	Gjithsej	Meshkuj	Femra
Gjithsej	2.402.113	1.190.448	1.211.665
Shqiptare	2.186.917	1.082.031	1.104.886
Greke	23.485	12.063	11.422
Maqedonase	2.281	1.136	1.145
Malazeze	511	260	251
Arumune	2.459	1.314	1.145
Rome	9.813	5.000	4.813
Egjiptiane	12.375	6.304	6.071
Boshnjake	2.963	1.476	1.487
Serbe	584	315	269
Bullgare	7.057	3.691	3.366
Tjetër grup etno-kulturor	3.798	2.133	1.665
Grup etno-kulturor i përzier	770	392	378
Asnjë	1.142	588	554
Preferoj të mos përgjigjem	13.507	6.774	6.733
Nuk disponohet	134.451	66.971	67.480

Nga reforma e vitit 2014 në Shqipëri ka disa bashki ku banojnë pakica kombëtare, por në tri bashki ka popullsi më të përqendruar të pakicave kombëtare: në Dropull (Gjirokastrë), Finiq (Vlorë) dhe Pustec (Korçë). Pavarësisht treguesve të performancës për këto bashki, në rast se Komisioni *ad hoc* do të shkojë drejt reduktimit të disa bashkive bazuar mbi kritere demografike, performance financiare apo të dhënave ekonomike, reforma në proces duhet të mbajë në konsideratë të drejtat e pakicave në këto bashki. Për shembull, në kapitujt e dedikuar në këtë raport për treguesit financiarë dhe ekonomikë, Bashkia Pustec renditet ndër bashkitë me tregues të ulët; këta tregues duhen balancuar me mbrojtjen e popullsisë që banon në këtë territor, për të mos copëzuar përqendrimin e saj.

Rekomandimi Rec(2004)12 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës parashikon se, aty ku është e përshtatshme, shtetet duhet të sigurojnë më tej që objektivat, metodat dhe rezultatet e procesit të reformës administrative të jenë në përputhje me detyrimet e tyre sipas nenit 7.1.b të Kartës Evropiane për Gjuhët Rajonale ose Minoritare dhe nenit 16 të Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare. Neni 16 përcakton se “Palët nuk do të ndërmarrin masa që ndryshojnë përbërjen e popullsisë në zonat e banuara nga personat që u përkasin pakicave kombëtare dhe synojnë në kufizimin e të drejtave e lirive që burojnë nga parimet e parashikuara në këtë Konventë kuadër”. Ndërsa Karta Evropiane për Gjuhët Rajonale ose Minoritare konsiderohet si një instrument i Këshillit të Evropës që synon mbrojtjen dhe promovimin e gjuhëve rajonale ose minoritare si pjesë e trashëgimisë kulturore evropiane; në kontekstin e ndarjes administrativo-territoriale, rëndësi të veçantë ka neni 7, pika 1, shkronja “b”, sipas të cilit shtetet duhet të respektojnë zonën gjeografike të çdo gjuhe rajonale ose minoritare dhe të sigurojnë që ndarjet administrative ekzistuese ose të reja të mos përbëjnë pengesë për promovimin e saj. **Shqipëria nuk e ka ratifikuar Kartën Evropiane për Gjuhët Rajonale ose**

Minoritare, ndaj ky dokument mund të përdoret më shumë si standard orientues i Këshillit të Evropës për reformën, jo si detyrim juridik i drejtpërdrejtë në rendin e brendshëm.

Si përfundim, ndarja administrativo-territoriale duhet të konceptohet si një proces që shkon përtej kriterëve teknike, administrative, financiare apo demografike. Ajo lidhet drejtpërdrejt me mënyrën se si komunitetet jetojnë, ndërveprojnë dhe e perceptojnë territorin e tyre. Për këtë arsye, ngjashmëria social-kulturore dhe historike, traditat e përbashkëta, marrëdhëniet shoqërore, kujtesa historike dhe ndjenja e përkatësisë lokale duhet të vlerësohen si elemente thelbësore për krijimin e njësie vendore të qëndrueshme, përfaqësuese dhe të pranueshme nga qytetarët. Kuadri kushtetues dhe ligjor shqiptar, në harmoni me standardet e Këshillit të Evropës, orienton që organizimi territorial të marrë në konsideratë interesat e përbashkëta ekonomike e sociale, lidhjet tradicionale e kulturore, si dhe konsultimin me popullsinë e prekur. Në këtë këndvështrim, çdo riorganizim territorial duhet të shmangë ndarjet artificiale dhe të mbështetet në një proces transparent, gjithëpërfshirës dhe të argumentuar mbi nevojat reale të komuniteteve vendore.

Në të njëjtën kohë, mbrojtja e pakicave kombëtare duhet të jetë pjesë e pandashme e reformës administrativo-territoriale, pasi kufijtë administrativë mund të ndikojnë drejtpërdrejt në ruajtjen e identitetit, përdorimin e gjuhës, përfaqësimin vendor dhe ushtrimin efektiv të të drejtave të tyre. Për këtë arsye, vendbanimet tradicionale, përqendrimi demografik dhe lidhjet kulturore e historike të pakicave duhet të merren në konsideratë përpara çdo vendimmarrjeje. **Bashkitë me përqendrim të dukshëm të pakicave kombëtare, si Dropulli, Finiqi dhe Pusteci, dhe bashkitë me profil identitar të fortë, si Hasi ose Konispoli, kërkojnë një vlerësim të kujdesshëm, ku treguesit financiarë, ekonomikë apo demografikë të balancohen me detyrimin për të mbrojtur diversitetin, identitetin kulturor dhe të drejtat e pakicave. Reforma administrativo-territoriale duhet të ndërtohet mbi një balancë të qëndrueshme midis efikasitetit institucional dhe respektimit të komuniteteve që jetojnë në territor, në mënyrë që harta territoriale të përmirësojë funksionimin e qeverisjes vendore, por njëkohësisht të ruajë kohezionin social, identitetin historik e kulturor dhe mbrojtjen efektive të pakicave kombëtare.**

11.3 Evidenca nga dëgjesat publike: kërkesat identitare të komuniteteve

Dëgjesat publike të zhvilluara nga Komisioni *ad hoc* në qarqe gjatë periudhës prill-qershor 2026 ofrojnë evidencë të drejtpërdrejtë për peshën që komunitetet i japin këtij kriteri. Ruajtja e identitetit lokal e krahinor dhe përfaqësimi i komuniteteve me veçori u shfaqën si temë e përbashkët kombëtare në thuajse të gjitha qarqet, krahas kërkesës për konsultime më afër komuniteteve, deri te ideja e referendumit lokal. Krahas temave të përbashkëta, dëgjesat dokumentuan edhe kërkesa identitare specifike sipas qarqeve: në Qarkun Vlorë u evidentuan komuniteti çam dhe komunitetet minoritare të Finiqit e Konispolit; në Qarkun Kukës, identiteti i Hasit, i Lumës dhe i Tropojës, së bashku me specifikat kufitare me Kosovën; në Qarkun Dibër, Golloborda si çështje identiteti, gjuhe dhe përfaqësimi; në Qarkun Durrës, komuniteti boshnjak i zonës së Shijakut; ndërsa në Qarkun Berat, identitetet e veçanta të Poliçanit, Dimalit dhe Skraparit.

Këto gjetje duhen lexuar sipas statusit të tyre të evidencës: ato pasqyrojnë perceptim të artikuluar në sallë (ndjesi dhe prioritetet e komuniteteve) dhe jo fakte të verifikuara statistikisht. Pikërisht për këtë arsye, ato plotësojnë dhe nuk zëvendësojnë treguesit e kapitujve 7–9: aty ku evidenca teknike identifikon njësi me tregues të ulët funksionalë, ekonomikë apo demografikë, kërkesat identitare të dokumentuara në dëgjesa përbëjnë elementin balancues që kriteri i pestë

e vendos formalisht në matricën e vlerësimit, deri në funksionin e tij si kriter ndalues për njësitë me veçori minoritare, sipas logjikës së përcaktuar në Kapitullin 6.



PJESA IV

Funksionet dhe Kompetencat

Kjo pjesë e raportit trajton shtyllën funksionale të reformës administrativo-territoriale: çfarë duhet të bëjnë njësitë e vetëqeverisjes vendore, çfarë bëjnë realisht dhe me çfarë mjetesh. Analiza nis nga korniza konceptuale e ndarjes së funksioneve (Kapitulli 12), vijon me hartën aktuale të funksioneve sipas Ligjit nr. 139/2015 dhe me transferimet pas vitit 2014 (Kapitulli 13), diagnostikon mospërputhjet ndërmjet kornizës ligjore, strukturave qendrore dhe financimit (Kapitulli 14), vendos përvojën shqiptare në kontekstin krahasues evropian (Kapitulli 15), vlerëson kapacitetin real të bashkive për ushtrimin e funksioneve (Kapitulli 16) dhe përmbillet me kornizën e alokimit shumë-nivelësh të funksioneve dhe rekomandimet përkatëse (Kapitulli 17). Nënteksti i të gjithë analizës është i qartë: konsolidimi territorial i vitit 2014 krijoi bazën e nevojshme, ndërsa faza e re e reformës (RAT 2.0) duhet ta thellojë atë, duke garantuar që çdo kompetencë të jetë kompetencë e financuar dhe realisht e ushtrueshme.



12

Kapitulli 12. Korniza konceptuale

12.1 Parimi i subsidiaritetit

Parimi i subsidiaritetit mbështetet në një bindje të thjeshtë, por thelbësore për mirëqeverisjen demokratike: vendimet publike duhet të merren sa më pranë qytetarit dhe komunitetit që preket drejtpërdrejt prej tyre. Në këtë kuptim, niveli vendor konsiderohet pika e parë dhe më e përshtatshme për të identifikuar nevojat reale, për të kuptuar kontekstin lokal dhe për të ofruar zgjidhje që i përgjigjen më mirë interesit publik. Vetëm në rastet kur një njësi e nivelit më të ulët nuk ka kapacitetin administrativ, financiar ose institucional për ta trajtuar në mënyrë efektive një çështje, ndërhyrja e nivelit më të lartë bëhet e nevojshme dhe e justifikuar.

Ky parim synon të shmangë centralizimin e panevojshëm të vendimmarrjes, të forcojë përgjegjshmërinë e institucioneve vendore dhe të rrisë pjesëmarrjen e qytetarëve në proceset që ndikojnë drejtpërdrejt në jetën e tyre të përditshme. Në planin ndërkombëtar, parimi u artikulua dhe u konsolidua brenda sistemit të Këshillit të Evropës, veçanërisht përmes Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, e cila konsiderohet instrumenti i parë ligjor ndërkombëtar që sanksionoi në mënyrë të qartë rëndësinë e autonomisë vendore dhe zbatimin e subsidiaritetit si standard themelor të organizimit demokratik të pushtetit.

Në nenin 4, pika 3, të Kartës parashikohet se: *“Ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t’i takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve. Dhënia e një përgjegjësie një autoriteti tjetër duhet të bëhet duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë e të ekonomisë”*. Qëllimi i Kartës është të përcaktojë standardet minimale për mbrojtjen dhe autonominë e autoriteteve vendore. Duke qenë se Karta përmban parime të përgjithshme dhe teksti i saj nuk përcakton në mënyrë të hollësishme se si dhe në çfarë mase këto parime duhet të zbatohen, shtetet anëtare gëzojnë një hapësirë të konsiderueshme vlerësimi për të vendosur mënyrën se si do të përmbushin detyrimet që rrjedhin prej saj.

Në këtë kuadër, një rëndësi të veçantë merr edhe Rekomandimi (95)19 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës mbi zbatimin e parimit të subsidiaritetit. Ky akt e zhvillon më tej kuptimin praktik të subsidiaritetit, duke e trajtuar atë jo vetëm si një parim të përgjithshëm të organizimit demokratik të pushtetit, por edhe si një kriter udhëzues për ndarjen e përgjegjësisë publike ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes. Në thelb, rekomandimi thekson se ushtrimi i funksioneve publike duhet të orientohet nga afërsia me qytetarin, nga njohja më e mirë e nevojave vendore dhe nga mundësia për të dhënë përgjigje më të shpejta, më të përshtatura dhe më të përgjegjshme ndaj komuniteteve.

Rekomandimi (95)19 nënvizon se kalimi i një përgjegjësie nga niveli vendor drejt një niveli më të lartë qeverisjeje nuk duhet të jetë rregull, por përjashtim i arsyetuar. Një ndërhyrje e tillë mund të justifikohet vetëm kur natyra e detyrës, përmasa e saj, kompleksiteti administrativ, kërkesat financiare apo nevoja për një standard të unifikuar e bëjnë më efektiv ushtrimin e funksionit nga një autoritet më i lartë. Në këtë mënyrë, subsidiariteti shërben si një mekanizëm ekuilibruues: nga njëra anë mbron autonominë dhe përgjegjësinë e njësive vendore, ndërsa nga ana tjetër lejon bashkërendimin dhe ndërhyrjen e nivelit qendror kur kjo është e domosdoshme për interesin publik.

Në mënyrë të përmbledhur, Rekomandimi (95)19 u kërkon shteteve që, gjatë organizimit të kompetencave publike, të vlerësojnë me kujdes nivelin më të përshtatshëm për ushtrimin e çdo funksioni, të shmangin centralizimin e panevojshëm, të forcojnë kapacitetet administrative dhe

financiare të autoriteteve vendore, si dhe të garantojnë që transferimi i përgjegjësisë të shoqërohet me burimet e nevojshme për zbatimin e tyre efektiv. Ai orienton gjithashtu shtetet që të krijojnë mekanizma të qartë konsultimi ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor, të sigurojnë transparencë në vendimmarrje dhe të përdorin subsidiaritetin si standard për reforma të qëndrueshme decentralizuese, të cilat i afrojnë shërbimet publike qytetarëve dhe rrisin besimin në institucionet demokratike.

Në kontekstin e kuadrit të brendshëm ligjor, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk e përdor shprehimisht termin “subsidiaritet”, por vendos bazën kushtetuese mbi të cilën ky parim gjen mbështetje, përmes parimit të decentralizimit të pushtetit dhe autonomisë vendore, të parashikuar në nenin 13 të saj. Kjo bazë kushtetuese krijon premisën që vendimmarrja publike dhe ushtrimi i funksioneve të mos përqendrohen vetëm në nivel qendror, por të organizohen në mënyrë të tillë që autoritetet vendore të kenë rol real në administrimin e çështjeve që lidhen drejtpërdrejt me komunitetet e tyre.

Në kuadrin tonë ligjor, parimi i subsidiaritetit u përmend shprehimisht në ligjin nr. 8652, datë 31.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”. Konkretisht, në nenin 4, pika 2, të këtij ligji përcaktohej se marrëdhëniet ndërmjet organeve të njësive të qeverisjes vendore dhe institucioneve të qeverisjes qendrore bazohen në parimin e subsidiaritetit, të konsultimit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta. Ky ligj e përkufizonte subsidiaritetin si parimi i kryerjes së funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë shtetasve, duke e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë këtë koncept me afërsinë institucionale ndaj qytetarit dhe me nevojën që shërbimet publike të organizohen aty ku nevojat shfaqen më qartë dhe mund të adresohen më shpejt.

Ligji nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, e zhvilloi më tej këtë parim duke e përditësuar dhe zgjeruar nocionin e subsidiaritetit në përputhje me filozofinë e reformës së vetëqeverisjes vendore. Ky ligj e përcakton subsidiaritetin si parimin e kryerjes së funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke marrë në konsideratë rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efijencës dhe të ekonomisë. Krahasuar me formulimin e ligjit të vitit 2000, theksi zhvendoset nga afërsia me “shtetasit” drejt afërsisë me “komunitetin”, duke e vendosur parimin në një kontekst më të gjerë social dhe territorial, si dhe duke mbajtur në konsideratë efijencën dhe ekonominë.

Kjo do të thotë se **subsidiariteti nuk kuptohet vetëm si afrim formal i kompetencave të qytetari**, por si një mënyrë për të siguruar që vendimet, shërbimet dhe përgjegjësitë publike të ushtrohen **nga niveli që njeh më mirë realitetin vendor**, ka mundësi të reagojë në mënyrë më të përshtatur dhe mund të japë llogari më drejtpërdrejt përpara komunitetit, atëherë **kur garantojnë kërkesat e efijencës dhe të ekonomisë**. Në këtë kuptim, ligji nr. 139/2015 nuk e prezanton për herë të parë parimin e subsidiaritetit në legjislacionin shqiptar, por e konsolidon atë si një standard themelor për ndarjen dhe ushtrimin e funksioneve në sistemin e vetëqeverisjes vendore.

Parimi i subsidiaritetit ka gjetur trajtim edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese. Nëpërmjet Vendimit nr. 29/2006 Gjykata ka interpretuar se:

“...Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka përshtatur atë koncept decentralizmi që i referohet rishtruktimit ose riorganizimit të pushtetit dhe që bën të mundur krijimin dhe funksionimin sipas parimit të subsidiaritetit të një sistemi bashkëpërgjegjësie të institucioneve të qeverisjes në nivel qendror dhe vendor. Ky koncept i përgjigjet

më mirë nevojës për një autonomi substanciale të qeverisjes vendore, aftësisë së kësaj të fundit për të lehtësuar pushtetin qendror si edhe dobisë për zgjidhjen e problemeve vendore... Në një sistem vetëqeverisës, parimi i subsidiaritetit kërkon që problemi të vështrohet në drejtim të anasjelltë, si çështje vendore që ka ndikim në interesin e përgjithshëm... Kompetencat, me të cilat ligji pajis organet e qeverisjes vendore, duhet të jenë të tilla që një pjesë e mirë e çështjeve publike të rregullohen sipas parimit të subsidiaritetit. E drejta ligjore për të rregulluar dhe menaxhuar çështje të caktuara publike duhet të ushtrohet nga organe që qëndrojnë sa më afër qytetarëve dhe të shoqërohet edhe me mjete efektive për konkretizimin e tyre.”

Në përfundim mund të themi se parimi i subsidiaritetit paraqitet si një nga shtyllat themelore të organizimit demokratik të pushtetit dhe të funksionimit efektiv të vetëqeverisjes vendore. Nga standardet ndërkombëtare të Këshillit të Evropës, te kuadri kushtetues dhe ligjor shqiptar, e deri te interpretimi i Gjykatës Kushtetuese, ky parim shfaqet si një orientim i qëndrueshëm për afrimin e vendimmarrjes me qytetarin dhe për ndërtimin e një marrëdhënieje më të ekuilibruar ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor. **Ai nuk nënkupton thjesht transferim mekanik kompetencash, por kërkon që çdo funksion publik të ushtrohet nga niveli më i përshtatshëm i qeverisjes, duke marrë parasysh afërsinë me komunitetin, kapacitetet institucionale, eficientë, ekonominë dhe përgjegjshmërinë.**

12.2 Tipologjia e funksioneve (të veta / të përbashkëta / të deleguara)

Pas trajtimit të parimit të subsidiaritetit, është e nevojshme të kuptohet se si ky parim merr formë konkrete në ndarjen dhe ushtrimin e funksioneve publike nga organet e qeverisjes vendore. Në praktikë, autonomia vendore nuk matet vetëm nga ekzistenca formale e kompetencave në ligj. Ajo vlerësohet mbi të gjitha nga përgjegjësia reale që i jepet autoritetit vendor, nga hapësira që ka për të vendosur në interes të komunitetit dhe nga mjetet që i vihen në dispozicion për ta përmbushur këtë përgjegjësi. Për këtë arsye, funksionet e njësive të vetëqeverisjes vendore ndahen zakonisht në tri kategori: funksione të veta, funksione të përbashkëta dhe funksione të deleguara.

Ky dallim ndihmon për të kuptuar më qartë se cili nivel qeverisjeje mban përgjegjësinë kryesore për një shërbim, ku ndërthuren rolet ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor, si dhe nëse kompetencat e transferuara shoqërohen me burime të mjaftueshme financiare, administrative dhe njerëzore për t’u ushtruar në mënyrë efektive.

Funksionet e veta të njësive vendore përfaqësojnë bërthamën më të rëndësishme të vetëqeverisjes vendore, sepse ato lidhen drejtpërdrejt me të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve vendore për të rregulluar dhe administruar, nën përgjegjësinë e tyre, një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike në interes të popullsisë vendore. Në frymën e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore të Këshillit të Evropës, këto funksione duhet të jenë të përcaktuara në Kushtetutë ose me ligj, të ushtrohen nga organe të zgjedhura në mënyrë demokratike dhe të shoqërohen me autonomi të mjaftueshme administrative e financiare. Megjithatë, kjo nuk i pengon bashkësitë vendore të marrin kompetenca me qëllime të posaçme, në përputhje me ligjin.

Kjo do të thotë se bashkitë nuk duhet të trajtohen thjesht si zbatues teknikë të politikave qendrore, por si institucione publike me përgjegjësi reale për shërbimet dhe vendimet që prekin jetën e përditshme të komunitetit, siç janë infrastruktura vendore, shërbimet publike bazë,

planifikimi urban, mjedisi vendor, arsimi parashkollor, kujdesi social në nivel komunitar dhe zhvillimi ekonomik lokal. Bashkësitë vendore gëzojnë, brenda ligjit, liri të plotë për të ushtruar iniciativën e tyre për çdo çështje që nuk është jashtë kompetencës së tyre apo që mund t'i ketë kaluar një autoriteti tjetër.

Funksionet e përbashkëta lindin në ato fusha ku interesi vendor ndërthuret me interesin rajonal ose kombëtar dhe ku zgjidhja efektive e çështjeve kërkon bashkërendim ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor. Ndarja e kompetencave nuk është gjithmonë e prerë në mënyrë të ngurtë, pasi disa shërbime publike kërkojnë standarde të unifikuara, financim të qëndrueshëm, kapacitete profesionale dhe koordinim më të gjerë territorial. Në këtë kategori mund të përfshihen fusha të tilla si mbrojtja civile, menaxhimi i mbetjeve, furnizimi me ujë, transporti publik, zhvillimi rajonal, mbrojtja e mjedisit ose shërbimet sociale që kërkojnë ndërhyrje të kombinuar.

Në Rekomandimin (95)19 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës theksohet se: *“...në rastet kur kompetencat ndahen ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes (raste të cilat duhet të kufizohen në minimumin e domosdoshëm), shtetet duhet të zhvillojnë, kur është e nevojshme, një sistem kontratash programore për zbatimin e detyrave përkatëse. Këto kontrata duhet të përcaktojnë qartë rolin dhe përgjegjësitë specifike të secilit nivel qeverisjeje, si dhe të përfshijnë klauzola që garantojnë mbrojtjen e vetëqeverisjes vendore dhe monitorimin e respektimit të këtij parimi”*. Në këtë kuptim, thelbi i funksioneve të përbashkëta është që bashkëpunimi të mos dobësojë autonominë vendore, por ta bëjë ushtrimin e saj më efektiv, duke ndarë qartë rolet, përgjegjësitë, financimin dhe mekanizmat e llogaridhënies.

Funksionet e deleguara, nga ana tjetër, janë përgjegjësi që i përkasin fillimisht një niveli tjetër qeverisjeje, zakonisht pushtetit qendror, por që u besohen organeve të qeverisjes vendore për t'u ushtruar në territorin e tyre. Si standard, delegimi i kompetencave është i pranueshëm vetëm kur bëhet mbi bazë ligjore të qartë, me përcaktim të saktë të detyrave, me hapësirë të arsyeshme për përshtatje vendore dhe, veçanërisht, me burime financiare, njerëzore dhe administrative të mjaftueshme për zbatimin e tyre. Nëse një funksion delegohet pa mjete efektive, ai rrezikon të kthehet në barrë për autoritetin vendor dhe të cenojë cilësinë e shërbimit ndaj qytetarëve.

Për këtë arsye, dallimi ndërmjet funksioneve të veta, të përbashkëta dhe të deleguara nuk është thjesht teknik, por ka rëndësi thelbësore për të kuptuar shkallën reale të autonomisë vendore, përgjegjësinë institucionale dhe zbatimin praktik të parimit se kompetenca duhet të shoqërohet me burimin financiar përkatës.

Kushtetuta jonë ofron garancitë maksimale për pushtetin vendor për të gëzuar autonominë vendore, duke qenë kështu pjesë e modeleve që e kanë bazuar ndarjen e kompetencave mes pushteteve pjesërisht në regjim konstitucional - përcaktimi i kompetencave drejtpërdrejt në Kushtetutë. Në vitin 2006, Gjykata Kushtetuese për këtë çështje u shpreh se:

“...megjithëse karakteristika e qeverisjes vendore, sipas Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, është kombinimi i regjimit konstitucional me devolucionin parlamentar, është pikërisht ekzistenca e kompetencave kushtetuese për pushtetin vendor që e ngre këtë të fundit në shkallën e njësisë vetëqeverisëse, duke mos e kuptuar atë si njësi thjesht vetadministruese. Gjithashtu, Kushtetuta nënkupton edhe respektimin e dy kriterëve të rëndësishme, ekskluzivitetin e kompetencës, sipas të cilit, në çështjet lokale nuk mund të përzihet shteti, dhe komplementaritetin,

kur njësitë vendore janë në pamundësi të zgjidhin çështjet e tyre, pushteti qendror angazhohet qoftë nëpërmjet ndihmës materiale-financiare, qoftë nëpërmjet delegimit të kompetencave të administratës shtetërore.”

Kushtetuta, në nenin 112 të saj, lejon delegimin e kompetencave me ligj ose me marrëveshje. Kushtetuta dhe ligji nr. 139/2015 kërkojnë që qeverisja qendrore t'i garantojë njërive të vetëqeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara. Kjo nuk e pengon bashkinë apo qarkun që të përdorin të ardhurat e tyre financiare për të përmirësuar shërbimin.

Krahasimi evropian tregon një gamë të gjerë modelesh të ndarjes së kompetencave, por me një logjikë të përbashkët: funksionet me ekonomi të forta shkalle (menaxhimi i mbetjeve, uji, transporti, planifikimi i territorit, mbrojtja civile) ushtrohen ose nga njësi mjaft të mëdha, ose nëpërmjet strukturave bashkëpunuese mbi nivelin bazë. Tabela e mëposhtme përmbledh se si shpërndahen disa funksione kyçe.

Tabela 12.1. Niveli tipik i ushtrimit të funksioneve kyçe në vendet e BE-së dhe implikimi për arkitekturën shqiptare. Burimi: literatura krahasuese (Këshilli i Evropës; “Division of Powers”).

Funksioni	Niveli tipik i ushtrimit në BE	Implikimi për Shqipërinë
Arsim bazë / parashkollor	Vendor (bashki), shpesh me standarde qendrore	I përshtatshëm vendor; kërkon barazim kostosh
Menaxhim mbetjesh	Ndërbashkiak / rajonal (ekonomi shkalle)	Kërkon bashkëpunim mbi nivelin e bashkisë
Furnizim me ujë / kanalizime	Ndërmarrje rajonale ose ndërbashkiake	Agregim shërbimi, jo fragmentim
Planifikim territori	Vendor me kornizë rajonale/kombëtare	Qarku mund të luajë rol koordinues
Mbrojtje civile / zjarrfikëse	Rajonal ose ndërbashkiak	Standarde të njësuara; mbulim i përbashkët
Zhvillim ekonomik rajonal	Rajonal (mbi bashkinë)	Forcimi i nivelit të dytë (qark/rajon)

Shumica e vendeve evropiane nuk i ushtrojnë funksionet me shkallë të lartë në nivelin më të vogël të mundshëm. Ato përdorin ose njësi bazë mjaft të mëdha (rruga e konsolidimit, që ndoqi Shqipëria në 2014), ose një shtresë bashkëpunimi ndërbashkiak/rajonale mbi bashkitë. Kjo logjikë është në përputhje me parimin e subsidiaritetit, i cili nuk kërkon domosdoshmërisht ushtrimin e çdo funksioni nga njësi më e vogël, por nga niveli më i afërt me qytetarin që është realisht i aftë ta përmbushë detyrën në mënyrë efektive, ekonomike dhe të përgjegjshme.

Në këtë këndvështrim, reforma territoriale e vitit 2014 në Shqipëri mund të lexohet si një përpjekje për të ndërtuar njësi bazë më të konsoliduara, ndërsa nevoja për bashkëpunim mbi nivelin e bashkisë mbetet e rëndësishme për funksionet që tejkalojnë kapacitetin individual të një bashkie. Përvoja evropiane mbështet më shumë thellimin e modelit aktual, forcimin e kapaciteteve vendore dhe ndërtimin e instrumenteve funksionale të bashkëpunimit ndërvendor, sesa rikthimin te njësitë e vogla dhe të fragmentuara, të cilat do ta bënin më të vështirë garantimin e shërbimeve cilësore dhe të qëndrueshme për komunitetet.

12.3 Parimi “kompetenca ndjek burimin financiar”

Parimi “kompetenca ndjek burimin financiar” është një kusht themelor që vetëqeverisja vendore të mos mbetet vetëm një koncept formal në ligj. Ai shpreh idenë se çdo përgjegjësi publike që i ngarkohet një bashkie duhet të shoqërohet me mjetet e nevojshme për ta ushtruar atë në mënyrë reale dhe të qëndrueshme. Këto mjete nuk janë vetëm financiare. Ato përfshijnë edhe kapacitetet administrative, burimet njerëzore, njohuritë teknike dhe mundësinë për të planifikuar shërbimin në përputhje me nevojat e komunitetit. Pa këtë mbështetje, kompetenca mbetet e parashikuar ligjërisht, por jo domosdoshmërisht e zbatueshme.

Ky parim lidhet ngushtë me standardet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sipas së cilës autoritetet vendore duhet të kenë burime financiare të përshtatshme dhe në raport të drejtë me përgjegjësitë që u janë dhënë nga Kushtetuta ose nga ligji. Gjithashtu, sipas Kartës kërkohet që sistemet financiare mbi të cilat mbështeten burimet që disponojnë bashkësitë vendore duhet të jenë të një natyre të shumëllojshme dhe evolutive, për t'u dhënë mundësi atyre të ndjekin në praktikë evolucionin real të kostove të ushtrimit të kompetencave të tyre.

Në këtë drejtim, Rekomandimi (2011)¹¹ i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës ka rëndësi të posaçme, sepse trajton drejtpërdrejt financimin e kompetencave të reja që autoritetet e nivelit më të lartë u japin autoriteteve vendore. Ai nis nga një parim i thjeshtë: një përgjegjësi e re nuk duhet t'i kalojë bashkisë pa mjetet e nevojshme për ta ushtruar atë. Kjo vlen si për funksionet e reja, ashtu edhe për zgjerimin e përgjegjësiave ekzistuese ose për detyrat që delegohen nga një nivel tjetër qeverisjeje. Nëse financimi nuk pasqyron koston reale të detyrës, transferimi mbetet i paplotë. Bashkia vendoset përpara qytetarëve si përgjegjëse për shërbimin, por pa pasur gjithmonë mundësinë reale për ta garantuar atë në cilësinë e kërkuar.

Për këtë arsye, rekomandimi u kërkon shteteve të krijojnë mekanizma të qartë përpara se një kompetencë e re t'i transferohet nivelit vendor. Së pari, duhet të vlerësohet kostoja reale e funksionit. Më pas, autoritetet vendore duhet të konsultohen në mënyrë kuptimplotë, sepse ato janë institucioni që do ta ushtrojë përgjegjësinë në terren. Financimi duhet të jetë transparent, i parashikueshëm dhe i lidhur me natyrën e detyrës që transferohet. Kur ndryshon ndarja e përgjegjësiave, duhet të rishikohen edhe burimet financiare përkatëse. Në këtë mënyrë, Rekomandimi (2011)¹¹ e forcon parimin “kompetenca ndjek burimin financiar” dhe e trajton atë si kusht për decentralizim të përgjegjshëm, për vetëqeverisje vendore reale dhe për shërbime publike që nuk mbeten të nënfinancuara.

Në këtë këndvështrim, financimi nuk është një element ndihmës i decentralizimit, por pjesë e pandashme e vetë kompetencës. Një bashki mund të mbajë përgjegjësi reale për një shërbim vetëm nëse ka mundësi ta planifikojë, ta administrojë dhe ta financojë atë. Në të kundërt, transferimi i funksioneve nga niveli qendror në atë vendor rrezikon të kthehet në një zhvendosje formale të detyrimit, pa krijuar kushtet për përmbushjen e tij në praktikë.

Në zbatim praktik, ky parim kërkon që çdo reformë decentralizuese dhe çdo kompetencë e re të shoqërohet që në fillim me një vlerësim të qartë të kostos. Duhet të dihet sa kushton ushtrimi i funksionit, cilat janë standardet minimale të shërbimit, çfarë kapacitetesh nevojiten dhe cili nivel qeverisjeje do të mbajë barrën financiare. Ky vlerësim është i domosdoshëm për të shmangur situatat kur bashkive u kalohen detyra të reja pa mbështetjen përkatëse buxhetore. Në raste të tilla, bashkitë detyrohen të zgjedhin ndërmjet uljes së cilësisë së shërbimit, krijimit të detyrimeve të prapambetura ose zhvendosjes së fondeve nga funksione të tjera të rëndësishme për komunitetin.

Rëndësia e këtij parimi ndihet drejtpërdrejt në jetën e përditshme të qytetarëve. Kur kompetencat dhe financimi nuk ecin së bashku, pasojat shfaqen te cilësia e shërbimeve publike: rrugë që nuk mirëmbahen rregullisht, shërbime sociale të kufizuara, infrastrukturë arsimore e pamjaftueshme, menaxhim i dobët i mbetjeve ose mungesë investimesh vendore. Për këtë arsye, çështja nuk është vetëm teknike apo buxhetore. Ajo lidhet me besimin e qytetarëve te institucionet, me barazinë territoriale në ofrimin e shërbimeve dhe me aftësinë e pushtetit vendor për t'u përgjigjur në mënyrë të ndershme ndaj përgjegjësive që ligji i ngarkon.

Për këtë arsye, çdo diskutim për ndarjen e funksioneve ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor duhet të shoqërohet me një pyetje të thjeshtë: kush e financon funksionin dhe a janë burimet të mjaftueshme për ta ushtruar atë? Nëse përgjegjësia vendore nuk shoqërohet me financim të parashikueshëm dhe të qëndrueshëm, autonomia dobësohet në praktikë. E kundërta ndodh kur kompetencat mbështeten me burime të qarta, të mjaftueshme dhe të përdorshme nga vetë autoritetet vendore.

Autonomia vendore dhe decentralizimi janë parime të garantuara nga Kushtetuta dhe dimensionin e decentralizimit financiar është po aq i rëndësishëm sa aspekti politik dhe administrativ. Kushtetuta në nenin 112 parashikon se njësive të qeverisjes vendore mund t'u delegohen me ligj kompetenca të administratës shtetërore dhe shpenzimet që kryhen për ushtrimin e delegimit përballohen nga shteti. Gjithashtu, sanksionohet se organeve të qeverisjes vendore mund t'u vihen detyrime vetëm në përputhje me ligjin ose sipas marrëveshjeve që ato lidhin. Shpenzimet që lidhen me detyrimet që u vihen me ligj organeve të qeverisjes vendore përballohen nga Buxheti i Shtetit. Në të njëjtën frymë, ligji nr. 139/2015 parashikon se, kur njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë funksionet e deleguara, 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).

Në përfundim, parimi “kompetenca ndjek burimin financiar” ka ndikim të drejtpërdrejtë në mënyrën se si vlerësohet dhe zbatohet reforma administrativo-territoriale. Konsolidimi territorial i bashkive në 2014 krijoi mundësi më të mira për administrim, planifikim dhe ofrim shërbimesh në një shkallë më të qëndrueshme. Megjithatë, madhësia e njësive vendore, në vetvete, nuk mjafton për të garantuar suksesin e reformës. Nëse funksionet e transferuara nuk shoqërohen me financim të mjaftueshëm, me personel të kualifikuar dhe me instrumente të qarta zbatimi, bashkitë mbeten të kufizuara në aftësinë e tyre për t'u përgjigjur nevojave të komunitetit. Prandaj, zbatimi i këtij parimi është kusht që reforma në proces të mos trajtohet thjesht si ndryshim harte, por të kthehet në përmirësim real të qeverisjes vendore, të cilësisë së shërbimeve dhe të besimit të qytetarëve te institucionet më pranë tyre.



13

Kapitulli 13. Harta aktuale e funksioneve

13.1 Funksionet sipas Ligjit nr. 139/2015 (~42 funksione)

Ligji nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar, është baza kryesore ligjore që përcakton çfarë duhet të bëjnë bashkitë në Shqipëri. Bashkitë nuk shihen thjesht si struktura që zbatojnë vendime të marra në nivel qendror. Ato mbajnë përgjegjësi konkrete për shërbime që qytetarët i prekin çdo ditë: rrugë, ujë, ndriçim, hapësira publike, shërbime sociale, mjedis, zhvillim vendor dhe siguri. Për këtë arsye, analiza e funksioneve të parashikuara nga ligji është një pikë e rëndësishme nisjeje për të kuptuar rolin real që i është dhënë bashkive në sistemin e vetëqeverisjes vendore.

Ndërsa për qarkun, ligji nr. 139/2015 parashikon një rol më të kufizuar dhe më koordinues (në përputhje me parashikimet kushtetuese). Sipas nenit 31, qarku është përgjegjës për ndërtimin dhe zbatimin e politikave rajonale, si dhe për harmonizimin e tyre me politikat shtetërore në nivel qarku. Përveç këtyre përgjegjësi, ai mund të ushtrojë edhe çdo funksion tjetër që i jepet me ligj. Në praktikë, qarku mund të marrë përsipër edhe funksione që i delegohen nga një ose më shumë bashki brenda territorit të tij, kur kjo bëhet mbi bazën e një marrëveshjeje ndërmjet palëve. Kjo e vendos qarkun kryesisht në rolin e një strukture bashkërenduese ndërmjet bashkive dhe nivelit qendror, veçanërisht për çështje që kanë karakter rajonal ose kërkojnë koordinim përtej kufijve të një bashkie të vetme.

Gama e madhe e funksioneve që duhet të ushtrojnë bashkitë sipas ligjit nr. 139/2015 është shoqëruar me probleme në ushtrimin e tyre në praktikë. Disa nga këto probleme lidhen me paqartësi në kuadrin ligjor sektorial. Nga ana tjetër, bashkitë u përballën me burime financiare dhe njerëzore të kufizuara.

Një nga gjetjet kryesore të raportit *The Performance of Functions in Albanian Municipalities* është se bashkitë shqiptare i ushtrojnë përgjithësisht funksionet e tyre ligjore në një nivel të kënaqshëm, por zbatimi nuk është i njëtrajtshëm në të gjitha fushat dhe në të gjitha bashkitë. Raporti vlerëson se shumica e funksioneve të parashikuara nga ligji nr. 139/2015 arrijnë nivele “të kënaqshme” ose “të mira” zbatimi, çka tregon se reforma administrativo-territoriale krijoi një bazë më të fortë për ushtrimin e përgjegjësi vendore.

Tabela 13.1. Funksionet e bashkive sipas Ligjit nr. 139/2015.

Neni	Fusha	Nr.	Funksioni
23	Infrastruktura dhe shërbimet publike	1	Prodhimi, trajtimi, transmetimi dhe furnizimi me ujë të pijshëm
		2	Mbledhja, largimi dhe trajtimi i ujërave të ndotura
		3	Mbledhja dhe largimi i ujërave të shiut dhe mbrojtja nga përmbytjet në zonat e banuara
		4	Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve vendore dhe sinjalizimit rrugor, trotuareve dhe shesheve publike vendore
		5	Ndriçimi i mjediseve publike
		6	Transporti publik vendor
		7	Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e varrezave publike, si dhe garantimi i shërbimit publik të varrimit
		8	Shërbimi i dekorit publik

Neni	Fusha	Nr.	Funksioni
		9	Parqet, lulishtet dhe hapësirat e gjelbra publike
		10	Mbledhja, largimi dhe trajtimi i mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake
		11	Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor parauniversitar, me përjashtim të shkollave profesionale
		12	Administrimi dhe rregullimi i sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe çerdhe
		13	Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e ndërtesave të shërbimit parësor shëndetësor dhe zhvillimi i aktiviteteve edukuese e promovuese në nivel vendor, që lidhen me mbrojtjen e shëndetit, si dhe administrimi i qendrave e i shërbimeve të tjera në fushën e shëndetit publik
		14	Planifikimi, administrimi, zhvillimi dhe kontrolli i territorit
24	Shërbimet sociale	1	Krijimi dhe administrimi i shërbimeve sociale në nivel vendor, për shtresat në nevojë, personat me aftësi të kufizuara, fëmijët, gratë etj.
		2	Ndërtimi dhe administrimi i banesave për strehimin social
		3	Ndërtimi dhe administrimi i qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore
		4	Krijimi, në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për mirëqenien sociale, i fondit social për financimin e shërbimeve
25	Kultura, sporti dhe shërbimet argëtuese	1	Zhvillimi, mbrojtja dhe promovimi i vlerave e i trashëgimisë kulturore me interes vendor, si dhe administrimi i objekteve përkatëse
		2	Organizimi i aktiviteteve kulturore dhe promovimi i identitetit kombëtar e lokal
		3	Zhvillimi, mbrojtja dhe promovimi i bibliotekave e ambienteve për lexim
		4	Organizimi i aktiviteteve sportive, çlodhëse e argëtuese, zhvillimi dhe administrimi i institucioneve e objekteve përkatëse
26	Mbrojtja e mjedisit	1	Sigurimi, në nivel vendor, i masave për mbrojtjen e cilësisë së ajrit, tokës dhe ujit nga ndotja
		2	Sigurimi, në nivel vendor, i masave për mbrojtjen nga ndotja akustike
		3	Zhvillimi i aktiviteteve edukuese dhe promovuese, në nivel vendor, që lidhen me mbrojtjen e mjedisit
27	Bujqësia, zhvillimi rural, pyjet, kullotat publike, natyra dhe biodiversiteti	1	Administrimi, shfrytëzimi dhe mirëmbajtja e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit, të transferuar në pronësi të bashkisë
		2	Administrimi dhe mbrojtja e tokave bujqësore dhe kategorive të tjera të resurseve
		3	Krijimi dhe administrimi i sistemit vendor të informacionit dhe këshillimit bujqësor e rural
		4	

Neni	Fusha	Nr.	Funksioni
			Krijimi dhe administrimi i skemave vendore të granteve për bujqësinë e zhvillimin rural
		5	Administrimi i fondit pyjor dhe kullosor publik
		6	Mbrojtja e natyrës e e biodiversitetit
28	Zhvillimi ekonomik vendor	1	Hartimi i planeve strategjike të zhvillimit e i programeve për zhvillimin ekonomik vendor
		2	Ngritja dhe funksionimi i tregjeve publike dhe i rrjetit të tregtisë
		3	Mbështetja për zhvillimin e biznesit të vogël, nëpërmjet veprimtarive nxitëse (panaire, reklama)
		4	Organizimi i shërbimeve në mbështetje të zhvillimit ekonomik vendor (informacion, aktivitete promovuese, asete publike)
		5	Publikimi i broshurave informative, krijimi i portaleve me profil ekonomik
		6	Dhënia e granteve financiare për mbështetjen e aktiviteteve të biznesit të vogël e të mesëm
29	Siguria publike	1	Mbrojtja civile, në nivel vendor, dhe administrimi i strukturave përkatëse
		2	Garantimi i shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimi i strukturave përkatëse
		3	Garantimi i mbarëvajtjes së marrëdhënieve në komunitet, parandalimi dhe ndërmjetësimi për zgjidhjen e konflikteve
		4	Parandalimi i kundërvajtjeve administrative, forcimi, inspektimi dhe monitorimi i zbatimit të rregulloreve e akteve

13.2 Funksionet e reja ose të transferuara pas 2014-s

Reforma e vitit 2014/2015 nuk ishte thjesht një ribashkim njësisht: ajo u shoqërua me transferimin e një grupi funksionesh të reja te bashkitë, nëpërmjet ligjit nr. 139/2015 për vetëqeverisjen vendore.

Tabela 13.2. Fushat kryesore të funksioneve të reja ose të transferuara te bashkitë pas vitit 2014.

	Fusha	Çfarë funksionesh përfshin	Baza ligjore
1	Arsimi bazë dhe parashkollor	Kopshtet dhe çerdhet + staf mbështetës; ndërtim/mirëmbajtje objektsh	Ligji 139/2015, neni 23/12
2	Arsimi parauniversitar	<i>Vetëm mirëmbajtja/infrastruktura e ndërtesave arsimore + shërbime ndihmëse (jo stafi mësimor)</i>	Ligji 139/2015, neni 23/11
3	Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi (MZSH)	Shërbimi i zjarrfikësve në territorin e bashkisë	Ligji 139/2015 (funksionet e veta)
4	Administrimi i pyjeve dhe kullotave	Menaxhimi i fondit pyjor/kullosor vendor	Ligji 139/2015, neni 27; dhe Ligji 57/2020 “Për pyjet”
5		Rrugët rurale brenda territorit	

	Fusha	Çfarë funksionesh përfshin	Baza ligjore
	Mirëmbajtja e rrjetit rrugor rural		Ligji 139/2015, neni 23/4 (rrugët lokale)
6	Shërbimet/qendrat sociale	Shërbime sociale bazë: identifikim rastesh, shërbime komunitare, referime	Ligji 139/2015, neni 24
7	Qendra sportive	Administrim/funksionim i objekteve sportive	Ligji 139/2015, neni 25 (kultura, sporti, argëtimi)
8	Korpuse konviktesh universitare	Mirëmbajtje/administrim i konvikteve të transferuara	Transferte specifike (dokumentet nuk citojnë nen të veçantë)
9	Ujitja dhe kullimi	Menaxhimi i infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit	Ligji 139/2015, neni 27

Sipas raportit *The Performance of Functions in Albanian Municipalities*, një pjesë e konsiderueshme e funksioneve vijon të zbatohet në mënyrë të pamjaftueshme ose vetëm pjesërisht. Kjo tregon se sfida kryesore nuk lidhet vetëm me parashikimin formal të funksioneve në ligj, por me aftësinë reale të bashkive për t'i ushtruar ato në praktikë, sidomos kur kërkohen kapacitete më të mëdha institucionale, teknike dhe financiare. Funksionet si shërbimet publike bazë, kultura, sporti, mbrojtja civile dhe siguria publike kanë përgjithësisht bazë më të qartë ligjore. Ndërkohë, arsimi parashkollor, planifikimi territorial, shërbimet sociale, mbetjet dhe bujqësia vuajnë nga mbivendosje përgjegjësish ose ndarje jo e qartë ndërmjet pushtetit vendor dhe atij qendror.

Një tjetër raport, që analizon zbatimin e ligjit nr. 139/2015 (ISP, IDRA), evidenton si problem kryesor mospërputhjen ndërmjet kompetencave të parashikuara në kuadrin ligjor dhe kapaciteteve reale administrative, vendimmarrëse e institucionale që njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë për t'i ushtruar ato në mënyrë efektive. Sipas raportit, bashkitë përballen me kufizime që vijnë nga ndërhyrjet e nivelit qendror, legjislacioni sektorial, institucionet e dekoncentruara dhe mungesa e mekanizmave të qartë të konsultimit dhe koordinimit ndërqeveritar (fushat më të prekura: arsimi parauniversitar, bujqësia, pyjet, ujitja dhe kullimi, administrimi i territorit, turizmi dhe plazhet, shëndetësia, monumentet e kulturës, inspektoratet, mjedisi dhe mbrojtja e konsumatorit).

Në lidhje me kapacitetet e bashkive, në raport theksohet se ligji nr. 139/2015 dhe legjislacioni sektorial i trajtojnë bashkitë në mënyrë uniforme, pavarësisht madhësisë, kapaciteteve dhe specifikave territoriale. Në praktikë, bashkitë e mëdha raportojnë kapacitete më të plota, staf më të specializuar dhe ushtrim më të gjerë të shërbimeve; ndërsa bashkitë e vogla raportojnë mungesë specialistësh, vështirësi në ofrimin e disa shërbimeve dhe varësi më të madhe nga niveli qendror.

Tabela e mëposhtme përmbledh gjendjen për pesë funksionet kryesore të transferuara.

Tabela 13.3. Funksionet kryesore të transferuara te bashkitë me Ligjin nr. 139/2015: arritjet dhe sfidat.
Burimi: korniza ligjore dhe raportet e performancës vendore.

Funksioni i transferuar	Arritjet pas reformës	Sfida e mbetur
Pyjet dhe kullotat	Menaxhim më i afërt me territorin; planifikim vendor	Kapacitete teknike e monitoruese të kufizuara në njësitë e vogla
Ujitja dhe kullimi		

Funksioni i transferuar	Arritjet pas reformës	Sfida e mbetur
	Investime të rritura; përgjegjësi e qartësuar vendore	Mirëmbajtje e kushtueshme; bashkërendim ndërbashkiak i nevojshëm
Arsimi parashkollor (çerdhe/kopshte)	Zgjerim aksesit; integrim me planifikimin social vendor	Pabarazi cilësie qytet-fshat; kosto për frymë e lartë në zonat e rralla
Rrugët rurale	Përmirësim i lidhjeve brenda zonave funksionale	Volum i madh aktivesh; financim i pamjaftueshëm mirëmbajtjeje
Mbrojtja nga zjarri (MZSH)	Standardizim shërbimi; mbulim më i gjerë territorial	Mbulim i pabarabartë; kërkon shkallë dhe bashkëpunim

Nga shqyrtimi i funksioneve të transferuara del qartë se transferimi i përgjegjësiave te bashkitë ka afruar vendimmarrjen me territorin dhe ka krijuar më shumë mundësi që nevojat vendore të identifikohen më shpejt. Kjo ka pasur efekte pozitive sidomos në bashkitë e mëdha, ku administrata është më e konsoliduar, stafi më i specializuar dhe baza financiare më e qëndrueshme. Në këto raste, disa shërbime janë organizuar më mirë dhe janë lidhur më natyrshëm me planifikimin vendor. Megjithatë, i njëjti rezultat nuk vërehet në të gjitha bashkitë. Njësitë më të vogla, veçanërisht ato me territor të gjerë rural, me popullsi të shpërndarë dhe me të ardhura të kufizuara, hasin vështirësi të dukshme për të mbajtur të njëjtin standard shërbimi. Kjo ndihet më fort te funksionet që kërkojnë njohuri teknike, ndërhyrje të vazhdueshme dhe pajisje të specializuara, si administrimi i pyjeve dhe kullotave, mbrojtja nga zjarri, ujët dhe kullimi apo mirëmbajtja e infrastrukturës rurale.

Problemi nuk qëndron vetëm te mënyra se si janë ndarë funksionet në ligj, sepse kalimi i shumë funksioneve në nivel vendor është në përputhje me parimin e subsidiaritetit dhe me nevojën për qeverisje më pranë qytetarit. Vështirësia kryesore shfaqet te hendeuku ndërmjet përgjegjësiave që u janë ngarkuar bashkive dhe kapaciteteve reale që ato kanë për t'i ushtruar. Për këtë arsye, zgjidhja nuk duhet kërkuar thjesht te rikthimi i funksioneve në nivel qendror, as te copëzimi i mëtejshëm i njësive vendore.

Një qasje më e qëndrueshme është forcimi i kapaciteteve aty ku funksionet kërkojnë shkallë më të madhe organizimi. Kjo mund të bëhet përmes marrëveshjeve ndërbashkiake, strukturave të përbashkëta të shërbimit, mbështetjes teknike rajonale dhe standardeve të diferencuara sipas kapacitetit të bashkive. Në këtë kuptim, thellimi i reformës nuk nënkupton vetëm rishikim harte, por ndërtim mekanizmash që i bëjnë funksionet të ushtrueshme në praktikë dhe shërbimet më të qëndrueshme për qytetarët.

Në kuadër të thellimit të reformës, krijimi i rajoneve në Shqipëri duhet të konsiderohet si një ndër drejtimet me përparësi. Kjo nuk duhet parë thjesht si shtim i një niveli të ri administrativ, por si një mundësi për të ndërtuar një hallkë më funksionale ndërmjet pushtetit qendror dhe bashkive. Shumë nga çështjet me të cilat përballen sot bashkitë nuk ndalen brenda kufijve administrativë të një njësie të vetme. Ato prekin terriore më të gjera, lidhin disa komunitete me njëri-tjetrin dhe kërkojnë zgjidhje që nuk mund të ndërtohen vetëm me burimet e një bashkie të vetme.

Zhvillimi i zonave industriale, menaxhimi i mbetjeve, zhvillimi ekonomik rajonal, transporti, mbrojtja civile, shërbimet sociale të specializuara, mbrojtja e mjedisit, planifikimi i zhvillimit të pyjeve, strategjitë për zhvillimin e turizmit, planifikimi territorial janë disa nga fushat ku nevoja për koordinim bëhet veçanërisht e dukshme dhe është e domosdoshme një qasje rajonale.

Në këto raste, një qasje e fragmentuar rrezikon të prodhojë zgjidhje të pjesshme, kosto më të larta dhe shërbime jo të barabarta për qytetarët. Për këtë arsye, këto funksione kërkojnë shpesh një shkallë më të gjerë organizimi, kapacitete teknike më të specializuara dhe një bashkërendim të qëndrueshëm ndërinstytucional, në mënyrë që vendimarrja të jetë më e mirë, investimet të jenë më të përdorshme dhe shërbimet të arrijnë më drejt te komunitetet.

Në këtë kuptim, rajonet mund të shërbejnë si struktura mbështetëse dhe bashkërenduese, duke ndihmuar bashkitë, sidomos ato më të vogla dhe me kapacitete më të kufizuara, të ushtrojnë më mirë funksionet që sot i kanë të vështira për t'i përmbushur të vetme. Një rol i tillë do të ishte i rëndësishëm edhe për hartimin dhe zbatimin e projekteve ndërbashkiake, hartimin e planeve strategjike të zhvillimit, për krijimin e ekipeve teknike të përbashkëta dhe për rritjen e aftësisë së vendit për të përthithur fonde nga programet ndërkombëtare dhe të Bashkimit Evropian, si dhe koordinim më të mirë me pushtetin qendror. Për më tepër, forcimi i nivelit rajonal do ta ndihmonte Shqipërinë të përafrojë më mirë organizimin e saj territorial me kërkesat e procesit të integritetit evropian, veçanërisht në kuadër të Kapitullit 22 për Politikën Rajonale dhe Koordinimin e Instrumenteve Strukturore.

13.3 Ushtrimi i funksioneve në praktikë: implikimet ligjore

Ligji nr. 139/2015 përfshin 41 funksione/kompetenca të bashkive që duhet të harmonizoheshin me legjislacionin sektorial përkatës. Legjislacioni sektorial përbëhej nga ligji dhe aktet nënligjore përkatëse. Evidentimi i legjislacionit sektorial që duhet t'i nënshtrohej rishikimit u pasqyrua në dokumentin “*Matrica e Kompetencave të Vetëqeverisjes Vendore*”. Matrica identifikoi **102 rekomandime konkrete për plotësimin e kuadrit ligjor e nënligjor**, në funksion të ushtrimit efektiv nga bashkitë të kompetencave të përcaktuara. Vetëm 15 nga 102 rekomandime (rreth 15%) lidhen realisht me transferimin e kompetencave te bashkitë. Matrica u shndërrua në instrument zyrtar politikëbërjeje nëpërmjet Urdhrit të Kryeministrit nr. 101, datë 03.07.2019, “*Për miratimin e akteve nënligjore nga Ministritë e Linjës, sipas fushës së përgjegjësisë shtetërore, për funksionet e deleguara të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore*”.

Pesë vjet më vonë, Raporti “*Matrix of Competencies: An Analysis of its Implementation 2019–2024*”, i hartuar nga projekti EU4GoodGovernance në bashkëpunim me Ministrin e Shtetit për Pushtetin Vendor dhe AMVV-në, vlerëson shkallën e zbatimit të këtyre 102 rekomandimeve, të ndara në 7 fusha kryesore. **Gjetja kryesore është se vetëm 53 rekomandime (52%) konsiderohen të përmbushura plotësisht, 16 (16%) janë “në proces”, ndërsa 33 (rreth 30%) nuk janë realizuar fare, një ecuri që raporti e vlerëson si “të kufizuar në mënyrë të kënaqshme”.** Këto shifra reflektojnë nivelin e plotësimit dhe harmonizimit të legjislacionit sektorial me Ligjin nr. 139/2015. Plotësimi tërësor i legjislacionit është **parakusht thelbësor** që NJVV-të të ushtrojnë funksionet dhe kompetencat e tyre tërësisht. Prandaj, mosplotësimi tërësor i kuadrit ligjor pothuajse 9 vite pas reformës administrativo-territoriale mbetet një gjetje domethënëse mbi arsyen përse bashkitë nuk kanë mundur të ushtrojnë me efektivitet të gjitha funksionet/kompetencat. Mosplotësimi i kuadrit ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe në (mos)financimin e funksionit/kompetencës.

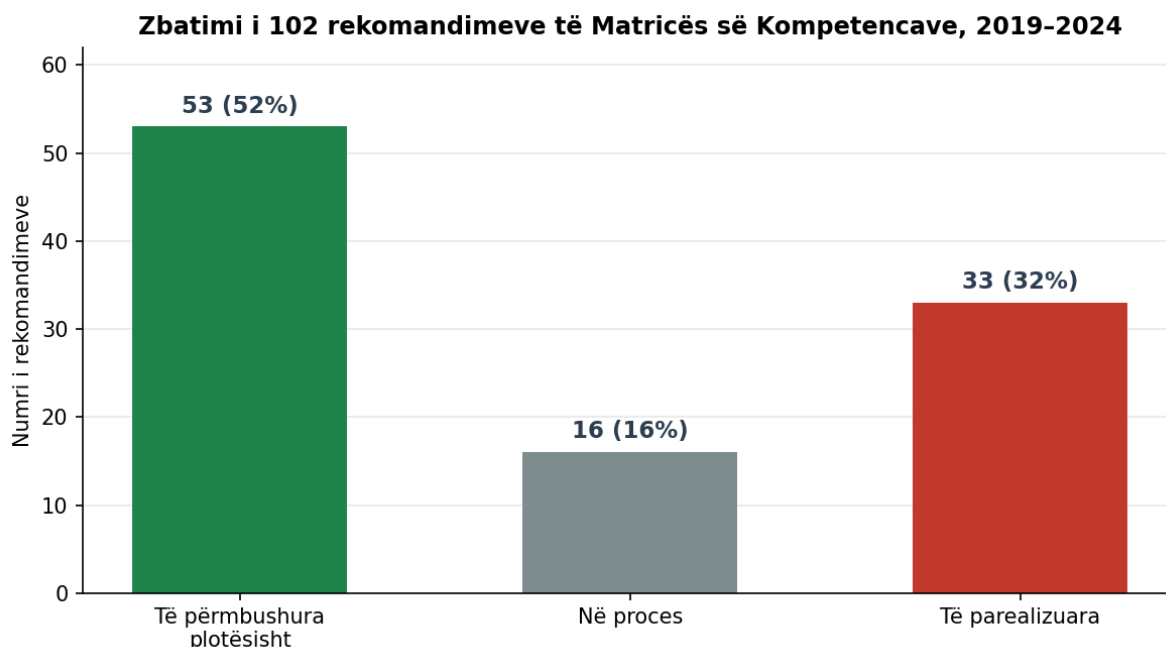


Figura 13.1. Zbatimi i 102 rekomandimeve të Matricës së Kompetencave të Vetëqeverisjes Vendore, 2019–2024. Burimi: EU4GoodGovernance, “Matrix of Competencies: An Analysis of its Implementation 2019–2024”.

Analiza sipas funksioneve/kompetencave

Infrastruktura dhe shërbimet publike

Kjo ka qenë fusha që kërkonte më shumë rishikim në legjislacion. Harmonizimi përfshinte ndërhyrje në legjislacionin që rregullonte: furnizimin me ujë e trajtimin e ujërave të zeza, mbrojtjen nga përmbytjet, rrugët e hapësirat publike, ndriçimin publik, transportin publik, varrezat, mbetjet urbane, arsimin parauniversitar, kopshtet/çerdhet, shëndetësinë parësore, planifikimin territorial. Tri nën-kategori mbeten veçanërisht problematike:

Furnizimi me ujë dhe trajtimi i ujërave të ndotura: Reforma e thellë e sektorit të ujit (nisur në 2021) ka ndryshuar rrënjësisht realitetin ligjor: ligji nr. 29/2024, “Për burimet ujore” (hyrë në fuqi më 25.10.2024), shfuqizoi ligjin nr. 111/2012, ndërsa VKM nr. 302/2022 riorganizoi 61 shoqëritë e ujësjellës-kanalizimeve në 15 shoqëri rajonale, të zotëruara 51% nga MIE dhe 49% nga bashkitë. Për rrjedhojë, furnizimi me ujë dhe trajtimi i ujërave të ndotura nuk është më një kompetencë vendore, **duke bërë që parashikimi në nenin 23, pika 1 (“Prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pijshëm”) të humbasë vlerën ligjore.**

Kujdesi shëndetësor parësor: ligji nr. 139/2015 ia jep bashkive kompetencën për ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e objekteve të kujdesit shëndetësor parësor (neni 23, pika 13), **por ligji nr. 10107/2009, “Për kujdesin shëndetësor”, nuk përcakton mënyrën se si bashkitë e ushtrojnë këtë kompetencë.** Si rrjedhojë, kjo kompetencë ka mbetur “vetëm në letër”. Arsyet kryesore për mosharmonizimin e legjislacionit lidhen me qasjen e qeverisjes qendrore, sipas së cilës kujdesi shëndetësor parësor, duke qenë në vetvete funksion sensitiv në popullatë, duhet të jetë kompetencë ekskluzive e saj. Vetëm qeverisja qendrore konsiderohet e pajisur me kapacitetin për të ushtruar këto kompetenca që garantojnë uniformitetin në zbatim. Kjo lidhet

gjithashtu me mungesën e besimit tek kapacitetet e qeverisjes vendore, veçanërisht në bashkitë e mesme dhe të vogla.

Menaxhimi i mbetjeve: miratimi i Planit Kombëtar për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve (VKM nr. 418, datë 27.5.2020) ridrejtoi politikat ekzistuese, **duke e lënë pa objekt parashikimin në nenin 23, pika 10 (Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake)**. Në tetor 2025 është miratuar ligji i ri nr. 57/2025, “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve”.

Ligji i ri ka për qëllim krijimin e një sistemi të menaxhimit të integruar të mbetjeve, për të garantuar mbrojtjen e mjedisit dhe shëndetit të njeriut dhe për të siguruar përdorimin me efikasitet të burimeve për kalimin në modelin e ekonomisë qarkulluese, për të cilat Shqipëria ka marrë angazhime në bazë të direktivës përkatëse të Bashkimit Evropian. Bashkitë janë përgjegjëse për organizimin dhe funksionimin e ndarjes së mbetjeve në burim dhe grumbullimin e diferencuar të tyre si pjesë e sistemit të menaxhimit të integruar të mbetjeve në territorin nën juridiksionin e tyre. Kompetencat kryesore të bashkive janë:

- grumbullimi i diferencuar i mbetjeve sipas rrymave të caktuara të mbetjeve;
- ngritja e sistemit bashkiak të grumbullimit të mbetjeve dhe përcaktimi i rregullave të grumbullimit, pikave të grumbullimit, pikave të magazinimit të përkohshëm dhe të stacioneve të transferimit të mbetjeve dhe, në përgjithësi, i vendndodhjes së infrastrukturës së nevojshme për menaxhimin e integruar të mbetjeve brenda territorit të bashkisë;
- monitorimi dhe kontrolli i territorit të bashkisë për parandalimin dhe mbikëqyrjen e hedhjes së paligjshme të mbetjeve në vende të paautorizuara ose krijimit të venddepozitimeve të paligjshme dhe, në bashkërendim me organet kompetente, marrja e masave për ndëshkimin e paligjshmërisë;
- përcaktimi i zërave të shërbimeve të menaxhimit të mbetjeve bashkiake në bazë të nevojave dhe infrastrukturës për rritjen e performancës së shërbimit;
- raportimi pranë AKEM-it i statistikave vjetore të mbetjeve të krijuara në territorin e tyre.

Miratimi i ligjit do të pasohet nga miratimi i një plani të përgjithshëm për menaxhimin e integruar të mbetjeve, për të adresuar, ndër të tjera, edhe aspekte që kanë të bëjnë me ndarjen në burim me dy rryma, që lidhet ngushtësisht edhe me pasjen e infrastrukturës fundore të dedikuar, si stacionet e kompostimit dhe infrastruktura e riciklimit, në mënyrë që të krijohet elementi i ekonomisë qarkulluese.

Ndërkohë që kuadri ligjor për ndriçimin publik, administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe çerdhe, varrezat dhe planifikimin territorial është plotësuar tërësisht. Ndërhyrjet në këto legjislacione kanë pasur karakter harmonizues dhe plotësues dhe kanë ndihmuar në ushtrimin efektiv të këtyre kompetencave/funksioneve.

Shërbimet sociale

Shfuqizimi i ligjit nr. 9355/2005 u pasua me miratimin e ligjit nr. 57/2019, si dhe VKM nr. 150/2019 (metodologjia e shpërndarjes së Fondit Social). Pothuajse i gjithë kuadri ligjor për strehimin social është i plotësuar. Por prokurimi i shërbimeve sociale përbën një sfidë për bashkitë. Deri në mars 2024, legjislacioni i prokurimit publik (ligji nr. 162/2020) nuk e njihte “shërbimin social” si kategori të kontraktueshme “punëve, mallrave dhe shërbimeve” me subjekte jopublike (OJF, ofrues privatë), duke penguar bashkitë të kontraktojnë shërbime edhe pse kishin bazën ligjore për ta bërë këtë (Fondi Social). **Ndryshimet e marsit 2024 dhe miratimi i Dokumenteve Standarde të Tenderit (shtator 2024) e adresuan këtë boshllëk.**

Megjithatë, edhe pse kuadri ligjor tashmë është i plotë dhe NJVV-të mund të vazhdojnë ligjërisht me prokurimin e shërbimeve sociale, disa pengesa mund ta rrezikojnë këtë proces. Ende nuk janë nxjerrë udhëzime apo manuale për hartimin e specifikimeve teknike/termave të referencës për prokurimin e shërbimeve sociale. Së dyti, kostimi i shërbimeve sociale mbetet një çështje e rëndësishme, pasi deri tani nuk është miratuar asnjë metodologji zyrtare. Së treti, nuk është e qartë se çfarë lloj kriteresh specifike mund të përdorin NJVV-të, apo institucione të tjera publike, për vlerësimin teknik dhe financiar të ofertuesve, pasi Dokumentacioni Standard i Tenderit e lë këtë në diskrecion të autoritetit kontraktor. Duke pasur parasysh sa më sipër, ekzistojnë ende vështirësi për NJVV-të kur prokurojnë shërbime sociale.

Kultura, sporti dhe argëtimi. Ligji nr. 27/2018, “Për trashëgiminë kulturore dhe muzetë”, ka në përmbajtje 278 nene dhe delegon miratimin e 46 akteve nënligjore. Jo të gjitha këto akte nënligjore kanë lidhje direkte me kompetencat e NJVV-ve. Monumentet e klasifikuara si “kombëtare” mbeten kompetencë e qeverisjes qendrore; bashkive u mbetet vetëm administrimi i “monumenteve të tjera” (muze etj.). Transferimi i kompetencave për monumentet kombëtare (kështjella etj.) nuk ka ndodhur. Trashëgimia kulturore nuk shihet ende si funksion vendor me potencial për zhvillim ekonomik lokal, çështje e ngritur edhe nga Strategjia e Decentralizimit 2023–2030.

Mbrojtja e mjedisit

Megjithëse legjislacioni sektorial është ndryshuar që nga viti 2019, asnjë prej këtyre ndryshimeve që sugjeronte Matrica e Kompetencave nuk është plotësuar. Rekomandimet përfshinin shfuqizimin e pikës 12 të VKM nr. 633, datë 26.10.2018 (që i ngarkon bashkive monitorimin e emetimeve të automjeteve, kompetencë që sipas legjislacionit të transportit i takon MIE-s), si dhe dy rekomandime për zgjerimin e kompetencave të bashkive lidhur me cilësinë e ajrit dhe mbrojtjen e mjedisit në përgjithësi.

Bujqësia, zhvillimi rural, pyjet e kullotat, natyra dhe biodiversiteti

Administrimi i infrastrukturës së ujitjes-kullimit vlerësohet si funksion i mirërregulluar. Përfaqësues të bashkive në shumë forume sugjerojnë transferimin e mirëmbajtjes së të ashtuquajturave “kanale të nivelit të tretë” te bashkitë, si entiteti më i afërt me qytetarët. Mirëmbajtja e tyre përfshin bashkëpunimin mes fermerëve fqinjë, i cili mund të sigurohet nga bashkitë.

Administrimi i pyjeve/kullotave është pothuajse i plotësuar nga pikëpamja e akteve nënligjore. Nga ana tjetër, administrimi dhe mbrojtja e tokës bujqësore mbetet ende e parregulluar tërësisht me akte nënligjore. Ekziston një mospërputhje e drejtpërdrejtë mes Ligjit nr. 9817/2007, “Për bujqësinë dhe zhvillimin rural” (që ia ngarkon këshillimin bujqësor MBZHR-së), dhe Ligjit nr. 139/2015 (që u lejon bashkive ta ofrojnë vetë këtë shërbim), të dyja institucionet rezultojnë “përgjegjëse” njëkohësisht për të njëjtin funksion, pa ndarje të qartë. Ndryshimet e nevojshme në ligjin nr. 9244/2004, “Për mbrojtjen e tokës bujqësore”, dhe në ligjin nr. 8752/2001, që sqarojnë këtë përplasje, nuk janë miratuar; zgjerimi i kompetencave të bashkive në këtë sektor vazhdon të mbetet çështje e vullnetit politik të qeverisjes qendrore, jo mungesë kapacitetesh vendore (bashkitë kanë traditë strukturash e stafi në çështje bujqësore).

Siguria publike

Mbrojtja nga zjarri është një funksion plotësisht i harmonizuar nëpërmjet miratimit të akteve nënligjore për shërbimin zjarrfikës dhe ligjit të ri për policinë bashkiake.

Zhvillimi ekonomik vendor

Edhe pse neni 28 i ligjit nr. 139/2015 u jep bashkive kompetenca të gjera për ta nxitur zhvillimin ekonomik vendor nëpërmjet strategjive, skemave të grantit, mbështetjes së bizneseve, panairove, përdorimit të pronave publike, ky mbetet i realizuar jo në masë të kënaqshme. Në këtë rast evidentohet boshllëk strukturor. Shumica e pronave publike në Shqipëri regjistrohen ende si “pronë shtetërore”, pavarësisht transferimit ligjor te bashkitë, dhe shpesh nuk janë regjistruar në Zyrën e Kadastrës. Në raste të tjera, prona u është dhënë bashkive vetëm “në administrim”, jo “në pronësi”, duke kufizuar të drejtën e tyre për ta shfrytëzuar për zhvillim ekonomik.



14

Kapitulli 14. Diagnoza e mospërputhjeve

14.1 Ndërhyrja e legjislacionit sektorial në kompetencat vendore

(Ky seksion do të plotësohet në një fazë të mëvonshme, pasi të jenë zhvilluar dëgjuesat me ministritë e linjës, bashkitë dhe organizatat e shoqërisë civile për secilën nga fushat sektoriale përkatëse: ujësjellës-kanalizime, pyje, mbetje, planifikim urban, turizëm, ujitje-kullim.)

Elementet kryesore të evidentuara deri tani për ndërhyrjen e legjislacionit sektorial në kompetencat vendore (përfshirë ricentralizimin *de facto* të shërbimit të ujësjellës-kanalizimeve, mbivendosjet në bujqësi e këshillim bujqësor, paqartësitë në trashëgiminë kulturore dhe boshllëqet në shëndetësinë parësore) janë trajtuar analitikisht në seksionin 13.3 të këtij raporti, mbi bazën e Matricës së Kompetencave dhe të vlerësimeve të pavarura të zbatimit të saj.

14.2 Mbivendosjet me ministritë dhe strukturat e dekoncentruara

Sistemi i qeverisjes vendore në Shqipëri bazohet si në decentralizim, ashtu edhe në dekoncentrim, secili prej të cilëve synon të sjellë shërbimet publike më afër njerëzve. Organet e dekoncentruara në nivel vendor (rajonale/lokal) përfaqësohen nga dy institucione: prefekti dhe drejtoritë/zyrat rajonale ose lokale të ministrive të linjës.

Zyrat rajonale/vendore të dekoncentruara, ose të ashtuquajturat “drejtori me varësi vertikale”, janë krijuar nga disa ministri të linjës (si arsimit, shëndetësia, puna dhe çështjet sociale, bujqësia, mjedisi etj.) në çdo qark dhe/ose në bashki të caktuara, me funksionin për të menaxhuar zbatimin e politikave sektoriale në nivel vendor. Këto struktura veprojnë në nivel vendor, por janë plotësisht të varura nga ministritë e linjës përkatëse.

Sipas raportit të ISP-së dhe IDRA-s për zbatueshmërinë e ligjit nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, gjetja kryesore në lidhje me marrëdhëniet e pushtetit vendor me ministritë dhe zyrat e dekoncentruara është se, pavarësisht progresit të bërë në reformën e decentralizimit, marrëdhëniet ndërmjet bashkive dhe institucioneve qendrore vazhdojnë të karakterizohen nga elemente të centralizimit, mbivendosjes së kompetencave dhe koordinimit jo të plotë institucional. Ndërsa bashkitë mbajnë përgjegjësi të konsiderueshme për zhvillimin lokal dhe ofrimin e shërbimeve, ato shpesh nuk kanë autonominë e nevojshme për të marrë vendime të shpejta dhe efektive. Një pjesë e të intervistuarve theksojnë se strukturat e dekoncentruara veprojnë shpesh paralelisht me bashkitë, pa mekanizma koordinimi, duke krijuar paqartësi për qytetarët dhe bizneset mbi institucionin përgjegjës për zgjidhjen e problemeve.

Disa prej këtyre gjetjeve janë:

- ekzistenca e inspektorateve të dubluara për të njëjtat fusha të veprimtarisë, që shpesh sjell konfuzion dhe konflikte ndërinstitucionale, por edhe inspektime paralele për qytetarët, të cilëve u nevojitet të përgjigjen para 2–3 inspektorateve apo strukturave përgjegjëse për të njëjtën fushë;
- mbivendosja e kompetencave ndërmjet bashkive dhe institucioneve të dekoncentruara, veçanërisht në fushat e planifikimit territorial, arsimit, bujqësisë, mjedisit, monumenteve të kulturës, turizmit, administrimit të burimeve natyrore dhe shërbimeve publike;
- dublimi i procedurave administrative, ku bashkitë detyrohen të kërkojnë miratime ose konfirmime të shumta nga institucione qendrore edhe për çështje që lidhen me kompetencat e tyre vendore;
- mungesa e shkëmbimit të rregullt të informacionit ndërmjet institucioneve, duke krijuar vonesa në vendimmarrje dhe zbatim projektsh; shkëmbimi i informacionit vijon të mbetet

një shqetësim për organet e vetëqeverisjes vendore, për atë kohë sa bazat e të dhënave vazhdojnë të jenë monopol i strukturave qendrore;

- centralizimi i vendimmarrjes, ku shumë procese që ndikojnë drejtpërdrejt komunitetin lokal vazhdojnë të kontrollohen nga ministritë ose agjencitë qendrore; shumë politika sektoriale vazhdojnë të kontrollohen fort nga qeveria qendrore dhe tendenca është për forcim të mëtejshëm;
- mungesa e koordinimit ndërinstitucional, veçanërisht në zbatimin e funksioneve të përbashkëta me institucionet e dekoncentruara, në rastet e investimeve publike, emergjencave civile, menaxhimit të territorit, programeve sektoriale etj.

Nga ana tjetër, për hir të funksionimit të sistemit shumënivëlësh të qeverisjes, prefekti është një gur themeli i administratës shtetërore në nivel rajonal. Institucioni i prefektit shërben për një sërë qëllimesh, siç është përfaqësimi i qeverisë qendrore në nivel rajonal, sigurimi i përputhshmërisë së veprimeve rajonale dhe lokale me ligjin dhe politikat kombëtare, sigurimi që përgjigjja rajonale dhe lokale të jetë koherente dhe efektive, sjellja e qeverisë më afër qytetarëve të saj dhe ndërtimi i besimit dhe pranimit. Duke iu përgjigjur këtyre qëllimeve, prefekti ka një sërë detyrash që lidhen me kontrollin dhe monitorimin e bashkive dhe degëve territoriale të ministrive të linjës, koordinimin e çështjeve rajonale, trajtimin e ankesave të qytetarëve dhe raportimin në nivelin qendror.

Strukturat, rolet dhe normat institucionale. Prefektët emërohen nga Këshilli i Ministrave, duke përfaqësuar qeverinë qendrore në nivel qarku (rajonal) dhe duke përfituar nga autoriteti politik i pushtetit qendror. Prefektët kanë detyrën të raportojnë rregullisht në Këshillin e Ministrave, te Kryeministri dhe në Ministrinë e Brendshme mbi performancën e agjencive rajonale dhe qeverive vendore. Kjo është një mundësi për të përfaqësuar interesat e qarqeve të tyre në nivel qendror dhe për t'i mundësuar qeverisë të jetë më e përgjegjshme ndaj nevojave të popullsisë rajonale. Kështu, prefektët kanë një rol të rëndësishëm në lidhjen e qeverisë qendrore me qytetarët, duke ndërtuar besim dhe besueshmëri, duke i bërë institucionet shtetërore më të përgjegjshme dhe, së fundmi, duke parandaluar konfliktet.

Ligji për prefektin e qarkut u jep prefektëve autoritet ligjor për të verifikuar aktet normative të qeverisjes vendore, duke kontrolluar dhe monitoruar politikat kombëtare sektoriale, duke koordinuar aktivitetet e degëve territoriale të ministrive të linjës, duke trajtuar ankesat e qytetarëve dhe duke raportuar në nivelin qendror.

Tekste të ndryshme ligjore u japin prefektëve detyrën dhe kompetencën për të qenë aktivë në një sërë çështjesh ku një qasje rajonale perceptohet si e dobishme. Detyrat dhe përgjegjësitë e përgjithshme identifikohen nga ligji. Megjithatë, në shumë nga këto fusha, detyrat konkrete të prefektëve nuk janë plotësisht të qarta, as në tekstet ligjore dhe as në praktikë; ose ato nuk janë të harmonizuara dhe nuk janë koherente me detyrat e institucioneve të tjera që bazohen në ligje të tjera. Për shembull, përgjegjësia e prefektëve për të monitoruar performancën e degëve territoriale nuk plotësohet nga një përgjegjësi e përcaktuar qartë e degëve territoriale për të ndarë informacionin përkatës. Mungojnë aktet nënligjore dhe urdhrat, ose udhëzimet e brendshme të ministrive, dhe përfaqësuesit e disa degëve territoriale ndjekin ekskluzivisht linjat e tyre vertikale të llogaridhënies dhe nuk ndihen të detyruar t'i përmbahen ambicies së prefektëve për llogaridhënie horizontale.

Proceset e punës së prefektëve. Pavarësisht se prefektët dhe administrata e tyre po japin rezultate të rëndësishme, shumë raporte identifikojnë vend për përmirësim në aspektin e

metodologjisë dhe procedurave të punës. Metodologjia e monitorimit, mbledhja e të dhënave, procedurat e verifikimit ligjor, koordinimi dhe metodologjia e zgjidhjes së konflikteve kanë nevojë për udhëzime. Harmonizimi midis prefektëve dhe harmonizimi me procedurat e tjera administrative mund të përmirësohen.

Shkëmbimi i informacionit, mbledhja dhe menaxhimi i të dhënave (elektronike) është në zemër të rolit të prefektit, pasi prefektët janë më të përshtatshmit për të ofruar një pamje të përgjithshme të qarqeve të tyre. Komunikimi i përshtatshëm me palë të ndryshme të interesuara dhe me publikun është një faktor kyç i performancës së prefektëve, por ende nuk ka qenë në qendër të vëmendjes së tyre.

Ankesat dhe konfliktet e qytetarëve me autoritetet trajtohen nga prefektët në një sërë mënyrash. Pavarësisht faktit se prefektët nuk kanë autoritet ligjor për të vendosur dhe zgjidhur drejtpërdrejt problemet, qytetarët vazhdojnë të përdorin procedurën e ankesës, duke treguar potencialin e instrumentit për t'i bërë autoritetet t'u përgjigjen qytetarëve.

Procedurat e raportimit, përmbajtja, formati dhe periodiciteti i raporteve drejtuar qeverisë qendrore duhet gjithashtu të rishikohen dhe harmonizohen, në mënyrë që raportimi të jetë kuptimplotë për qeverinë qendrore.

Sjellja dhe kapacitetet e prefektëve dhe administratës së tyre. Duke marrë parasysh shumëllojshmërinë e detyrave, midis reagimit operativ ndaj emergjencave dhe negocimit të konflikteve, profili profesional dhe personal i prefektëve është i kërkuar. Kërkohet një formim politik, por duhet të shmanget identifikimi shumë i fortë me partitë politike. Aftësitë vendimmarrëse janë të rëndësishme, por edhe më të rëndësishme janë perceptimet publike për integritetin, paanshmërinë, kompetencën sociale, si dhe aftësitë e trajnimit, negocimit dhe komunikimit.

Për ekipin e administratës së prefektit, profili profesional duhet të ndjekë detyrat që ende duhen sqaruar dhe saktësuar. Ndoshta do të nevojiten ekspertizë dhe kapacitete shtesë, të tilla si ekspertiza ligjore, njohuritë dhe aftësitë e monitorimit dhe vlerësimit, aftësitë financiare, aftësitë e komunikimit dhe njohuritë e teknologjisë së informacionit. Zhvillimi i aftësive të përshtatshme (të tilla si këshillimi, trajnimi, lehtësimi dhe aftësitë e komunikimit) do të jetë gjithashtu thelbësor. Prefektët dhe administratat e tyre janë pjesë e administratës publike dhe ndjekin rregullat e përgjithshme dhe proceset e rekrutimit për nëpunësit civilë (bazuar në merita dhe kapacitete profesionale), duke u dhënë prefektëve një ndikim të kufizuar në përzgjedhjen e ekipit të tyre. Kështu, prefektët kanë përmendur në intervista se do të preferonin një kabinet të prefekturës në krye, përveç nëpunësve civilë.

Siç është thënë, ndryshimet në performancën e prefektëve do të arrihen vetëm duke adresuar të tria dimensionet. Për shembull, përqendrimi vetëm në rishikimin e ligjeve dhe rregulloreve mund të jetë i dobishëm dhe i nevojshëm, por jo i mjaftueshëm për ndryshime sistematike. Sigurisht, prefektët veprojnë në një sistem politik dhe administrativ, i cili është subjekt i ndryshimeve. Nëse merren vendime politike për të ndryshuar sistemin e përgjithshëm (për shembull, duke i dhënë shtetit qendror ose bashkive më shumë pushtet dhe përgjegjësi), rolet dhe përgjegjësitë ligjore të prefektëve, procedurat dhe kërkesat për kapacitet do të duhet të përshtaten në përputhje me rrethanat. Varet nga organet politike kompetente të reflektojnë dhe të vendosin për ndryshimet në sistemin e përgjithshëm.

Prefekti ka role dhe përgjegjësi unike për koordinimin e qeverisjes vendore me institucionet qendrore në nivel rajonal dhe lokal. Duke vepruar si përfaqësues i drejtpërdrejtë i Këshillit të Ministrave në qark dhe duke qenë i vetmi institucion administrativ i qeverisjes qendrore me kompetenca të përgjithshme, duke verifikuar legjitimitetin e akteve të qeverisjes vendore (në nivel bashkie dhe qarku), prefekti është në një pozicion të mirë për të siguruar bashkëpunimin midis agjencive dhe shërbimeve të dekoncentruara, si dhe midis tyre dhe NJVV-ve. I vendosur në një pozicion kaq specifik, prefektit i është caktuar roli thelbësor i koordinimit dhe i sigurimit të përparimit të bashkëveprimit të institucioneve në interes të publikut.

Edhe pse kuadri ligjor i jep prefektit kompetencën e qartë për të mbikëqyrur dhe koordinuar aktivitetet e institucioneve qendrore në nivel rajonal dhe lokal, duket se degët territoriale ndihen kryesisht përgjegjëse ndaj ministrive të tyre të linjës dhe prefektët po përballen me shumë sfida në përdorimin e pushtetit të tyre koordinues. Megjithatë, prefektët raportojnë për bashkëpunimin institucional që është bërë i mundur nëpërmjet takimeve të përbashkëta me krerët e degëve territoriale, agjencitë e zbatimit të ligjit, ushtrinë dhe autoritetet bashkiake, nëpërmjet organit këshillimor ose nëpërmjet platformave më specifike të koordinimit. Përfaqësuesit e bashkive konfirmojnë se prefektët organizojnë takime të rregullta mujore ose takime *ad hoc*, grupe pune dhe task-forca, për të diskutuar çështje që lidhen me planet vjetore të punës ose çështje të tjera, midis degëve territoriale dhe autoriteteve bashkiake, për tema dhe sektorë specifikë. Përfaqësuesit e degëve territoriale dhe ministrive të linjës nënvizojnë nevojën për koordinim dhe bashkëpunim në nivel rajonal, megjithëse mendojnë se shumica e problemeve me të cilat përballen degët territoriale zgjidhen brenda ministrive të tyre.

Prefektët në përgjithësi janë më pak të kënaqur me bashkëpunimin e degëve territoriale sesa me qëndrimet e NJVV-ve. Të gjithë bien dakord se korniza ligjore, në veçanti neni 8 i Ligjit për prefektin, nuk është mjaftueshëm e qartë në lidhje me fuqitë koordinuese të prefektit, dhe koncepti i funksioneve të përbashkëta midis ministrive të linjës dhe bashkive ka nevojë për sqarime të mëtejshme në aspektin e përgjegjësisë dhe detyrave konkrete, për të përmirësuar koordinimin dhe bashkëpunimin.

Megjithatë, prefektët dhe administrata e tyre identifikojnë një sërë sfidash me të cilat përballen në aspiratën e tyre për të luajtur një rol koordinues efikas:

- pjesëmarrje e kufizuar në takimet koordinuese: takimet e kryesuara nga prefektët ndonjëherë nuk ndiqen në nivelin e duhur, ose degët territoriale nuk përfaqësohen në takimet e organizuara nga kryetarët e bashkive;
- reagim i kufizuar i drejtuesve të degëve territoriale: nëse identifikohen probleme, reagimi i degëve territoriale nuk është gjithmonë i përshtatshëm, nëse reagojnë fare;
- afatet e raportimit mujor nuk përmbushen rregullisht dhe përmbajtja e raporteve është e paplotë, i mungon substanca ose nuk është e përshtatshme; prefektët nuk kanë mundësi të verifikojnë në vend ose të përdorin mjete të tjera për verifikimin e të dhënave; për më tepër, është e vështirë për prefektët të monitorojnë performancën aktuale, pasi degët territoriale nuk dërgojnë informacion mbi planet vjetore ose treguesit dhe buxhetet e planifikuara; raportimi te prefekti është më i përgjithshëm dhe më pak i detajuar se ai ndaj ministrive të linjës;
- në disa ministri (arsim, shëndetësi, mjedis) degët territoriale nuk janë të organizuara sipas kufijve rajonalë dhe përshkrimet ndryshojnë midis ministrive; disa degë territoriale mbulojnë

disa qarqe dhe duhet të raportojnë te disa prefektë, çka nuk e ka lehtësuar bashkëpunimin dhe koordinimin;

- prefektit dhe ekipit të tij/saj u mungojnë njohuritë profesionale dhe aftësitë lehtësuese për të menaxhuar diskutime dhe negociata kuptimplote mbi çështje specifike;
- e drejta e prefektit për të propozuar emërimin ose shkarkimin e drejtuesve të degëve territoriale nuk praktikohet fare.

Nga detyra e tij/saj për të koordinuar, prefektit i rrjedh e drejta për t'u kërkuar institucioneve qendrore në nivel vendor të marrin masat e nevojshme për përmbushjen e detyrave dhe funksioneve të tyre. Megjithatë, rezultatet e këtyre përpjekjeve mund të jenë vetëm të kufizuara, për arsye të ndryshme të natyrshme të sistemit. Kryesisht, duke ndjekur detyrat e tyre ligjore, degët territoriale mbajnë linja të forta llogaridhënieje me ministrinë e tyre të linjës, dhe njësitë e qeverisjes vendore janë përgjegjëse ndaj zgjedhësve të tyre, duke kufizuar kështu shpesh stimujt e tyre për të punuar drejt një qëllimi të përbashkët rajonal dhe për t'u koordinuar nga prefekti. Ligji për prefektin i referohet zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis këtij institucioni dhe institucionit qendror në nivel vendor ose drejtuesve të institucioneve qendrore në rastet e konfliktit të shkaktuar nga aktivitetet, por nuk përcakton ndonjë procedurë ligjore ose një rol më proaktiv të prefektit në rastet kur një problem nuk zgjidhet për shkak të mosveprimit, mungesës së përgjegjësisë ose mungesës së koordinimit midis institucioneve.

14.3 Funksionet e transferuara pa financim të mjaftueshëm

Ligji nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, e rriti ndjeshëm rolin e njësive vendore të zgjedhura në mënyrë demokratike në Shqipëri, duke u caktuar atyre një numër funksionesh të reja vetjake. Bashkive iu njohën fushat e përgjegjësisë vendore, duke përcaktuar 41 funksione, 6 prej të cilave u transferuan për herë të parë në vitin 2015, duke përfshirë fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike, shërbimeve sociale, kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese, mbrojtjes së mjedisit, bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit, zhvillimit ekonomik vendor, sigurisë publike, dhe në 2019 kompetenca në fushën e diasporës dhe migracionit. Këto u pasuan nga ndryshime të rëndësishme ligjore e nënligjore. Ligji i financave vendore nr. 68/2017 përcaktoi rregullat e menaxhimit të financave publike në nivel vendor, si edhe parimet dhe procedurat e qarta mbi financimin e qeverisjes vendore nga burime vendore. Ky kuadër ligjor u shoqërua me transferta specifike për funksionet e deleguara, me synimin për të krijuar një sistem transparent dhe gjithëpërfshirës për alokimin e transfertave të pakushtëzuara për qeverisjen vendore. Rëndësi iu vu procesit të harmonizimit ligjor midis ligjit organik nr. 139/2015 dhe ligjeve sektoriale, me qëllim eliminimin e pengesave ligjore dhe institucionale në ekzekutimin e funksioneve nga ana e bashkive.

Si “funksione të tyre”, bashkitë tashmë duhet të kenë autoritet të mjaftueshëm ligjor mbi këto shërbime për t'i ofruar ato në mënyra që janë në përputhje me preferencat dhe prioritetet e elektoratit të tyre. Ato gjithashtu duhet të jenë në gjendje t'i financojnë ato nga të ardhurat e tyre të përgjithshme dhe jo nga grantet e kushtëzuara nga qeveria kombëtare.

Megjithatë, kur u miratua, ligji nr. 139/2015 përmbante një dispozitë që lejonte që këto funksione të reja vetjake të financoheshin nga grantet e kushtëzuara (Transferta Specifike) për tre vjet. Kjo periudhë kalimtare u vendos për t'i dhënë qeverisë kombëtare kohë si për të harmonizuar legjislacionin sektorial, ashtu edhe për të futur ndryshime në sistemin financiar ndërqeveritar, që do t'u lejonin bashkive të paguanin për këto përgjegjësi të reja nga të ardhurat e tyre të përgjithshme.

Vlerësimi i pavarur i zbatimit të ligjit nr. 139/2015 konfirmon se pikërisht funksionet e decentralizuara dhe të deleguara përbëjnë një nga fushat më problematike të zbatimit të ligjit sipas shumicës së të intervistuarve: decentralizimi i paplotë dhe delegimi i funksioneve pa financim dhe pa burime njerëzore vlerësohen me nivel shqetësimi “shumë të lartë”, ndërsa rekomandimi kryesor i raportit është vijimi i decentralizimit me financim të garantuar për çdo funksion të deleguar.

Në Strategjinë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2023–2030 njihet se *“decentralizimi simetrik kundrejt decentralizimit asimetrik është një çështje e maturuar tashmë për diskutim, analizë dhe vendimmarrje, veçanërisht pas konsolidimit të rolit të bashkive në garantimin e shërbimeve cilësore dhe afër qytetarëve. Nëse decentralizimi asimetrik është një opsion i realizueshëm, kjo kërkon analiza të thelluara paraprake mbi zbatimin e të gjitha funksioneve. Asimetria mund të jetë në bazë të disa kriterëve të mirëpërcaktuara (si p.sh. statusi ekonomik i një bashkie, statusi metropol, statusi gjeografik etj.). Nga ana tjetër, vazhdimi me decentralizimin simetrik sërish kërkon hulumtime mbi shfrytëzimin e marrëveshjeve ndërvendore për të rritur ekonominë e shkallës në ofrimin e një/disë shërbimeve”*.

Historikisht, decentralizimi i funksioneve dhe kompetencave në Shqipëri është kryer bazuar në vullnetet politike të maxhorancave të ndryshme qeverisëse dhe pa një analizë të detajuar funksionale, financiare dhe institucionale, ku financimi i funksioneve bazohet në parimin “aq fonde sa qeveria shpenzon për kryerjen e funksioneve, aq u janë kaluar edhe bashkive për funksionet e decentralizuara” dhe, në mjaft raste, vetëm fondet për shpenzimet operative për ushtrimin e funksionit/kompetencës dhe jo fonde për investime. Kjo qasje ka rezultuar joeficiente dhe shpeshherë funksionet e decentralizuara kanë vuajtur nga mungesa e financimit, duke e detyruar qeverinë të rishikojë procesin e decentralizimit dhe rfinansimit të funksionit.

Transferimi i funksioneve përmes instrumenteve ligjore (delegim apo decentralizim, përfshirë atë asimetrik) do të duhet të ketë të mirëpërcaktuar formulën e financimit dhe një metodologji të qartë të efikasitetit funksional të funksionit apo kompetencës që decentralizohet. Ky proces mund të jetë edhe më i gjerë, në kuadrin e një rishikimi dhe një rivlerësimi të funksioneve tashmë të decentralizuara ndër vite.

Nga praktika e deritanishme në Shqipëri mund të nxirren disa rekomandime që duhet të parashikohen në ligj dhe akte nënligjore për këtë proces:

1. Në çdo rast është e nevojshme që paraprakisht të përgatitet një analizë funksionale për funksionin/kompetencën që do të transferohet dhe të konsultohet me NJVV-të, e cila të përfshijë si ministrinë e linjës dhe autoritetet në nivel të qeverisjes qendrore që ushtrojnë aktualisht funksionin, ashtu edhe NJVV-të ku funksioni mendohet të transferohet.
1. Në çdo rast, para transferimit duhet të vlerësohen burimet njerëzore, aftësitë profesionale dhe mundësitë financiare të bashkive, për të kuptuar mundësitë e vërteta për ushtrimin e funksionit/kompetencës.
2. Të përcaktohet qartë marrëdhënia dhe ndarja e përgjegjësisë mes qeverisë dhe bashkive në ushtrimin e funksionit/kompetencës, lidhur me standardet e ushtrimit, financimin, monitorimin dhe kontrollin e funksionit.
3. Financimi të parashikohet sipas analizës për kostot reale dhe standardeve të ushtrimit të funksionit e standardeve të shërbimeve që ofrohen nga NJVV-të.

4. Të identifikohen qartë fondet e operimit dhe ato të investimit afatmesëm nga ministria përkatëse për funksionin/kompetencën që do të decentralizohet.
5. Të identifikohen qartë standardet kombëtare për funksionin/kompetencën që do të decentralizohet dhe të vlerësohet nëse standardet kombëtare do të ndryshojnë në një periudhë 3–5-vjeçare nga periudha e transferimit.
6. Të përgatitet moduli dhe të jepet trajnim për NJVV-të për ushtrimin e funksionit/kompetencës që do të decentralizohet, përpara se bashkitë të fillojnë punën për ushtrimin e funksionit/kompetencës së transferuar.
7. Të hartohen treguesit e performancës për monitorimin e mëtejshëm të ofrimit të funksionit/kompetencës/shërbimit në bazë të indikatorëve të matshëm.



15

Kapitulli 15. Krahاسimi ndërkombëtar

15.1 Funksionet e nivelit vendor dhe rajonal në vende të krahasueshme

Përvoja evropiane ofron jo vetëm ide, por edhe prova empirike mbi mënyrën se si shpërndahen funksionet publike ndërmjet niveleve të qeverisjes. Pavarësisht larmisë së modeleve kushtetuese e administrative, krahasimi i sistemeve evropiane nxjerr në pah një logjikë të përbashkët: funksionet me ekonomi të forta shkalle (menaxhimi i mbetjeve, furnizimi me ujë, transporti, planifikimi i territorit, mbrojtja civile) ushtrohen ose nga njësi bazë mjaft të mëdha, ose nëpërmjet strukturave bashkëpunuese mbi nivelin bazë (shih Tabelën 12.1 në Kapitullin 12).

Reformat territoriale evropiane të dekadave të fundit janë udhëhequr pikërisht nga kjo logjikë funksionale. **Danimarka** (reforma e vitit 2007) kaloi nga 271 në 98 bashki dhe krijoi 5 rajone, duke u dhënë bashkive të reja kompetenca të qarta (arsim bazë, shërbime sociale) dhe burime përkatëse; mesatarja e popullsisë për bashki u rrit mbi 55 mijë banorë. **Holanda** ilustron rrugën graduale: numri i bashkive ra nga 913 (1970) në rreth 342 (2024), nëpërmjet bashkimesh të vazhdueshme me theks te konsensusi lokal. **Franca** zgjodhi një rrugë tjetër: në vend që të shkrinte komunat (mbi 34 mijë), ndërtoi një shtresë të fuqishme bashkëpunimi ndërkomunal (EPCI), e forcuar me ligjin NOTRe të vitit 2015, me një prag tipik prej 15.000 banorësh dhe taksim të vetin. **Polonia** ndërtoi pas vitit 1999 një sistem trenivelësh (gmina, powiat, województwo) me kompetenca dhe burime të qarta në çdo nivel, arkitekturë që u bë bazë për përthithjen masive të fondeve strukturore të BE-së pas anëtarësimit.

Tabela 15.1. Reforma të konsolidimit territorial në Evropë dhe motivet e tyre. Burimi: literatura krahasuese (Këshilli i Evropës; OECD; raportet kombëtare).

Vendi / reforma	Ndryshimi në numrin e njësive	Motivi kryesor
Danimarka (2007)	271 → 98 bashki (-64%)	Efiçencë; kompetenca më të mëdha; shërbime sociale e shëndetësore
Greqia (Kallikratis, 2010)	1.034 → 325 bashki (-69%)	Konsolidim fiskal; efiçencë gjatë krizës; kapacitet administrativ
Letonia (2009; 2021)	≈500 → 110 → 43 njësi	Qëndrueshmëri fiskale; shkallë për shërbime; absorbim fondesh BE
Holanda (proces i vazhdueshëm)	913 (1970) → ~342 (2024)	Ekonomi shkalle; profesionalizim i administratës
Shqipëria (2014)	373 → 61 bashki (-84%)	Efiçencë; kapacitet fiskal; fundi i fragmentimit

Dy mësimet përmbledhëse dalin nga kjo përvojë: **së pari**, konsolidimi territorial dhe bashkëpunimi ndërbashkiak nuk janë alternativa, por plotësues: Danimarka konsolidoi, Franca bashkëpunoi, dhe të dyja arritën shkallë funksionale; **së dyti**, arkitektura e qartë e niveleve dhe e financave (Polonia, Danimarka) është kusht për përthithjen e fondeve të BE-së, çka e lidh reformën funksionale drejtpërdrejt me agjendën e integritetit evropian.

Krahasimi evropian tregon gjithashtu se shkalla minimale efiçente e ofrimit të një shërbimi ndryshon rrënjësisht sipas natyrës së funksionit, çka shpjegon pse asnjë nivel i vetëm qeverisjeje nuk mund t'i ushtrojë të gjitha funksionet në mënyrë optimale:

Tabela 15.2. Shkalla minimale efiçente ndryshon sipas funksionit. Burimi: Komisioni Evropian (2021).

Funksioni (shembull ilustrues)	Shkalla minimale efiçiente (orientuese)
Shërbime administrative (leje etj.)	~2.000 banorë
Zona e mbulimit të një shkolle fillore	~20.000 banorë
Trajtimi i ujërave të zeza	~100.000 banorë

Implikimi për Shqipërinë është i drejtpërdrejtë: një njësi e vogël mund të jetë e aftë të lëshojë leje, por jo të menaxhojë ujërat e zeza. Prandaj bashkimi i njësisë është një nga mjetet, jo i vetmi: rishpërndarja e funksionit te një autoritet më i madh ose bashkëpunimi ndërbashkiak janë zgjidhje plotësuese, që e bëjnë logjikën e konsolidimit më të zgjuar dhe të diferencuar.

15.2 Pozicionimi i Shqipërisë kundrejt modeleve evropiane

Të dhënat krahasuese të rrjetit NALAS (Rrjeti i Shoqatave të Autoriteteve Vendore të Evropës Juglindore) për vitin 2023 e vendosin reformën shqiptare në kontekstin e duhur. Pas reformës së vitit 2014, madhësia mesatare e një bashkie shqiptare është rreth **39.400 banorë**, ndër më të mëdhatë në Evropë. Kjo shifër është rreth shtatë herë më e lartë se mesatarja e BE-së (rreth 5.200 banorë), mbi mesataren e Ballkanit Perëndimor (rreth 34.000) dhe mbi atë të Evropës Juglindore (rreth 26.400). Vetëm Kosova, Serbia dhe Turqia kanë bashki mesatarisht më të mëdha. Edhe në sipërfaqe, bashkia mesatare shqiptare (rreth 471 km²) është nga më të gjerat në rajon.

Ky konstatim ka një implikim vendimtar për debatin mbi funksionet: **Shqipëria tashmë e ka kryer konsolidimin territorial që shumë vende evropiane ende po e kërkojnë**. Nga pikëpamja strukturore, njësitë bazë shqiptare kanë peshë demografike të mjaftueshme për të ushtruar një portofol të gjerë funksionesh. Ajo që mbetet prapa nuk është shkalla territoriale, por dimensionimi funksional e fiskal: pjesa e shpenzimeve të qeverisjes vendore në totalin e shpenzimeve publike në Shqipëri është vetëm rreth gjysma e mesatares së shumicës së vendeve të BE-së dhe nën mesataren e rajonit të Ballkanit Perëndimor, çka është përgjithësisht në përputhje me kompetencat ende të kufizuara të bashkive shqiptare në krahasim me ato të shumë vendeve të BE-së. Ndryshe nga shumë vende evropiane, bashkitë shqiptare nuk kanë përgjegjësi për kujdesin shëndetësor dhe kanë rol të kufizuar në arsim (menaxhimi i arsimit parashkollor dhe mirëmbajtja e infrastrukturës për arsimin parauniversitar).

Në kahun e konsolidimit, përvoja e **Letonisë** është veçanërisht ilustruese për pozicionimin e Shqipërisë: pas konsolidimit të parë të vitit 2009 (nga rreth 500 në 110 njësi), Letonia e thelloi reformën në vitin 2021 duke i reduktuar njësitë në 43, pra, vijoi në të njëjtin drejtim, i shtyrë nga qëndrueshmëria fiskale, shkalla e nevojshme për shërbimet dhe absorbimi i fondeve të BE-së. Asnjë nga vendet e konsoliduara nuk e ka kthyer prapa reformën për të rritur sërish numrin e njësisë. Ky është pozicionimi thelbësor i Shqipërisë në hartën evropiane: një vend me strukturë territoriale tashmë të konsoliduar, ku faza e re e reformës duhet të përqendrohet te thellimi funksional e fiskal, jo te rikufizimi territorial.

15.3 Hapësira për lëvizjen e funksioneve ndërmjet niveleve

Krahasimi ndërkombëtar tregon se lëvizja e funksioneve ndërmjet niveleve nuk është një ushtrim i njëdrejtimshëm. Përvoja evropiane identifikon tri hapësira kryesore për rialokimin e funksioneve në kontekstin shqiptar.

Së pari, bashkëpunimi ndërbashkiak si “rruga e tretë”. Debati territorial shpesh paraqitet si zgjedhje binare: ose ruajtja e hartës aktuale, ose rivizatimi i saj. Përvoja evropiane ofron një rrugë të tretë, shpesh më efektive se të dyja: bashkëpunimin e strukturuar ndërbashkiak. Në vend që të ndryshohen kufijtë, bashkitë fqinje bashkojnë burimet për funksione specifike që kërkojnë shkallë. Format kryesore përfshijnë: agjenci ose ndërmarrje të përbashkëta (p.sh. për ujin, mbetjet, transportin); marrëveshje shërbimi, ku një bashki e madhe ofron shërbim me pagesë për fqinjët më të vegjël; shoqata funksionale për zhvillim ekonomik ose turizëm; dhe zona metropolitane për qendrat e mëdha urbane. Në Francë, strukturat e bashkëpunimit ndërkomunal mbulojnë praktikisht të gjithë territorin dhe ushtrojnë funksione kyçe pa shkrirë komunat. Për Shqipërinë, bashkëpunimi ndërbashkiak ofron zgjidhjen më të natyrshme për mospërputhjen funksione–kapacitete të njësitë e vogla, pa rrezikuar arritjet e konsolidimit: korniza ligjore aktuale (Ligji nr. 139/2015) tashmë e parashikon këtë mundësi; sfida është ta bëjë funksionale, me nxitje financiare dhe mbështetje teknike.

Së dyti, niveli i dytë për funksionet me shkallë të madhe. Disa funksione kërkojnë një shkallë aq të madhe (territoriale, financiare dhe teknike) sa nuk mund të ushtrohen me efikasitet as nga bashkitë individuale, as nga marrëveshje të thjeshta midis tyre. Përvoja teknike dhe ajo evropiane i identifikojnë qartë: planifikimi strategjik hapësinor afatmesëm dhe afatgjatë; programimi dhe absorbimi i fondeve të kohezionit të BE-së, të cilat në praktikën evropiane menaxhohen në nivel rajonal (NUTS 2); menaxhimi i burimeve natyrore me ndikim mbiqarkor (pellgje lumore, zona malore e bregdetare, pyje të mëdha); transporti publik ndërqarkor; politikat mjedisore e klimatike në shkallë të gjerë; dhe barazimi territorial e zhvillimi ekonomik rajonal. Modelet evropiane (vojvodatet polake mbi powiat-et, rajonet italiane mbi provincat, régions-et franceze mbi départements-et) tregojnë se niveli rajonal merr vlerë reale vetëm kur ka funksione të qarta të kodifikuara dhe financim të dedikuar.

Së treti, lëvizja selektive drejt qendrës për funksionet me kërkesa të jashtëzakonshme. Përvoja shqiptare e viteve të fundit (ricentralizimi *de facto* i ujësjellës-kanalizimeve në 15 shoqëri rajonale) tregon se, për funksione me intensitet shumë të lartë kapitali dhe teknologjie, edhe lëvizja lart (drejt strukturave rajonale ose kombëtare) është pjesë e hapësirës së rialokimit. E rëndësishme është që kjo lëvizje të bëhet mbi baza analitike të qarta, me rishikim përkatës të ligjit organik, dhe jo si erozion i heshtur i kompetencave vendore.

Në tërësi, hapësira për lëvizjen e funksioneve në Shqipëri shtrihet në të dyja drejtimet: disa funksione mund të zbrasin më poshtë ose të thellohen në nivel bashkie (aty ku kapaciteti e mbështet), ndërsa funksionet me shkallë të madhe kërkojnë organizim ndërbashkiak ose rajonal. Kjo analizë zhvillohet më tej në Kapitullin 17.



16

Kapitulli 16. Kapaciteti për ushtrimin real të funksioneve

16.1 Hendeku midis kornizës ligjore dhe ushtrimit real

Vlerësimet në përgjithësi mund të jenë një mjet i rëndësishëm për sistematizimin e informacionit dhe të dhënave mbi një çështje të qeverisjes vendore në veçanti ose mbi cilësinë e qeverisjes vendore në përgjithësi. Vlerësimet e qeverisjes vendore ofrojnë informacion të rëndësishëm mbi çështjet specifike për nivelin vendor, siç janë politikat në raport me decentralizimin, pjesëmarrjen dhe llogaridhënien vendore. Një nga ndryshimet kryesore midis një vlerësimi të qeverisjes vendore dhe atij të qeverisjes kombëtare është afërsia më e madhe me çështjet e botës reale. Në dallim nga qeverisja kombëtare, e cila shpesh merret me politika sistematike, niveli lokal është në një bashkëveprim të përditshëm dhe intensiv me qytetarët. Prandaj, vlerësimet lokale duhet të jenë shumë më të ndjeshme ndaj nevojave të veçanta të grupeve të palëve të interesuara dhe segmenteve të caktuara në komunitetin lokal.

Qëllimi i kryerjes së një vlerësimi të qeverisjes lokale është me rëndësi të madhe, pasi është qëllimi që përcakton fushëveprimin e vlerësimit, metodologjinë dhe treguesit që do të aplikohen, dhe jo anasjelltas. Katër objektivat kryesore janë:

1. *diagnostikues*: vlerësimi bëhet për të identifikuar një problem dhe fushëveprimin e tij;
2. *monitorues*: vlerësimi bëhet në intervale të rregullta për të kontrolluar suksesin ose dështimin e një nisme, politike ose programi;
3. *vlerësues*: vlerësimi bëhet për të parë nëse një nismë, politikë ose program ka arritur rezultatet e paracaktuara;
4. *dialogues*: vlerësimi shërben gjithashtu për të angazhuar qytetarët dhe komunitetet në diskutime të informuara rreth qëllimeve dhe prioritetëve të përbashkëta.

Në Shqipëri, reforma administrativo-territoriale krijoi hapësirë për një kapacitet relativisht të barabartë të qeverive vendore për të ofruar shërbime publike vendore, duke zvogëluar numrin e komunave dhe bashkive nga 373 në 61 bashki. Në të njëjtën kohë, reforma ka forcuar edhe kompetencat administrative të qeverive vendore. Ndër funksionet që iu transferuan bashkive pas vitit 2015 janë: (i) shërbimet sociale; (ii) stafi i arsimit parashkollor dhe stafi mbështetës për sistemin parauniversitar; (iii) menaxhimi i pyjeve dhe kullotave; (iv) menaxhimi i sistemit sekondar dhe terciar të kanalizimeve për ujitje dhe kullim; (v) shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtim; dhe (vi) menaxhimi i rrugëve rurale.

Shqipëria miratoi Strategjinë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2023–2030 në fillim të vitit 2023, për të konsoliduar procesin e decentralizimit duke forcuar dhe fuqizuar qeverisjen vendore. Strategjia propozon masa për të rritur dhe mbështetur rolin e bashkive dhe rajoneve në zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik vendor, duke u ofruar atyre mjetet dhe hapësirën e nevojshme për të përdorur dhe maksimizuar asetet natyrore, ekonomike dhe kulturore. Mungesa e një vizioni dhe koordinimi koherent midis aktorëve ka qenë një nga sfidat në këtë drejtim. Strategjia pranon se disa funksione bashkiake thjesht nuk mund të kryhen pa bashkëpunuar me bashki të tjera ose pa deleguar disa prej tyre në këshillin e qarkut.

Autonomia fiskale e qeverive vendore. Përveç përgjegjësive të qeverisjes vendore, një tjetër tregues i rëndësishëm i autonomisë fiskale është pjesa e të ardhurave dhe shpenzimeve të qeverisjes vendore në totalin e të ardhurave dhe shpenzimeve të buxhetit të shtetit. Në Shqipëri, pjesa e shpenzimeve të qeverisjes vendore në totalin e shpenzimeve publike është vetëm gjysma e mesatares së shumicës së vendeve të BE-së dhe nën mesataren e rajonit të Ballkanit

Perëndimor. Por kjo është përgjithësisht në përputhje me kompetencat e kufizuara të bashkive shqiptare në krahasim me ato të shumë vendeve të BE-së.

Në Shqipëri, funksionet më të rëndësishme lidhen me infrastrukturën teknike në fushat e menaxhimit të mbetjeve të ngurta, furnizimit me ujë, trajtimit të ujërave të ndotura, transportit vendor dhe infrastrukturës publike. Në të gjitha këto fusha nevojiten investime të konsiderueshme për të përmirësuar cilësinë e shërbimeve. Sa u përket shërbimeve sociale, roli i qeverisjes vendore është i kufizuar, pa asnjë përgjegjësi për kujdesin shëndetësor, dhe i kufizuar në ofrimin e arsimit (p.sh. menaxhimi i arsimit parashkollor dhe mirëmbajtja e infrastrukturës fizike për arsimin fillor). Në vitin 2024, autoritetet shqiptare filluan një projekt pilot për të deleguar kompetenca shtesë të qeverisja vendore në arsim, bujqësi dhe kujdes shëndetësor parësor. Ndërkohë, autonomia vendore në hartimin e politikave dhe menaxhimin e funksioneve të ofruara mbetet relativisht e ulët.

Shqipëria ka një mekanizëm koordinimi ndërqeveritar relativisht të zhvilluar mirë përmes Këshillit Konsultativ, i drejtuar nga Ministria e Shtetit për Pushtetin Vendor dhe i mbështetur nga Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore. Që nga viti 2022, Shoqata për Autonominë Vendore (ALA) përfaqëson të gjitha qeveritë vendore, pas bashkimit të shoqatave të fragmentuara politikisht. Këshilli Konsultativ mbledhet rregullisht (të paktën tetë herë në vit), duke ofruar një platformë për dialog midis qeverisë qendrore dhe bashkive. Roli i Këshillit Konsultativ është të diskutojë jo vetëm projektligje, por edhe strategji dhe politika që kanë të bëjnë me qeveritë vendore. Në mënyrë të ngjashme, komisionet e përhershme të Kuvendit ftojnë rregullisht përfaqësues të Shoqatës të marrin pjesë në mbledhjet e tyre. Rolin e sekretariatit teknik të Këshillit Konsultativ e luan Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore. Megjithatë, konstatohet se diskutimet aktuale gjatë këtyre konsultimeve janë të dobëta, me qeveritë vendore që konsultohen vetëm për draftet përfundimtare të legjislacionit, por jo gjatë fazave të zhvillimit dhe përgatitjes së politikave. Në prill 2024, mandati i Këshillit Konsultativ u forcua, me më shumë fokus në angazhimin e hershëm me palët kryesore të interesuara përmes komisioneve specifike konsultative.

Ka një marrëdhënie të qartë që konstatohet nga zbatimi i legjislacionit të ri për pushtetin vendor pas reformës: nëse ka një kuadër ligjor të qartë dhe të funksionalizuar mirë, atëherë ekziston tendenca dhe mundësia që në praktikë të arrihen rezultate më të larta. Gjithsesi, edhe një kuadër ligjor i përcaktuar mirë nuk përkthehet automatikisht në zbatim efektiv të tij.

Sipas studimit të kryer nga HELVETAS dhe Lucerne University of Applied Sciences and Arts (Rishikimi Funksional), funksionet bashkiake mund të grupohen në tri kategori sipas qartësisë dhe plotësisë së kuadrit të tyre ligjor dhe institucional:

Grupi 1: Funksione me një kuadër të qartë ligjor dhe institucional. Këto funksione mbështeten nga një ndarje relativisht e qartë e përgjegjësisë dhe në përgjithësi janë të zbatueshme brenda kuadrit ligjor ekzistues.

1. Shërbimet publike, siç përcaktohen në nenet 23.3–23.9 dhe 23.11 të ligjit organik nr. 139/2015, përfaqësojnë funksione kryesore të bashkive. Ato mbështeten nga legjislacioni sektorial dhe standardet teknike që ofrojnë një bazë të mjaftueshme për zbatim. Praktika afatgjatë u ka mundësuar bashkive të ndërtojnë përvojë, dhe niveli i ofrimit të shërbimeve përcaktohet kryesisht nga prioritetet lokale dhe burimet e disponueshme.
2. Funksionet e kulturës dhe sportit (neni 25) mbështeten gjithashtu nga një kuadër ligjor relativisht i qartë. Bashkitë nuk raportojnë çështje të mëdha në lidhje me ndarjen e

përgjegjëse, megjithëse disa legjislacione sektoriale janë të vjetruara. Një përjashtim mbetet trashëgimia kulturore, ku ndarja e përgjegjëse midis institucioneve lokale dhe qendrore nuk është plotësisht e qartë.

3. Mbrojtja civile dhe siguria publike (neni 29) përfitojnë nga një kuadër ligjor i qartë dhe i përditësuar së fundmi, i harmonizuar me ligjin organik, duke ofruar një bazë të qëndrueshme për zbatim.
4. Funksionet e mbrojtjes së mjedisit (neni 26) janë përgjithësisht të përcaktuara mirë në terma ligjorë.

Megjithatë, pavarësisht ekzistencës së një kuadri ligjor të mjaftueshëm, shumë bashki përballen me sfida në krijimin e proceseve dhe strukturave të nevojshme organizative për zbatim efektiv.

Grupi 2: Funksione që kërkojnë sqarim të roleve dhe përgjegjëse. Këto funksione zbatohen përgjithësisht, por preken nga paqartësia në kuadrin ligjor, veçanërisht në lidhje me ndarjen e përgjegjëse midis institucioneve qendrore dhe lokale.

1. Shërbimet publike si menaxhimi i mbetjeve (23.10), arsimit parashkollor (23.12) dhe planifikimi territorial (23.14) u caktohen bashkive. Megjithatë, shqyrtimi ligjor tregon mbivendosje të mandateve dhe ndarje të paqartë të përgjegjëse, të cilat krijojnë sfida operative në zbatim.
2. Shërbimet sociale (neni 24) mbështeten nga një kuadër ligjor i përditësuar, por ekzekutimi i tyre ndikohet nga përfshirja e vazhdueshme e institucioneve qendrore, si dhe nga marrëveshjet e paqarta të financimit dhe burimet e kufizuara në nivel lokal.
3. Funksionet e bujqësisë dhe zhvillimit rural (neni 27) karakterizohen në mënyrë të ngjashme nga përgjegjësi të përbashkëta ose të mbivendosura, duke çuar në pasiguri në lidhje me shkallën në të cilën bashkitë ushtrojnë pronësi të plotë mbi këto funksione.

Në përgjithësi, këto funksione karakterizohen nga qartësi e pjesshme ligjore, ku mandatet e mbivendosura dhe kufijtë e paqartë institucionalë kufizojnë zbatimin efektiv, veçanërisht në bashkitë me kapacitet administrativ më të dobët.

Grupi 3: Funksione me kufizime strukturore ligjore dhe institucionale. Kjo kategori përfshin funksione që ose nuk zbatohen, ose përballen me pengesa të konsiderueshme për shkak të mangësive themelore në kuadrin ligjor dhe institucional.

1. Menaxhimi i ujit dhe ujërave të zeza (nenet 23.1–23.2) ka pësuar ndryshime legjislative që e kanë ricentralizuar në mënyrë efektive funksionin. Shoqëritë rajonale janë në pronësi shumice të qeverisë qendrore dhe bashkitë raportojnë se nuk luajnë më rol aktiv në ofrimin e shërbimeve.
2. Zhvillimi ekonomik vendor (neni 28) përfshin një gamë të gjerë funksionesh, të tilla si zhvillimi i strategjive, organizimi i tregjeve dhe mbështetja për bizneset. Megjithatë, nuk ka një legjislacion gjithëpërfshirës sektorial ose një kuadër operativ që përcakton qartë përgjegjësitë bashkiake, duke kufizuar zbatimin praktik të këtyre funksioneve.
3. Infrastruktura e kujdesit shëndetësor parësor (neni 23.13) u është caktuar zyrtarisht bashkive, por në praktikë mbetet një funksion qendror. Bashkitë raportojnë përfshirje të kufizuar, pa kapacitet administrativ ose financim të dedikuar.

Në këto raste, hendeku midis dispozitave ligjore formale dhe rregullimeve aktuale institucionale i pengon në mënyrë efektive bashkitë të ushtrojnë funksionet e caktuara.

Hendeku ligj-praktikë ka edhe një dimension të qartë madhësie. Rishikimi Funkisional i kryer mbi një kampion prej 15 bashkish vlerësoi me një metodologji të standardizuar shkallën e ekzekutimit të çdo funksioni. Ndërsa bashkitë e mëdha (100.000–150.000 banorë) shënojnë një notë mesatare ekzekutimi prej 2,36 për të gjitha funksionet, bashkitë e mesme dhe të vogla shfaqin nota praktikisht identike (përkatësisht 1,87 dhe 1,88). Bashkitë e mëdha shënojnë, mesatarisht, nota më të larta ekzekutimi në shumicën e funksioneve, ndërsa bashkitë e vogla dhe të mesme priren të mbeten prapa.

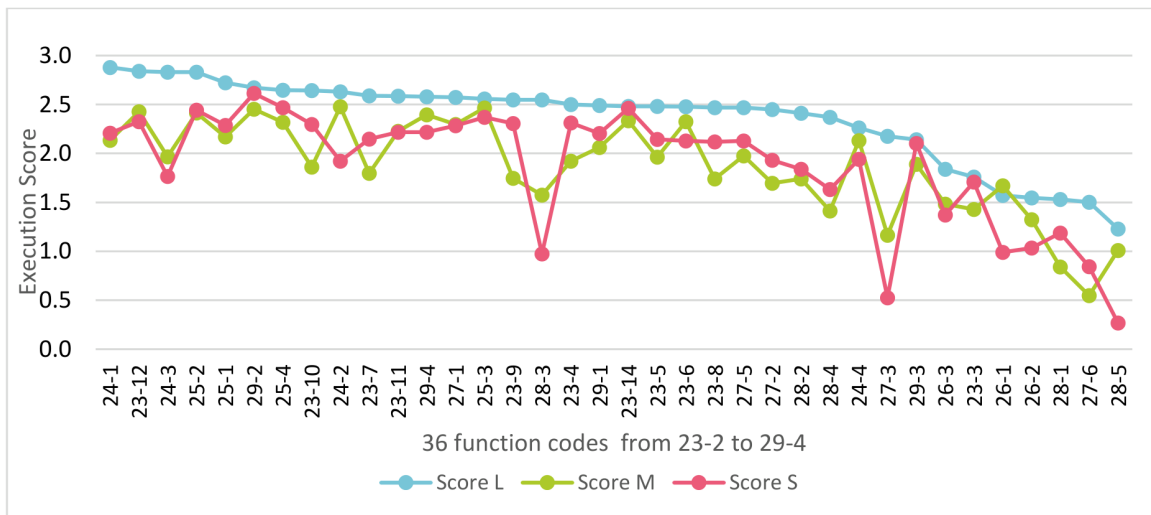


Figura 16.1. Nota mesatare e ekzekutimit të funksioneve sipas madhësisë së bashkive (kampion prej 15 bashkish; shkalla 0–3). Burimi: Rishikimi Funkisional, HELVETAS / Lucerne University of Applied Sciences and Arts.

Megjithatë, i njëjti studim thekson se madhësia territoriale nuk është përcaktuesi i vetëm i performancës: ekonomitë e shkallës ekzistojnë, por janë selektive. Bashkitë më të mëdha arrijnë në mënyrë të qëndrueshme ekzekutim më të fortë në disa funksione teknikisht të kërkuara, por shumë shërbime bazë vendore ofrohen me sukses nga bashki të madhësive të ndryshme. Kapaciteti institucional shtrihet përtej madhësisë së popullsisë: autonomia fiskale dhe pozicioni gjeografik janë po aq të rëndësishëm në përcaktimin e aftësisë reale zbatuese, çka do të thotë se bashki me popullsi të ngjashme mund të kenë kapacitete shumë të ndryshme zbatimi.

16.2 Burimet njerëzore të pabarabarta

Dimensioni i burimeve njerëzore është një nga treguesit më të qartë të pabarazisë së kapaciteteve ndërmjet bashkive. Të dhënat e Sistemit të Matjes së Performancës të Ministrit të Shtetit për Pushtetin Vendor (SMP/MSHPV) për vitin 2024, të analizuar në kuadër të Rishikimit Funkisional, tregojnë se bashkitë e vogla mbartin një ngarkesë administrative për frymë rreth dy herë më të lartë: **26 punonjës bashkiakë për 1.000 banorë** në bashkitë e vogla (nën 50.000 banorë), kundrejt **16** në bashkitë e mesme (50.000–100.000) dhe **13** në bashkitë e mëdha (mbi 100.000 banorë).

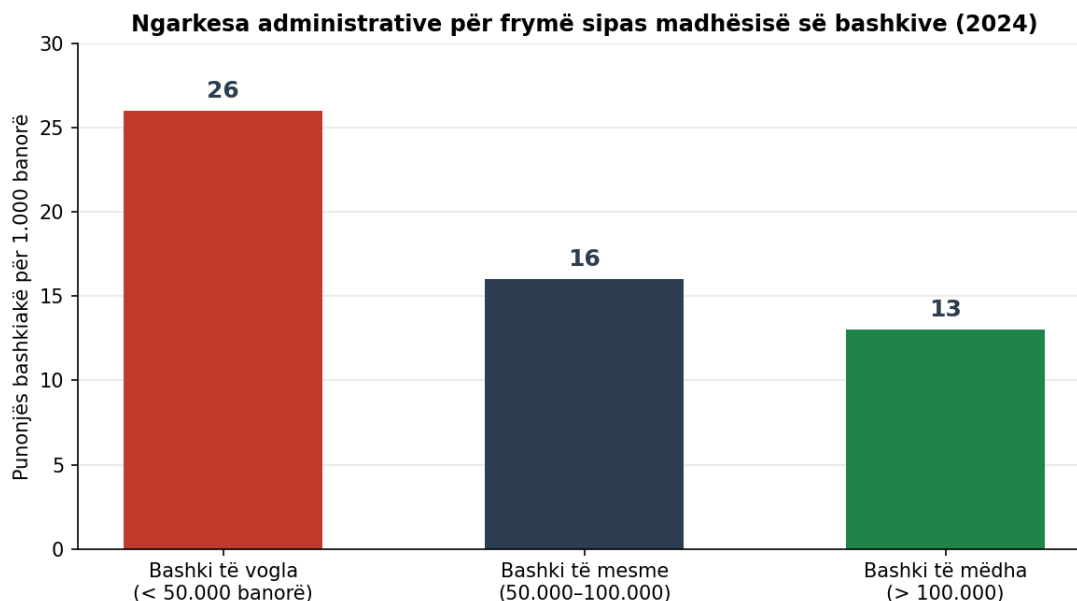


Figura 16.2. Punonjës bashkiakë për 1.000 banorë sipas madhësisë së bashkive, 2024. Burimi: SMP/MSHPV 2024, sipas Rishikimit Funkcional (HSLU/HELVETAS).

Kjo ngarkesë për frymë është në vetvete një test sasior i “kostove fikse të të qenit bashki”: nën një popullsi të caktuar, e njëjta strukturë administrative (kryetari, këshilli, drejtorja e financave, auditimi i brendshëm, gjendja civile) shpërndahet mbi më pak banorë. Kjo gjetje përputhet me kriterin e reformës daneze të vitit 2007 për një minimum prej 20.000 banorësh, të cilin literatura evropiane e trajton si kufirin e poshtëm për qëndrueshmëri të plotë administrative.

Ekzekutimi i funksioneve rezulton i pabarabartë dhe i varur nga madhësia edhe në nivel shërbimi. Të dhënat e SMP/MSHPV-së për vitin 2024 e konfirmojnë efektin e madhësisë: mbulimi i grumbullimit të mbetjeve në zonat rurale rritet nga 65% në bashkitë e vogla në 87% në ato të mëdha; rikuperimi i kostos së shërbimit të mbetjeve nga tarifat rritet nga 65% në 91%; ndërsa numri i zjarrfikësve për 1.500 banorë bie nga 2,23 në bashkitë e vogla në 0,47 në ato të mëdha, një efekt i kostos fikse në drejtim të kundërt. Po ashtu, lidhja shpenzime–performancë brenda funksioneve ndryshon ndjeshëm: për mbrojtjen nga zjarri, më shumë burime financiare ndihmojnë drejtpërdrejt; për menaxhimin e mbetjeve, mënyra se si shpenzohen paratë ka më shumë rëndësi sesa sasia e tyre: më shumë fonde duhet të shoqërohen me reformë operacionale.

Pabarazia e burimeve njerëzore ka edhe një dimension cilësor. Funksionet e transferuara pas vitit 2015 (si mbrojtja nga zjarri dhe administrimi i pyjeve) kërkojnë staf të specializuar dhe pajisje që kanë kuptim ekonomik vetëm mbi një shkallë të caktuar territoriale. Në bashkitë shumë të vogla, një ekip zjarrfikës ose një strukturë pyjore me pak persona është ose joefikase, ose e pamundur të mbahet. Kjo është arsyeja teknike pse këto funksione, në praktikën evropiane, organizohen zakonisht në shkallë ndërbashkiake ose rajonale. Shpërndarja e personelit të transferuar me funksionet e reja ndjek po atë gjeografi përqendrimi: bashkia e Tiranës thithi rreth 1.202 punonjës të arsimit parashkollor (afër një të gjashtës së totalit kombëtar), e ndjekur nga Elbasani (368), Vlora (355), Durrësi (309), Fieri (275) dhe Korça (248).

Është e rëndësishme të theksohet se, ndërsa bashkitë më të mëdha shfaqin avantazhe në koston për frymë dhe në disa tregues performance, këto avantazhe pasqyrojnë vetëm efikasitetin

produktive; bashkitë më të vogla mund të kenë avantazhe strukturore në dimensione që të dhënat e disponueshme nuk i kapin, si afërsia me komunitetin dhe njohja e territorit. Pikërisht ky është argumenti pse përgjigjja ndaj pabarazisë së burimeve njerëzore nuk është copëzimi apo ricentralizimi, por ndërtimi i instrumenteve që u japin bashkive të vogla akses te kapacitetet teknike që nuk i mbajnë dot vetë: struktura të përbashkëta shërbimi, ekipe teknike ndërbashkiake dhe mbështetje teknike e organizuar në nivel rajonal.



17

Kapitulli 17. Alokimi shumë-nivelësh i funksioneve

17.1 Matrica e alokimit: kategoritë e funksioneve dhe shkallët e kapacitetit

Analiza e kapitujve paraardhës tregoi se funksionet bashkiake nuk janë njësoj të kërkuara dhe se bashkitë nuk kanë kapacitete të njëjta. Rishikimi Funksional i kryer për Komisionin e Posaçëm Parlamentar e strukturon këtë konstatim në një kornizë analitike të mirëfilltë, duke ndërtuar dy indekse plotësuese: një **Indeks të Klasifikimit Funksional**, që mat kapacitetin e kërkuar nga çdo funksion (intensiteti i kapitalit, intensiteti i njohurive, ndjeshmëria ndaj madhësisë, kuadri ligjor, notat e ekzekutimit dhe pesha buxhetore), dhe një **Indeks të Kapacitetit Bashkiak**, që mat kapacitetin e disponueshëm të çdo bashkie (madhësia e popullsisë, dendësia, pesha e të ardhurave të veta dhe shpenzimet për frymë).

Mbi bazën e Indeksit të Klasifikimit Funksional, funksionet bashkiake ndahen në tri kategori:

- **Funksionet bazë** përfshijnë përgjegjësi që kërkojnë nivele krahasimisht më të ulëta kapaciteti bashkiak dhe mbështetjeje institucionale. Ato përfaqësojnë përgjegjësitë thelbësore që pritet të ushtrohen efektivisht nga të gjitha bashkitë, me kusht që të kenë burimet e nevojshme financiare.
- **Funksionet e zgjeruara** kërkojnë kapacitet administrativ më të fortë, burime financiare më të mëdha ose nivele më të larta ekspertize teknike. Ushtrimi i tyre efektiv varet nga zotërimi i kapaciteteve më të avancuara institucionale ose nga bashkëpunimi me bashkitë fqinje.
- **Funksionet plotësuese** karakterizohen nga kërkesa veçanërisht të larta kapaciteti dhe/ose kufizime të konsiderueshme institucionale. Ushtrimi i tyre i qëndrueshëm kërkon përgjithësisht ekspertizë të specializuar, investime të konsiderueshme ose rregullime qeverisjeje që shtrihen përtej kapaciteteve të shumë bashkive që veprojnë të vetme.

Sipas kësaj analize, shumica e funksioneve klasifikohen si funksione të zgjeruara, që kërkojnë nivel më të lartë kapaciteti financiar e administrativ. Disa funksione tipike vendore klasifikohen si funksione bazë, ndërsa vetëm dy funksione klasifikohen si plotësuese: furnizimi me ujë dhe ujërat e ndotura, të dyja de facto të ricentralizuara në të gjitha bashkitë, me përjashtim të Tiranës.

Nga ana tjetër, Indeksi i Kapacitetit Bashkiak i grupon 61 bashkitë në tri shkallë kapaciteti: **Shkalla A** përfshin 20 bashki, që përfaqësojnë afërsisht 72% të popullsisë së Shqipërisë dhe shfaqin nivelet më të larta të kapacitetit demografik, financiar dhe operacional; **Shkalla B** përfshin 21 bashki, me rreth 16% të popullsisë, me kapacitet të moderuar institucional; ndërsa **Shkalla C** përfshin 20 bashki, me rreth 11% të popullsisë, me kapacitet më të kufizuar në një ose më shumë dimensione.

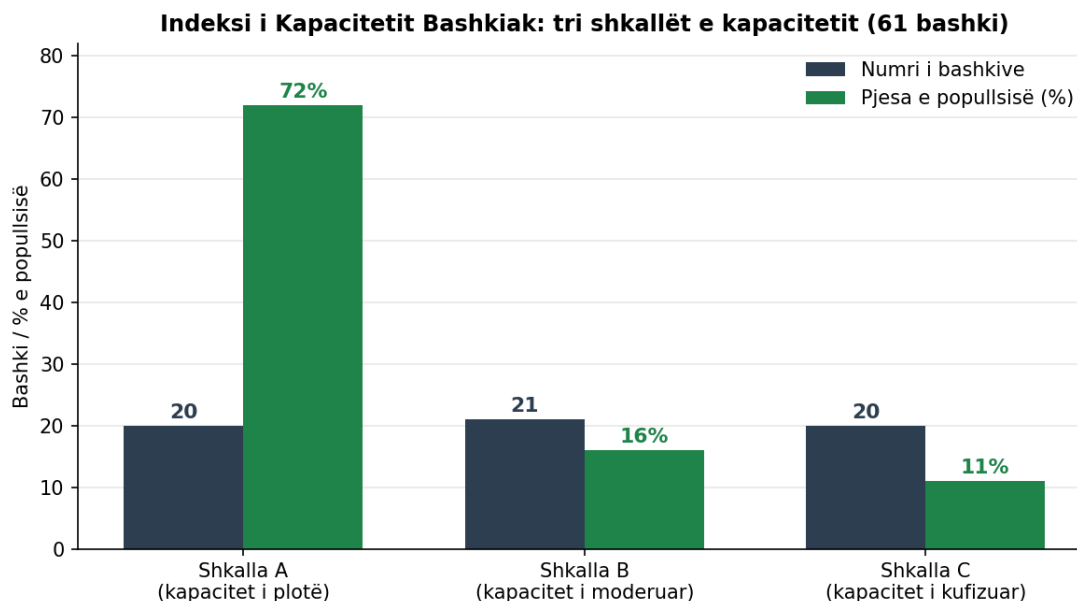


Figura 17.1. Shpërndarja e 61 bashkive sipas shkallëve të kapacitetit dhe pesha e tyre në popullsi. Burimi: Rishikimi FunkSIONAL (HSLU/HELVETAS).

Kombinimi i dy klasifikimeve prodhon matricën e alokimit të funksioneve, kornizën bazë mbi të cilën mund të ndërtohet një alokim shumë-nivelësh i diferencuar:

Tabela 17.1. Korniza e opsioneve të alokimit të funksioneve sipas kategorive të funksioneve dhe shkallëve të kapacitetit bashkiak. Burimi: Rishikimi FunkSIONAL (HSLU/HELVETAS).

Kapaciteti bashkiak	Funksione bazë	Funksione të zgjeruara	Funksione plotësuese
Shkalla A, kapacitet i plotë	Po	Po	Po
Shkalla B, kapacitet i moderuar	Po	Po	Të përbashkëta ose të centralizuara
Shkalla C, kapacitet i kufizuar	Po	Të përbashkëta ose të centralizuara	Të përbashkëta ose të centralizuara

Sipas kësaj kornize, në strukturën territoriale të sotme, bashkitë e Shkallës A do të ushtronin funksionet bazë, të zgjeruara dhe plotësuese; bashkitë e Shkallës B do të ushtronin funksionet bazë dhe të zgjeruara, ndërsa funksionet plotësuese do të ushtroheshin nga qeverisja qendrore, nga bashkëpunimi ndërbashkiak ose nga qarqet; bashkitë e Shkallës C do të ushtronin funksionet bazë, me funksionet e zgjeruara dhe plotësuese të ushtruara nga qeverisja qendrore, bashkëpunimi ndërbashkiak ose qarqet. Është e rëndësishme të theksohet se ky klasifikim nuk duhet interpretuar si propozim për heqjen ose transferimin e përgjegjësi bashkiake; ai ofron një kornizë të bazuar në evidencë për të kuptuar kompleksitetin relativ të funksioneve dhe nivelin e kapacitetit që kërkon ushtrimi i tyre efektiv.

Mbi këtë kornizë, Rishikimi FunkSIONAL i paraqet Komisionit të Posaçëm Parlamentar katër skenarë strategjikë reforme, të cilët nuk janë rekomandime, por opsione analitike që ilustrojnë qasje të ndryshme:

Tabela 17.2. Përparësitë dhe sfidat kryesore të katër skenarëve strategjikë të reformës. Burimi: Rishikimi FunkSIONAL (HSLU/HELVETAS).

Skenari	Përparësitë kryesore	Sfidat kryesore
1. Decentralizim asimetrik (pa ndryshim territorial)	Përputhet me strukturën territoriale aktuale; përshtatje fleksibël; barazimi fiskal mund t'u përshtatet bashkive të Shkallës C	Ndërlikohet dizajni institucional e ligjor; traditë e kufizuar bashkëpunimi ndërbashkiak; mund të kërkojë një nivel shtesë qeverisjeje (qarku)
2. Bashkime të mëdha, që ushtrojnë të gjitha funksionet	Të gjitha bashkitë ushtrojnë të 41 funksionet; mundësi për decentralizim të mëtejshëm	E vështirë të krijohen bashki të Shkallës A në disa rajone; respektohet më pak parimi i subsidiaritetit; diversiteti kulturor merr më pak konsideratë
3. Bashkime të shkallës së mesme dhe rialokim i funksioneve plotësuese	Funksionet plotësuese kërkojnë ridizajn ligjor në çdo rast; mundësi decentralizimi të mëtejshëm	Ricentralizimi i disa funksioneve mund të mos jetë i dëshirueshëm; traditë e kufizuar bashkëpunimi; mund të kërkojë nivel shtesë (qarku)
4. Bashki të fokusuara vetëm te funksionet bazë	Funksionet plotësuese e disa të zgjeruara kërkojnë ridizajn gjithsesi; përputhje më e mirë me subsidiaritetin	Ndarja e bashkive mund të jetë sfiduese; potencial i kufizuar për decentralizim të mëtejshëm; ricentralizimi mund të mos jetë i dëshirueshëm

Pavarësisht skenarit që do të zgjidhet, analiza identifikon tri prioritetë të përbashkëta reforme: (i) qartësimi i alokimit të disa funksioneve që formalisht u janë caktuar bashkive, por ushtrohen pjesërisht ose de facto nga nivele të tjera; (ii) qartësimi i ndarjes së kompetencave në funksionet ku qeverisja qendrore luan rol të rëndësishëm; dhe (iii) forcimi e ridizajnimi i sistemit të barazimit fiskal, pasi diferencat në kapacitet fiskal vazhdojnë të ndikojnë ekzekutimin dhe disa funksione mbeten të nënfinancuara.

17.2 Dy drejtimet e lëvizjes së funksioneve

Matrica e alokimit tregon se lëvizja e funksioneve në fazën e re të reformës nuk është e njëdrejtimshme; ajo ndjek dy drejtime plotësuese, të dyja të diktuar nga parimi i subsidiaritetit i lexuar së bashku me parimin “kompetenca ndjek burimin financiar”.

Drejtimi i parë: lëvizja “poshtë”, thellimi i decentralizimit aty ku kapaciteti e mbështet. Për funksionet bazë dhe një pjesë të funksioneve të zgjeruara, evidenca tregon se bashkitë (veçanërisht ato me kapacitet të plotë) mund të marrin përgjegjësi më të plota dhe më të qarta. Në këtë drejtim ecën projekti pilot i nisur në vitin 2024 për delegimin e kompetencave shtesë në arsim, bujqësi dhe kujdes shëndetësor parësor; kërkesa e artikuluar e bashkive për transferimin e mirëmbajtjes së kanaleve ujitëse “të nivelit të tretë”; si dhe potenciali i pashfrytëzuar i trashëgimisë kulturore dhe i zhvillimit ekonomik vendor, ku pengesa kryesore mbetet mosregjistrimi dhe mostransferimi i plotë i pronave publike. Çdo lëvizje në këtë drejtim duhet të shoqërohet me analizë funksionale paraprake, kosto reale dhe financim përkatës, sipas rekomandimeve të paraqitura në seksionin 14.3.

Drejtimi i dytë: lëvizja “lart”, organizimi mbi nivelin e bashkisë për funksionet me shkallë. Për funksionet plotësuese dhe për funksionet e zgjeruara në bashkitë me kapacitet të kufizuar, evidenca (shqiptare dhe evropiane) tregon se ushtrimi efektiv kërkon një shkallë më të madhe se bashkia e vetme. Kjo lëvizje ka tri forma institucionale, në rend rritës formaliteti: (i) bashkëpunimi ndërbashkiak (agjenci të përbashkëta, marrëveshje shërbimi, shoqata funksionale); (ii) qarku, si nivel i dytë ekzistues, që mund të marrë funksione të deleguara nga bashkitë ose rol koordinues e mbështetës teknik; dhe (iii) niveli rajonal, për funksionet strategjike me shkallë të madhe.

Ricentralizimi i plotë drejt qeverisë qendrore duhet të mbetet opsioni i fundit, i justifikuar vetëm për funksione me kërkesa të jashtëzakonshme kapitali e teknologjie, dhe gjithnjë i shoqëruar me rishikim formal të ligjit organik, jo si erozion i heshtur i kompetencave vendore, siç ka ndodhur me furnizimin me ujë.

Në kuadër të thellimit të reformës, **niveli rajonal** i shërben lëvizjes “lart” me tri qëllime të përcaktuara qartë: **së pari**, ushtrimin ose bashkërendimin e funksioneve ndërbashkiake me shkallë të madhe (planifikimi strategjik hapësinor, menaxhimi i integruar i mbetjeve, transporti ndërqarkor, mbrojtja civile, burimet natyrore mbiqarkore); **së dyti**, përgatitjen e vendit për programimin dhe pritjen e fondeve të kohezionit të Bashkimit Evropian, të cilat në praktikën evropiane programohen dhe absorbohen në nivel rajonal (NUTS 2): pa një nivel rajonal funksional, Shqipëria nuk do të jetë në gjendje t’i thithë këto fonde në shkallën e duhur; dhe **së treti**, ushtrimin e përkohshëm ose mbështetjen teknike për funksione specifike në ato bashki që nuk kanë kapacitet t’i ushtrojnë vetë, duke garantuar akses të barabartë të qytetarëve në shërbime pavarësisht kapacitetit të bashkisë ku banojnë.

17.3 Dekoncentrim kundrejt devolucionit

Diskutimi mbi alokimin shumë-nivelësh kërkon një dallim të qartë konceptual midis dy instrumenteve me të cilat shteti i afron shërbimet te qytetari. **Dekoncentrimi** është zhvendosja e ushtrimit të funksioneve qendrore te strukturat territoriale të vetë administratës shtetërore (drejtoritë rajonale të ministrive, prefekti), të cilat mbeten plotësisht të varura dhe të llogaridhënës ndaj qendrës. **Devolucioni (decentralizimi)** është transferimi i funksioneve, bashkë me përgjegjësinë vendimmarrëse dhe burimet, te organe të zgjedhura në mënyrë demokratike, që japin llogari para komunitetit vendor.

Analiza e Kapitullit 14 tregoi se sistemi shqiptar i kombinon të dyja, por pa një ndarje të qartë funksionale midis tyre: strukturat e dekoncentruara veprojnë shpesh paralelisht me bashkitë, me inspektorate të dubluara, procedura të përsëritura dhe kompetenca të mbivendosura, ndërsa fuqitë koordinuese të prefektit mbeten të paqarta në ligj e në praktikë. Kjo gjendje prodhon koston më të lartë të mundshme: qytetari përballet me dy administrata për të njëjtën çështje, pa ditur cila mban përgjegjësinë.

Për fazën e re të reformës, dallimi ka rëndësi praktike të drejtpërdrejtë. Aty ku një funksion i plotësos kushtet për t’u ushtruar në nivel vendor (afërsi me komunitetin, kapacitet i mjaftueshëm ose i ndërtueshëm, dhe financim i garantueshëm), devolucioni është instrumenti i duhur, sepse shoqërohet me llogaridhënie demokratike vendore. Dekoncentrimi mbetet i përshtatshëm për funksionet që kërkojnë standarde rreptësisht të unifikuara kombëtare ose ekspertizë shumë të specializuar, por ai nuk duhet përdorur si zëvendësim i decentralizimit: një zyrë rajonale ministrie nuk është “afërsi me qytetarin” në kuptimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sepse nuk i jep komunitetit asnjë zë mbi shërbimin. Qasja e diferencuar e propozuar nga Rishikimi Funksional (decentralizim sipas kapacitetit të demonstruar, me mbështetje ndërbashkiake ose rajonale për bashkitë me kapacitet të kufizuar) ofron pikërisht rrugën e mesme: ajo ruan parimin e devolucionit si rregull, duke e kalibruar ritmin e tij sipas kapacitetit real, në vend që ta zëvendësojë me zgjerim të administratës së dekoncentruar.

17.4 Rekomandime

Mbi bazën e analizës së këtij kapitulli dhe të burimeve të shqyrtuara, mund të formulohen rekomandimet e mëposhtme, të cilat mbeten brenda kufijve të evidencës së disponueshme dhe do të zhvillohen më tej në fazën e opsioneve të reformës:

- **Të miratohet parimi i alokimit të diferencuar të funksioneve** si kornizë pune e RAT 2.0: funksionet bazë për të gjitha bashkitë; funksionet e zgjeruara sipas kapacitetit të demonstruar ose nëpërmjet bashkëpunimit ndërbashkiak; funksionet plotësuese nëpërmjet rregullimeve mbi nivelin e bashkisë. Kjo qasje ruan arritjet e konsolidimit të vitit 2014 dhe e thellon reformën pa e kthyer prapa.
- **Çdo rialokim funksioni të paraprihet nga analizë funksionale dhe kosto reale**, të konsultuar me NJVV-të, dhe të shoqërohet me formulë të qartë financimi, standarde shërbimi, trajnim dhe tregues të matshëm performance, në zbatim të parimit “kompetenca ndjek burimin financiar” (Kushtetuta, neni 112; ligji nr. 139/2015, neni 22; Rekomandimi CM/Rec(2011)11).
- **Të përfundojë harmonizimi i legjislacionit sektorial me ligjin organik**, duke adresuar me përparësi 33 rekomandimet e perealizuara të Matricës së Kompetencave dhe mospërputhjet e identifikuar në shëndetësinë parësore, bujqësinë, trashëgiminë kulturore dhe mjedisin; ndryshimet që kanë ricentralizuar de facto funksione (uji dhe ujërat e ndotura) të pasqyrohen formalisht në ligjin nr. 139/2015.
- **Të forcohet e ridizajnohet sistemi i barazimit fiskal**, në mënyrë që diferencat në kapacitet fiskal të mos përkthehen në pabarazi aksesit të qytetarëve në shërbime, parakusht i çdo skenari alokimi.
- **Të bëhet funksional bashkëpunimi ndërbashkiak**, nëpërmjet nxitjeve financiare, modeleve standarde marrëveshesh dhe mbështetjes teknike, si instrumenti kryesor për funksionet me shkallë të mesme në bashkitë me kapacitet të kufizuar.
- **Të ndërtohet niveli rajonal me funksione të qarta dhe financim të dedikuar**, në harmoni me arkitekturën NUTS të BE-së, me tri qëllime: funksionet ndërbashkiake me shkallë të madhe; programimi dhe pritja e fondeve të kohezionit evropian; dhe mbështetja për ushtrimin e funksioneve specifike në bashkitë pa kapacitet të mjaftueshëm. Qarku dhe rajoni duhen konceptuar si nivele plotësuese, jo përjashtuese.
- **Të qartësohet ndarja dekoncentrim–devolucion**: të reduktohen dublimet e inspektorateve dhe procedurat paralele, të qartësohen me ligj fuqitë koordinuese të prefektit dhe të forcohet konsultimi i hershëm e kuptimplotë me bashkitë nëpërmjet Këshillit Konsultativ.

Këto rekomandime nuk paragjykojnë zgjedhjen ndërmjet skenarëve strategjikë të paraqitur në Tabelën 17.2, e cila mbetet vendimmarrje e Komisionit të Posaçëm Parlamentar dhe e Kuvendit. Ato përbëjnë, megjithatë, bazën e përbashkët mbi të cilën çdo skenar duhet të ndërtohet: kompetencë e qartë, e financuar dhe e ushtrueshme, në nivelin më të afërt me qytetarin që e përballon realisht atë.



PJESA V

Financimi i Pushtetit Vendor

Shënim metodologjik. Analiza sasiore e kësaj pjese mbështetet në katër skedarë analitikë të projektit: (i) baza shumëvjeçare 2015–2025 për të ardhurat, shpenzimet, detyrimet dhe treguesit për banor; (ii) Indeksi 1, Autonomia Fiskale e Bashkive 2025; (iii) Autonomia fiskale me dhe pa Taksën e Ndikimit në Infrastrukturë (TNI) 2025; dhe (iv) Indeksi i Mbulimit Funksional/FCI dhe shpenzimet sipas funksioneve vendore 2025. Të dhënat 2025 normalizohen me popullsinë e Censit 2023, ndërsa seritë 2015–2025 përdoren për të dalluar ndryshimet strukture nga luhatjet njëvjeçare. Tirana raportohet veçmas aty ku pesha e saj mund të deformojë mesataret.



18

Kapitulli 18. Korniza konceptuale

18.1 Parimet e financimit vendor

Baza ligjore e financimit vendor është neni 9 i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore (ratifikuar nga Shqipëria me Ligjin nr. 8548/1999), i cili kërkon që njësitë e vetëqeverisjes vendore të kenë burime financiare të veta, të mjaftueshme dhe në përpjesëtim me kompetencat, mbi të cilat ato ushtrojnë lirisht të drejtën e disponimit. Nga ky nen dhe nga literatura e financave publike rrjedhin gjashtë parime praktike që shërbejnë si standard vlerësimi për sistemin shqiptar:

- **Mjaftueshmëria:** burimet duhet të mbulojnë koston reale të funksioneve të ngarkuara me ligj, jo thjesht koston historike të trashëguar.
- **Proporcionaliteti (përputhja):** çdo kompetencë e re shoqërohet me burimin përkatës të financimit. Parimi “paratë ndjekin funksionin”.
- **Autonomia:** një pjesë e rëndësishme e burimeve duhet të vijë nga taksa e tarifa vendore, mbi të cilat bashkia ka pushtet vendimmarrës për bazë.
- **Diversifikimi dhe qëndrueshmëria:** struktura e të ardhurave duhet të jetë mjaft e larmishme dhe e qëndrueshme, që të përballojë luhatjet e ekonomisë.
- **Barazimi (equity):** mekanizma mbështetës për njësitë me bazë të dobët fiskale, që qytetarët të marrin shërbime të krahasueshme kudo në territor.
- **Parashikueshmëria dhe transparencja:** transfertat duhet të shpërndahen sipas një formule të qartë dhe të njohur paraprakisht, në mënyrë që bashkitë të planifikojnë financat e tyre me parashikueshmëri, dhe ndarja e fondeve të mos varet nga negociata apo vendime diskrecionale të përvitshme.

Këto parime janë të përfshira pjesërisht në Ligjin nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”, i cili përcaktoi për herë të parë një dysHEME ligjore për transfertën e pakushtëzuar dhe rregulla për transfertat specifike. Analiza e kapitujve në vijim vlerëson sa gjendja fiskale e vitit 2025 u përgjigjet këtyre parimeve.

18.2 Decentralizimi fiskal

Decentralizimi fiskal tregon si ndahen përgjegjësitë dhe burimet financiare midis qeverisë qendrore dhe bashkive. *Ai mbështetet në katër elemente kryesore: kush shpenzon, kush mbledh dhe administron të ardhurat, si shpërndahen transfertat nga buxheti i shtetit dhe sa hapësirë kanë bashkitë për të marrë hua për investime.*

Që sistemi të funksionojë mirë, këto katër elemente duhet të jenë të lidhura. Nuk mjafton që bashkive t’u kalohen më shumë funksione, nëse nuk u jepen edhe burimet financiare përkatëse. Në të kundërt, krijohet një decentralizim jo i ekuilibruar: përgjegjësitë kalojnë në nivel vendor, ndërsa paratë dhe mjetet financiare mbeten kryesisht në nivel qendror.

Në Shqipëri, Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2015 forcoi kryesisht anën e shpenzimeve, sepse bashkive iu kaluan disa funksione të rëndësishme të reja, si ujitja dhe kullimi, pyjet, rrugët rurale, arsimi parashkollor, mbrojtja nga zjarri dhe shërbimet sociale. Megjithatë, rritja e përgjegjësisë nuk u shoqërua në të njëjtën masë me rritjen e të ardhurave të veta apo me përdorimin real të huamarrjes vendore.

Për këtë arsye, sistemi vendor mbetet financiarisht i varur nga transfertat qendrore. Të dhënat e vitit 2025 tregojnë se vetëm 43,1% e të ardhurave totale të bashkive janë të ardhura të veta; pa Tiranën, kjo peshë bie në vetëm 34,9%. Kjo tregon se shumica e bashkive nuk kanë ende bazë të mjaftueshme financiare për të ushtruar plotësisht funksionet që u janë dhënë me ligj. Huamarrja vendore, ndërkohë, mbetet pothuajse e papërdorur si mjet për financimin e investimeve shumëvjeçare.

18.3 Përputhja kompetencë ↔ burim financimi

Parimi bazë i financimit vendor është i thjeshtë: çdo funksion që i jepet bashkisë duhet të shoqërohet me një burim të qartë dhe të mjaftueshëm financimi. *Thënë thjesht, nuk duhet të ketë përgjegjësi pa para dhe as detyra ligjore pa mekanizëm financimi.*

Në sistemin aktual shqiptar, kjo lidhje është vetëm pjesërisht e realizuar.

Së pari, funksionet e veta të bashkive, si infrastruktura vendore, pastrimi, gjelbërimi, planifikimi urban dhe shërbimet publike vendore, financohen kryesisht nga të ardhurat e veta dhe transfertat e pakushtëzuara. Megjithatë, kapaciteti financiar ndryshon shumë midis bashkive. Në vitin 2025, të ardhurat e veta përbëjnë vetëm 2,9% të të ardhurave totale në Has, ndërsa në Himarë arrijnë në 90,4%. Kjo do të thotë se, edhe pse bashkitë kanë të njëjtat detyra ligjore, ato nuk kanë të njëjtat mundësi reale për t'i financuar.

Së dyti, funksionet e deleguara ose të transferuara, si disa shërbime në arsimin parauniversitar, shërbimet sociale dhe mbrojtja civile, financohen kryesisht nga transfertat të kushtëzuara ose specifike. *Problemi është se këto transfertat nuk mbulojnë gjithmonë koston reale të shërbimit. Në këto raste, bashkia merr detyrën, por jo financimin e plotë për ta kryer atë. Ky është problemi i njohur si “mandate të pafinancuara”.*

Së treti, funksionet e përbashkëta, si ujësjellës-kanalizimet dhe menaxhimi i mbetjeve, shpesh kanë financim të mbivendosur midis qeverisë qendrore dhe bashkive. Për më tepër, rregullat e sektorit kufizojnë shpesh lirinë e bashkive për të vendosur tarifa që reflektojnë koston reale të shërbimit.

Për këtë arsye, çdo model i ri i organizimit vendor, përfshirë edhe mundësinë e një sistemi me dy nivele, duhet të nisë nga forcimi i lidhjes midis funksionit dhe financimit. Për çdo funksion duhet të përcaktohen qartë: standardi minimal i shërbimit, kostoja reale, burimi i financimit dhe mekanizmi i barazimit për bashkitë me kapacitete më të dobëta financiare. Kjo qasje trajtohet më tej në Kapitullin 24.



19

Kapitulli 19. Struktura dhe ecuria e financimit 2015–2025

Në vitin 2025, të ardhurat totale të 61 bashkive arritën rreth 103,9 miliardë lekë. Këto të ardhura u mbështetën në tri burime kryesore: të ardhurat e veta me 44,8 miliardë lekë ose 43,1% të totalit, transfertën e pakushtëzuar me 23,8 miliardë lekë ose 22,9%, dhe transfertat e kushtëzuara/specifike me 35,3 miliardë lekë ose 34,0%.

Kjo strukturë tregon se bashkitë kanë një nivel më të lartë financimi se në vitet e para pas Reformës Administrativo-Territoriale, por autonomia fiskale mbetet e kufizuar dhe e pabarabartë. Pesha prej 43,1% e të ardhurave të veta krijon përshtypjen e një autonomie relativisht të mirë, por kjo mesatare ndikohet fort nga Tirana dhe bashkitë me potencial të lartë ekonomik ose turistik. Për shumë bashki të vogla dhe periferike, varësia nga transfertat mbetet shumë më e lartë.

Në anën e shpenzimeve, bashkitë raportuan rreth 91,4 miliardë lekë shpenzime sipas 36 funksioneve vendore. Kjo tregon se përgjegjësitë vendore janë të gjera, por kapaciteti për t'i financuar ato ndryshon shumë midis bashkive. Bashkitë e mëdha kanë bazë më të fortë fiskale dhe aftësi më të lartë zbatimi, ndërsa bashkitë e vogla përballen me kosto më të larta për banor dhe më pak hapësirë për investime.

Përfundimi kryesor është se financimi vendor në Shqipëri është rritur në vlerë totale, por jo sa duhet në cilësi dhe ekuilibër. Sistemi vijon të mbështetet ndjeshëm te transfertat qendrore, sidomos te fondet e kushtëzuara, të cilat kufizojnë lirinë e bashkive për të vendosur përparësitë e tyre. Prandaj, sfida kryesore për vitet në vijim është forcimi i të ardhurave të veta, rritja e rolit barazues të transfertës së pakushtëzuar dhe lidhja më e qartë midis funksioneve, kostove reale dhe burimeve të financimit.

Struktura e të ardhurave të bashkive, 2025 (61 bashki)

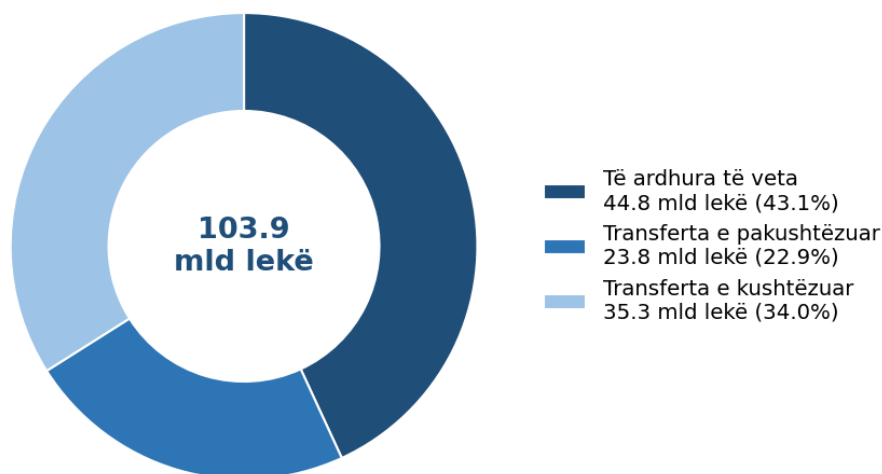


Figura 1. Struktura e të ardhurave të bashkive, 2025. Burimi: Indeksi 1, Autonomia Fiskale (2025).

19.1 Transferta e pakushtëzuar

Transferta e pakushtëzuar është burimi kryesor i financimit pa kushte për bashkitë. Ajo përdoret për financimin e funksioneve të veta vendore, si shërbimet publike, infrastruktura vendore, pastrimi, gjelbërimi, mirëmbajtja dhe administrimi i përgjithshëm.

Me Ligjin nr. 68/2017, kjo transfertë u bë më e qëndrueshme dhe më e parashikueshme. *Ligji përcakton se transfertat e pakushtëzuar, së bashku me transfertën specifike, nuk mund të jetë më pak se 1% e PBB-së. Kjo ka krijuar një garanci minimale për financimin vendor dhe ka ulur pasigurinë buxhetore që ekzistonte më parë.*

Shpërndarja e transfertës bëhet mbi bazën e një formule. Kriteri kryesor është *popullsia, ndërsa merren parasysh edhe sipërfaqja, dendësia dhe disa tregues korrigjues për bashkitë e vogla dhe malore*. Pra, formula synon të kombinojë nevojën për financim sipas numrit të banorëve me kostot shtesë që kanë bashkitë me territor të madh, dendësi të ulët ose kushte më të vështira gjeografike.

Në vitin 2025, transfertat e pakushtëzuar arriti në 23,8 miliardë lekë, ose 22,9% të burimeve totale të bashkive. Për bashkitë me autonomi fiskale të ulët, sidomos për ato ku të ardhurat e veta janë nën 20% të totalit, kjo transfertë është jetike. Së bashku me transfertat e kushtëzuara, ajo siguron funksionimin minimal të administratës dhe ofrimin minimal të shërbimeve vendore.

Pas vitit 2015, transfertat e pakushtëzuar ka pasur rritje nominale të qëndrueshme dhe parashikueshmëri më të lartë. Kjo është një nga përmirësimet më të rëndësishme të financimit vendor gjatë dekadës së fundit.

Megjithatë, problemi kryesor sot nuk është më paqëndrueshmëria e transfertës, por mënyra se si ajo shpërndahet. Formula aktuale mbetet relativisht statike dhe nuk reflekton mjaftueshëm ndryshimet reale në popullsi, kostot e shërbimeve, varfërinë, plakjen demografike, kapacitetin fiskal dhe nevojat e ndryshme të bashkive. Për këtë arsye, çështja kryesore nuk është vetëm rritja e transfertës, por edhe rishikimi i formulës së saj për ta bërë më të drejtë dhe më funksionale.

19.2 Transferta e kushtëzuar

Transferta e kushtëzuar përfshin fondet që qeveria qendrore u jep bashkive për qëllime të caktuara. Këtu hyjnë transfertat specifike për funksionet e transferuara, si dhe financimet për investime, kryesisht përmes Fondit për Zhvillimin e Rajoneve dhe FSHZH-së.

Në vitin 2025, transfertat e kushtëzuar arriti në 35,3 miliardë lekë, ose 34% të të ardhurave totale të bashkive. Ajo është më e madhe se transfertat e pakushtëzuar, e cila ishte 23,8 miliardë lekë. Kjo tregon se një pjesë e madhe e financimit që vjen nga qeveria qendrore nuk është në dispozicion të lirë të bashkive, por është e lidhur me programe, projekte ose funksione të përcaktuara paraprakisht.

Ky është një dallim i rëndësishëm. Transferta e pakushtëzuar u jep bashkive më shumë liri për të vendosur vetë përparësitë vendore. Ndërsa transfertat e kushtëzuar përcakton paraprakisht se për çfarë duhet të përdoren fondet. Prandaj, këshillat bashkiakë kanë më pak hapësirë konkrete për të orientuar shpenzimet sipas nevojave lokale.

Problemi është më i dukshëm në bashkitë e vogla dhe periferike. Në Qarkun Kukës, për shembull, transfertat e kushtëzuar në vitin 2025 ishte rreth 1,84 miliardë lekë, pothuajse dy herë më e lartë se transfertat e pakushtëzuar prej 0,98 miliardë lekësh dhe rreth nëntë herë më e lartë se të

ardhurat e veta prej 0,21 miliardë lekësh. Kjo tregon se këto bashki varen shumë më tepër nga fondet e përcaktuara nga qendra sesa nga burimet e tyre të lira.

Përfundimi kryesor është se vendimmarrja për shumë investime vendore zhvendoset në praktikë nga niveli lokal drejt nivelit qendror. Bashkitë mund të kenë nevoja të qarta për rrugë, ujësjellës, shkolla, mbetje apo shërbime sociale, por financimi shpesh varet nga programet dhe përparësitë e qeverisë qendrore.

Për më tepër, shumë financime të kushtëzuara jepen përmes aplikimeve konkurruese. Kjo favorizon bashkitë që kanë staf teknik, projekte të gatshme dhe kapacitet administrativ për të konkurruar. Bashkitë e vogla, të cilat kanë më shumë nevojë për mbështetje, shpesh kanë më pak kapacitet për të përgatitur aplikime të mira. Kështu, sistemi rrezikon të thellojë pabarazitë në vend që t'i korrigjojë ato.

Prandaj, transferta e kushtëzuar është e rëndësishme për financimin e investimeve dhe funksioneve të veçanta, por pesha e saj e lartë tregon një kufizim të autonomisë vendore. Sfidat nuk është heqja e saj, por balancimi më i mirë me transfertën e pakushtëzuar dhe me të ardhurat e veta, në mënyrë që bashkitë të kenë më shumë liri për të vendosur mbi përparësitë e tyre.

19.3 Të ardhurat e veta

Në vitin 2025, të ardhurat e veta të bashkive arritën në 44,8 miliardë lekë. Nga kjo shumë, 17,6 miliardë lekë, ose rreth 39%, i përkasin vetëm Bashkisë Tiranë. Kjo tregon se të ardhurat vendore janë shumë të përqendruara dhe se shumica e bashkive kanë kapacitet shumë më të kufizuar fiskal.

Problemi kryesor lidhet me strukturën e këtyre të ardhurave. Burimi më i madh është Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja, me 16,4 miliardë lekë, ose 36,7% të të ardhurave të veta. Kjo taksë është e rëndësishme për buxhetet vendore, por nuk është burim i qëndrueshëm afatgjatë, sepse varet nga ritmi i ndërtimeve. Nëse ndërtimet bien, edhe kjo e ardhur bie menjëherë.

Ndërkohë, burimet më të qëndrueshme të financimit vendor, si taksa e pasurisë dhe tarifa e pastrimit, kanë peshë më të ulët. Në vitin 2025, taksa e pasurisë ishte 8,1 miliardë lekë, ose 18%, ndërsa tarifa e pastrimit 5,9 miliardë lekë, ose 13%. Së bashku, këto dy burime mbeten më të vogla se të ardhurat nga taksa e ndërtimit.

Kjo tregon se financimi vendor mbështetet ende shumë te një burim i përkohshëm dhe i varur nga cikli ekonomik, ndërsa burimet klasike dhe të qëndrueshme janë ende të nënzhvilluara. Taksa mbi biznesin e vogël është pothuajse zhdukur si burim vendor, me vetëm rreth 0,04 miliardë lekë, pas ndryshimeve në politikën tatimore kombëtare. Edhe taksa e fjetjes në hotel, me 0,7 miliardë lekë, mbetet e përqendruar kryesisht në pak bashki turistike.

Pra, problemi nuk është vetëm niveli i të ardhurave të veta, por edhe cilësia e tyre. *Bashkitë kanë nevojë për më shumë të ardhura të qëndrueshme, të parashikueshme dhe të shpërndara më drejt në territor. Varësia e lartë nga taksa e ndërtimit e bën sistemin më të brishtë dhe më të ndjeshëm ndaj cikleve të tregut të pasurive të paluajtshme.*

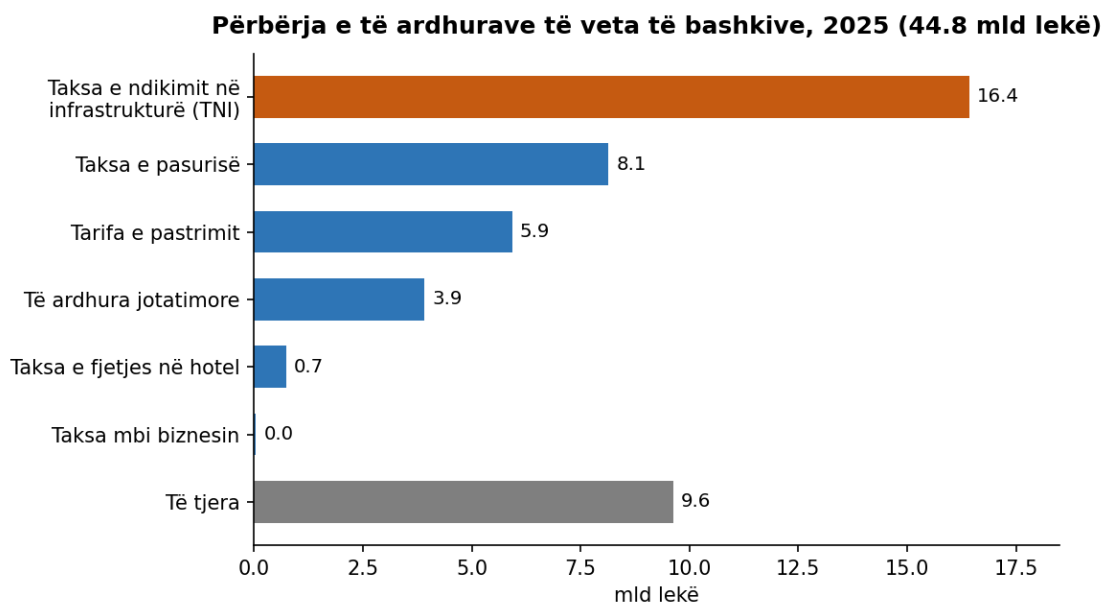


Figura 2. Përbërja e të ardhurave të veta, 2025. Burimi: Autonomia dhe TNI (2025), fleta “Përbërja e të ardhurave”.

19.4 Taksat e ndara

Taksat e ndara janë të ardhura nga taksa kombëtare, një pjesë e të cilave u rikthehet bashkive sipas përqindjeve të përcaktuara në ligj. Këtu përfshihen, ndër të tjera, tatimi mbi të ardhurat personale në pjesën që i takon pushtetit vendor, taksa e mjeteve të përdorura, renta minerare dhe disa taksa të tjera sipas legjislacionit në fuqi.

Në praktikë, ky instrument mbetet ende i dobët dhe jo mjaftueshëm transparent. Në strukturën e vitit 2025, të ardhurat nga taksat e ndara nuk dallohen qartë si zë më vete, por përfshihen kryesisht te kategoria “të tjera” e të ardhurave të veta. Kjo kategori arrin rreth 9,6 miliardë lekë, por përfshin edhe të ardhura të tjera, si fonde të mbartura, qira asetesh, gjoba dhe burime të ngjashme. Për këtë arsye, është e vështirë të matet saktë pesha reale e taksave të ndara në financimin vendor.

Në krahasim me shumë vende të rajonit dhe të Bashkimit Evropian, Shqipëria e përdor pak këtë instrument. Bashkitë nuk përfitojnë ende një ndarje të mirëfilltë dhe të rëndësishme nga tatimi mbi të ardhurat personale apo nga tatimi mbi fitimin, sipas vendbanimit të qytetarëve ose vendndodhjes së aktivitetit ekonomik.

Kjo i kufizon bashkitë nga një burim i qëndrueshëm dhe i lidhur drejtpërdrejt me ekonominë e territorit të tyre. Nëse një bashki ka më shumë punësim, më shumë aktivitete ekonomik dhe më shumë të ardhura të krijuara në territorin e saj, kjo nuk reflektohet mjaftueshëm në buxhetin vendor.

Prandaj, taksat e ndara duhet të zhvillohen më tej si burim i rëndësishëm i financimit vendor. Ato mund të forcojnë lidhjen midis zhvillimit ekonomik lokal dhe të ardhurave të bashkisë, duke rritur motivimin e pushtetit vendor për të mbështetur biznesin, punësimin dhe formalizimin e ekonomisë.

19.5 Ecuria dhjetëvjeçare e financimit vendor, 2015–2025

Periudha 2015–2025 mund të ndahet në tri faza kryesore.

Faza e parë, 2015–2017, ishte faza e konsolidimit. Reforma Administrativo-Territoriale uli numrin e njësive vendore nga 373 në 61 bashki. Kjo krijoi një strukturë më të madhe administrative dhe u shoqërua me rritjen e transfertës së pakushtëzuar. Në të njëjtën kohë, bashkitë morën edhe funksione të reja, të cilat u financuan kryesisht përmes transfertës specifike. Miratimi i Ligjit nr. 68/2017 ishte moment i rëndësishëm, sepse vendosi rregulla më të qarta për financat vendore, përfshirë dyshemenë minimale të financimit dhe një kalendar më të parashikueshëm buxhetor.

Faza e dytë, 2018–2021, ishte faza e zgjerimit të burimeve vendore. Reforma e taksës së pasurisë synoi ta kthente këtë taksë në një burim më të qëndrueshëm për bashkitë, duke kaluar gradualisht drejt taksimit mbi bazën e vlerës së pronës. Megjithatë, në praktikë, rritja më e madhe e të ardhurave të veta nuk erdhi nga taksa e pasurisë, por nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja. Kjo ndodhi kryesisht në Tiranë dhe në bashkitë bregdetare, ku aktiviteti ndërtimor ishte më i lartë.

Faza e tretë, 2022–2025, ishte faza e varësisë nga burime ciklike dhe të kushtëzuara. Gjatë kësaj periudhe, rritja e fortë e ndërtimit e rriti shumë peshën e Taksës së Ndikimit në Infrastrukturë. Në vitin 2025, kjo taksë arriti në 36,7% të të ardhurave të veta të bashkive në nivel kombëtar. Kjo e rriti në letër autonominë fiskale vendore, por në të njëjtën kohë e bëri sistemin më të brishtë, sepse të ardhurat nga ndërtimi nuk janë të garantuara në afatgjatë. Nëse cikli i ndërtimit ngadalësohet, edhe këto të ardhura mund të bien ndjeshëm.

Në të njëjtën kohë, transfertat e kushtëzuar arriti në 34% të burimeve totale të bashkive. Kjo tregon se një pjesë e madhe e financimit vendor vazhdon të vijë nga qeveria qendrore për qëllime të përcaktuara paraprakisht. Si rezultat, vendimmarrja për shumë investime lokale mbetet e lidhur me përparësitë dhe programet qendrore, jo vetëm me prioritetet e këshillave bashkiakë.

Të dhënat e dekadës tregojnë një rritje të fortë në vlerë monetare nominale. Të ardhurat e veta vendore u rritën nga 11,7 miliardë lekë në vitin 2015 në 40,9 miliardë lekë në vitin 2025, pra me rreth 250%. Edhe shpenzimet vendore u rritën nga 34,1 miliardë lekë në 92,4 miliardë lekë, ose me rreth 171%.

Megjithatë, kjo rritje nuk do të thotë që decentralizimi fiskal është bërë i konsoliduar. Krahësohet me ekonominë kombëtare, financat vendore mbeten ende të kufizuara. Të ardhurat vendore përbëjnë vetëm 1,55% të PBB-së dhe 5,4% të të ardhurave të buxhetit të shtetit. Shpenzimet vendore përbëjnë 3,50% të PBB-së dhe 11,1% të shpenzimeve publike.

Kjo tregon se pas vitit 2015 financimi vendor është rritur në vlerë totale, por nuk ka arritur ende peshën që kanë zakonisht financat vendore në modelet evropiane.

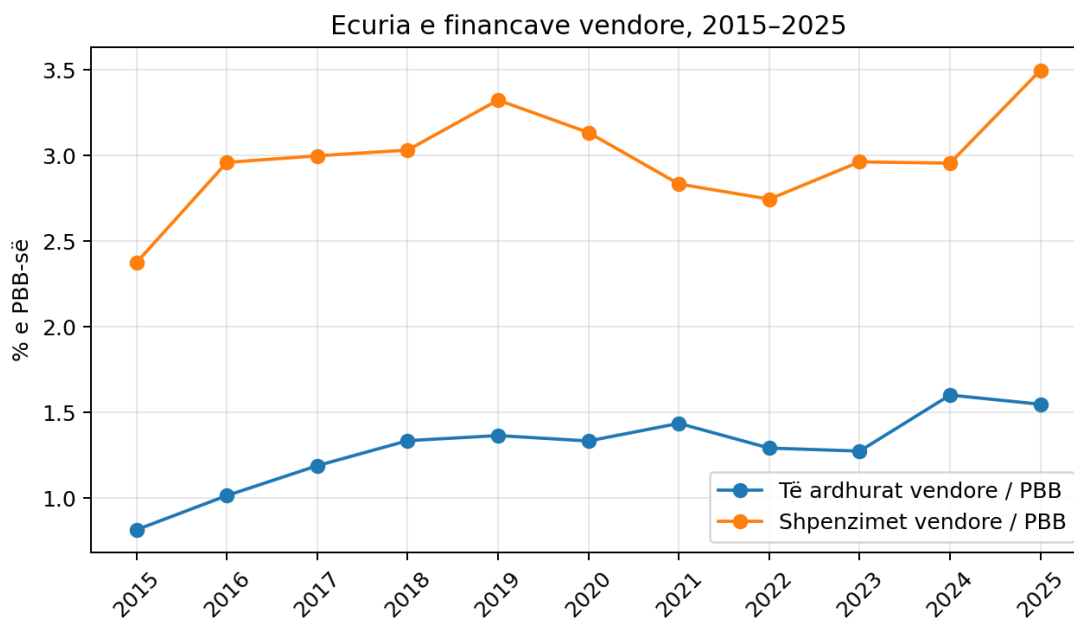


Figura 3. Ecuria e të ardhurave dhe shpenzimeve vendore si % e PBB-së, 2015–2025. Burimi: skedari “të dhëna 2015–2025”.

Tabela 1. Treguesit kryesorë të financimit vendor, 2015 kundrejt 2025. Burimi: skedari analitik “të dhëna 2015–2025”.

Treguesi	2015	2025	Ndryshimi
Të ardhura të veta vendore	11,7 miliardë lekë	40,9 miliardë lekë	+250%
Shpenzime vendore	34,1 miliardë lekë	92,4 miliardë lekë	+171%
Të ardhura vendore/PBB	0,82%	1,55%	+0,73 p.p.
Shpenzime vendore/PBB	2,38%	3,50%	+1,12 p.p.
Detyrime të prapambetura	12,1 miliardë lekë	3,3 miliardë lekë	-73%

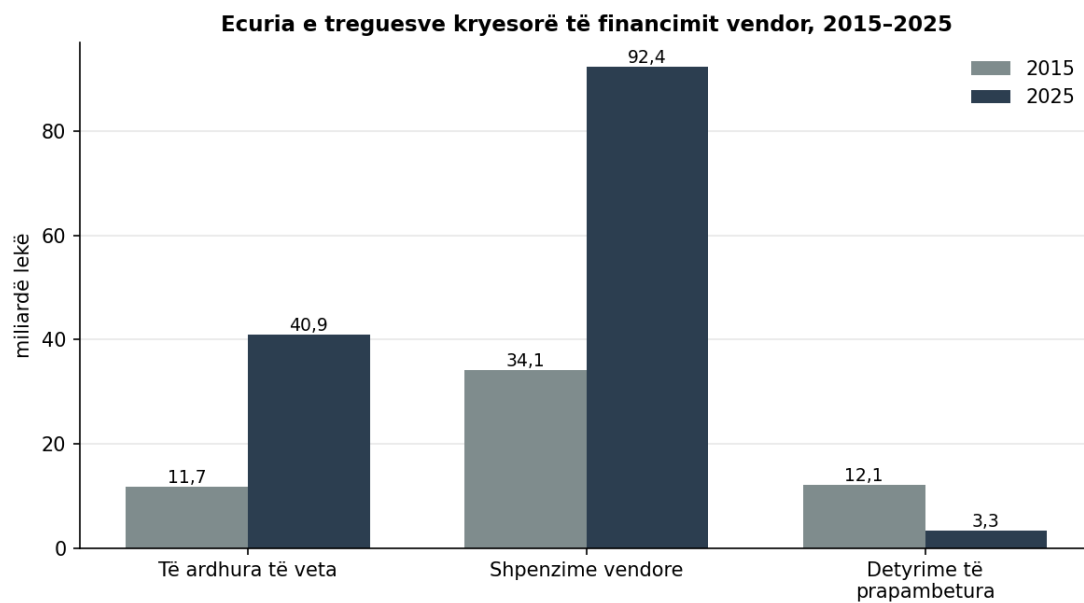


Figura 4. Ecuria e treguesve kryesorë të financimit vendor, 2015 kundrejt 2025 (miliardë lekë). Burimi: skedari “të dhëna 2015–2025”.



20

Kapitulli 20. Autonomia fiskale dhe varësia nga transfertat

20.1 Treguesit financiarë për banor

Analiza për banor, duke përdorur popullsinë e Censit 2023, tregon dallime shumë të mëdha midis bashkive në kapacitetin për të gjeneruar të ardhura të veta. Mesatarisht, bashkitë mbledhin 18.658 lekë të ardhura të veta për banor. Pa Tiranën, kjo mesatare bie në 15.085 lekë për banor, çka tregon ndikimin e madh që ka kryeqyteti në mesataren kombëtare.

Dallimi midis bashkive është shumë i madh. Në njërën anë është Hasi, me vetëm 1.638 lekë të ardhura të veta për banor. Në anën tjetër është Himara, me 352.024 lekë për banor. Kjo do të thotë se Himara mbledh rreth 215 herë më shumë të ardhura për banor sesa Hasi.

Bashkitë me më pak se 4.000 lekë për banor janë kryesisht bashki të vogla, malore ose me tkurrje demografike, si Hasi, Kukësi, Dibra, Këlcyra, Kurbin, Pusteci dhe Memaliaj. Këto bashki kanë bazë të dobët ekonomike, më pak biznese, më pak aktivitet ndërtimi dhe më pak potencial për të mbledhur taksa e tarifa vendore.

Në anën tjetër, bashkitë me mbi 29.000 lekë për banor janë kryesisht bashki urbane, turistike ose me aktivitet të lartë ndërtimor dhe ekonomik, si Himara, Kavaja, Kamza, Vlora, Saranda, Vora dhe Tirana. Në këto raste, të ardhurat për banor rriten nga ndërtimi, turizmi, tregu i pronës, bizneset dhe përqendrimi i popullsisë ose aktivitetit ekonomik.

Ky tregues tregon se autonomia fiskale në Shqipëri është shumë e pabarabartë. Bashkitë nuk nisen nga e njëjta bazë financiare. Disa kanë mundësi reale për të financuar shërbime dhe investime nga burimet e veta, ndërsa të tjerat varen gati plotësisht nga transfertat e qeverisë qendrore.

Prandaj, të ardhurat për banor janë një tregues kyç për të kuptuar pse disa bashki mund të ofrojnë më shumë shërbime, të bëjnë më shumë investime dhe të kenë më shumë autonomi, ndërsa bashkitë e vogla dhe periferike mbeten financiarisht të kufizuara.

Të ardhura të veta për banor, 2025 (mesatarja kombëtare: 18.7 mijë lekë; pa Tiranën: 15.1)

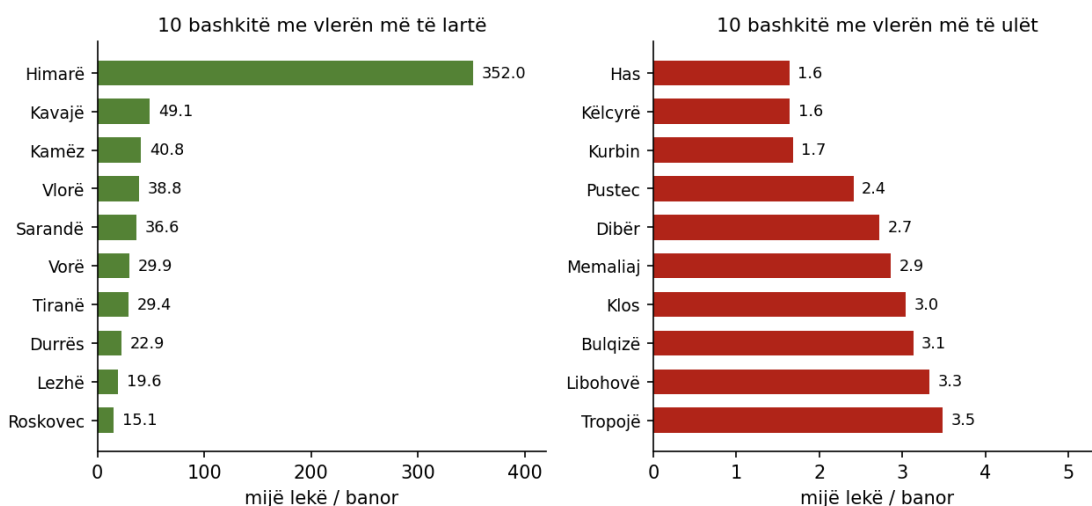


Figura 5. Të ardhura të veta për banor: dhjetë vlerat më të larta dhe më të ulëta, 2025.

Shpenzimi total për banor tregon paradoksin e kundërt: mesatarja kombëtare është 38.061 lekë, por vlerat më të larta i shënojnë pikërisht bashkitë më të vogla: Pusteci (70.968 lekë/banor),

Puka (67.915), Fushë-Arrëza (64.839). Kjo “kosto e vogëlsisë” duket qartë: kostoja fikse e një administrate të plotë bashkiake shpërndahet mbi pak mijëra banorë, duke e bërë çdo shërbim strukturisht më të shtrenjtë.

20.2 Indeksi i autonomisë fiskale sipas bashkive

Autonomia fiskale mat se sa nga të ardhurat totale të bashkisë vijnë nga burimet e veta. Sa më e lartë të jetë kjo përqindje, aq më e pavarur është bashkia nga transfertat e qeverisë qendrore.

Në vitin 2025, autonomia fiskale në nivel kombëtar ishte 43,1%. Megjithatë, kjo shifër ndikohet shumë nga Tirana, e cila ka autonomi fiskale 67,6%. Nëse Tirana përjashtohet nga llogaritja, autonomia fiskale e bashkive bie në 34,9%. Edhe më domethënëse është mediana: gjysma e bashkive kanë autonomi fiskale nën 16,9%. Kjo tregon se mesatarja kombëtare nuk pasqyron gjendjen reale të shumicës së bashkive.

Shpërndarja është shumë e pabarabartë. 34 bashki, ose 56% e totalit, kanë autonomi fiskale nën 20%. Kjo do të thotë se për çdo 5 lekë të ardhura që kanë në dispozicion, të paktën 4 lekë vijnë nga qeveria qendrore dhe jo nga burimet e tyre.

Situata është edhe më e vështirë për 17 bashki, ose 28% e totalit, të cilat kanë autonomi fiskale nën 10%. Rastet më të skajshme janë Hasi me 2,9%, Memaliaj me 3,1% dhe Këlcyra me 3,8%. Këto bashki kanë shumë pak të ardhura të veta dhe varen gati plotësisht nga transfertat.

Nga ana tjetër, vetëm 8 bashki e kalojnë pragun e autonomisë fiskale prej 50%: Himara, Kavaja, Tirana, Kamza, Saranda, Vlora, Durrësi dhe Vora. Këto janë kryesisht bashki urbane, bregdetare ose me aktivitete të lartë ndërtimor e turistik. Në shumë raste, autonomia e tyre lidhet fort me të ardhurat nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja.

Kjo tregon se autonomia fiskale në Shqipëri është shumë e përqendruar. Pak bashki kanë kapacitet të lartë për të financuar veten, ndërsa shumica mbeten të varura nga qeveria qendrore. Për këtë arsye, problemi nuk është vetëm niveli i përgjithshëm i financimit vendor, por pabarazia e madhe midis bashkive në aftësinë për të krijuar të ardhura të veta.

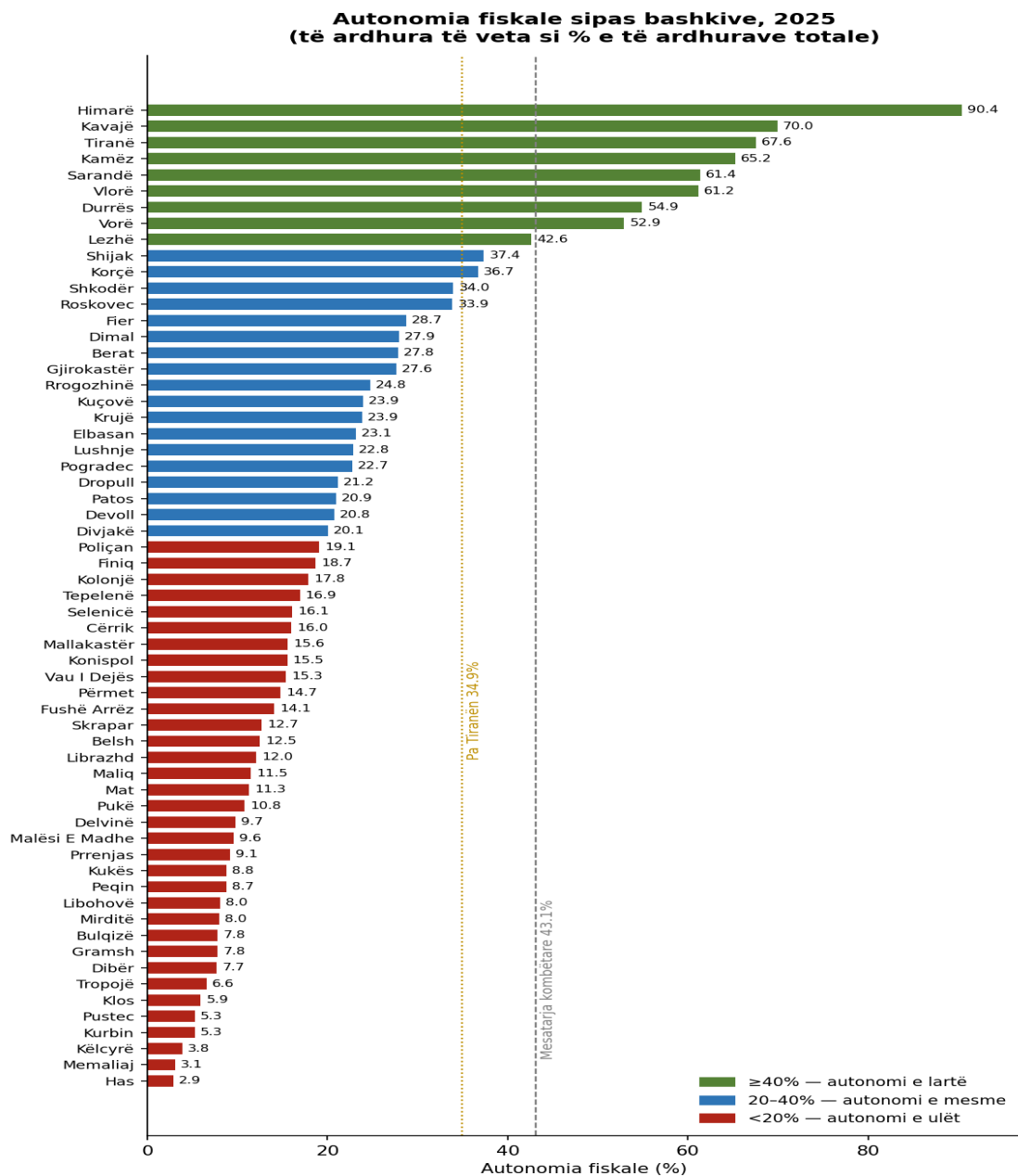


Figura 6. Autonomia fiskale e 61 bashkive, 2025. Ngjyrat sipas nivelit: e lartë (≥40%), e mesme (20–40%), e ulët (<20%).

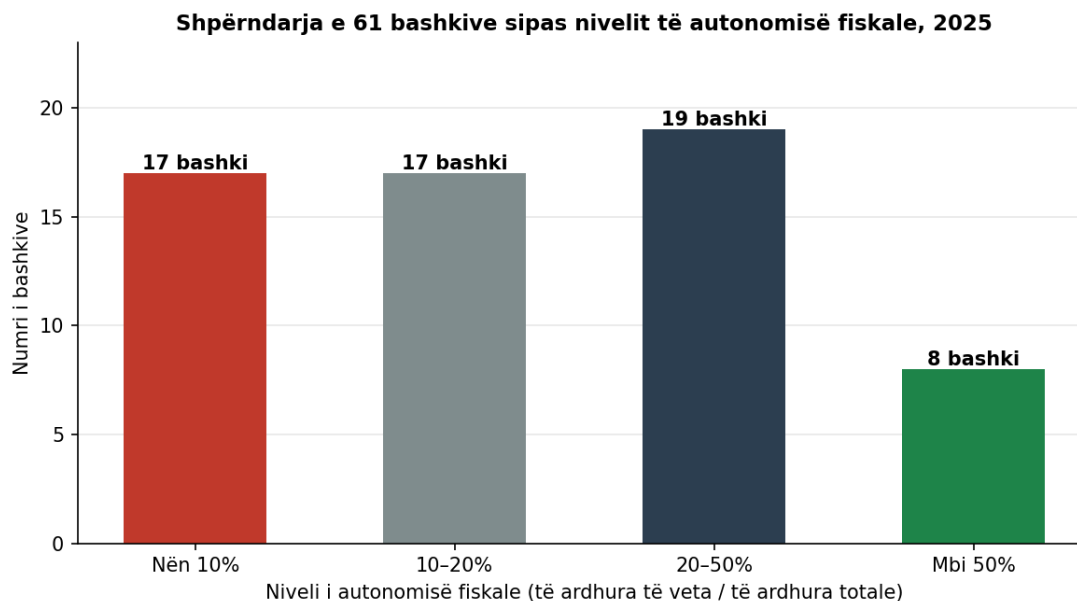


Figura 7. Shpërndarja e 61 bashkive sipas nivelit të autonomisë fiskale, 2025. Burimi: Indeksi 1, Autonomia Fiskale (2025).

Në nivel qarku, pabarazia e autonomisë fiskale është po aq e dukshme. Qarqet me bazë më të fortë ekonomike, urbane dhe turistike kanë nivel shumë më të lartë autonomie: Tirana 66,1%, Vlora 62,7% dhe Durrësi 48,5%. Këto qarqe përfitojnë nga përqendrimi i popullsisë, aktiviteti ekonomik, ndërtimi, turizmi dhe tregu më aktiv i pasurive të paluajtshme.

Në anën tjetër, qarqet verilindore kanë autonomi shumë të ulët fiskale: Kukësi 7,0% dhe Dibra 8,3%. Kjo tregon se bashkitë e këtyre qarqeve kanë bazë të kufizuar të ardhurash vendore dhe varen gati plotësisht nga transfertat e qeverisë qendrore.

Ky kontrast tregon se autonomia fiskale nuk është vetëm çështje menaxhimi vendor, por lidhet drejtpërdrejt me strukturën ekonomike, demografinë, turizmin, ndërtimin dhe potencialin fiskal të territorit. Për këtë arsye, formula e financimit dhe mekanizmat e barazimit duhet të marrin më fort parasysh pabarazitë territoriale.

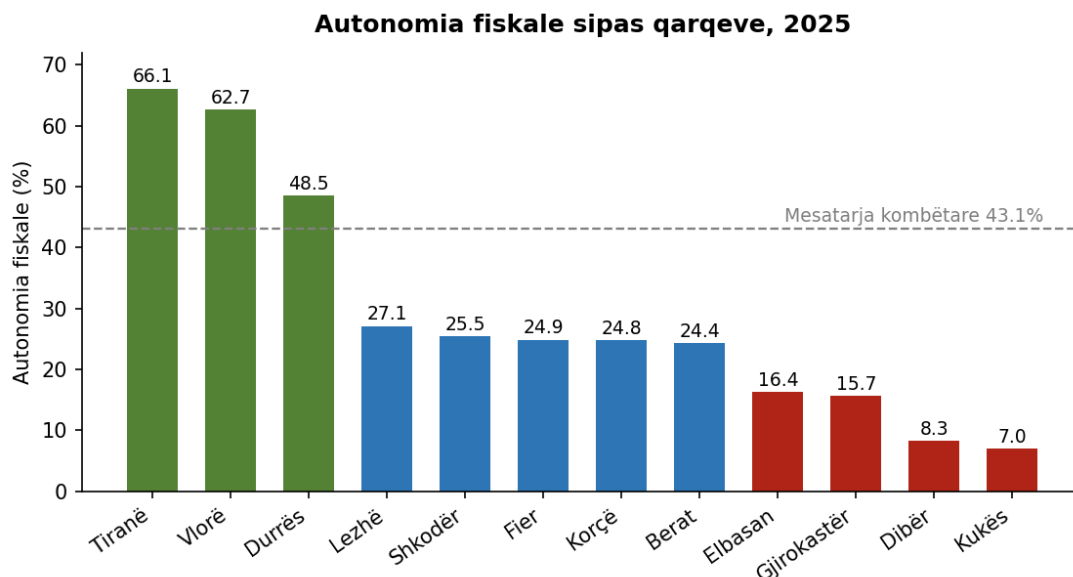


Figura 8. Autonomia fiskale e agreguar sipas qarqeve, 2025.

Tabela 2. Autonomia fiskale sipas qarqeve, 2025. Burimi: Indeksi 1, Autonomia Fiskale.

Qarku	Popullsia	Të ardhura të veta (mln lekë)	Të ardhura totale (mln lekë)	Autonomia (%)
Tiranë	758.513	23.805	36.021	66,1
Vlorë	146.681	7.278	11.605	62,7
Durrës	226.863	4.086	8.427	48,5
Lezhë	99.384	1.115	4.108	27,1
Shkodër	154.479	1.503	5.893	25,5
Fier	240.377	1.897	7.621	24,9
Korçë	173.091	1.600	6.462	24,8
Berat	140.956	951	3.904	24,4
Elbasan	232.580	1.585	9.689	16,4
Gjirokastër	60.013	424	2.712	15,7
Dibër	107.178	372	4.492	8,3
Kukës	61.998	210	3.022	7,0
GJITHSEJ (61 bashki)	2.402.113	44.819	103.945	43,1
Gjithsej pa Tiranën	1.803.937	27.212	77.890	34,9

Lidhja midis madhësisë së popullsisë dhe autonomisë fiskale tregon se një popullsi më e madhe ndihmon, por nuk mjafton për të siguruar pavarësi financiare. Bashkitë e mëdha kanë zakonisht

më shumë banorë, më shumë biznese dhe më shumë aktivitet ekonomik, por kjo nuk përkthehet automatikisht në autonomi të lartë fiskale.

Këtë e tregojnë raste si Elbasani, me autonomi fiskale 23,1%, Fieri me 28,7% dhe Shkodra me 34,0%. Edhe pse janë qendra të mëdha urbane dhe demografike, ato mbeten nën pragun 40% të autonomisë fiskale.

Në të kundërt, disa bashki më të vogla, sidomos ato bregdetare dhe turistike si Himara dhe Saranda, arrijnë nivele shumë të larta autonomie. Kjo lidhet jo thjesht me numrin e banorëve, por me bazën ekonomike të territorit: turizmin, ndërtimin, pronën dhe aktivitetin sezonal.

Kjo do të thotë se madhësia territoriale apo demografike është e rëndësishme, por nuk është zgjidhje e mjaftueshme. Nëse dy bashki me bazë të dobët fiskale bashkohen, ato nuk bëhen automatikisht financiarisht të forta. Konsolidimi territorial mund të ulë disa kosto administrative, por duhet të shoqërohet edhe me zgjerimin e bazës tatimore vendore, forcimin e administrimit fiskal dhe zhvillimin ekonomik të territorit.

Prandaj, çdo model i ri i organizimit vendor duhet të vlerësojë jo vetëm madhësinë e popullsisë, por edhe potencialin real për të gjeneruar të ardhura të veta.

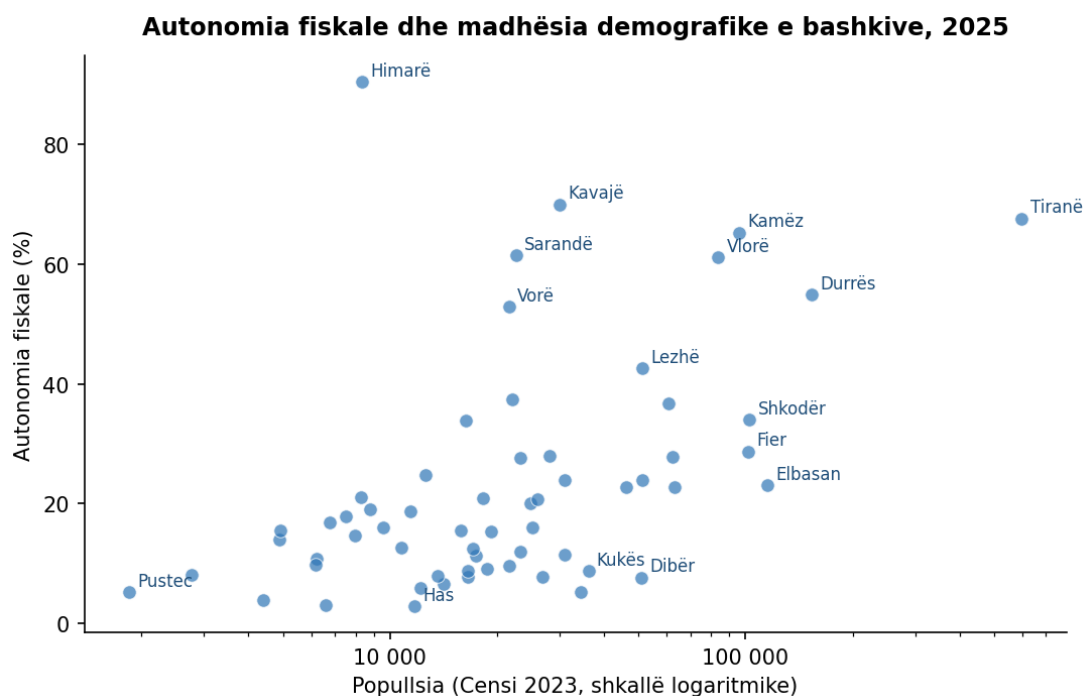


Figura 9. Autonomia fiskale kundrejt popullsisë (shkallë logaritmike), 2025.

20.3 Varësia strukturore nga transfertat qendrore

E parë nga këndi i kundërt, autonomia e ulët fiskale do të thotë varësi e lartë nga qeveria qendrore. Në vitin 2025, 17 bashki marrin mbi 90% të burimeve të tyre nga qendra, ndërsa 34 bashki marrin mbi 80%. Vetëm 6 bashki kanë varësi më të ulët se 40%.

Kjo tregon se për shumicën e bashkive, buxheti vendor nuk mbështetet realisht te të ardhurat që krijohen në territorin e tyre, por kryesisht te transfertat nga buxheti i shtetit. Për bashkitë me

varësi shumë të lartë, pushteti vendor funksionon më shumë si një njësi që administron fonde të ardhura nga qendra, sesa si një nivel i pavarur qeverisjeje me burime të veta.

Në këto raste, vendimet kryesore për nivelin e shërbimeve dhe për investimet nuk përcaktohen plotësisht nga këshilli bashkiak. Ato varen nga formula e transfertës së pakushtëzuar, nga transfertat e kushtëzuara dhe nga fondet konkurruese kombëtare. Pra, bashkia ka përgjegjësi për shërbimin, por jo gjithmonë kontroll të mjaftueshëm mbi burimin e financimit.

Kjo dobëson thelbin e vetëqeverisjes vendore. Në një sistem funksional, qytetarët duhet të mund të lidhin taksat dhe tarifat që paguajnë me cilësinë e shërbimeve që marrin nga bashkia. Kur pjesa dërrmuese e financimit vjen nga qendra, kjo lidhje dobësohet. Për pasojë, llogaridhënia vendore bëhet më e paqartë: qytetarët votojnë për bashkinë, por shumë vendime financiare varen nga qeveria qendrore.

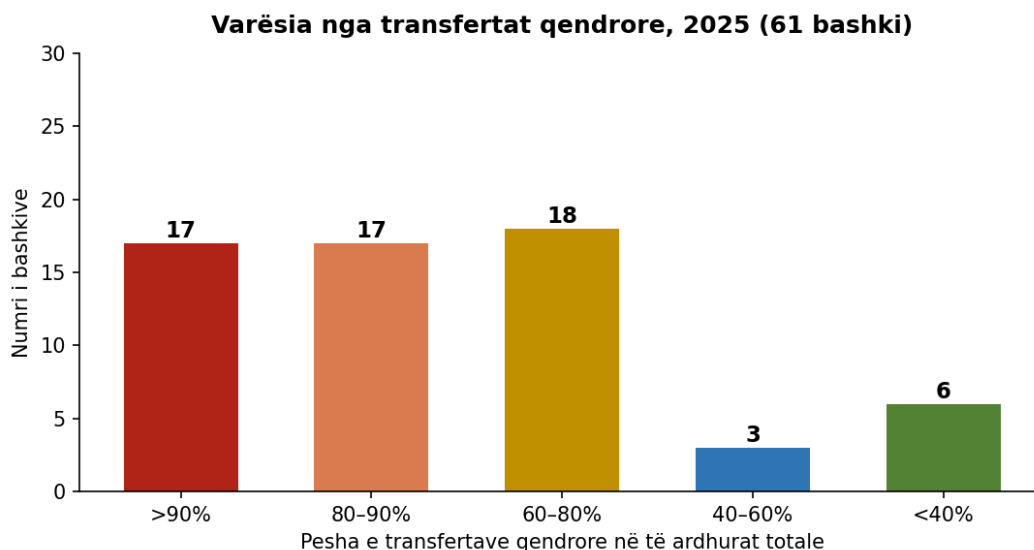


Figura 10. Shpërndarja e bashkive sipas peshës së transfertave qendrore në të ardhurat totale, 2025.

20.4 Mbulimi funksional si test i mjaftueshmërisë së financimit

Indeksi i Mbulimit Funksional tregon sa funksione ligjore arrijnë të financojnë dhe ushtrojnë realisht bashkitë. Ky tregues është i rëndësishëm sepse e lidh analizën financiare me rezultatin konkret të shërbimeve publike.

Mesatarisht, bashkitë mbulojnë 15,8 nga 34 funksione të matshme, ose rreth 46,3% të tyre. Mediana është edhe më e ulët, vetëm 15 funksione. Kjo do të thotë se shumica e bashkive nuk arrijnë të financojnë as gjysmën e funksioneve që u janë ngarkuar me ligj.

Situata bëhet më e qartë nga shpërndarja: 42 bashki mbulojnë më pak se gjysmën e funksioneve të matshme, ndërsa vetëm 5 bashki arrijnë të mbulojnë 24 ose më shumë funksione. Pra, kapaciteti real për të ushtruar funksionet vendore është i përqendruar në një numër shumë të vogël bashkish.

Ky tregues tregon se autonomia fiskale nuk duhet parë vetëm si raport mes të ardhurave të veta dhe të ardhurave totale. Ajo duhet matur edhe me aftësinë praktike të bashkisë për të financuar shërbimet që qytetarët presin prej saj.

Në këtë kuptim, një bashki mund të ketë buxhet formal dhe administratë të zgjedhur, por nëse nuk arrin të financojë një pjesë të madhe të funksioneve ligjore, vetëqeverisja mbetet e pjesshme. Problemi nuk është vetëm financiar, por edhe funksional: bashkia ka përgjegjësi në letër, por jo gjithmonë kapacitet real për t'i ushtruar ato.

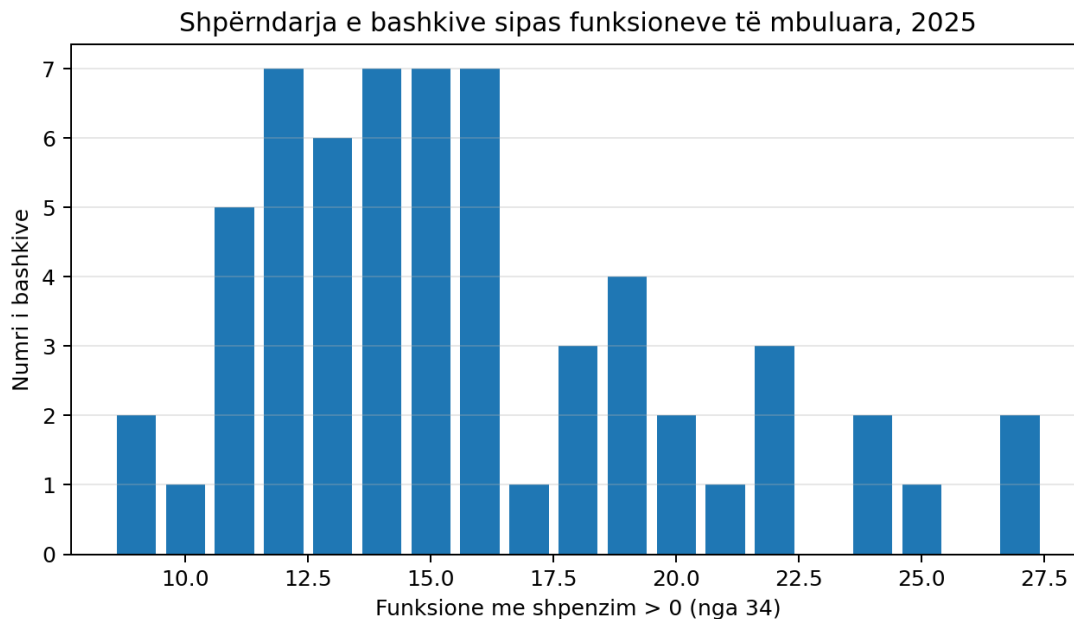


Figura 11. Shpërndarja e bashkive sipas numrit të funksioneve të mbuluara, 2025. Burimi: Indeksi i Mbulimit Funksional (FCI).

Pabarazia në mbulimin funksional ka edhe profil territorial. Qarqet me nivelin më të ulët mesatar të FCI-së janë Kukësi me 39,2%, Vlora me 39,9%, Gjirokastra me 39,9% dhe Elbasani me 46,2%. Në anën tjetër, nivelet më të mira shënohen në Lezhë me 56,9%, Durrës me 53,9%, Dibër me 50,0% dhe Shkodër me 50,0%.

Kjo tregon se problemi i financimit vendor nuk mund të matet vetëm me shumën e lekëve për banor. Një bashki mund të ketë financim formal, por nëse nuk arrin të mbulojë funksionet bazë, qytetari nuk merr shërbimin që i takon. Prandaj reforma e financimit duhet të lidhet me një paketë minimale funksionesh dhe shërbimesh që duhet të garantohen në çdo territor, pavarësisht nëse qytetari jeton në një bashki të madhe, të vogël, urbane, malore apo periferike.

Varësia nga transfertat ka edhe një dimension cilësor. Në qarqe ku dominon transfertat e kushtëzuar, si Kukësi, Dibra dhe Gjirokastra, bashkitë jo vetëm kanë pak të ardhura të veta, por kanë edhe më pak liri për të vendosur vetë se ku do t'i përdorin fondet. Pra, edhe kur paratë vijnë, ato shpesh janë të lidhura me qëllime të përcaktuara nga qendra.

Në këtë kuptim, problemi nuk është vetëm varësia financiare, por edhe kufizimi i vendimmarrjes vendore. Sipas frymës së Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sidomos nenit 9.7, bashkitë duhet të kenë sa më shumë burime të lira dhe të përdorshme sipas prioriteteve lokale. Në Shqipëri, raporti aktual është i kundërt: transfertat e kushtëzuar është 35,3 miliardë lekë, ndërsa transfertat e pakushtëzuar është 23,8 miliardë lekë. Kjo do të thotë se financimi i orientuar nga qendra është më i madh se financimi pa kushte vendor.

Prandaj, reforma duhet të synojë jo vetëm rritjen e fondeve për bashkitë, por edhe ndryshimin e strukturës së tyre. Granti i përgjithshëm dhe i pakushtëzuar duhet të ketë peshë më të madhe, ndërsa transfertat e kushtëzuara duhet të përdoren kryesisht për politika të veçanta kombëtare ose investime specifike. Vetëm kështu bashkitë mund të kenë më shumë autonomi reale dhe qytetarët mund të marrin një nivel minimal shërbimesh kudo ku jetojnë.



21

Kapitulli 21. Diagnoza e problemeve

21.1 Formula e transfertës me tregues statikë që nuk pasqyrojnë kostot reale

Formula e transfertës së pakushtëzuar ka rol shumë të rëndësishëm, sepse përcakton sa para merr çdo bashki nga buxheti i shtetit për funksionet e veta. Problemi kryesor është se formula aktuale mbështetet kryesisht në tregues të përgjithshëm, si popullsia, sipërfaqja dhe disa koeficientë korrigjues për bashkitë e vogla. Këta tregues janë të dobishëm, por nuk mjaftojnë për të matur koston reale të shërbimeve.

Së pari, të dhënat mbi të cilat bazohet formula përditësohen me vonesë. Për shumë vite, ndarja e fondeve është bërë mbi bazën e të dhënave demografike të vjetruara ose të fryra. Kalimi te popullsia e Censit 2023 ndodh vetëm pas një dekade, gjatë së cilës shumë bashki kanë humbur ndjeshëm popullsi, por kanë vijuar të trajtohen mbi bazën e një realiteti demografik të vjetër.

Së dyti, formula nuk pasqyron mjaftueshëm koston reale të ofrimit të shërbimeve. Dy bashki me të njëjtën popullsi mund të kenë kosto shumë të ndryshme, në varësi të terrenit, shpërndarjes së fshatrave, gjatësisë së rrugëve, distancës nga qendrat urbane, strukturës moshore të popullsisë dhe nevojave sociale. Një bashki malore me shumë fshatra të shpërndarë ka kosto më të lartë për banor sesa një bashki kompakte urbane.

Së treti, formula nuk përmban një komponent të qartë nxitës për performancë. Ajo nuk shpërblen mjaftueshëm bashkitë që përmirësojnë mbledhjen e të ardhurave të veta, rrisin cilësinë e shërbimeve ose përdorin më mirë fondet publike. Për pasojë, sistemi nuk krijon nxitje të forta për administrim më të mirë financiar.

Kjo sjell rezultate të pabarabarta dhe jo gjithmonë të shpjgueshme. Për shembull, shpenzimi total për banor është rreth 70.968 lekë në Pustec, ndërsa rreth 20.338 lekë në Krujë, pa një lidhje të qartë me standarde të dokumentuara të koston së shërbimeve. Diferenca të tilla mund të jenë pjesërisht të justifikueshme nga madhësia, territori ose dendësia, por formula aktuale nuk e shpjegon qartë nëse këto fonde lidhen me një paketë konkrete shërbimesh për qytetarin.

Prandaj, problemi kryesor nuk është vetëm sa para shpërndahen, por si shpërndahen ato. Formula aktuale barazon kryesisht inputet buxhetore, pra ndan fonde sipas disa treguesve të përgjithshëm, por nuk garanton që qytetarët në bashki të ndryshme të marrin një nivel të krahasueshëm shërbimesh.

Për këtë arsye, formula duhet të kalojë gradualisht nga një logjikë e thjeshtë ndarjeje fondesh në një logjikë të bazuar te kostoja reale dhe standardet minimale të shërbimit. Çdo bashki duhet të financohet jo vetëm sipas popullsisë apo sipërfaqes, por edhe sipas koston reale për të ofruar shërbime bazë në territorin e saj.

21.2 Varësia nga taksa ciklike e ndikimit; taksa e pasurisë nën potencial

Një mënyrë e mirë për të matur qëndrueshmërinë reale të të ardhurave vendore është të hiqet nga llogaritja Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja. Kjo taksë është e rëndësishme, por nuk është e qëndrueshme në afatgjatë, sepse lidhet drejtpërdrejt me ciklin e ndërtimit. Kur ndërtimet rriten, të ardhurat rriten; kur ndërtimet bien, edhe kjo e ardhur bie.

Kur TNI-ja përjashtohet nga llogaritja, autonomia fiskale e bashkive bie ndjeshëm. Në nivel kombëtar, autonomia zbret nga 43,1% në 32,4%. Pa Tiranën, ajo bie nga 34,9% në 25,5%. Kjo

tregon se një pjesë e madhe e autonomisë fiskale të matur në vitin 2025 nuk vjen nga burime të qëndrueshme, por nga ndërtimi.

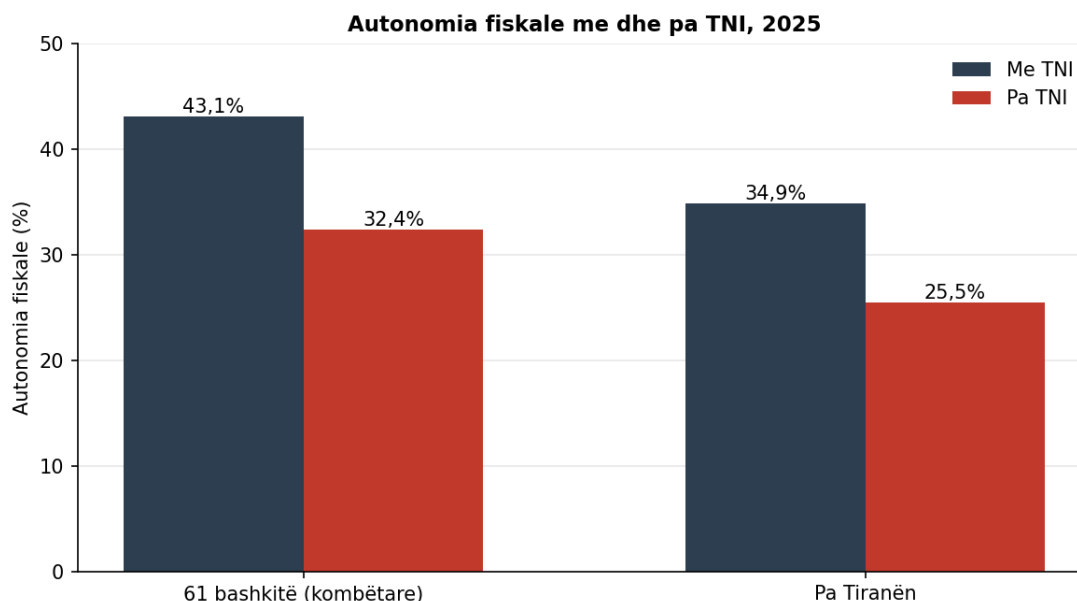


Figura 12. Autonomia fiskale me dhe pa Taksën e Ndikimit në Infrastrukturë, 2025. Burimi: Autonomia fiskale me dhe pa TNI (2025).

Rënit më të mëdha i pësojnë pikërisht bashkitë që duken më autonome në pamje të parë. Kavaja bie nga 70,0% në 40,6%, pra humbet 29,4 pikë përqindjeje. Edhe Vlora, Kamza dhe Durrësi pësojnë rënie të forta. Kjo tregon se autonomia e tyre mbështetet shumë te ndërtimi dhe jo mjaftueshëm te burime të qëndrueshme si taksat e pasurisë, tarifat e shërbimeve apo taksat e tjera vendore.

Sipas peshës që ka TNI-ja në të ardhurat e veta, bashkitë ndahen në tri grupe. Grupi i parë përfshin bashkitë të varura nga ndërtimi, ku TNI-ja zë të paktën 40% të të ardhurave të veta: Kavajë, Himarë, Vlorë, Kamëz, Durrës dhe Vorë. Grupi i dytë përfshin bashkitë hibride, ku TNI-ja zë 20–40% të të ardhurave të veta; këtu përfshihet edhe Tirana, me 37,5%. Grupi i tretë përfshin 50 bashki që kanë më pak varësi nga ndërtimi, por zakonisht kanë bazë të ulët të ardhurash.

Kjo do të thotë se rritja e autonomisë fiskale në vitin 2025 duhet lexuar me kujdes. Një pjesë e madhe e saj nuk vjen nga forcimi i qëndrueshëm i bazës fiskale vendore, por nga një taksë njëherëshe e lidhur me ndërtimin. Nëse cikli i ndërtimit ngadalësohet, shumë bashki mund të humbin një pjesë të rëndësishme të të ardhurave të tyre.

Për këtë arsye, sfida kryesore është forcimi i burimeve të qëndrueshme, sidomos taksës së pasurisë, e cila mbetet ende nën potencialin e saj. Ndryshe nga TNI-ja, taksat e pasurisë mund të krijojnë të ardhura të rregullta, të parashikueshme dhe më të lidhura me pasurinë reale në territor.

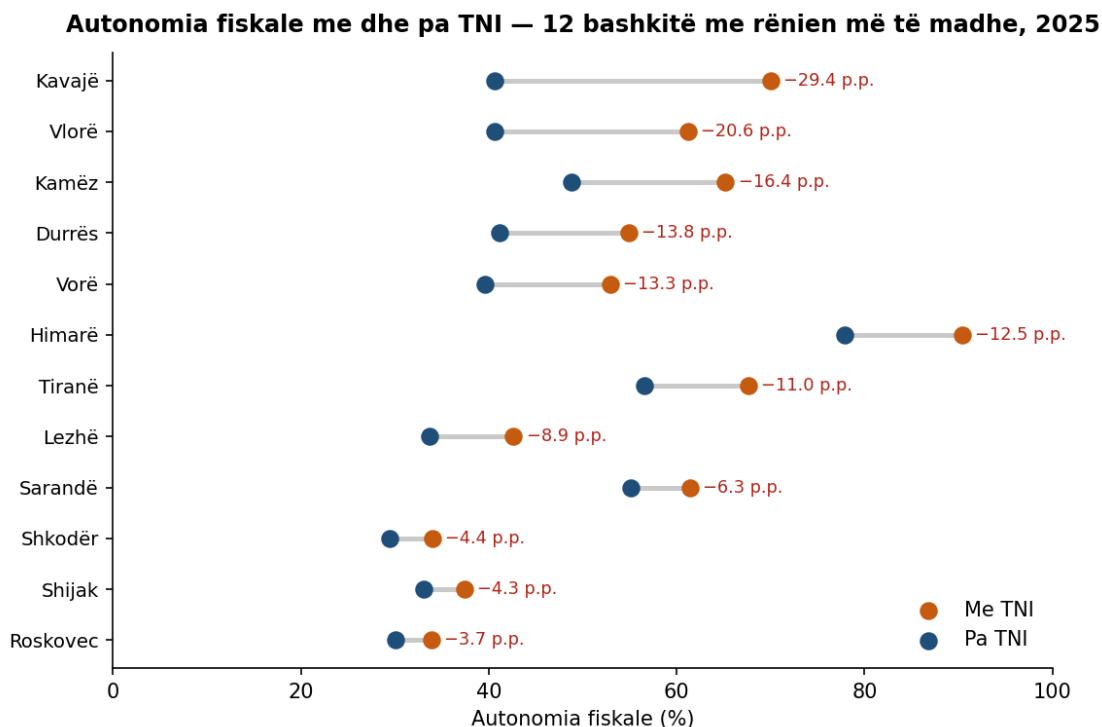


Figura 13. Autonomia fiskale me dhe pa TNI: dymbëdhjetë bashkitë me rënien më të madhe, 2025.

Ana tjetër e problemit është taksa e pasurisë. Në vitin 2025, kjo taksë solli rreth 8,1 miliardë lekë, ose vetëm 18% të të ardhurave të veta të bashkive. Në raport me ekonominë, ajo përfaqëson rreth 0,3–0,4% të PBB-së, shumë më pak se mesatarja evropiane, që është afërsisht 1% e PBB-së.

Kjo tregon se taksa e pasurisë në Shqipëri mbetet shumë nën potencialin e saj. Ndryshe nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë, që varet nga ndërtimet e reja dhe është ciklike, taksa e pasurisë lidhet me pronën ekzistuese dhe mund të sigurojë të ardhura të rregullta çdo vit.

Problemi është se sistemi nuk funksionon ende plotësisht. Regjistri fiskal i pronave nuk është i plotë, faturimi nuk mbulon të gjitha pronat dhe normat efektive të taksimit mbeten të ulëta. Për pasojë, shumë prona nuk tatohen siç duhet ose nuk japin kontributin që duhet në buxhetin vendor.

Kjo është dobësi e rëndësishme, sepse në shumicën e modeleve ndërkombëtare taksa e pasurisë është baza më e qëndrueshme e financimit vendor. Ajo është e lidhur me territorin, nuk zhvendoset, nuk varet drejtpërdrejt nga ciklet ekonomike dhe krijon një lidhje më të qartë midis taksave që paguajnë qytetarët dhe shërbimeve që ofron bashkia.

Prandaj, forcimi i taksës së pasurisë duhet të jetë një nga prioritetet kryesore të reformës së financimit vendor. Kjo kërkon përfundimin e kadastrës fiskale, zgjerimin e bazës së faturimit, përditësimin e vlerave të pronës dhe përmirësimin e administrimit nga bashkitë.

21.3 Ngurtësia e buxhetit: pesha e lartë e pagave dhe shpenzimeve operative

Ngurtësia buxhetore tregon sa pjesë e buxhetit të bashkisë shkon për shpenzime të detyrueshme, si paga, sigurime shoqërore dhe shpenzime operative të domosdoshme. Sa më e

lartë të jetë kjo peshë, aq më pak hapësirë ka bashkia për investime, mirëmbajtje, projekte të reja apo politika vendore.

Në bashkitë shqiptare, ky tregues është shumë i lartë. Mediana është 78,8%, që do të thotë se bashkia tipike përdor gati katër të pestat e buxhetit për shpenzime të detyrueshme. Në 27 bashki, kjo peshë kalon 80%. Pra, shumë bashkive u mbetet më pak se një e pesta e buxhetit për vendimmarrje reale.

Kjo e kufizon fort autonominë praktike të bashkive. Edhe kur një bashki ka një buxhet formal, pjesa më e madhe e tij është tashmë e “zënë” nga shpenzime që nuk mund të shmangen. Prandaj, hapësira për investime, mirëmbajtje të planifikuara, përmirësim shërbimesh ose politika lokale është shumë e kufizuar.

Problemi është edhe më i rëndë në bashkitë ku ngurtësia buxhetore shoqërohet me bazë të dobët të ardhurash. Bashkitë me të ardhura të kufizuara dhe shpenzime të detyrueshme të larta kanë shumë pak mundësi për të ndryshuar cilësinë e shërbimeve. Ato financojnë kryesisht funksionimin minimal të administratës, por jo zhvillimin.

Raste si Kolonja me 92%, Rrogozhina me 92,3%, Fushë-Arrëza me 92% dhe Kavaja me 94,4% tregojnë se ngurtësia mund të jetë problem edhe për bashki me profile të ndryshme fiskale. Kavaja, për shembull, ka autonomi të lartë nominale për shkak të të ardhurave nga ndërtimi, por buxheti i saj mbetet shumë i ngurtë. Kjo tregon se autonomia e matur nga të ardhurat nuk mjafton; duhet parë edhe sa liri reale ka bashkia për t’i përdorur fondet.

Përfundimi kryesor është se problemi i financave vendore nuk lidhet vetëm me mungesën e të ardhurave, por edhe me strukturën e shpenzimeve. Kur pjesa më e madhe e buxhetit shkon për paga dhe shpenzime operative, vetëqeverisja mbetet e kufizuar, sepse bashkia ka pak hapësirë për të vendosur mbi zhvillimin dhe investimet.

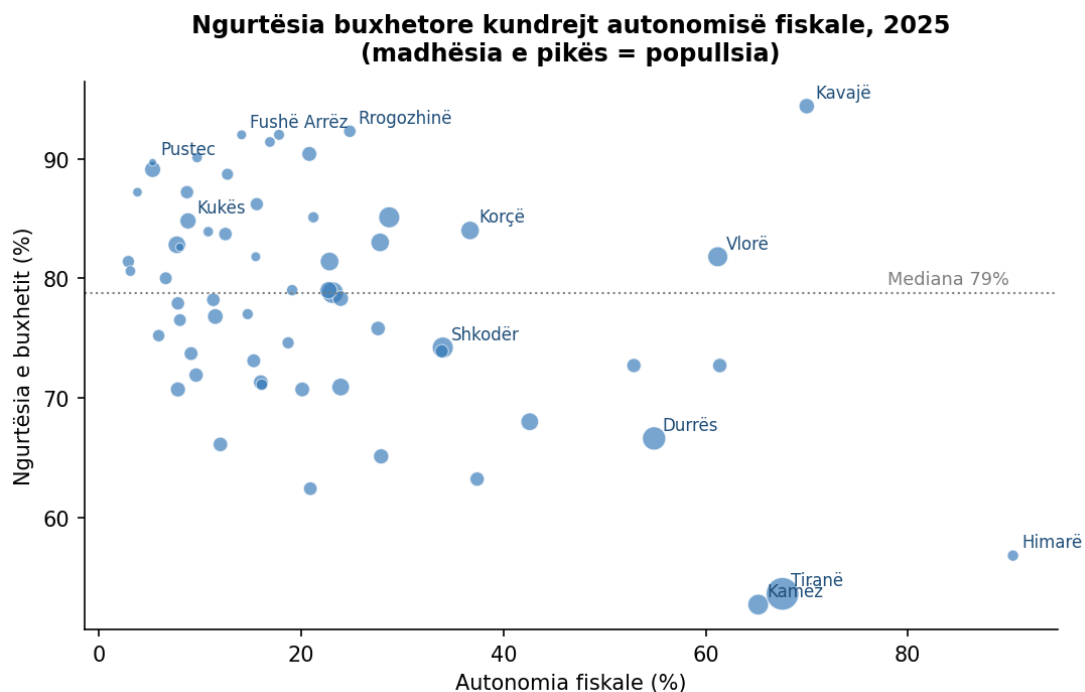


Figura 14. Ngurtësia buxhetore kundrejt autonomisë fiskale, 2025 (madhësia e pikës = popullsia).

Diagnozës së ngurtësisë buxhetore i shtohet edhe problemi i detyrimeve të prapambetura. Në 8 bashki, këto detyrime kalojnë 10% të buxhetit vjetor, çka tregon një presion serioz financiar mbi funksionimin vendor.

Rasti më ekstrem është Kavaja, ku detyrimet e prapambetura arrijnë në 49,5% të buxhetit. Pas saj vijjnë Rrogozhina me 25,0%, Dimali me 18,2%, Vora me 16,3% dhe Pogradeci me 15,2%. Këto nivele tregojnë se një pjesë e rëndësishme e buxhetit të ardhshëm është tashmë e rënduar nga detyrime të krijuara më parë.

Detyrimet e prapambetura janë shenja më e qartë e mospërputhjes midis funksioneve dhe burimeve financiare. Kur bashkisë i ngarkohen shërbime dhe investime, por financimi nuk mbulon koston reale, hendeku shtyhet në kohë përmes mospagesës së faturave, kontratave ose furnitorëve.

Në praktikë, kjo është një formë e fshehur dhe e detyruar huamarrjeje. Bashkia nuk merr kredi në mënyrë të rregullt dhe të planifikuar, por financon mungesën e likuiditetit duke vonuar pagesat. Kjo është mënyra më e keqe për të mbuluar deficitin, sepse dëmton furnitorët, rrit koston e shërbimeve, dobëson besueshmërinë e bashkisë dhe kufizon buxhetet e viteve pasuese.

Për këtë arsye, detyrimet e prapambetura nuk duhet parë vetëm si problem kontabël. Ato janë simptomë strukturore e financimit të pamjaftueshëm vendor, e formulës së dobët të transfertës dhe e bazës së kufizuar të të ardhurave të veta në shumë bashki.

Sinteza e diagnozës

Tri problemet kryesore

- formula statike e transfertës,
- Varësia nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë dhe ngurtësia e lartë buxhetore nuk janë të ndara nga njëra-tjetra. Ato krijojnë një zinxhir shkak-pasojë.
- Formula e transfertës nuk pasqyron plotësisht koston reale të shërbimeve. Për pasojë, shumë bashki mbeten me buxhete minimale, të mjaftueshme vetëm për funksionimin minimal. Kjo i bën buxhetet të ngurta, sepse pjesa më e madhe e fondeve shkon për paga, sigurime dhe shpenzime operative. Kur hapësira për investime dhe mirëmbajtje bëhet shumë e vogël, bashkitë kërkojnë burime të shpejta shtesë.

Në këtë pikë hyn Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja. Ajo ka ndihmuar disa bashki të rrisin të ardhurat, por vetëm aty ku ka aktivitet të lartë ndërtimor, kryesisht në Tiranë, bregdet dhe disa zona urbane. Për shumicën e bashkive, kjo rrugëdalje nuk ekziston. Edhe aty ku ekziston, ajo mbetet e pasigurt, sepse varet nga cikli i ndërtimit.

Prandaj, reforma e financimit vendor duhet të veprojë njëkohësisht në të tri hallkat: të rishikojë formulën e transfertës mbi bazën e kostove reale, të ulë varësinë nga burime ciklike si TNI-ja dhe të krijojë më shumë hapësirë buxhetore për investime, mirëmbajtje dhe shërbime vendore. Vetëm kështu bashkitë mund të kalojnë nga modeli i mbijetesës financiare në modelin e qeverisjes funksionale.



22

Kapitulli 22. Financimi i investimeve kapitale

22.1 Pulverizimi i investimeve në projekte të vogla

Investimet kapitale vendore financohen kryesisht nga tri burime: pjesa e lirë e buxhetit të bashkisë, transfertat e kushtëzuara për investime dhe fondet konkurruese kombëtare, si FSHZH dhe programe të tjera sektoriale.

Problemi kryesor është se kjo mënyrë financimi nxit shpërndarjen e fondeve në shumë projekte të vogla, në vend që të përqendrohet te pak investime të mëdha me ndikim të fortë zhvillimor. Ky fenomen mund të quhet “pulverizim” i investimeve: fondet ndahen në shumë ndërhyrje të vogla, të dukshme në territor, por shpesh pa efekt të madh afatgjatë.

Arsyeja e parë lidhet me hapësirën e kufizuar buxhetore të bashkive. Për bashkinë tipike, më pak se 20% e buxhetit mbetet realisht e lirë për investime, mirëmbajtje ose politika të reja. Kjo hapësirë është shumë e vogël për projekte të mëdha infrastrukturore, ndaj bashkitë detyrohen të financojnë kryesisht ndërhyrje të vogla, si riparime, asfaltim segmentesh të shkurtra, ndriçim, sistemime ose punime të pjesshme.

Arsyeja e dytë lidhet me natyrën e fondeve konkurruese. Këto fonde shpesh favorizojnë projekte që janë të gatshme, të shpejta për t’u zbatuar dhe me procedura më të thjeshta. Kjo krijon avantazh për projektet e vogla, ndërsa projektet komplekse, shumëvjeçare dhe me ndikim më të madh zhvillimor mbeten më të vështira për t’u financuar.

Arsyeja e tretë lidhet me ciklin politik vendor. Mandati katërvjeçar nxit realizimin e shumë projekteve të dukshme dhe të shpejta, sepse ato japin rezultat të menjëhershëm politik. Në të kundërt, një investim i madh strategjik kërkon më shumë kohë për projektim, financim, zbatim dhe përfitime të dukshme.

Si rezultat, krijohet një stok investimesh të vogla, të shpërndara dhe shpesh pa mirëmbajtje të garantuar. Këto investime mund të zgjidhin probleme të përkohshme, por rrallë krijojnë ndryshim të madh ekonomik ose social. Ato nuk ndërtojnë domosdoshmërisht masë kritike zhvillimore, nuk lidhin territorin në mënyrë strategjike dhe nuk e ndryshojnë ndjeshëm cilësinë e shërbimeve publike.

Për këtë arsye, reforma e financimit të investimeve vendore duhet të synojë kalimin nga logjika e shumë projekteve të vogla drejt një portofoli më të përqendruar investimesh strategjike. Bashkitë duhet të kenë më shumë mundësi për projekte shumëvjeçare, bashkëfinancim, mirëmbajtje të planifikuar dhe investime që prodhojnë efekt real zhvillimor.

22.2 Huamarrja vendore e pashfrytëzuar

Huamarrja vendore është një instrument që bashkitë mund ta përdorin për të financuar investime të mëdha dhe afatgjata. Ligji nr. 9869/2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore” e lejon marrjen e huasë për investime, brenda disa kufijve të kujdesshëm financiarë. Për shembull, shërbimi i borxhit nuk duhet të kalojë 20% të të ardhurave të qëndrueshme të bashkisë.

Në teori, ky instrument është i rëndësishëm. Investime si ujësjellësit, kanalizimet, trajtimi i mbetjeve, transporti publik apo infrastruktura e madhe vendore kanë kosto të lartë dhe përfitime që shtrihen për shumë vite. Prandaj, është normale që ato të financohen edhe me huamarrje afatgjatë, jo vetëm me të ardhurat e një viti buxhetor.

Në praktikë, huamarrja vendore në Shqipëri mbetet pothuajse e papërdorur. Shumica e bashkive kanë nivel shumë të ulët borxhi të kontraktuar bankar dhe nuk e përdorin këtë instrument si pjesë normale të financimit të investimeve. Kjo krijon një paradoks.

Nga njëra anë, shumë bashki nuk kanë të ardhura të qëndrueshme të mjaftueshme për t'u konsideruar huamarrëse të besueshme. Për të marrë kredi, një bashki duhet të ketë bazë të fortë të ardhurash, autonomi fiskale dhe aftësi për të shlyer rregullisht detyrimet. Pikërisht këto elemente mungojnë në shumicën e bashkive të vogla dhe financiarisht të dobëta.

Nga ana tjetër, edhe bashkitë më të mëdha dhe më të kreditueshme, si Tirana, Durrësi apo bashki të tjera urbane me bazë më të fortë fiskale, e përdorin pak huamarrjen. Kjo lidhet me disa pengesa: nevoja për miratime nga niveli qendror, mungesa e një historie të konsoliduar huamarrjeje vendore, kujdesi i lartë institucional dhe njohja e kufizuar e instrumentit nga vetë bashkitë dhe tregu financiar.

Si rezultat, investimet që normalisht duhet të financohen në mënyrë shumëvjeçare shpesh mbeten të varura nga buxheti vjetor, transfertat e kushtëzuara ose fondet konkurruese. Kur këto burime nuk mjaftojnë, projektet shtyhen, copëzohen ose nuk realizohen fare.

Kjo dobëson aftësinë e bashkive për të planifikuar investime strategjike. *Në vend që të ndërtojnë projekte të mëdha me financim afatgjatë dhe kthim gradual për qytetarët, bashkitë shpesh mbeten të investimet e vogla, të financuara nga paraja korente. Prandaj, huamarrja vendore duhet të zhvillohet gradualisht si mjet i kontrolluar, transparent dhe i lidhur vetëm me investime produktive e të qëndrueshme.*

22.3 Qasja e kufizuar në tregjet e kapitalit

Bashkitë shqiptare nuk kanë ende qasje reale në tregjet e kapitalit. Deri më sot, asnjë bashki nuk ka emetuar obligacion bashkiak dhe nuk është krijuar një treg funksional i borxhit vendor.

Kjo lidhet me disa mungesa strukturore. Së pari, bashkitë nuk kanë vlerësime krediti, pra nuk kanë një “rating” që tregon aftësinë e tyre për të marrë dhe shlyer borxh. Së dyti, pasqyrat financiare vendore nuk janë ende të standardizuara, të audituara rregullisht dhe të disponueshme në kohë për investorët ose bankat. Së treti, mungon një kuadër i provuar garancish që do të ulte rrezikun për financuesit.

Për këtë arsye, financimi përmes tregut të kapitalit nuk mund të zhvillohet menjëherë në formë të plotë. Megjithatë, përvoja e vendeve të tjera tregon se mund të përdoren zgjidhje të ndërmjetme. Një mundësi është krijimi i fondeve ose agjencive kombëtare të financimit vendor, të cilat marrin hua në treg dhe më pas financojnë bashkitë me kushte më të mira. Ky model përdoret në disa vende nordike dhe të Evropës Qendrore.

Një mundësi tjetër është përdorimi i kredive nga institucionet financiare ndërkombëtare, si BERZH, BEI ose KfW, të cilat mund të kanalizohen te bashkitë përmes qeverisë qendrore ose fondeve të posaçme. Po ashtu, për projekte me kthim të pjesshëm financiar, si ujësjellësit, mbetjet, energjia ose transporti publik, mund të përdoren instrumente të përziera grant-kredi.

Megjithatë, të gjitha këto zgjidhje kanë një parakusht të përbashkët: bashkitë duhet të kenë bazë të qëndrueshme të ardhurash. Pa të ardhura të parashikueshme, pa administrim financiar të besueshëm dhe pa aftësi për të shlyer detyrimet, as bankat, as tregjet e kapitalit dhe as institucionet ndërkombëtare nuk mund ta trajtojnë pushtetin vendor si huamarrës serioz.

Prandaj, qasja në tregjet e kapitalit nuk është vetëm çështje ligjore apo teknike. Ajo varet drejtpërdrejt nga reforma e burimeve vendore. Vetëm pasi të forcohen të ardhurat e qëndrueshme, transparenca financiare dhe kapaciteti menaxhues i bashkive, mund të ndërtohet gradualisht një sistem i besueshëm i financimit afatgjatë vendor.

22.4 Profili funksional i shpenzimeve dhe investimet kapitale 2025

Në vitin 2025, shpenzimet vendore të raportuara sipas 36 funksioneve arritën në rreth 92,4 miliardë lekë. Megjithatë, këto shpenzime nuk janë të shpërndara në mënyrë të barabartë midis funksioneve. Pesë funksionet më të mëdha përthithin 72,1% të totalit, çka tregon një përqendrim shumë të lartë të buxhetit vendor në pak fusha kryesore.

Funksionet me peshën më të madhe janë: administrimi i përgjithshëm, rrjeti rrugor rural, arsimi bazë dhe parashkollor, shërbimet publike vendore dhe menaxhimi i mbetjeve. Këto janë funksione bazë për funksionimin e përditshëm të bashkive dhe për ofrimin minimal të shërbimeve ndaj qytetarëve.

Pesha më e lartë i takon administrimit të përgjithshëm, me 19,6% të shpenzimeve totale. Kjo do të thotë se gati një e pesta e buxhetit vendor shkon për mbajtjen në këmbë të administratës, strukturave mbështetëse, pagave, funksionimit të institucioneve dhe shpenzimeve të përgjithshme operative.

Ky tregues ka rëndësi, sepse tregon se një pjesë e madhe e parasë vendore konsumohet për kapacitet administrativ bazë, përpara se të shkojë drejtpërdrejt në shërbime konkrete për qytetarët ose në investime zhvillimore. Në bashkitë e vogla, kjo peshë bëhet edhe më problematike, sepse kostoja administrative për banor është më e lartë dhe lë më pak hapësirë për investime, mirëmbajtje dhe përmirësim shërbimesh.

Përqendrimi i shpenzimeve në pak funksione tregon se bashkitë kanë pak hapësirë konkrete për politika të reja vendore. Shumica e buxhetit përdoret për funksione bazë dhe të detyrueshme, ndërsa investimet kapitale dhe ndërhyrjet strategjike mbeten të kufizuara. Kjo e lidh drejtpërdrejt profilin e shpenzimeve me problemin e ngurtësisë buxhetore dhe të financimit të pamjaftueshëm vendor.

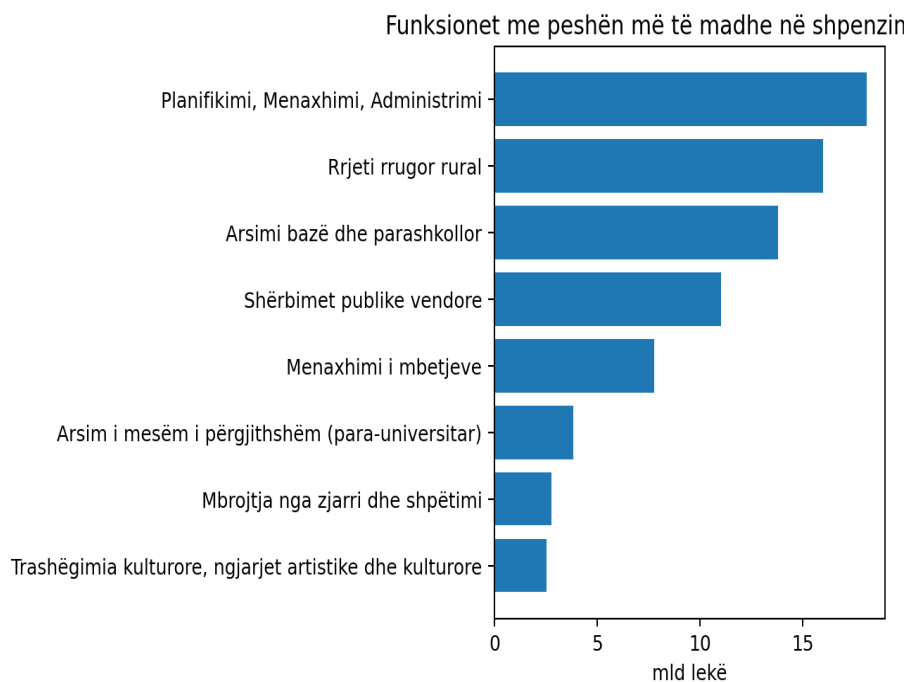


Figura 15. Funksionet me peshën më të madhe në shpenzimet vendore, 2025. Burimi: shpenzimet sipas funksioneve vendore.

Investimet kapitale të 61 bashkive në vitin 2025 arritën në 22,9 miliardë lekë, ose 25,0% të shpenzimeve totale vendore. Megjithatë, kjo mesatare nuk tregon plotësisht gjendjen reale, sepse shpërndarja midis bashkive është shumë e pabarabartë. Mediana e peshës së investimeve është vetëm 18,5%, që do të thotë se bashkia tipike shpenzon më pak se një të pestën e buxhetit për investime kapitale.

Në 11 bashki, investimet zënë më pak se 10% të shpenzimeve totale, ndërsa në 35 bashki ato janë nën 20%. Kjo tregon se shumë njësi vendore kanë shumë pak hapësirë konkrete për zhvillim kapital. Pjesa më e madhe e buxhetit të tyre përdoret për paga, shpenzime operative dhe shërbime bazë, duke lënë pak mundësi për projekte të reja, modernizim infrastrukture apo investime me ndikim afatgjatë.

Në anën tjetër, peshat më të larta të investimeve shfaqen në bashki si Kamza, Himara, Patosi, Shijaku, Dimali, Tirana dhe Librazhdi. Këto raste lidhen kryesisht me një bazë më të fortë fiskale, me të ardhura nga Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë ose me prani të projekteve të mëdha të përqendruara në një vit të caktuar.

Ky tregues konfirmon se kapaciteti investues i bashkive është i pabarabartë. Disa bashki arrijnë të financojnë investime të rëndësishme, ndërsa shumica mbeten të kufizuara në mirëmbajtje minimale dhe ndërhyrje të vogla. Për këtë arsye, analiza e investimeve kapitale duhet të shihet jo vetëm si nivel shpenzimi, por si tregues i aftësisë reale të bashkive për të ndërtuar zhvillim afatgjatë.



Figura 16. Bashkitë me peshën më të lartë të investimeve kapitale, 2025. Burimi: skedari “të dhëna 2015–2025”, fleta Sheet7.



23

Kapitulli 23. Tipologjia e modeleve dhe instrumenteve të financimit

23.1 Boshtet e klasifikimit: autonomia, parashikueshmëria dhe barazimi

Çdo burim financimi vendor duhet vlerësuar sipas tre kriterëve kryesore: autonomia, parashikueshmëria dhe barazimi territorial.

Autonomia tregon sa liri ka bashkia për të vendosur mbi të ardhurën: bazën e taksës, nivelin e saj dhe mënyrën si përdoren fondet. Sa më shumë vendimmarrje të ketë bashkia, aq më i lartë është niveli i autonomisë.

Parashikueshmëria tregon sa i qëndrueshëm është burimi i financimit nga një vit në tjetrin. Një burim i parashikueshëm i lejon bashkisë të planifikojë shpenzime, investime dhe mirëmbajtje afatmesme.

Barazimi tregon sa ndihmon instrumenti për të ulur diferencat midis bashkive të pasura dhe bashkive me bazë të dobët fiskale. Ky element është i rëndësishëm sepse jo të gjitha bashkitë kanë të njëjtin potencial për të mbledhur të ardhura nga territori i tyre.

Asnjë mjet financiar nuk i plotëson në maksimum të tre këto kriterë njëkohësisht. Për shembull, të ardhurat e veta japin më shumë autonomi, por nuk garantojnë barazi, sepse bashkitë me ekonomi më të fortë mbledhin shumë më tepër se bashkitë e vogla ose periferike. Nga ana tjetër, transfertat nga buxheti i shtetit mund të ndihmojnë barazimin, por shpesh kufizojnë autonominë vendore, sidomos kur janë të kushtëzuara.

Prandaj, një sistem i mirë financimi vendor nuk mbështetet vetëm te një burim, por te një portofol i balancuar instrumentesh. Ai duhet të kombinojë të ardhura të veta të qëndrueshme, transfertë të pakushtëzuar me funksion barazues, transfertat të kushtëzuara vetëm për politika të veçanta dhe instrumente afatgjata financimi për investime.

Krahasimi ndërkombëtar e bën më të qartë dobësinë strukturore të financimit vendor në Shqipëri. Të ardhurat vendore në Shqipëri përbëjnë rreth 3,4% të PBB-së dhe 11,7% të të ardhurave publike, ndërsa në BE-27 këto tregues janë përkatësisht rreth 11,1% dhe 22,6%. Edhe taksa e pronës mbetet shumë nën potencial: në Shqipëri ajo sjell vetëm rreth 0,3% të PBB-së, krahasuar me 0,8% në BE-27 dhe 1,6% në OECD.

Kjo diferencë nuk është thjesht çështje statistikore. Ajo shpjegon pse bashkitë shqiptare kanë më pak hapësirë për investime, mirëmbajtje, standarde të krahasueshme shërbimi dhe bashkëfinancim të projekteve evropiane. Me një bazë më të ngushtë fiskale, pushteti vendor mbetet më i varur nga transfertat dhe më pak i aftë për të planifikuar zhvillim afatgjatë.

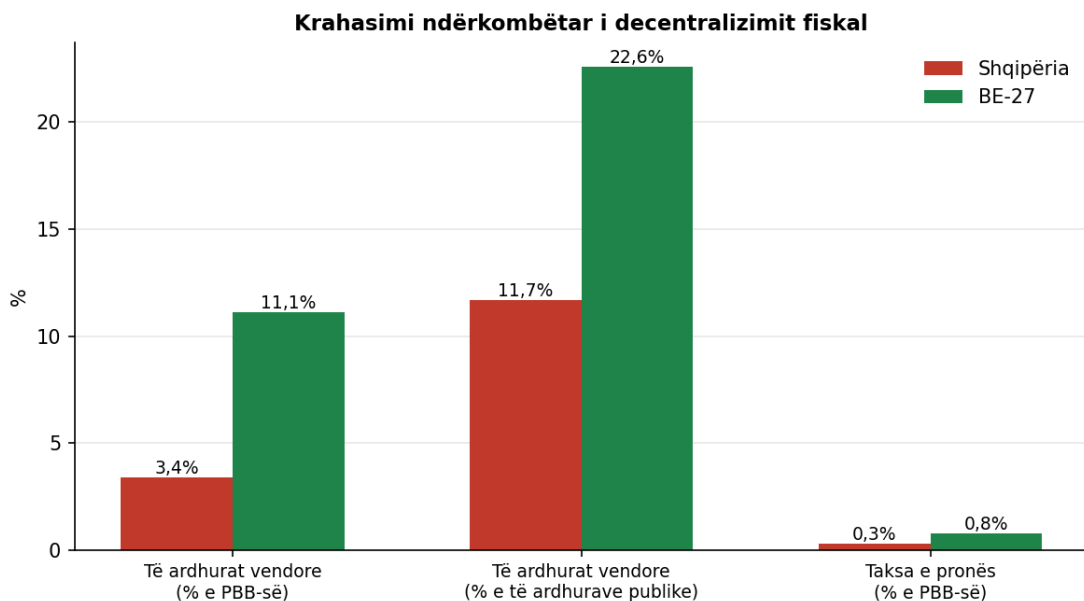


Figura 17. Krahasimi ndërkombëtar i decentralizimit fiskal: Shqipëria kundrejt BE-27. Burimi: të dhënat krahasuese të seksionit 23.1 (NALAS/Eurostat).

Tabela 3. Vlerësimi i instrumenteve të financimit vendor sipas tre boshteve.

Instrumenti	Autonomia	Parashikueshmëria	Barazimi	Gjendja në Shqipëri (2025)
Pasuria	E lartë	E lartë	E ulët	8,1 miliardë lekë; nën potencial
TNI	E lartë	E ulët (ciklike)	Shumë e ulët	16,4 miliardë lekë; ciklike
Tarifat	E lartë	E mesme	E ulët	5,9 miliardë lekë; nën kosto
Taksat e ndara	E mesme	E mesme-lartë	E ulët-mesme	Të pazhvilluara
Granti i përgjithshëm	E mesme	E lartë (Ligji 68/2017)	E lartë	23,8 miliardë lekë; formulë statike
Granti i kushtëzuar	E ulët	E mesme	E mesme	35,3 miliardë lekë; rast pas rasti
Huamarrja	E mesme	E lartë (kontraktuale)	Asnjë	E pashfrytëzuar
BE/PPP	E ulët-mesme	E ulët	E mesme	Kapacitete të kufizuara

23.2 Të ardhurat e veta: taksa e pronës, taksa e ndikimit dhe tarifat

Të ardhurat e veta janë shtylla kryesore e autonomisë fiskale vendore, sepse janë burimet mbi të cilat bashkia ka më shumë kontroll. Prioriteti kryesor duhet të jetë forcimi i taksës së pasurisë, e cila është burimi më i qëndrueshëm vendor, por në Shqipëri mbetet ende shumë nën potencial.

Përfundimi i kadastrës fiskale, faturimi i plotë i pronave dhe kalimi drejt taksimit mbi vlerën reale do të sillnin më shumë efekt sesa vendosja e taksave të reja.

Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë duhet të përdoret si e ardhur njëherëshe për investime dhe jo për shpenzime korente. Ajo lidhet me ndërtimin dhe, për këtë arsye, nuk duhet të bëhet bazë për financimin e funksionimit të përditshëm të bashkisë.

Tarifat vendore duhet të afrohen gradualisht me koston reale të shërbimeve, sidomos për pastrimin, ujërat, parkimin dhe hapësirat publike. Rritja e tyre duhet të shoqërohet me mbrojtje të targetuar për familjet në nevojë.

Në përmbledhje, forcimi i të ardhurave vendore duhet të mbështetet jo te krijimi i barrëve të reja fiskale, por te përdorimi më efikas i burimeve ekzistuese. Kjo nënkupton, së pari, ndërtimin e një takse prone funksionale dhe të administrueshme realisht; së dyti, përdorimin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë kryesisht për financimin e investimeve kapitale, në përputhje me natyrën e saj; dhe, së treti, rishikimin e tarifave vendore në mënyrë që ato të pasqyrojnë më mirë koston reale të shërbimeve që ofrohen. Vetëm në këtë mënyrë mund të rriten të ardhurat vendore në mënyrë më të qëndrueshme, më të drejtë dhe më funksionale.

23.3 Taksat e ndara / revenue sharing

Taksat e ndara janë një instrument ndërmjetës midis financimit qendror dhe autonomisë vendore. Ato mbliken nga administrata tatimore qendrore, por një pjesë e tyre u rikthehet bashkive sipas origjinës së të ardhurës ose sipas një formule të përcaktuar. Kjo e bën mbledhjen më efikase dhe, në të njëjtën kohë, lidh më mirë buxhetin vendor me ekonominë reale të territorit.

Për Shqipërinë, instrumenti më i rëndësishëm do të ishte ndarja e një pjese të tatimit mbi të ardhurat personale sipas vendbanimit të tatimpaguesit. Kjo do t'u jepte bashkive interes të drejtpërdrejtë për të nxitur punësimin, formalizimin dhe regjistrimin real të banorëve. Sa më shumë punësim formal dhe rezidencë reale të ketë një bashki, aq më shumë të ardhura do të riktheheshin në buxhetin e saj.

Një mundësi tjetër është ndarja e pjesshme e tatimit mbi fitimin sipas vendit ku zhvillohet aktiviteti ekonomik. Kjo duhet bërë me kujdes, për të shmangur përqendrimin artificial të të ardhurave vetëm në bashkitë ku kompanitë kanë selitë qendrore, ndërkohë që aktiviteti real mund të kryhet në teritore të tjera.

Po ashtu, renta minerare duhet të rikthehet në mënyrë më të plotë dhe më transparente në bashkitë ku zhvillohet aktiviteti minerar, si Bulqiza, Hasi, Mirdita dhe zona të tjera me pasuri natyrore. Këto teritore mbajnë barrën mjedisore dhe infrastrukturë të aktivitetit minerar, prandaj duhet të përfitojnë më drejtpërdrejt nga të ardhurat që krijohen aty.

Për bashkitë turistike, mund të shqyrtohet ndarja e një pjese të të ardhurave nga turizmi, si TVSH-ja e akomodimit ose një taksë kombëtare turistike. Këto të ardhura duhet të përdoren për mirëmbajtjen e destinacioneve, pastrimin, infrastrukturën, hapësirat publike dhe menaxhimin e fluksit turistik.

Rëndësia e taksave të ndara është veçanërisht e madhe për bashkitë me autonomi shumë të ulët fiskale. Për 17 bashki që kanë autonomi vetëm 3–10%, nuk ka kombinim realist të taksave dhe

tarifave vendore që mund ta mbyllë hendekun financiar. Këto bashki nuk kanë bazë të mjaftueshme ekonomike për të gjeneruar vetë të ardhura të larta. Prandaj, taksat e ndara janë mënyra më e përshtatshme për t'u dhënë më shumë burime, pa i bërë edhe më të varura nga vendime rast pas rasti të qeverisë qendrore.

23.4 Transferta e pakushtëzuar me funksion barazimi

Transferta e pakushtëzuar duhet të mbetet instrumenti kryesor për barazimin financiar midis bashkive. Ajo është burimi që u jep bashkive më shumë liri përdorimi dhe ndihmon sidomos njësitë me bazë të dobët fiskale. Megjithatë, formula e saj duhet të përmirësohet në tri drejtime.

Së pari, formula duhet të kalojë nga tregues të përgjithshëm, si popullsia dhe sipërfaqja, drejt standardeve të kostos së shërbimeve. Financimi duhet të lidhet më qartë me koston reale për mirëmbajtjen e një kilometri rrugë, për një fëmijë në çerdhe, për një ton mbetje të menaxhuar apo për shërbime të tjera bazë. Këto kosto duhet të diferencohen sipas terrenit, shpërndarjes së fshatrave dhe kushteve gjeografike.

Së dyti, formula duhet të ketë një komponent të mirëfilltë barazimi, të bazuar te kapaciteti fiskal për banor dhe jo vetëm te të ardhurat që bashkia mbledh faktikisht. Kjo është e rëndësishme, sepse bashkitë që mbledhin më mirë të ardhurat nuk duhet të ndëshkohen duke marrë më pak transfertë. Barazimi duhet të ndihmojë bashkitë me potencial real të ulët fiskal, jo të shpërblejë administrimin e dobët.

Së treti, formula mund të përfshijë një komponent të kufizuar performance, rreth 5–10% të transfertës. Ky komponent mund të lidhet me përmirësimin e mbledhjes së taksës së pasurisë, cilësinë e raportimit financiar, transparencën buxhetore dhe disiplinën fiskale.

Baza ligjore e vendosur nga Ligji nr. 68/2017 duhet të ruhet dhe të forcohet, sepse ajo u jep bashkive një minimum parashikueshmërie financiare. Problemi kryesor nuk qëndron te ekzistenca e transfertës së pakushtëzuar, por te mënyra e shpërndarjes së saj. Për këtë arsye, reforma nuk duhet të synojë zëvendësimin e këtij mekanizmi, por përmirësimin e tij, në mënyrë që transfertat e pakushtëzuar të mos shërbejnë thjesht si një mjet për ndarjen e fondeve, por si një instrument që mbulon kostot reale të funksioneve vendore, korrigjon pabarazitë ndërmjet bashkive dhe nxit një administrim më efikas e më të përgjegjshëm në nivel vendor.

23.5 Transferta e kushtëzuar sektoriale

Transferta e kushtëzuar duhet të përdoret vetëm për qëllime të qarta dhe të kufizuara. Roli i saj kryesor duhet të jetë financimi i funksioneve të deleguara nga qeveria qendrore, si arsimi, shërbimet sociale dhe mbrojtja civile. Për këto funksione, financimi duhet të bazohet në kosto të përditësuara për njësi shërbimi, në mënyrë që bashkitë të mos mbajnë përgjegjësi pa financim të mjaftueshëm.

Në vitin 2025, transfertat e kushtëzuara janë 35,3 miliardë lekë, ndërsa transfertat e pakushtëzuara janë 23,8 miliardë lekë. Ky raport tregon se fondet e përcaktuara nga qendra janë më të mëdha se fondet që bashkitë mund t'i përdorin lirshëm. Kjo kufizon autonominë vendore dhe e zhvendos vendimmarrjen për shumë shpenzime drejt nivelit qendror.

Prandaj, ky raport duhet të ndryshojë gradualisht. Transferta e pakushtëzuar duhet të rritet në peshë, ndërsa transfertat specifike që janë bërë të përhershme duhet të përfshihen në grantin e përgjithshëm, sapo për funksionet përkatëse të përcaktohen standarde të qarta kostoje.

Fondet konkurruese për investime duhet të riorientohen. Ato nuk duhet të nxisin më shumë projekte të vogla dhe të shpërndara, por programe shumëvjeçare me ndikim më të madh zhvillimor. Kriteret e përzgjedhjes duhet të jenë të publikuara, të matshme dhe të njëjta për të gjitha bashkitë. Po ashtu, duhet të ketë monitorim pas zbatimit, për të vlerësuar nëse investimet kanë prodhuar realisht shërbim më të mirë dhe zhvillim lokal.

Në përmbledhje, transferta e kushtëzuar duhet të ruajë funksionin e saj si instrument për financimin e funksioneve të deleguara dhe zbatimin e politikave kombëtare që kërkojnë standarde të njëjta në të gjithë territorin. Ajo nuk duhet të shndërrohet në burimin kryesor të financimit të bashkive, pasi kjo do të kufizonte autonominë e tyre financiare dhe administrative. Përkundrazi, pjesa më e madhe e fondeve duhet të shpërndahet përmes transfertës së pakushtëzuar, e cila duhet të bazohet në kostot reale të ushtrimit të funksioneve dhe në karakteristikat objektive të secilës bashki. Një sistem i tillë forcon autonominë vendore, rrit përgjegjshmërinë në përdorimin e fondeve publike dhe krijon stimuj më të mirë për një administrim më efikas dhe një ofrim më cilësor të shërbimeve publike.

23.6 Huamarrja vendore dhe tregjet e kapitalit

Huamarrja vendore nuk mund të aktivizohet menjëherë pa disa kushte paraprake. Ajo duhet të zhvillohet me një rend të qartë.

Së pari, bashkitë duhet të kenë bazë të qëndrueshme të ardhurash. Pa të ardhura të rregullta dhe të parashikueshme, ato nuk mund të konsiderohen huamarrëse të besueshme.

Së dyti, duhet të forcohet besueshmëria financiare. Kjo kërkon llogari të audituara, regjistrë transparent të borxhit vendor dhe rregulla prudenciale që zbatohen automatikisht, jo përmes miratimeve politike rast pas rasti.

Së treti, pas krijimit të këtyre kushteve, mund të përdoren instrumentet konkrete të financimit. Për 8–10 bashkitë më të mëdha, me bazë më të fortë fiskale, mund të hapet rruga për kredi të drejtpërdrejta nga bankat ose institucionet financiare.

Për bashkitë e mesme dhe të vogla, zgjidhja më e përshtatshme është një mekanizëm i ndërmjetësuar financimi vendor, si fond zhvillimi ose agjenci e përbashkët huamarrjeje. Ky mekanizëm do të gruptonte nevojat e disa bashkive dhe do të siguronte financim në emër të tyre, duke ulur koston dhe rrezikun për secilën bashki veçmas.

I njëjti mekanizëm mund të shërbejë edhe si kanal kryesor për thithjen e kredive nga BEI, BERZH dhe KfW, sidomos për investime të mëdha në ujësjellës, mbetje, transport, energji dhe infrastrukturë vendore.

23.7 Fondet e BE-së dhe PPP

Me statusin e vendit kandidat dhe perspektivën e fondeve të BE-së, sidomos IPA III dhe më pas fondet strukturore, aftësia e bashkive për të përthithur fonde bëhet shumë e rëndësishme. Këto fonde mund të jenë burim i madh për investime vendore, por ato kërkojnë disa kushte që sot shumë bashki nuk i plotësojnë.

Së pari, fondet e BE-së kërkojnë bashkëfinancim vendor. Kjo do të thotë se bashkia duhet të ketë një pjesë të lirë të buxhetit për të kontribuar në projekt. Për bashkitë ku mbi 80% e buxhetit shkon për paga dhe shpenzime operative, kjo hapësirë është shumë e kufizuar.

Së dyti, fondet e BE-së kërkojnë projekte të gatshme teknikisht: studime fizibiliteti, projekte zbatimi, leje, analiza kosto-përfitim dhe dokumentacion të plotë. Shumë bashki, sidomos ato të vogla, nuk kanë kapacitet teknik për t'i përgatitur këto projekte vetë.

Së treti, kërkohet kapacitet për prokurim, zbatim dhe monitorim. Pra, nuk mjafton të fitohet fondi; bashkia duhet të jetë në gjendje ta zbatojë projektin në kohë, me cilësi dhe sipas rregullave të BE-së.

Për këtë arsye, përgatitja duhet të nisë që tani. Një zgjidhje praktike është krijimi i njësive të përbashkëta të projekteve në nivel qarku ose rajoni funksional, të cilat do të ndihmonin disa bashki njëkohësisht për përgatitjen dhe menaxhimin e projekteve. Po ashtu, duhet të krijohet një listë projektesh të para-vlerësuara, të gatshme për aplikim kur hapen thirrjet e financimit.

Bashkëfinancimi vendor duhet të mbrohet si zë i veçantë në buxhetin e bashkisë. Ai nuk duhet të përdoret për shpenzime të përditshme, sepse pa këtë kontribut bashkitë nuk do të mund të përfitojnë plotësisht nga fondet evropiane.

Sa i përket PPP-ve vendore, ato duhen përdorur me shumë kujdes. Për bashkitë me kapacitete të dobëta teknike dhe kontraktuale, PPP-të mund të krijojnë rreziqe të larta fiskale dhe detyrime afatgjata të vështira për t'u menaxhuar.

Prandaj, PPP-të duhet të kufizohen vetëm në sektorë ku ka fluks të matshëm të ardhurash, si parkimi, tregjet, ndriçimi publik me kursim energjie ose shërbime të ngjashme. Edhe në këto raste, duhet të ketë kontroll qendror mbi detyrimet kontingjente, që bashkitë të mos marrin përsipër rreziqe financiare që nuk mund t'i përballojnë.

23.8 Tipologjia ndërkombëtare e modeleve të decentralizimit fiskal

Në praktikën ndërkombëtare mund të dallohen katër modele kryesore të financimit vendor.

Modeli nordik mbështetet te taksa vendore mbi të ardhurat. Bashkitë kanë të drejtë të vendosin normën e taksës dhe gëzojnë autonomi shumë të lartë fiskale. Në të njëjtën kohë, sistemi ka mekanizma të fortë barazimi për të ndihmuar bashkitë me bazë më të dobët fiskale. Ky model përdoret në vende si Suedia, Danimarka dhe Finlanda.

Modeli kontinental i taksave të ndara bazohet në ndarjen e një pjese të tatimeve kombëtare me pushtetin vendor. Bashkitë përfitojnë pjesë të garantuara nga tatimi mbi të ardhurat personale, TVSH-ja ose tatimi mbi fitimin, sipas formulave të përcaktuara në ligj. Ky model përdoret në vende si Gjermania, Austria, Polonia dhe Kroacia.

Modeli i taksës mbi pronën mbështetet kryesisht te taksa e pasurisë dhe tarifat vendore. Ky model krijon lidhje të fortë midis pronës, shërbimeve vendore dhe përgjegjësisë fiskale të bashkisë. Transferrat përdoren si burim plotësues, jo si burim dominues.

Modeli i varësisë nga transfertat karakterizohet nga të ardhura të kufizuara vendore dhe varësi e lartë nga grantet e qeverisë qendrore. Ky model është i përhapur në shumë vende të Ballkanit Perëndimor.

Në vitin 2025, Shqipëria i përket kryesisht modelit të katërt. Për më shumë se 50 bashki, burimet e veta janë të kufizuara dhe financimi varet kryesisht nga transfertat qendrore. Vetëm një grup i vogël bashkish bregdetare, metropolitane ose me aktivitete të lartë ndërtimor ka një profil më të

fortë të ardhurash vendore, por kjo lidhet më shumë me Taksën e Ndikimit në Infrastrukturë sesa me një bazë të qëndrueshme fiskale.

Drejtimi më i përshtatshëm për Shqipërinë është një model hibrid midis taksave të ndara dhe taksës së pronës. Kjo do të thotë: forcim i taksës së pasurisë si burim i qëndrueshëm vendor dhe futje më e qartë e taksave të ndara, sidomos nga tatimi mbi të ardhurat personale dhe të ardhurat e tjera që lidhen me ekonominë reale të territorit.

Ky kombinim do ta largonte sistemin nga varësia pasive ndaj transfertave dhe do ta lidhte më mirë buxhetin vendor me zhvillimin ekonomik lokal.



24

Kapitulli 24. Implikimet fiskale të një arkitekture të mundshme me dy nivele

24.1 Arkitektura fiskale vertikale pa boshllëqe dhe pa financim të dyfishtë

Nëse Shqipëria do të shqyrtojë krijimin e një niveli të dytë të vetëqeverisjes vendore, si rajone ose qarqe funksionale, rregulli i parë duhet të jetë shumë i qartë: çdo funksion duhet t'i përkasë vetëm një niveli qeverisjeje dhe të ketë vetëm një burim kryesor financimi.

Kjo është e rëndësishme për të shmangur dy rreze.

Rreziku i parë është boshllëku fiskal. Ky ndodh kur një funksion i kalon një niveli tjetër qeverisjeje, por pa financimin përkatës. Në këtë rast krijohen përsëri “mandate të pafinancuara”, siç ndodhi pas reformës së vitit 2015, kur disa përgjegjësi iu kaluan bashkive pa mbulim të plotë financiar.

Rreziku i dytë është financimi i dyfishtë. Ky ndodh kur dy nivele qeverisjeje financojnë të njëjtin shërbim ose ndërhyjnë në të njëjtën kompetencë. Në këtë rast përgjegjësia bëhet e paqartë, fondet përdoren në mënyrë joefikase dhe qytetari nuk di se cili nivel duhet të japë llogari për cilësinë e shërbimit.

Për të shmangur këto probleme, reforma duhet të shoqërohet me një matricë ligjore funksion–niveli–burim financimi. Kjo matricë duhet të përcaktojë qartë për çdo funksion: cili nivel qeverisjeje është përgjegjës, sa kushton shërbimi dhe cili është burimi i financimit.

Në ligjin organik të financave vendore duhet të përfshihet parimi: çdo kompetencë e re duhet të shoqërohet me kosto të vlerësuar dhe burim të identifikuar financimi.

Në këtë mënyrë, një model me dy nivele nuk do të krijonte mbivendosje, boshllëqe financimi apo përgjegjësi të paqarta, por një ndarje më të pastër të funksioneve dhe burimeve.

24.2 Burimi i dedikuar dhe mekanizmi i barazimit për një nivel të mundshëm të dytë

Nëse krijohet një nivel i dytë i vetëqeverisjes vendore, ai duhet të ketë burim të dedikuar financimi. Pa një burim të qartë, ky nivel do të lindte menjëherë i varur nga qeveria qendrore dhe do të konkurronte për të njëjtat transferta që sot financojnë bashkitë. Kjo do ta dobësonte më tej financimin vendor.

Opsioni më i përshtatshëm do të ishte ndarja e një pjese të tatimit mbi të ardhurat personale ose e TVSH-së, të mbledhura nga administrata qendrore dhe të shpërndara me formulë rajonale. Formula duhet të marrë parasysh popullsinë, kostot strukturore, territorin, nivelin e zhvillimit dhe nevojat për shërbime. Ky model ka avantazh sepse nuk krijon administratë të re tatimore, por i jep nivelit të dytë një bazë të qëndrueshme financimi.

Një opsion i dytë mund të jetë një shtesë e kufizuar mbi disa taksa kombëtare, brenda kufijve të përcaktuar me ligj. Ky instrument duhet përdorur me kujdes, që të mos rrisë barrën fiskale në mënyrë të pakontrolluar.

Një opsion i tretë është transferimi te niveli i dytë i disa fondeve kombëtare për investime rajonale, si FZHR, por vetëm nëse bashkë me fondet transferohet edhe funksioni përkatës. Pra, nuk duhet të ketë fond pa përgjegjësi dhe as përgjegjësi pa fond.

Ajo që duhet shmangur është financimi i nivelit të dytë duke marrë pjesë nga taksat ekzistuese të bashkive. Kjo do të ishte zgjidhje e gabuar, sepse do të dobësonte edhe më shumë autonominë fiskale të bashkive, e cila sot është tashmë e kufizuar në shumicën e territorit.

Një nivel i dytë do të kërkonte edhe një mekanizëm të fortë barazimi. Ky mekanizëm duhet të funksionojë në dy drejtime: midis rajoneve dhe midis bashkive. Sot diferencat janë shumë të mëdha. Kapaciteti fiskal i qarqeve varion nga rreth 3.389 lekë për banor në Kukës në 31.385 lekë për banor në Tiranë, pra një raport afërsisht 9 me 1.

Për këtë arsye, barazimi nuk duhet të bazohet thjesht te sa të ardhura mbledh faktikisht një njësi vendore, por te kapaciteti i saj real fiskal dhe nevojat objektive për shërbime. Vetëm kështu mund të shmanget krijimi i rajoneve të pasura dhe rajoneve të varura, duke garantuar një nivel minimal shërbimesh për qytetarët në të gjithë territorin.

24.3 Parimi “kompetencë e financuar” në çdo nivel

Parimi “kompetencë e financuar” duhet të jetë rregull ligjor i detyrueshëm. Kjo do të thotë se çdo kompetencë e re që i jepet bashkisë ose një niveli të mundshëm rajonal duhet të shoqërohet menjëherë me burimin përkatës të financimit.

Çdo akt ligjor që krijon, transferon ose zgjeron një funksion vendor duhet të përmbajë tre elemente të detyrueshme.

Së pari, duhet të ketë vlerësim të kostos reale të funksionit. Ky vlerësim duhet të certifikohet nga Ministria e Financave dhe të bazohet në një metodologji publike e të verifikueshme.

Së dyti, duhet të përcaktohet qartë burimi i financimit. Ky burim mund të jetë një taksë e re, ndarje e një takse kombëtare, rritje e grantit të përgjithshëm ose transfertë specifike. Nuk duhet të ketë kompetencë pa burim financiar të identifikuar.

Së treti, duhet të parashikohet një rishikim pas 2–3 vitesh, për të krahasuar koston e parashikuar me koston reale të funksionit. Nëse rezulton se financimi nuk mjafton, formula ose burimi duhet të korrigjohet.

Të dhënat e vitit 2025 tregojnë qartë pasojat e mungesës së këtij rregulli: 34 bashki kanë autonomi fiskale nën 20%, shumë bashki kanë buxhete mbi 80% të ngurta, ndërsa disa kanë detyrime të prapambetura të larta. Kjo tregon se funksionet dhe burimet financiare nuk janë gjithmonë në ekuilibër.

Nëse krijohet një model me dy nivele, rreziku i mandateve të pafinancuara bëhet edhe më i madh. Kompetencat mund të mbivendosen ose të kalohen nga një nivel te tjetri pa financim të plotë.

24.4 Rekomandime

Rekomandimet ndahen në dy grupe. R1–R5 janë rekomandimet kryesore, sepse prekin rrënjën e problemit: mospërputhjen midis funksioneve që kanë bashkitë, burimeve financiare që disponojnë dhe koston reale të shërbimeve. R6–R10 janë rekomandime mbështetëse, të cilat synojnë qëndrueshmërinë financiare, investimet afatgjata dhe përgatitjen për një model të mundshëm me dy nivele.

A. Rekomandimet kryesore

R1. Reformimi i formulës së transfertës së pakushtëzuar

Formula e transfertës duhet të mos bazohet vetëm te popullsia, por edhe te kostoja reale e shërbimeve. Ajo duhet të marrë parasysh terrenin, shpërndarjen e fshatrave, gjatësinë e rrugëve, strukturën moshore, nivelin e varfërisë dhe kapacitetin fiskal të bashkisë.

R2. Rritja e peshës së transfertës së pakushtëzuar ndaj asaj të kushtëzuar

Në vitin 2025, financimi i kushtëzuar është më i madh se financimi pa kushte për bashkitë. Kjo duhet të ndryshojë gradualisht. Funkcionet që janë bërë të përhershme dhe kanë standarde të qarta kostoje duhet të kalojnë nga transfertat specifike në grantin e përgjithshëm.

R3. Funksionalizimi i plotë i taksës së pasurisë

Taksa e pasurisë duhet të bëhet burimi kryesor i qëndrueshëm i të ardhurave vendore. Për këtë duhen përfunduar kadastra fiskale, faturimi i plotë i pronave, taksimi mbi bazën e vlerës reale

R4. Rikonceptimi i TNI-së si burim vetëm për investime

Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë nga ndërtimet e reja duhet të përdoret për investime kapitale, mirëmbajtje infrastrukture dhe rezerva për periudha me rënie të të ardhurave, jo për paga apo shpenzime të zakonshme korente.

R5. Futja e taksave të ndara të gjera dhe transparente

Një pjesë e tatimit mbi të ardhurat personale duhet t'u rikthehet bashkive sipas vendbanimit të tatimpaguesit. Po ashtu, renta minerare dhe të ardhurat turistike duhet të rikthehen më qartë në territoret ku krijohen.

B. Rekomandime mbështetëse për qëndrueshmërinë financiare dhe investimet

R6. Program kombëtar për detyrimet e prapambetura

Kufizim automatik i angazhimeve të reja për bashkitë ku detyrimet kalojnë 15% të buxhetit.

R7. Aktivizimi i huamarrjes vendore për projekte të mëdha dhe të kreditueshme

Bashkitë me financa të shëndosha duhet të kenë mundësi të marrin hua për projekte të mëdha infrastrukture. Për bashkitë e mesme dhe të vogla duhet krijuar një mekanizëm i përbashkët financimi vendor.

R8. Portofol rajonal për fondet e BE-së dhe bashkëfinancimin vendor

Duhet të krijohen njësi të përbashkëta projektsh në nivel rajonal, me projekte të para-vlerësuar dhe me zë të mbrojtur buxhetor për bashkëfinancimin vendor.

R9. Matrica ligjore funksion–nivel–burim

Çdo funksion duhet të lidhet qartë me nivelin përgjegjës, standardin e koston, burimin e financimit dhe mekanizmin e barazimit.

R10. Burim i dedikuar për nivelin e dytë, pa dobësuar bashkitë

Nëse krijohet nivel i dytë vendor, ai duhet të financohet nga një pjesë e dedikuar e TAP-it ose TVSH-së, me formulë rajonale dhe mekanizëm barazimi. Nuk duhet të financohet duke marrë burime nga bashkitë ekzistuese.

Lidhja me skenarët territorialë

Të dhënat fiskale tregojnë se çdo ndryshim i hartës territoriale duhet të trajtohet me kujdes. Nuk mjafton vetëm të bashkohen bashki, as nuk mjafton vetëm të rriten burimet financiare. Reforma duhet të zgjidhë njëkohësisht problemin e madhësisë, problemin e burimeve dhe problemin e kostos reale të shërbimeve.

Së pari, bashkimi i bashkive nuk krijon automatikisht autonomi fiskale. Nëse bashkohen dy ose më shumë bashki që kanë të ardhura të ulëta, ekonomi të dobët dhe varësi të lartë nga transfertat, rezultati do të jetë një bashki më e madhe në territor, por jo domosdoshmërisht më e fortë financiarisht. Pra, bashkimi mund të ulë disa kosto administrative, por nuk krijon vetvetiu bazë të re tatimore.

Së dyti, edhe rritja e burimeve financiare nuk mjafton nëse nuk zgjidhet problemi i shkallës. Disa shërbime dhe investime kërkojnë kapacitet më të madh se ai që mund të ketë një bashki e vogël. Këtu përfshihen menaxhimi i mbetjeve, ujësjellës-kanalizimet, transporti publik, investimet rajonale dhe projektet e financuara nga BE-ja. Këto funksione shpesh kërkojnë planifikim, staf teknik, bashkëfinancim dhe zbatim në nivel më të gjerë territorial.

Prandaj, çdo skenar territorial duhet të mbështetet në tre parime. *Së pari, formula e transfertës duhet të financojë koston reale të shërbimeve, jo vetëm numrin e banorëve. Së dyti, të ardhurat vendore duhet të bëhen më të qëndrueshme, sidomos përmes taksës së pasurisë dhe taksave të ndara. Së treti, nëse krijohet një nivel i dytë vendor, ai duhet të marrë vetëm funksione që kërkojnë shkallë më të madhe dhe nuk duhet të marrë burimet financiare të bashkive.*

Në këtë kuptim, reforma territoriale dhe reforma financiare duhet të ecin bashkë. Një hartë e re pa financim të ri do të prodhonte vetëm njësi më të mëdha, por ende të varura. Ndërsa financimi më i madh pa organizim më efikas territorial nuk do të garantonte shërbime më të mira. Synimi duhet të jetë krijimi i njërive vendore që kanë njëkohësisht madhësi funksionale, burime të qëndrueshme dhe përgjegjësi të qarta.



PJESA VI

Analiza Ligjore



25

Kapitulli 25. Analiza ligjore

Ky kapitull analizon kuadrin juridik brenda të cilit mund të projektohet dhe të zbatohet Reforma Administrativo-Territoriale 2.0: bazën kushtetuese të organizimit territorial (25.1), kuadrin ligjor organik të vetëqeverisjes vendore dhe të financave vendore (25.2), procedurën ligjore për ndryshimin e ndarjes administrativo-territoriale dhe jurisprudencën kushtetuese përkatëse (25.3), përputhshmërinë me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore (25.4), standardet dhe praktikën e konsultimit e të pjesëmarrjes së komuniteteve (25.5), si dhe implikimet ligjore për asetet, personelin dhe vazhdimësinë e shërbimeve publike (25.6).

25.1 Baza kushtetuese e organizimit territorial

Organizimi administrativo-territorial i Republikës së Shqipërisë mbështetet mbi një grup parimesh kushtetuese që përcaktojnë njëkohësisht natyrën e shtetit, mënyrën e organizimit të pushtetit publik dhe marrëdhëniet ndërmjet qeverisjes qendrore dhe asaj vendore. Këto parime përbëjnë bazën mbi të cilën ndërtohet çdo reformë territoriale dhe, njëkohësisht, kufijtë brenda të cilëve ligjvënësi mund të ushtrojë kompetencën e tij.

Pikënisja është neni 1 i Kushtetutës, sipas të cilit Shqipëria është **shtet unitar dhe i pandashëm**. Ky përcaktim kushtetues përjashton çdo model federal apo rajonal me autonomi legjislativ dhe nënkupton se organizimi territorial nuk krijon nivele të ndryshme sovraniteti, por vetëm nivele të ndryshme të ushtrimit të funksioneve administrative dhe të vetëqeverisjes vendore. Brenda këtij modeli, kompetenca për të përcaktuar ndarjen administrativo-territoriale mbetet kompetencë ekskluzive e shtetit dhe ushtrohet nga Kuvendi nëpërmjet ligjit.

Në të njëjtën kohë, Kushtetuta nuk e koncepton shtetin unitar si një sistem të centralizuar. Neni 13 parashikon se **qeverisja vendore organizohet mbi bazën e parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore**. Këto dy parime janë komplementare me njëra-tjetrën: nga njëra anë, decentralizimi nënkupton transferimin e përgjegjësisë dhe kompetencave nga pushteti qendror drejt njësive të vetëqeverisjes vendore, ndërsa, nga ana tjetër, autonomia vendore garanton që këto kompetenca të ushtrohen në mënyrë të pavarur, brenda kufijve të ligjit dhe pa ndërhyrje të pajustificuara të autoriteteve qendrore.

Përmbajtja e këtyre parimeve plotësohet nga Karta Evropiane e Autonomisë Vendore (nenet 3, 4 dhe 5), e ratifikuar nga Shqipëria, e cila kërkon që përgjegjësitë publike të ushtrohen, në parim, nga autoriteti më pranë qytetarëve dhe që çdo transferim kompetencash të respektojë parimin e proporcionalitetit dhe të subsidiaritetit.

Gjithashtu, Kushtetuta (neni 108, pika 1), pasi përcakton, ndonëse në një listë të hapur, njësitë e qeverisjes vendore (bashkitë ose komunat si njësi bazë dhe qarqet si njësi të nivelit të dytë, ndërsa njësi të tjera lejohen të krijohen me ligj), përcakton gjithashtu (neni 108, pika 2) dy elemente me ndikim në model, njërin të drejtpërdrejtë dhe tjetrin me karakter procedural. Së pari, përcakton që ndarjet administrativo-territoriale caktohen me ligj mbi bazën e **nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike**. Së dyti, i njëjti nen përcakton se **kufijtë e njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to**.

Së fundmi, Gjykata Kushtetuese (Vendimi nr. 19, datë 15.04.2015) ka theksuar se organizimi administrativo-territorial nuk përbën vetëm një çështje të administrimit të territorit, por lidhet drejtpërdrejt me realizimin efektiv të vetëqeverisjes vendore dhe të demokracisë lokale. Në jurisprudencën e saj, Gjykata ka pranuar se **ligjvënësi gëzon një hapësirë të gjerë vlerësimi në**

përcaktimin e modelit territorial të vendit, por kjo kompetencë duhet të ushtrohet në përputhje me parimet kushtetuese të decentralizimit, autonomisë vendore, shtetit të së drejtës dhe pjesëmarrjes së komuniteteve të prekura në procesin vendimmarrës.

Pra, mund të **konkludojmë** se Kushtetuta ka përcaktuar modelin, ka dhënë kritere për formësimin e njësive administrativo-territoriale të qeverisjes vendore, por ka dhënë edhe parimet procedurale të ndryshimit të kufijve. Nga interpretimi sistematik i Kushtetutës rezulton se organizimi administrativo-territorial në Shqipëri mbështetet mbi një ekuilibër ndërmjet dy parimeve themelore: unitetit të shtetit dhe autonomisë së qeverisjes vendore. Kjo do të thotë se, megjithëse Kuvendi gëzon kompetencë të plotë për të përcaktuar ndarjen territoriale të vendit, çdo reformë duhet të respektojë njëkohësisht kërkesat kushtetuese që burojnë nga decentralizimi, autonomia vendore, subsidiariteti dhe pjesëmarrja demokratike e konsultimi. Pikërisht ky ekuilibër përbën standardin kushtetues mbi të cilin duhet të vlerësohet çdo iniciativë për riorganizimin territorial të Republikës së Shqipërisë.

25.2 Ligji 139/2015 për vetëqeverisjen vendore dhe Ligji 68/2017 (financat vendore)

Ndryshe nga Kushtetuta, e cila përcakton parimet mbi të cilat organizohet pushteti vendor, kuadri ligjor ka funksionin t'i konkretizojë këto parime në rregulla të zbatueshme për organizimin, funksionimin dhe financimin e njësive të vetëqeverisjes vendore. Në këtë kuadër, Ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore” dhe Ligji nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore” përbëjnë dy shtyllat kryesore të sistemit aktual të qeverisjes vendore në Shqipëri. Së bashku me legjislacionin sektorial (që përcakton rregullat e detajuara për realizimin e një funksioni), ato krijojnë arkitekturën juridike mbi të cilën ushtrohen funksionet publike të bashkive dhe ndërtohen marrëdhëniet ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor.

Megjithëse të miratuara pas reformës administrativo-territoriale të vitit 2014, këto ligje janë ndërtuar mbi një logjikë funksionale, duke rregulluar kompetencat, organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore, pavarësisht numrit apo madhësisë së tyre. Ky është një element me rëndësi për çdo diskutim mbi një reformë të re, pasi tregon se një pjesë e konsiderueshme e kuadrit aktual ligjor nuk është e kushtëzuar nga ndarja ekzistuese territoriale.

Ligji nr. 139/2015 mbështetet mbi një konceptim të gjerë të autonomisë vendore. Ai rregullon organizimin institucional të bashkive, përcakton funksionet e tyre, marrëdhëniet me organet e pushtetit qendror, instrumentet e demokracisë vendore dhe format e bashkëpunimit ndërmjet njësive të vetëqeverisjes vendore, përfshirë atë nëpërmjet bashkëpunimit ndërvendor dhe krijimit të strukturave të përbashkëta për ushtrimin e funksioneve që kërkojnë ekonomi shkallë ose kapacitete të specializuara.

Përfshirja e mekanizmave të bashkëpunimit ndërbashkiak tregon, në një farë mënyre, se vetë ligji pranon se jo të gjitha funksionet publike duhet të organizohen domosdoshmërisht brenda kufijve administrativë të një bashkie. Në këtë kuptim, legjislacioni shqiptar ofron tashmë instrumente që mund të përdoren për të adresuar sfida funksionale pa qenë e nevojshme të ndërhyhet menjëherë në hartën territoriale të vendit. Nga ana tjetër, nëse vendoset një riorganizim territorial, këta mekanizma mund të lehtësojnë tranzicionin dhe të garantojnë vazhdimësinë e ofrimit të shërbimeve publike gjatë periudhës së zbatimit të reformës.

Një rol po aq të rëndësishëm luan edhe Ligji nr. 68/2017 për financat vendore, i cili vendos bazat e funksionimit të sistemit të financave vendore. Ky ligj nuk e lidh organizimin financiar me një numër të caktuar bashkish, por me parimet e autonomisë financiare, të përgjegjësisë fiskale dhe të barazisë në shpërndarjen e burimeve. Ai rregullon burimet e të ardhurave vendore, sistemin e transfertave nga buxheti i shtetit, huamarrjen vendore, administrimin financiar dhe marrëdhëniet fiskale ndërmjet niveleve të qeverisjes.

Në kontekstin e një reforme territoriale, ky ligj merr rëndësi jo sepse pengon apo mundëson ndryshimin e kufijve administrativë, por sepse përcakton mekanizmat përmes të cilëve duhet të riorganizohet sistemi financiar pas çdo ndryshimi territorial. Çdo bashkim, ndarje ose rikonfigurim i njësive vendore do të kërkojë përshtatjen e formulave të transfertave, të shpërndarjes së të ardhurave, të planifikimit buxhetor dhe të administrimit të detyrimeve financiare. Megjithatë, këto janë çështje të zbatimit të reformës dhe jo pengesa juridike për ndërmarrjen e saj.

Përtej këtyre dy ligjeve bazë, funksionimi i pushtetit vendor mbështetet në një numër të madh ligjesh sektoriale që rregullojnë fusha të veçanta, si p.sh. planifikimi i territorit, mbrojtja civile, arsimi parashkollor, shërbimet sociale, menaxhimi i mbetjeve, ujësjellës-kanalizimet, pyjet dhe kullotat, transporti publik apo zhvillimi ekonomik vendor. Këto akte nuk përcaktojnë organizimin territorial të vendit, por shpërndajnë kompetenca dhe përgjegjësi ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe rregullojnë instrumentet konkrete të ushtrimit të këtyre përgjegjësisë. Për këtë arsye, çdo reformë administrativo-territoriale duhet të shoqërohet me një rishikim sistematik të legjislacionit sektorial, me qëllim sigurimin e koherencës ndërmjet organizimit të ri institucional dhe nivelit e mënyrës së ushtrimit të funksioneve publike lokale.

Tabela 25.1. Kuadri kryesor ligjor me rëndësi për reformën administrativo-territoriale.

Akti	Objekti i rregullimit	Rëndësia për reformën territoriale
Kushtetuta (nenet 108–115)	Parimet e decentralizimit dhe të autonomisë vendore; njësitë e qeverisjes vendore	Përcakton kriteret materiale (“nevojat e interesat e përbashkët ekonomikë”, “tradita historike”) dhe garancinë procedurale të marrjes së mendimit të popullsisë
Ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”	Organizimi institucional, funksionet, demokracia vendore, bashkëpunimi ndërvendor	I ndërtuar mbi logjikë funksionale, i pavarur nga numri i njësive; ofron instrumente bashkëpunimi ndërbashkiak
Ligji nr. 68/2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”	Burimet e të ardhurave, transfertat, huamarrja, administrimi financiar	Përcakton mekanizmat e riorganizimit financiar pas çdo ndryshimi territorial
Legjislacioni sektorial	Fusha të veçanta (planifikimi i territorit, mbrojtja civile, arsimi parashkollor, pyjet etj.)	Kërkon rishikim sistematik për koherencë me organizimin e ri institucional
Karta Evropiane e Autonomisë Vendore	Standardet ndërkombëtare të autonomisë vendore	Kërkon konsultim paraprak (neni 5), subsidiaritet (neni 4) dhe burime të mjaftueshme (neni 9)

Në tërësi, analiza e kuadrit ligjor tregon se legjislacioni shqiptar është ndërtuar mbi parime funksionale dhe jo mbi një konfigurim të pandryshueshëm territorial. Kjo i jep reformës një fleksibilitet të konsiderueshëm juridik. Në të njëjtën kohë, ajo tregon se ndryshimi i ndarjes

administrativo-territoriale nuk mund të konsiderohet një proces i izoluar. Ai duhet të shoqërohet me një vlerësim të plotë të implikimeve mbi legjislacionin sektorial, organizimin institucional dhe sistemin e financave vendore, në mënyrë që ndryshimi i kufijve administrativë të përkthehet në një përmirësim real të administrimit publik dhe të ofrimit të shërbimeve.

Përtej tekstit të ligjeve, rëndësi ka edhe mënyra se si ky kuadër zbatohet në praktikë. Vlerësimi më i fundit i zbatimit të Ligjit nr. 139/2015, i përgatitur në mbështetje të Komisionit të Posaçëm Parlamentar, konstaton se ligji ka kontribuar në konsolidimin e strukturës bazë institucionale të vetëqeverisjes vendore (sidomos në organizimin e bashkive, funksionimin formal të organeve vendore dhe transparencën formale), por zbatimi praktik i tij mbetet i pjesshëm. Autonomia vendore mbetet më shumë formale sesa plotësisht efektive; kompetencat nuk janë kudo të ndara qartë ndërmjet institucioneve vendore dhe qendrore; njësitë administrative funksionojnë kryesisht si zgjatime administrative të bashkisë qendër, pa kompetenca dhe burime të dedikuara; konsultimi ndërqeveritar shpesh mbetet formal; ndërsa bashkëpunimi ndërbashkiak dhe strukturat komunitare janë ndër mekanizmat më pak funksionalë të ligjit. Përfundimi kryesor i këtij vlerësimi është se sfida nuk qëndron më tek ekzistenca e kuadrit ligjor, por te nevoja që ai të bëhet më i zbatueshëm, më i qartë dhe më i harmonizuar me legjislacionin sektorial dhe praktikën institucionale. Kjo gjetje ka rëndësi të drejtpërdrejtë për reformën territoriale: ajo tregon se rishikimi i hartës duhet të shoqërohet me përmirësime të vetë kuadrit organik, në mënyrë që problemet e evidentuara të zbatimit të mos riprodhohen në strukturat e reja.

Pra, për të **konkluduar**, mund të themi se analiza e kuadrit ligjor evidenton se reforma administrativo-territoriale nuk kërkon domosdoshmërisht rindërtimin e të gjithë sistemit normativ të vetëqeverisjes vendore. Ligji nr. 139/2015 dhe Ligji nr. 68/2017 janë konceptuar mbi parime të përgjithshme të organizimit dhe financimit të pushtetit vendor dhe, në pjesën më të madhe, mund të mbështesin edhe modele të tjera të organizimit territorial. Megjithatë, çdo ndryshim i hartës territoriale duhet të shoqërohet me një analizë të detajuar të legjislacionit sektorial dhe me identifikimin e dispozitave që kërkojnë harmonizim, për të garantuar koherencën e sistemit juridik dhe vazhdimësinë e ushtrimit të funksioneve publike.

25.3 Procedura ligjore për ndryshimin e ndarjes administrativo-territoriale

Ndryshimi i ndarjes administrativo-territoriale përbën një nga vendimmarrjet më të rëndësishme në organizimin e shtetit, pasi prek mënyrën se si ushtrohet pushteti publik në territor, si organizohen institucionet vendore dhe si ofrohen shërbimet ndaj qytetarëve. Për këtë arsye, edhe pse vendimmarrja mbi organizimin territorial është në thelb **një zgjedhje politike**, legjislacioni i zbatueshëm (Kushtetuta, ligjet dhe instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë) përcakton një sërë standardesh që duhet të respektohen për të garantuar **ligjshmërinë, legjitimitetin dhe qëndrueshmërinë** e çdo reforme të ardhshme.

Procedura parlamentare dhe shumica e kërkuar

Nga pikëpamja kushtetuese, ndryshimi i ndarjes administrativo-territoriale dhe rregullimi i organizimit të vetëqeverisjes vendore realizohen përmes miratimit ose ndryshimit të ligjit për ndarjen administrativo-territoriale dhe të ligjit për vetëqeverisjen vendore, të cilët bëjnë pjesë në kategorinë e ligjeve që miratohen me **shumicë të cilësuar: tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit**. Ligji për ndarjen administrative të Republikës përmendet shprehimisht në nenin 81, pika 2, shkronja “f” të Kushtetutës; të njëjtës kërkesë shumice i nënshtrohet edhe Kodi Zgjedhor (neni 81, pika 2, shkronja “d”), përshtatja e të cilit parashikohet si pjesë e paketës legjislative të

reformës. Për rrjedhojë, miratimi i këtyre akteve i nënshtrohet procedurës kushtetuese të parashikuar për këtë kategori ligjesh (nenet 81–85 të Kushtetutës), përfshirë edhe praktikën parlamentare të nismave të përgatitura nga komisionet e posaçme parlamentare, siç është rasti i procesit aktual, i drejtuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar dypalësh për Reformën Administrativo-Territoriale, i përbërë nga deputetë të mazhorancës dhe të opozitës.

Kërkesa për shumicë të cilësuar ka një funksion të dyfishtë: nga njëra anë, garanton qëndrueshmërinë normative të hartës territoriale, e cila nuk mund të ndryshohet nga shumica të thjeshta dhe të rastësishme; nga ana tjetër, nxit në mënyrë strukturore kërkimin e konsensusit të gjerë politik, duke e afruar procesin legjislativ me standardin e legjitimitetit që kërkon një reformë me pasoja afatgjata institucionale.

Kufijtë e diskrecionit të ligjvënësit

Kuadri kushtetues shqiptar nuk vendos kufizime materiale të hollësishme lidhur me modelin e organizimit territorial të vendit. Kushtetuta nuk përcakton numrin e njësive të vetëqeverisjes vendore, madhësinë e tyre apo kritere të tjera për përcaktimin e kufijve administrativë, përveç kritereve materiale të nenit 108, pika 2: “nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë” dhe “të traditës historike”. Këto çështje i janë lënë ligjvënësit, i cili, në ushtrimin e kompetencës së tij kushtetuese, gëzon një hapësirë të gjerë vlerësimi për të përcaktuar modelin organizativ që konsideron më të përshtatshëm për zhvillimin ekonomik, social dhe administrativ të vendit. Kjo hapësirë vlerësimi buron nga kompetenca e Kuvendit për të miratuar me ligj ndarjen administrativo-territoriale të Republikës së Shqipërisë, e parashikuar në nenin 81, pika 2, shkronja “f” të Kushtetutës, në lidhje me nenin 108 të saj.

Megjithatë, hapësira e vlerësimit që Kushtetuta i njeh ligjvënësit nuk është e pakufizuar. Së pari, sipas nenit 108, pika 2, **kufijtë e njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to**, një garanci procedurale që analizohet më në detaje në seksionin 25.5. Së dyti, ushtrimi i kësaj kompetence i nënshtrohet kontrollit kushtetues sipas standardeve që ka konsoliduar jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, të trajtuara më poshtë.

Një kufi i veçantë vlen për nivelin e dytë të vetëqeverisjes vendore. Kushtetuta (neni 110) e koncepton këshillin e qarkut si organ të përbërë nga përfaqësues të njësive bazë, pra me zgjedhje të tërthortë. Rrjedhimisht, riorganizimi i nivelit të dytë brenda kësaj arkitekture, përfshirë konceptimin e rajoneve mbi bazën e 12 qarqeve ekzistuese, mund të realizohet me ligj, pa ndryshim kushtetues. Përkundrazi, kalimi në zgjedhje të drejtpërdrejta të organeve të nivelit të dytë do të kërkonte rishikim të Kushtetutës, i cili miratohet me shumicën prej dy të tretave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit (neni 177). Ky dallim ka rëndësi praktike për projektimin e skenarëve të reformës: skenarët që qëndrojnë brenda terminologjisë kushtetuese ekzistuese realizohen me proces legjislativ të zakonshëm (me shumicën e cilësuar tri të pestat), ndërsa krijimi i një niveli të ri me zgjedhje të drejtpërdrejta do të kërkonte një konsensus kushtetues shumë më të gjerë.

Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese: Vendimi nr. 19/2015

Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese ka konsoliduar qëndrimin se **kontrolli kushtetues në këtë fushë nuk synon të vlerësojë nëse modeli territorial i zgjedhur është politikisht ose teknikisht më i miri, por nëse procesi përmes të cilit ai miratohet respekton kërkesat e Kushtetutës dhe garanton ushtrimin efektiv të parimeve të decentralizimit, autonomisë vendore dhe shtetit të së drejtës**.

Në këtë kuadër, rëndësi të veçantë merr interpretimi që Gjykata i ka dhënë nenit 108, pika 2, të Kushtetutës, sipas të cilit kufijtë administrativë të njësive të qeverisjes vendore nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to. Gjykata ka sqaruar se kjo dispozitë **nuk krijon një të drejtë vetoje** për komunitetet lokale dhe **as nuk e kushtëzon ndryshimin e kufijve me zhvillimin e detyrueshëm të referendumit**. Ajo vendos një **garanci procedurale**, që synon të sigurojë pjesëmarrjen e komuniteteve në procesin vendimmarrës dhe të mundësojë që mendimet e tyre të dëgjohen dhe të merren në konsideratë nga ligjvënësi. Në këtë mënyrë, Gjykata vendos një ekuilibër ndërmjet kompetencës kushtetuese të Kuvendit për të organizuar territorin dhe të drejtës së komuniteteve për t'u konsultuar përpara miratimit të ndryshimeve që i prekin drejtpërdrejt.

Ky interpretim është në përputhje të plotë me standardet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Neni 5 i Kartës parashikon se ndryshimet e kufijve territorialë të autoriteteve vendore **nuk duhet të kryhen pa konsultimin paraprak të komuniteteve të prekura, kur është e mundur edhe nëpërmjet referendumit**. Formulimi i Kartës është domethënës, pasi nuk e imponon referendumin si mekanizëm të detyrueshëm, por e konsideron atë vetëm një nga format e mundshme të konsultimit. Raporti Shpjegues i Kartës thekson se forma konkrete e konsultimit mbetet në diskrecionin e shteteve, **për sa kohë procesi është real, zhvillohet përpara marrjes së vendimit dhe u jep komuniteteve mundësinë të shprehin qëndrimin e tyre në mënyrë efektive**. Pikërisht këtë standard ka përqaftuar edhe Gjykata Kushtetuese në interpretimin e nenit 108 të Kushtetutës.

Një element tjetër me rëndësi që del nga Vendimi nr. 19/2015 është pesha që Gjykata i jep vetë **procesit të përgatitjes së reformës**. Në analizën e saj, Gjykata evidenton se projektligji i ndarjes administrativo-territoriale i vitit 2014 u parapri nga ngritja e një komisioni të posaçëm parlamentar, nga zhvillimi i konsultimeve me njësitë e qeverisjes vendore, me organizatat përfaqësuese të tyre, me ekspertë vendas dhe ndërkombëtarë, me organizata të shoqërisë civile dhe me institucione publike. Pa hyrë në vlerësimin e cilësisë së zgjedhjeve politike të bëra gjatë reformës, Gjykata e konsideron ekzistencën e këtij procesi një element me rëndësi për vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit. Kjo tregon se, **në optikën kushtetuese, legjitimiteti i një reforme nuk lidhet vetëm me rezultatin e saj, por edhe me mënyrën se si është ndërtuar procesi vendimmarrës**.

Standardet ndërkombëtare dhe kalendari i miratimit

Edhe praktika ndërkombëtare ndjek të njëjtën logjikë. Komisioni i Venecias ka theksuar në mënyrë të përsëritur se organizimi territorial është pjesë e diskrecionit kushtetues të shteteve dhe se nuk ekziston një model unik evropian për strukturën territoriale të qeverisjes vendore. Megjithatë, çdo reformë duhet të mbështetet **në analiza objektive, të zhvillohet në mënyrë transparente, të shoqërohet me konsultime efektive me autoritetet vendore dhe komunitetet e prekura dhe të respektojë parimet e proporcionalitetit, subsidiaritetit dhe autonomisë vendore**.

Standardet e Komisionit të Venecias kanë edhe një dimension kohor me rëndësi të drejtpërdrejtë për kalendarin e reformës. Sipas Kodit të Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore, elementet themelore të së drejtës zgjedhore, ndër to edhe **kufijtë e zonave zgjedhore, nuk duhet të ndryshohen më vonë se një vit para zgjedhjeve**. Meqenëse njësitë e vetëqeverisjes vendore shërbejnë njëkohësisht si zona zgjedhore për zgjedhjet vendore, çdo ndryshim i hartës territoriale duhet të miratohet të paktën një vit përpara zgjedhjeve të ardhshme vendore. Në rrethanat konkrete, kjo do të thotë se paketa legjislative e reformës duhet të miratohet **brenda**

vitit 2026, në mënyrë që të respektohet distanca njëvjeçare nga zgjedhjet vendore të vitit 2027. Ky kalendar përputhet me parashikimin institucional të procesit, sipas të cilit paketa e plotë ligjore i paraqitet Kuvendit për miratim brenda korrikut 2026.



Figura 25.1. Procedura ligjore për ndryshimin e ndarjes administrativo-territoriale.

Përfundime për procedurën

Analiza e kuadrit kushtetues, e jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese dhe e standardeve ndërkombëtare lejon nxjerrjen e disa përfundimeve me rëndësi të drejtpërdrejtë për projektimin dhe zbatimin e një reforme të re administrativo-territoriale.

Së pari, rendi juridik shqiptar nuk e pengon ndërmarrjen e një reforme të re të organizimit administrativo-territorial. Kushtetuta nuk imponon një konfigurim të pandryshueshëm të njësive të qeverisjes vendore dhe nuk kërkon ndryshime kushtetuese për rishikimin e ndarjes territoriale, për sa kohë reforma qëndron brenda arkitekturës ekzistuese të dy niveleve të vetëqeverisjes. Kompetenca për përcaktimin e organizimit territorial i takon Kuvendit dhe ushtrohet nëpërmjet ligjit, duke i lënë ligjvënësit një hapësirë të gjerë vlerësimi për zgjedhjen e modelit që konsiderohet më i përshtatshëm për zhvillimin e vendit.

Së dyti, diskrecioni i ligjvënësit nuk është absolut. Jurisprudenca kushtetuese e ka bërë të qartë se legjitimiteti juridik i reformës nuk vlerësohet mbi bazën e modelit territorial të zgjedhur, por mbi respektimin e parimeve kushtetuese dhe të procedurës që çon në miratimin e saj. Për këtë arsye, çdo reformë duhet të mbështetet në analiza objektive dhe të dokumentuara, të cilat të demonstrojnë se ndryshimet e propozuara i shërbejnë interesit publik dhe përmirësimit të funksionimit të qeverisjes vendore.

Së treti, konsultimi i komuniteteve dhe i autoriteteve vendore duhet të konsiderohet komponent thelbësor i procesit reformues dhe jo detyrim formal procedural. Si Kushtetuta, ashtu edhe Karta Evropiane e Autonomisë Vendore kërkojnë që komunitetet e prekura të konsultohen paraprakisht dhe efektivisht përpara ndryshimit të kufijve territorialë. Kjo nuk nënkupton se rezultati i konsultimit është juridikisht detyrues për Kuvendin, por kërkon që procesi të jetë real, transparent dhe i zhvilluar në një fazë kur mendimet e shprehura mund të ndikojnë efektivisht në vendimmarrje.

Së katërti, procesi i reformës është po aq i rëndësishëm sa edhe rezultati i saj. Vendimi nr. 19/2015 tregon se Gjykata Kushtetuese i kushton rëndësi jo vetëm përmbytjes së ligjit, por edhe mënyrës se si ai është përgatitur, konsultuar dhe miratuar. Kjo do të thotë se një reformë e ardhshme duhet të ndërtohet mbi një proces të dokumentuar, me analiza të plota, konsultime të gjera, transparencë dhe argumentim të qartë të zgjedhjeve të bëra.

Së fundi, reforma duhet të shoqërohet me masa që garantojnë sigurinë juridike dhe vazhdimësinë institucionale. Ndryshimi i kufijve administrativë nuk përfundon me miratimin e ligjit. Ai duhet të pasohet nga një fazë tranzicioni e planifikuar, e cila të sigurojë transferimin e kompetencave, pasurive, personelit, kontratave dhe detyrimeve financiare, pa krijuar ndërprerje në ushtrimin e funksioneve publike dhe në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Ky aspekt, ndonëse lidhet kryesisht me zbatimin e reformës, përbën një element të rëndësishëm të vlerësimit të përgjithshëm të qëndrueshmërisë juridike të saj (shih seksionin 25.6).

25.4 Përputhshmëria me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore (e ratifikuar nga Shqipëria në vitin 1999 dhe pjesë e kuadrit ligjor të zbatueshëm) përbën instrumentin themelor ndërkombëtar mbi të cilin mbështeten standardet evropiane të organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore. Për këtë arsye, çdo proces që synon rishikimin e organizimit administrativo-territorial duhet të vlerësohet jo vetëm në raport me Kushtetutën dhe legjislacionin kombëtar, por edhe me standardet e Kartës, përfshirë interpretimin e tyre sipas Raportit Shpjegues (*Explanatory Report*) dhe praktikës së organeve të Këshillit të Evropës.

Karta nuk imponon një model të caktuar të organizimit territorial: ky mbetet çështje që i përket rendit kushtetues të secilit shtet dhe vlerësimit të ligjvënësit kombëtar. Qëllimi i saj është të garantojë që, pavarësisht modelit të zgjedhur, autoritetet vendore të **disponojnë autonominë, kompetencat dhe burimet e nevojshme për të ushtruar në mënyrë efektive përgjegjësitë e tyre.**

Autonomia si aftësi efektive (neni 3)

Në këtë kuptim, përputhshmëria e një reforme administrativo-territoriale me Kartën nuk vlerësohet mbi bazën e konfigurimit të kufijve administrativë apo të numrit të njësive vendore, por mbi aftësinë e organizimit të ri për të garantuar një vetëqeverisje vendore funksionale dhe efektive. Neni 3 i Kartës e përkufizon autonominë vendore si **të drejtën dhe aftësinë efektive të**

autoriteteve vendore për të rregulluar dhe administruar një pjesë të rëndësishme të çështjeve publike, nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullsisë lokale. Ky përkufizim e zhvendos fokusin nga struktura territoriale te kapaciteti real i institucioneve vendore për të ushtruar funksionet që u ngarkon ligji. **Për rrjedhojë, një reformë territoriale është në përputhje me Kartën vetëm nëse rezulton në autoritete vendore që janë më të afta për të marrë vendime, për të administruar burimet publike dhe për të ofruar shërbime cilësore ndaj qytetarëve.**

Kuptimi i saktë i subsidiaritetit (neni 4)

Një rëndësi të veçantë në këtë analizë merr parimi i **subsidiaritetit**, i parashikuar në nenin 4 të Kartës. Ky është një nga parimet më të rëndësishme të qeverisjes shumënivëlëshe, por edhe një nga më shpesh të keqinterpretuarit në praktikë. Shpesh ai reduktohet në idenë se funksionet publike duhet të ushtrohen thjesht “sa më pranë qytetarëve”. Megjithatë, kjo nuk pasqyron plotësisht përmbajtjen e Kartës. Neni 4, paragrafi 3, parashikon se përgjegjësitë publike duhet të ushtrohen, në parim, nga autoritetet që ndodhen më pranë qytetarëve, por njëkohësisht kërkon që gjatë shpërndarjes së kompetencave të merren në konsideratë **natyra dhe shtrirja e funksionit**, si dhe **kërkesat për efektivitet dhe ekonomi** në ushtrimin e tij.

Parimi i subsidiaritetit, rrjedhimisht, nuk favorizon automatikisht nivelin më të ulët të qeverisjes. Ai kërkon që çdo funksion publik të ushtrohet **në nivelin më të afërt me qytetarët në të cilin mund të garantohet ushtrimi sa më efektiv, efikas dhe ekonomik i atij funksioni**. Afërsia me qytetarin dhe efektiviteti institucional nuk janë objektiva konkurruese; ato përbëjnë dy elemente të pandashme të të njëjtit standard. Kur një funksion nuk mund të ushtrohet në mënyrë efektive për shkak të mungesës së kapaciteteve administrative, të ekonomive të shkallës ose të kostove disproporcionale të ofrimit të shërbimit, ushtrimi i tij në një nivel më të lartë të qeverisjes nuk përbën cenim të subsidiaritetit, por zbatim korrekt të tij.

Ky interpretim ka rëndësi të drejtpërdrejtë për reformën administrativo-territoriale në Shqipëri. Ai nënkupton se analiza e çdo modeli organizimi territorial nuk duhet të mbështetet vetëm në madhësinë e bashkive apo në afërsinë fizike të administratës me qytetarët. Vlerësimi duhet të përqendrohet te niveli i qeverisjes që është njëkohësisht më pranë qytetarëve **dhe** garanton ushtrimin sa më efektiv, efikas dhe ekonomik të funksioneve publike. Kjo kërkon që **çdo propozim për riorganizimin territorial të mbështetet në analiza funksionale të secilit funksion publik**, duke vlerësuar kapacitetet administrative, ekonomitë e shkallës, kostot e ofrimit të shërbimeve, aksesin e qytetarëve dhe cilësinë e rezultateve që priten nga ushtrimi i tyre. Në këtë kuptim, subsidiariteti nuk është vetëm një parim juridik, por edhe kriteri metodologjik mbi të cilin duhet të ndërtohet shpërndarja e funksioneve ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes.

Mbrojtja e kufijve dhe konsultimi (neni 5)

Një tjetër standard themelor i Kartës lidhet me **pjesëmarrjen e komuniteteve lokale në procesin e ndryshimit të organizimit territorial**. Sipas nenit 5, asnjë ndryshim i kufijve territorialë të njërive vendore nuk duhet të ndërmerret pa u dëgjuar më parë komunitetet e prekura, ku, sipas rastit, edhe përmes referendumit. Raporti Shpjegues i Kartës e bën të qartë se referendumi nuk kërkohet detyrimisht, duke mbetur vetëm një ndër format e mundshme të konsultimit; standardi evropian kërkon që komunitetet të përfshihen në mënyrë reale dhe në kohën e duhur në procesin vendimmarrës, në mënyrë që mendimet e tyre të mund të ndikojnë në vendimmarrje. Ky interpretim përputhet plotësisht me jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, e cila në Vendimin nr. 19, datë 15.04.2015, ka theksuar se konsultimi përbën një

garanci kushtetuese të pjesëmarrjes demokratike dhe jo një mekanizëm vetoje ndaj kompetencës së Kuvendit për të miratuar reformën administrativo-territoriale.

Burimet në përpjesëtim me kompetencat (neni 9)

Përputhshmëria me Kartën nuk kufizohet vetëm në procedurën e miratimit të reformës. Po aq, madje edhe më, e rëndësishme është që organizimi i ri territorial **të garantojë ushtrimin efektiv të autonomisë vendore**. Kështu, neni 9 i Kartës kërkon që autoritetet vendore të disponojnë burime financiare të mjaftueshme dhe në përpjesëtim me kompetencat që u janë besuar. Kjo nënkupton se çdo reformë administrativo-territoriale duhet të shoqërohet me një analizë të plotë të ndikimit institucional dhe financiar, në mënyrë që njësitë e krijuara apo të riorganizuara të jenë në gjendje të ushtrojnë në mënyrë efektive funksionet e tyre. Një organizim territorial që nuk siguron kapacitete të mjaftueshme administrative, njerëzore dhe financiare nuk është në përputhje me standardin e autonomisë efektive të kërkuar nga Karta, pavarësisht mënyrës se si janë përcaktuar kufijtë administrativë.

Në përfundim, analiza e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore tregon se standardet evropiane nuk imponojnë një model të vetëm të organizimit administrativo-territorial, por vendosin kërkesa të qarta për mënyrën se si duhet të projektohet dhe të zbatohet një reformë e tillë. Çdo opsion reforme duhet të jetë në gjendje të demonstrojë se organizimi territorial i propozuar forcon autonominë reale të njësive të vetëqeverisjes vendore, garanton shpërndarjen e funksioneve publike sipas parimit të subsidiaritetit, siguron kapacitete administrative dhe burime financiare të mjaftueshme për ushtrimin efektiv të kompetencave dhe mbështetet në një proces konsultimi të hershëm, real dhe të dokumentuar me komunitetet dhe autoritetet vendore. Në këtë kuptim, **kriteri kryesor i përputhshmërisë me Kartën nuk është forma e organizimit territorial, por aftësia e tij për të krijuar një qeverisje vendore më funksionale, më efektive, më demokratike dhe më pranë qytetarëve**.

25.5 Çështje të konsultimit dhe të pjesëmarrjes së komuniteteve (referendum/dëgjesa)

Ndryshimi i organizimit administrativo-territorial prek drejtpërdrejt komunitetet lokale, institucionet e vetëqeverisjes vendore dhe mënyrën se si qytetarët marrin dhe përfitojnë shërbimet publike. Për këtë arsye, konsultimi i komuniteteve nuk përbën vetëm një kërkesë procedurale të procesit ligjvënës, por një **element thelbësor të legjitimitetit demokratik të çdo reforme**.

Standardi kushtetues dhe ndërkombëtar

Standardi kushtetues dhe ndërkombëtar këtu është se **pjesëmarrja publike nuk është një formalitet administrativ, por një mekanizëm përmes të cilit vendimmarrja përfiton nga njohuritë, nevojat dhe interesat e komuniteteve që preken drejtpërdrejt nga ndryshimi i organizimit territorial**. Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale i Këshillit të Evropës ka theksuar vazhdimisht se dialogu institucional ndërmjet qeverisjes qendrore dhe autoriteteve vendore është një element thelbësor **për legjitimitetin dhe qëndrueshmërinë e reformave territoriale**.

Në legjislacionin shqiptar, ky standard buron fillimisht nga neni 108, pika 2, i Kushtetutës, sipas të cilit kufijtë administrativë të njësive të qeverisjes vendore **nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to**. Ky detyrim kushtetues është interpretuar në

mënyrë të detajuar nga Gjykata Kushtetuese në Vendimin nr. 19, datë 15.04.2015. Gjykata ka theksuar se kjo dispozitë nuk e transferon kompetencën vendimmarrëse nga Kuvendi te komunitetet lokale dhe as nuk krijon një të drejtë vetoje ndaj reformës. Në të njëjtën kohë, ajo ka sqaruar se **konsultimi nuk mund të reduktohet në një veprim formal apo simbolik**: ai duhet të **zhvillohet në mënyrë reale, përpara marrjes së vendimit dhe në kushte që u japin komuniteteve mundësinë të shprehin qëndrimet e tyre dhe që këto qëndrime të merren në konsideratë gjatë procesit ligjvënës**.

Ky detyrim kushtetues shkon paralel me nenin 5 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sipas të cilit kufijtë territorialë të njësive vendore nuk duhet të preken pa u konsultuar paraprakisht komunitetet përkatëse, aty ku ligji e lejon, edhe me referendum. Sipas Raportit Shpjegues të Kartës, referendumi nuk është i detyrueshëm, duke qenë vetëm një ndër mënyrat e mundshme të konsultimit. Standardi evropian nuk lidhet me instrumentin e përdorur, por me cilësinë e procesit: konsultimi duhet të jetë **paraprak, i informuar, gjithëpërfshirës dhe i aftë të ndikojë realisht në vendimmarrje**. Krahës komuniteteve, edhe vetë autoritetet vendore gëzojnë një të drejtë të përgjithshme konsultimi: neni 4, paragrafi 6, i Kartës kërkon që ato të konsultohen, në kohën dhe në mënyrën e duhur, për çdo çështje që i prek drejtpërdrejt, gjatë proceseve të planifikimit dhe të vendimmarrjes.

Kërkesat për një konsultim efektiv

Në të njëjtën linjë, **Udhëzimet për Pjesëmarrjen Civile në Vendimmarrjen Politike**, të miratuara nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, theksojnë se konsultimi efektiv presupozon konkretisht: **informim të plotë të publikut, kohë të mjaftueshme për paraqitjen e komenteve, transparencë mbi mënyrën se si janë shqyrtuar kontributet e marra dhe kthim përgjigjeje mbi rezultatet e procesit**. Konsultimi nuk duhet të zhvillohet pasi vendimi është marrë në thelb, por në një fazë kur alternativat janë ende të hapura dhe pjesëmarrja e publikut mund të ndikojë në përmbajtjen e reformës.

Duhet gjithashtu theksuar se konsultimi nuk duhet të kufizohet vetëm te qytetarët: në bazë të përvojës evropiane, ai duhet të përfshijë në mënyrë të strukturuar **autoritetet vendore, shoqatat që i përfaqësojnë ato, institucionet publike përgjegjëse për funksionet që preken nga reforma, organizatat e shoqërisë civile, partnerët socialë, komunitetin akademik dhe çdo aktor tjetër me interes të drejtpërdrejtë**.

Nga këndvështrimi i qeverisjes publike, konsultimi nuk ka vetëm funksion demokratik, por edhe funksion teknik. Ai krijon mundësinë që gjatë procesit të identifikohen problematika që lidhen me organizimin e shërbimeve, kapacitetet administrative, infrastrukturën, identitetin lokal, marrëdhëniet ekonomike dhe sociale ndërmjet komuniteteve apo kostot e tranzicionit.

Praktika e deritanishme e procesit: dëgjesat publike 2026

Procesi aktual i reformës e ka nisur zbatimin e këtij standardi që në fazën diagnostike. Komisioni i Posaçëm Parlamentar ka zhvilluar deri tani **11 dëgjesa publike në nivel qarku**, krahas dëgjesave me kryetarët e bashkive dhe me ministrin përgjegjës për pushtetin vendor. Agregimi i dokumentuar mbulon dhjetë qarqe (Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Kukës, Lezhë, Shkodër, Vlorë), me dëgjesa të zhvilluara në periudhën **prill-qershor 2026**; dëgjesa e Korçës është zhvilluar por nuk është administruar ende si dokument, ndërsa Tirana trajtohet veçmas, me dëgjesë specifike. Është domethënëse se vetë kërkesa për **konsultime më afër komuniteteve, deri te ideja e referendumit lokal**, u evidentua si temë e përbashkët në të dhjetë qarqet e

dokumentuara, çka konfirmon se pjesëmarrja nuk është vetëm detyrim juridik, por edhe pritshmëri e artikulluar e vetë komuniteteve.

Kjo praktikë përputhet me modelin procedural që Gjykata Kushtetuese vlerësoi pozitivisht në shqyrtimin e reformës së vitit 2014: proces i drejtuar nga një komision i posaçëm parlamentar, konsultime të gjera paraprake dhe dokumentim i gjetjeve. Në të njëjtën kohë, standardi i konsultimit nuk shterohet me dëgjesat e fazës diagnostike: garancia e nenit 108, pika 2, e Kushtetutës kërkon që **mendimi i popullsisë të merret edhe për konfigurimin konkret të kufijve që do të propozohet**, pra konsultimi duhet të vijojë e të dokumentohet edhe në fazën e opsioneve dhe të projektligjit, përpara miratimit të tij në Kuvend.

Në përfundim, nga analiza e standardeve kushtetuese dhe ndërkombëtare rezulton se konsultimi duhet të projektohet si një proces i strukturuar dhe jo si një kërkesë formale e procedurës ligjvënëse. Çdo reformë administrativo-territoriale duhet të shoqërohet me një strategji të qartë konsultimi, që përcakton aktorët që do të përfshihen, format e konsultimit, dokumentet që do t'u vihen në dispozicion palëve të interesuara, afatet për paraqitjen e komenteve dhe mënyrën se si këto komente do të analizohen dhe do të reflektohen në vendimmarrje. Po aq e rëndësishme është që procesi të zhvillohet në një fazë kur alternativat e reformës janë ende objekt diskutimi dhe jo pasi zgjedhja përfundimtare është bërë. Në këtë mënyrë, konsultimi shndërrohet nga një detyrim procedural në një instrument që përmirëson cilësinë, legjitimitetin dhe pranueshmërinë e reformës.

25.6 Implikime ligjore për asetet, personelin dhe vazhdimësinë e shërbimeve

Pavarësisht modelit të organizimit territorial që mund të zgjidhet, çdo reformë administrativo-territoriale prodhon pasoja juridike që shtrihen përtej ndryshimit të kufijve administrativë ose të strukturës së njësive të vetëqeverisjes vendore. Këto pasoja lindin si në rastet e bashkimit apo të ndarjes së njësive ekzistuese, ashtu edhe në rastin e korrigjimit të kufijve administrativë, të krijimit të njësive të reja ose të ngritjes së një niveli të ri të vetëqeverisjes vendore, siç mund të jenë rajonet. Në të gjitha këto raste, reforma krijon një proces të ri institucional që kërkon rregulla të qarta për transferimin e kompetencave, të të drejtave dhe të detyrimeve, për garantimin e vazhdimësisë së administrimit publik dhe për garantimin e sigurisë juridike.

Suksesioni institucional dhe regjimi i pasurisë publike

Nga pikëpamja juridike, çdo ndryshim në organizimin territorial shoqërohet me një proces **trashëgimie institucionale**. Në rastin e bashkimit të njësive vendore, autoriteti i ri pason subjektet juridike që pushojnë së ekzistuari, duke marrë përsipër të drejtat dhe detyrimet e tyre. Në rastin e ndarjes së një njësie vendore, lind nevoja për shpërndarjen e këtyre të drejtave dhe detyrimeve ndërmjet njësive pasardhëse, sipas kriterëve të përcaktuara me ligj. Ndryshimet e kufijve administrativë krijojnë, po ashtu, nevojën për transferimin e funksioneve, të pasurive dhe të përgjegjësisë që lidhen me territorin e transferuar. Në rastin e krijimit të një niveli të ri të vetëqeverisjes vendore, siç mund të jenë rajonet, procesi merr një dimension tjetër, pasi krahas riorganizimit territorial kërkon edhe përcaktimin e marrëdhënieve juridike ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe transferimin e kompetencave që do t'i ushtrojë autoriteti i ri.

Një nga pasojat më të rëndësishme juridike lidhet me **regjimin e pasurisë publike në pronësi apo në administrim**. Çdo model reforme kërkon përcaktimin e qartë të statusit juridik të pasurive që lidhen me ushtrimin e funksioneve publike. Në rastin e bashkimit të njësive vendore, pasuritë kalojnë tek autoriteti pasardhës. Në rastin e ndarjes ose të korrigjimit të kufijve, ato duhet të

shpërndahen sipas kritereve objektive që garantojnë vazhdimësinë e ushtrimit të funksioneve publike dhe shmangin konfliktet ndërmjet autoriteteve. Në rastin e krijimit të një niveli të ri të qeverisjes, ligji duhet të përcaktojë nëse asetet transferohen në pronësi, në administrim apo në përdorim të autoritetit të ri, si dhe marrëdhëniet juridike që krijohen ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes. Këto çështje nuk kanë vetëm karakter pronësor, por ndikojnë drejtpërdrejt në aftësinë e institucioneve për të ushtruar funksionet e tyre.

Personeli dhe shpërndarja e funksioneve

Implikime të rëndësishme lindin edhe në lidhje me **personelin**. Çdo riorganizim territorial prek strukturat administrative dhe marrëdhëniet e punës të administratës vendore. Megjithatë, reforma nuk duhet të krijojë pasiguri juridike për punonjësit apo të cenojë parimet e administrimit profesional të shërbimit publik. Legjislacioni tranzitor duhet të përcaktojë mënyrën e transferimit të personelit, riorganizimin e strukturave administrative dhe procedurat për sistemimin e burimeve njerëzore në institucionet e reja ose të riorganizuara. Në rastin e krijimit të një niveli të ri të vetëqeverisjes, kjo nënkupton gjithashtu ndërtimin e administratës së autoritetit të ri, përcaktimin e marrëdhënieve të tij me administratën e bashkive dhe me administratën shtetërore, si dhe rishpërndarjen e kapaciteteve njerëzore në funksion të kompetencave të reja.

Përvoja e reformës së vitit 2014 tregon se transferime të tilla janë juridikisht të menaxhueshme kur rregullohen me akte të posaçme tranzitore. Me transferimin e funksioneve të reja te 61 bashkitë në vitin 2016, nga administrata qendrore kaloi te bashkitë edhe personeli përkatës: **7.035 punonjës** të arsimit parashkollor, **1.162 punonjës** të shërbimit të mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimit dhe **423 punonjës** të administrimit të pyjeve. Ky precedent dëshmon se kalimi i personelit në shkallë të gjerë mund të realizohet pa ndërprerje të shërbimit, por edhe se ai kërkon planifikim paraprak, evidencë të saktë të burimeve njerëzore dhe rregulla të qarta për ruajtjen e të drejtave të punonjësve gjatë tranzicionit.

Tabela 25.2. Personeli i transferuar te bashkitë me funksionet e reja, 2016. Burimi: Ministria e Financave / AMVV, sipas Raportit Paraprak të Ekspertëve të fazës diagnostike.

Funksioni i transferuar te bashkitë (2016)	Personeli i transferuar
Arsimi parashkollor (kopshtet, edukatorët dhe stafi mbështetës i institucioneve parashkollore)	7.035
Mbrojtja nga zjarri dhe shpëtimi (MZSH)	1.162
Administrimi i pyjeve	423

Krahas personelit, rëndësi të veçantë ka **shpërndarja e funksioneve publike**. Çdo ndryshim në organizimin territorial duhet të shoqërohet me një përcaktim të qartë të funksioneve që do të ushtrojë secili nivel i qeverisjes. Në rastin e krijimit të një niveli të ri të vetëqeverisjes vendore, kjo kërkon jo vetëm transferimin e funksioneve ekzistuese, por edhe përcaktimin e marrëdhënieve ndërmjet kompetencave të nivelit të ri dhe atyre të bashkive, në mënyrë që të shmangen mbivendosjet, boshllëqet institucionale dhe konfliktet e kompetencës. Ky proces duhet të mbështetet në parimin e subsidiaritetit dhe në analizën funksionale të secilit shërbim publik, duke garantuar që funksionet të ushtrohen në nivelin më të afërt me qytetarët ku mund të sigurohet ushtrimi sa më efektiv, efikas dhe ekonomik i tyre (shih seksionin 25.4).

Vazhdimësia e shërbimeve dhe paketa tranzitore

Nga kjo rrjedh edhe nevoja për të garantuar **vazhdimësinë e shërbimeve publike**. Pavarësisht modelit të reformës, qytetarët nuk duhet të përjetojnë ndërprerje në ofrimin e shërbimeve administrative, sociale, arsimore, infrastrukturore apo të shërbimeve të tjera vendore. Prandaj, ligji dhe aktet në zbatim të tij duhet të përmbajnë dispozita tranzitore që sigurojnë vazhdimësinë e ushtrimit të funksioneve publike deri në funksionalizimin e plotë të strukturave të reja institucionale. Kjo kërkesë merr rëndësi të veçantë në rastet kur reforma krijon institucione të reja ose ndryshon ndjeshëm shpërndarjen e kompetencave ndërmjet niveleve të qeverisjes.

Pikërisht mbi këtë logjikë është konceptuar edhe paketa legjislative e procesit aktual. Dokumenti themelues i Komisionit të Posaçëm Parlamentar parashikon që propozimet e reformës të shoqërohen me një **paketë të plotë ligjore**, e cila shqyrton ndryshimet e nevojshme në ligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale”, në ligjin për vetëqeverisjen vendore, në Kodin Zgjedhor dhe, nëse lind nevoja, në ligjin për planifikimin e territorit, **duke përcaktuar edhe aktet tranzitore për transferimin e asetëve, të stafit dhe të shërbimeve**. Ky konceptim, reformë territoriale e shoqëruar që në fillim me paketën tranzitore, përbën garancinë kryesore juridike që ndryshimi i hartës të mos kthehet në burim pasigurie institucionale.

Përveç organizimit institucional, reforma administrativo-territoriale kërkon edhe një proces të gjerë **harmonizimi të legjislacionit sektorial**. Çdo ndryshim në strukturën territoriale ose në sistemin e kompetencave ndikon në një numër të konsiderueshëm ligjesh dhe aktesh nënligjore që rregullojnë organizimin e administratës, planifikimin territorial, financat vendore, regjistrat publikë, shërbimet publike dhe marrëdhëniet ndërmjet institucioneve. Për këtë arsye, reforma nuk mund të mbështetet vetëm në një ligj të ri për ndarjen administrativo-territoriale, por duhet të shoqërohet me një paketë të koordinuar ndryshimesh legjislative që garantojnë koherencën e të gjithë sistemit juridik.

Në tërësi, analiza juridike tregon se implikimet e një reforme administrativo-territoriale nuk varen nga modeli konkret i zgjedhur, por nga shkalla e riorganizimit institucional që ai sjell. Qoftë në rastin e bashkimit ose të ndarjes së bashkive, të korigjimit të kufijve administrativë apo të krijimit të një niveli të ri të vetëqeverisjes vendore, suksesi i reformës do të varet nga aftësia e legjislacionit për të garantuar një tranzicion juridik të qartë, siguri institucionale dhe vazhdimësi të funksioneve publike.

Në përfundim, çdo skenar i reformës administrativo-territoriale duhet të shoqërohet me një analizë të posaçme të implikimeve juridike që lidhen me suksesionin institucional, me transferimin ose shpërndarjen e asetëve, me riorganizimin e personelit, me rialokimin e kompetencave dhe me garantimin e vazhdimësisë së shërbimeve publike. Në rastin e krijimit të një niveli të ri të vetëqeverisjes vendore, analiza duhet të përfshijë edhe përcaktimin e statusit juridik të autoritetit të ri, marrëdhëniet e tij me bashkitë dhe me administratën shtetërore, si dhe rishikimin e legjislacionit sektorial që rregullon ushtrimin e funksioneve publike. Për këtë arsye, projektimi i tranzicionit juridik dhe institucional duhet të konsiderohet pjesë integrale e vetë reformës dhe një nga kushtet kryesore për zbatimin e saj të suksesshëm.



PJESA VII

Skenarët, Rekomandimet dhe Zbatimi

Kjo pjesë përmbyllëse e raportit bashkon tri hallkat e fundit të procesit të Reformës Administrativo-Territoriale 2.0: skenarët e riorganizimit dhe metodën e vlerësimit të tyre (Kapitulli 26), legjitimitetin demokratik të procesit dhe mënyrën si zëri i qytetarëve është pasqyruar në propozim (Kapitulli 27), si dhe kuadrin e zbatimit, tranzicionit dhe menaxhimit të rrezikut (Kapitulli 28). Ndërsa pjesët pararendëse ndërtuan diagnozën, kriteret dhe kornizën funksionale e financiare, kjo pjesë i kthen ato në vendimmarrje: cilat janë opsionet strategjike mbi tavolinë, si do të vlerësohen ato në mënyrë të verifikueshme kundrejt pesë kriterëve të Pjesës III, çfarë tha publiku në konsultimin më të gjerë territorial të zhvilluar ndonjëherë për një reformë vendore në Shqipëri, dhe si do të garantohet që modeli i miratuar të zbatohet pa cenuar asnjë shërbim publik. Nëntema e përbashkët është vazhdimësia midis evidencës dhe vendimit: asnjë hartë nuk paragjykohet, por drejtimi i konturuar nga evidenca (thellim i konsolidimit aty ku ai justifikohet dhe ndërtim i një niveli rajonal funksional) shoqërohet me garancitë procedurale e demokratike që e bëjnë atë të qëndrueshëm.



26

Kapitulli 26. Skenarët e propozuar dhe vlerësimi i tyre

Detyra themelore e Komisionit të Posaçëm Parlamentar, e përcaktuar në aktin e krijimit të tij, është hartimi i skenarëve të riorganizimit territorial dhe paraqitja e tyre për vendimmarrje në Kuvend. Ky kapitull paraqet gjendjen aktuale të kësaj detyre: variantet strategjike që ndodhen në shqyrtim (26.1), metodën me të cilën ato vlerësohen kundrejt kriterëve të miratuara (26.2) dhe skenarin e rekomanduar (26.3). Në përputhje me parimin e paanësisë institucionale që ka udhëhequr gjithë procesin, kapitulli paraqet opsionet pa paragjykuar zgjedhjen midis tyre: vendimi mbi hartën e re është vendim politik që i takon Komisionit dhe Kuvendit, ndërsa detyra e këtij raporti është që ai vendim të merret mbi evidencë të plotë, kriterë të shpallura paraprakisht dhe konsultim real me qytetarët.

26.1 Përshkrimi i varianteve strategjike në shqyrtim

Baza analitike e varianteve është Rishikimi FunkSIONAL i kompetencave dhe kapaciteteve bashkiake, i kryer për Komisionin gjatë vitit 2025–2026. Ky studim ndërtoi dy instrumente që e zhvendosin diskutimin përtej madhësisë së thjeshtë të njësive: klasifikimin e 41 funksioneve ligjore të bashkive në tri kategori sipas kompleksitetit (funksione **bazë**, **të zgjeruara** dhe **plotësuese**) dhe Indeks të Kapacitetit Bashkiak, i cili i grupon 61 bashkitë në tri nivele kapaciteti: niveli A me kapacitet të plotë (20 bashki, rreth 72% e popullsisë), niveli B me kapacitet të moderuar (21 bashki, rreth 16%) dhe niveli C me kapacitet të kufizuar (20 bashki, rreth 11% e popullsisë). Kryqëzimi i dy klasifikimeve nxjerr në pah thelbin e problemit: një pjesë e konsiderueshme e bashkive nuk e ushtron dot të plotë portofolin ligjor të funksioneve, dhe këtij hendeku mund t'i përgjigjesh ose duke ndryshuar hartën, ose duke ndryshuar shpërndarjen e funksioneve, ose duke kombinuar të dyja.

Mbi këtë bazë, Rishikimi FunkSIONAL i paraqiti Komisionit katër skenarë strategjikë, të cilët nuk janë rekomandime, por opsione analitike që ilustrojnë mënyra të ndryshme të harmonizimit përgjegjësi–kapacitet:

Varianti 1: Decentralizim asimetrik. Harta territoriale ruhet e pandryshuar, ndërsa përgjegjësitë funksionale diferencohen sipas kapacitetit të demonstruar: funksionet bazë u mbeten të gjitha bashkive, ndërsa funksionet më kërkuese u ngarkohen vetëm njësive me kapacitet të mjaftueshëm ose ushtrohen përmes qeverisjes së përbashkët. Avantazhi kryesor është shmangia e kostove të një rikufizimi; sfida është ndërlikimi i kuadrit ligjor e institucional dhe tradita e kufizuar e bashkëpunimit ndërbashkiak, që mund të kërkojë një nivel shtesë qeverisjeje.

Varianti 2: Bashkime të mëdha. Konsolidim territorial gjithëpërfshirës, me objektivin që çdo bashki e re të ketë kapacitet të mjaftueshëm institucional për të ushtruar të 41 funksionet e Ligjit nr. 139/2015, me mundësi edhe për decentralizim të funksioneve të mëtejshme. Avantazhi është barazia funksionale e plotë e njësive; sfidat janë vështirësia për të ndërtuar njësi të nivelit A në disa rajone, respektimi më i kufizuar i parimit të subsidiaritetit dhe rreziku që diversiteti kulturor të marrë më pak vëmendje.

Varianti 3: Bashkime të mesme dhe rialokim i funksioneve plotësuese. Konsolidim i moderuar: bashkimet përqendrohen te njësitë me kapacitet të kufizuar, në mënyrë që çdo bashki të ushtrojë me siguri funksionet bazë dhe të zgjeruara, ndërsa funksionet e specializuara plotësuese rialokohet te qeveria qendrore, bashkëpunimi ndërbashkiak ose niveli i dytë vendor. Avantazhi është raporti më i mirë kosto–përfitim i ndërhyrjes; sfidat janë rreziku i ricentralizimit të disa funksioneve dhe, sërish, nevoja e mundshme për një nivel shtesë qeverisjeje.

Varianti 4: Bashki të përqendruara në funksionet bazë. Ristrukturim më rrënjësor i përgjegjësi: bashkitë, përfshirë mundësinë e njësive më të vogla, përqendrohen te funksionet bazë, ndërsa funksionet plotësuese dhe një pjesë e të zgjeruarave rialokohet te rregullime të tjera qeverisjeje. Avantazhi është përputhja më e mirë me parimin e subsidiaritetit; sfidat janë vështirësia praktike e ndarjes së njësive dhe potenciali i kufizuar për decentralizim të mëtejshëm.

Tabela 26.1. Katër variantet strategjike të Rishikimit Funkcional: përmbledhje krahasuese. Burimi: Rishikimi Funkcional, kap. 5.

Varianti	Ndërhyrja territoriale	Ndërhyrja funksionale	Sfida kryesore
1. Decentralizim asimetrik	Asnjë	Diferencim sipas kapacitetit	Kompleksitet ligjor; bashkëpunim i pakonsoliduar
2. Bashkime të mëdha	E thellë	Të 41 funksionet për të gjithë	Subsidiariteti; diversiteti kulturor
3. Bashkime të mesme + rialokim	E përzgjedhur	Rialokim i funksioneve plotësuese	Ricentralizim i pjesshëm
4. Bashki të zvogëluara	Ndarje të mundshme	Përqendrim te funksionet bazë	Fizibiliteti; më pak decentralizim

Varianti me dy nivele. Përtej boshtit territorial, në shqyrtim është edhe dimensionimi vertikal i arkitekturës: krijimi i një niveli rajonal funksional mbi 12 qarqet ekzistuese, sipas modelit të arkitekturës komplementare qark–rajon të analizuar në dosjen teknike të Komisionit. Ky nivel do t’u shërbente tri qëllimeve të përcaktuara: (i) ushtrimit të funksioneve ndërbashkiake që tejkalojnë shkallën e një bashkie të vetme (planifikim strategjik hapësinor, menaxhim i burimeve natyrore mbiqarkore, transport ndërqarkor, mbetje e mbrojtje nga përmytjet); (ii) programimit dhe absorbimit të fondeve të kohezionit të Bashkimit Evropian, të cilat në praktikën evropiane menaxhohen në nivel NUTS 2; dhe (iii) funksioneve specifike që kërkojnë kapacitete të specializuara të përqendruara. Krijimi i një niveli rajonal funksional rezultoi njëkohësisht një nga propozimet me konsensusin më të gjerë në dëgjuesat publike, i mbështetur nga përfaqësues të të dy krahëve politikë, kryetarë bashkish dhe shoqëria civile.

Drejtimi i konturuar nga evidenca. Pa paragjykuar zgjedhjen midis varianteve, dy konture të përbashkëta janë konsoliduar nga diagnoza e Pjesëve I–VI dhe nga dokumentet strategjike të procesit: së pari, zvogëlimi i numrit të bashkive aty, dhe vetëm aty, ku evidenca e justifikon, pra te njësitë që nuk plotësojnë pragjet e qëndrueshmërisë financiare, demografike e funksionale; dhe së dyti, plotësimi i arkitekturës me një nivel rajonal mbi qarqet, me funksione të kodifikuara dhe financim të dedikuar. Në çdo variant, njësitë me veçori të theksuara minoritare a identitare, si dhe njësitë gjeografikisht shumë të largëta, trajtohen si raste të veçanta që mund të përjashtohen nga rregulli i përgjithshëm i konsolidimit, në përputhje me kriterin ndalues të kohezionit social-kulturor (Pjesa III, Kapitulli 6) dhe me nenin 5 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Kalendari i procesit parashikon që shqyrtimi i varianteve, konsultimi mbi to dhe miratimi i paketës ligjore të përfundojnë brenda vitit 2026.

26.2 Vlerësimi i varianteve kundrejt pesë kriterëve

Vlerësimi i skenarëve nuk zhvillohet mbi preferenca, por mbi kornizën e kriterëve të miratuar paraprakisht dhe të shtjelluar në Pjesën III të këtij raporti. Pesë kriteret, financiar-funksional (me peshë 30%), ekonomik (20%), demografik (20%), distanca e aksesit (15%) dhe kohezioni social-

kulturator (15%), janë ankoruar në standarde ndërkombëtare të verifikueshme dhe operacionalizohen përmes tre indekseve të përbëra të ndërtuara mbi të dhëna administrative zyrtare: Indeksit të Funksionalitetit të Bashkive (IFB), Indeksit të Performancës Ekonomike (IPE) dhe Indeksit të Strukturës Demografike-Urbane (IMU).

Metoda e vlerësimit ndjek katër hapa. **Së pari**, njësia e vlerësimit janë 61 bashkitë ekzistuese: çdo bashki vlerësohet kundrejt pesë kriterëve përpara çdo propozimi konfigurimi, sipas praktikës evropiane të konfirmuar nga SIGMA dhe të ndjekur në reformat e Estonisë (2017) dhe të Letonisë (2021), ku identifikimi i njësive nën pragjet minimale të qëndrueshmërisë ishte hapi i parë dhe propozimi i bashkimeve hapi i dytë. **Së dyti**, çdo variant konfigurimit vlerësohet për efektin që prodhon mbi të njëjtat kriterë: një bashkim justifikohet vetëm nëse njësia rezultuese përmirëson qëndrueshmërinë financiare-funksionale pa përkeqësuar në mënyrë të papranueshme distancën, aksesin dhe përfaqësimin. **Së treti**, kriteri i kohezionit social-kulturator vepron në dy regjime: si pikë e ponderuar në matricë për rastet e zakonshme dhe si **kriter ndalues (veto)** kur preken të drejta themelore të pakicave kombëtare ose kur mungon konsultimi paraprak me komunitetin e prekur, në përputhje me nenin 5 të Kartës dhe me Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare. **Së katërti**, rezultatet sasiore ballafaqohen me gjetjet e konsultimit publik (Kapitulli 27), në mënyrë që asnjë propozim të mos mbështetet vetëm te tabela pa iu nënshtruar testit të legjitimitetit demokratik.

Peshat e kriterëve dhe zbatimi i tyre mbi variantet përmbajnë gjykime politike që kërkojnë legjitimitet demokratik; për këtë arsye, vendimi përfundimtar mbi to i takon Komisionit. Detyra e aparatit teknik është që çdo vlerësim të jetë i riprodhueshëm: të dhënat, formulat e normalizimit dhe renditjet të publikohen së bashku me propozimin, në mënyrë që çdo palë e interesuar të mund të verifikojë se si evidenca çon te konfigurimi i propozuar.



27

Kapitulli 27. Legjitimiteti dhe konsultimi publik

Një reformë territoriale nuk gjykohet vetëm nga cilësia teknike e hartës së saj, por edhe nga legjitimiteti i procesit që e prodhon. Për këtë arsye Komisioni e ndërtoi konsultimin publik si shtyllë të barasvlershme me analizën: dëgjesa të hapura në nivel qarku në të gjithë vendin, sesione të posaçme me kryetarët e bashkive dhe me ministrin përgjegjës për pushtetin vendor, një platformë elektronike e dedikuar për mesazhet e qytetarëve, si dhe administrimi sistematik i kërkesave dhe peticioneve të depozituara në Kuvend. Ky kapitull dokumenton procesin dhe gjetjet e tij (27.1) dhe tregon, në mënyrë të verifikueshme, se si zëri i qytetarëve është pasqyruar në analizën dhe propozimet e Komisionit (27.2).

27.1 Procesi i konsultimit – Faza 1 dhe gjetjet kryesore

Organizimi dhe metodologjia e dëgjesave

Në periudhën prill–qershor 2026 Komisioni zhvilloi njëmbëdhjetë dëgjesa publike rajonale, nga Lezha më 22 prill deri në Korçë më 25 qershor. Çdo dëgjese u organizua me strukturë të përbashkët diskutimi rreth tre shtyllave tematike: (i) territori dhe modeli i qeverisjes; (ii) funksionet, kompetencat dhe shërbimet; (iii) financat vendore. Në to morën pjesë qytetarë, të zgjedhur vendorë, administrata, shoqëria civile, biznesi dhe aktorë të tjerë lokalë.

Gjetjet e çdo dëgjese u dokumentuan sipas një metodologjie të unifikuar të përpunimit të procesverbaleve, me parime udhëzuese të shpallura: paanësi institucionale, gjurmueshmëri, përfaqësim i balancuar i qëndrimeve, ndarje tematike dhe proporcionalitet. Raporti përmbledhës kombëtar që agregon gjetjet nuk merr qëndrim politik mbi vlefshmërinë e reformës së mëparshme apo nevojën e ndryshimit të hartës; funksioni i tij është pasqyrimi besnik i asaj që u ngrit në sallë dhe identifikimi i çështjeve që përsëriten në disa qarqe.

Tabela 27.1. Kalendar i njëmbëdhjetë dëgjesave rajonale të Fazës 1. Burimi: Raporti përmbledhës kombëtar i dëgjesave publike.

Qarku	Data	Bashkitë e referuara
Lezhë	22 prill 2026	Lezhë, Kurbin, Mirditë
Gjirokastrë	24 prill 2026	Gjirokastrë, Tepelenë, Memaliaj, Përmet, Këlcyrë, Libohovë, Dropull
Elbasan	28 prill 2026	Elbasan, Gramsh, Librazhd, Prrenjas, Peqin, Cërrik, Belsh
Vlorë	5 maj 2026	Vlorë, Selenicë, Himarë, Sarandë, Delvinë, Finiq, Konispol
Fier	12 maj 2026	Fier, Lushnjë, Patos, Roskovec, Mallakastër, Divjakë
Shkodër	15 maj 2026	Shkodër, Malësi e Madhe, Vau i Dejës, Pukë, Fushë-Arrëz
Durrës	19 maj 2026	Durrës, Krujë, Shijak
Dibër	22 maj 2026	Dibër (Peshkopi), Bulqizë, Mat, Klos
Kukës	26 maj 2026	Kukës, Has, Tropojë
Berat	5 qershor 2026	Berat, Kuçovë, Dimal, Poliçan, Skrapar
Korçë	25 qershor 2026	Korçë, Pogradec, Maliq, Devoll, Kolonjë, Pustec

Gjetjet e përbashkëta kombëtare

Pavarësisht specifikave të çdo territori, dëgjesat shfaqën një bërthamë të qartë temash që u përsëritën në thuajse të gjitha qarqet. Matrica e konvergencës tematike e raportit përmbledhës,

e cila shënon praninë e shprehur të secilës temë në dokumentin e gjetjeve të çdo qarku, tregon se dhjetë tema u identifikuan në të njëmbëdhjetë qarqet pa përjashtim.

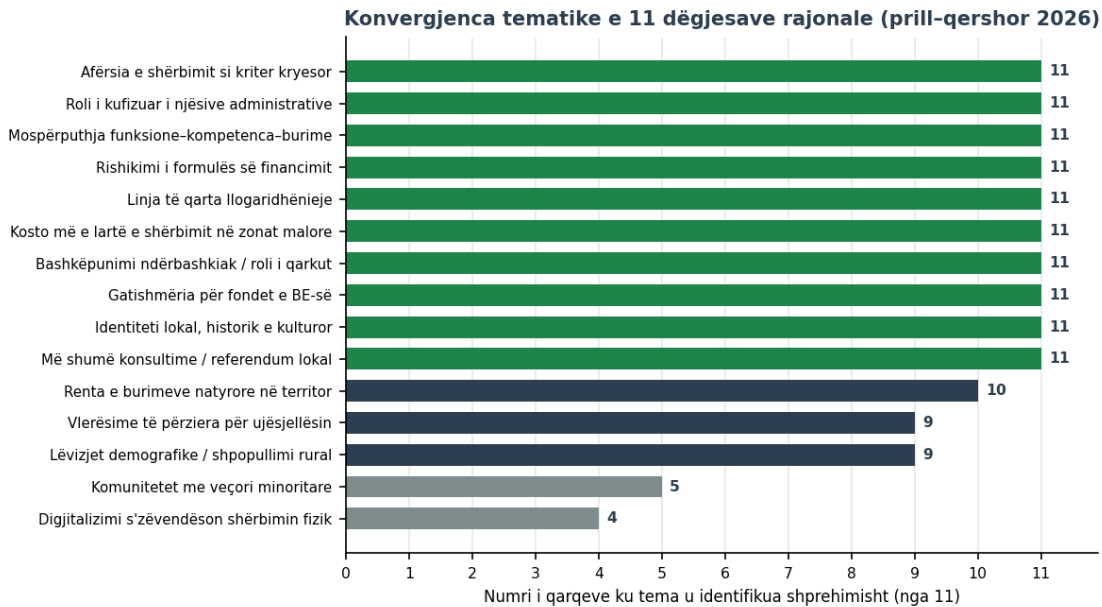


Figura 27.1. Konvergenca tematike e dëgjesave: numri i qarqeve (nga 11) ku secila temë identifikohet shprehimisht në dokumentin e gjetjeve. Burimi: matrica e konvergjencës tematike e Raportit përmbledhës kombëtar të dëgjesave; përpunim i Komisionit.

Në thelb të tyre qëndrojnë pesë mesazhe:

- **Afërsia e shërbimit si kriteri mbizotërues.** Tema më e përhapur ishte se modeli territorial nuk mund të gjykohej vetëm nga numri i banorëve a përmasa e bashkisë: relievi, distanca, rrjeti i vendbanimeve, identiteti lokal, struktura ekonomike dhe kostoja që përballon qytetari për të marrë një shërbim duhet të jenë pjesë e vlerësimit.
- **Njësitë administrative si hallka e domosdoshme, por e dobët.** Në të gjitha qarqet njësitë administrative u konsideruan hallka të nevojshme komunikimi me komunitetin, ndërsa roli i tyre aktual përfaqësues, vendimmarrës dhe operacional u vlerësua i kufizuar; u kërkuar status më funksional, kapacitet minimal operacional dhe përgjegjësi më të qarta, deri te ideja e zgjedhjes së drejtpërdrejtë të administratorëve.
- **Mospërputhja funksione–kompetenca–burime.** Kuadri ligjor u ka përcaktuar bashkive funksione të gjera, por kompetencat, burimet financiare dhe njerëzore nuk u përgjigjen plotësisht përgjegjësive; u kërkuar që çdo funksion i transferuar të shoqërohet me financim, staf dhe standarde të matshme shërbimi.
- **Formula e financimit dhe kostoja reale e territorit.** Krahës popullsisë, u kërkuar që formula të njohë sipërfaqen, relievin malor, distancën, ruralitetin, numrin e vendbanimeve, strukturën moshore, fluksin turistik, trashëgiminë, riskun natyror dhe koston reale të aksesit; lidhur ngushtë me të, kërkesa që renta e burimeve natyrore (minerale, hidrocentrale, pyje, ujëra, turizëm) të kthehet më shumë në territorin ku prodhohet.
- **Llogaridhënia dhe konsultimi.** Në të gjitha qarqet u kërkuar linja të qarta përgjegjësie për çdo shërbim (kush vendos, kush financon, kush zbaton), transparencë financiare e lidhur me investime konkrete në çdo njësi a fshat, dhe konsultim me ndikim të matshëm mbi

dokumentet përfundimtare të reformës, përfshirë mekanizma të posaçëm konsultimi ose referendume lokale në rastet me kërkesa të forta komunitare.

Mbi efektet e reformës së vitit 2014, në çdo qark u shprehën qëndrime të kundërta, të cilat raporti i paraqet paralelisht dhe pa i barazuar artificialisht: nga njëra anë vlerësimi se konsolidimi krijoi administrim më të strukturuar, kapacitete teknike e financiare më të mira dhe mundësi investimesh që njësitë e mëparshme nuk i përballonin dot; nga ana tjetër shqetësimi se përqendrimi territorial e largoi vendimmarrjen dhe shërbimin nga komunitetet periferike, rurale e malore, duke dobësuar përfaqësimin dhe afërsinë.

Specifikat rajonale dhe komunitetet me veçori

Krahas temave të përbashkëta, çdo qark solli çështje të veçanta të territorit, ekonomisë dhe identitetit të vet: nga trashëgimia kulturore dhe turizmi në Gjirokastrë e Berat, te ndotja industriale në Elbasan, profili bujqësor i Fierit e Korçës, specifikat kufitare të Kukësit, zonat e thella malore të Shkodrës e Dibrës dhe presioni sezonal turistik i bregdetit të Vlorës e Durrësit. Me rëndësi të drejtpërdrejtë për reformën, në pesë qarqe u identifikuan shprehimisht komunitete me veçori minoritare a identitare, ndër to komuniteti maqedonas i Pustecit (me kërkesën që njësia të ruhet e veçantë), Golloborda në Dibër si çështje identiteti, gjuhe e përfaqësimi, komuniteti boshnjak në zonën e Durrësit dhe komuniteti çam e pakicat në jug, si dhe kërkesa të forta komunitare për ruajtjen e disa bashkive ekzistuese (Devoll, Kolonjë, Maliq), të paraqitura në raport si reagime komunitare, jo si qëndrim i përbashkët i dëgjuesës.

Statusi i evidencës dhe kufizimet metodologjike

Gjetjet e dëgjësave pasqyrojnë perceptim të artikuluar në sallë (ndjesi dhe prioritete), jo fakte të verifikuara. Vetë raporti përmbledhës përcakton se të dhënat faktike të përmendura nga folësit trajtohen si “të referuara gjatë diskutimit” dhe duhen verifikuar me burimet zyrtare (INSTAT, Ministria e Financave, bashkitë, KLSH) përpara se të përdoren në vendimmarrje; se pjesëmarrja në sallë mund të mos jetë statistikisht përfaqësuese; dhe se dokumenti nuk zëvendëson analizën teknike, financiare e ligjore të fazave pasuese. Pikërisht ky kufizim metodologjik e bën të domosdoshëm hapin e trajtuar në seksionin vijues: ballafaqimin sistematik të perceptimit me evidencën.

27.2 Si u pasqyrua zëri i qytetarëve në propozim

Triangulimi perceptim–evidencë

Vlera analitike e konsultimit nuk qëndron te regjistrimi pasiv i qëndrimeve, por te kryqëzimi i tyre me të dhënat. Raporti Paraprak i Ekspertëve i Komisionit e kreu këtë ushtrim në mënyrë sistematike, duke ballafaquar temat kryesore të dëgjësave me evidencën e verifikuar financiare, demografike e funksionale; tre rezultate janë të mundshme: konfirmim, plotësim ose divergjencë.

Tabela 27.2. Matrica e triangulimit perceptim–evidencë. Burimi: Raporti Paraprak i Ekspertëve i Komisionit, §17.

Tema e ngritur në dëgjesa	Çfarë tregojnë të dhënat	Rezultati
Kosto më e lartë e shërbimit në zonat malore	Raport më i ulët banorë/punonjës; mospërbushje programesh te njësitë e vogla	Konfirmim
		Konfirmim

Tema e ngritur në dëgjesa	Çfarë tregojnë të dhënat	Rezultati
Largimi i banorëve nga zonat rurale/periferike	Censi 2023: përqendrim i popullsisë në pak qendra; rënie e ndjeshme në periferi	
Njësitë e vogla nuk i përballojnë funksionet	Rreth 40% e bashkive të vogla nuk plotësojnë rreth gjysmën e programeve	Konfirmim
Kosto e lartë administrative të njësitë e vogla	Disa njësi të vogla e rritën aparatin; paga e operative mbi 60% të buxhetit	Konfirmim
Formula nuk pasqyron koston reale të territorit	Varësi mbi 50% nga transfertat; transfertë e luhatshme	Plotësim
Renta e burimeve të kthehet në territor	Të dhënat nuk e masin dot drejtpërdrejt; çështje politike	I pavërtetueshëm me të dhënat aktuale
Reforma 2014 “largoj shërbimin”	Njëkohësisht: kosto administrative -37,5% dhe shërbime në rritje	Divergjencë / nuancim

Rasti më udhëzues është i fundit. Perceptimi se konsolidimi “largoj shërbimin” bashkëjeton me të dhëna që tregojnë ulje të koston administrative dhe rritje të volumit të shërbimeve: të dyja janë të vërteta njëkohësisht, sepse efichenca u rrit në agregat, ndërsa aksesit fizik në disa zona periferike u dobësua. Problemi i ngritur nga komunitetet, pra, nuk është efichenca në vetvete, e cila përbën arritjen e reformës, por shpërndarja territoriale e saj. Ky dallim ka një implikim të qartë për propozimin: zgjidhja nuk është kthimi pas i konsolidimit, por mekanizma që garantojnë akses brenda strukturës së konsoliduar: njësi administrative funksionale, shërbime të lëvizshme dhe digjitalizim që plotëson, jo zëvendëson, praninë fizike.

Kërkesat dhe peticionet e depozituara

Krahas dëgjesave, në periudhën prill–qershor 2026 Komisionit iu drejtuan përmes protokollit të Kuvendit 14 kërkesa dhe peticione nga banorë, këshilla bashkiakë, shoqata kulturore e atdhetare, organizata të pakicave kombëtare dhe komunitete të diasporës. Ato administrohen si dokumente të procesit dhe grupohen sipas objektit kryesor në katër kategori:

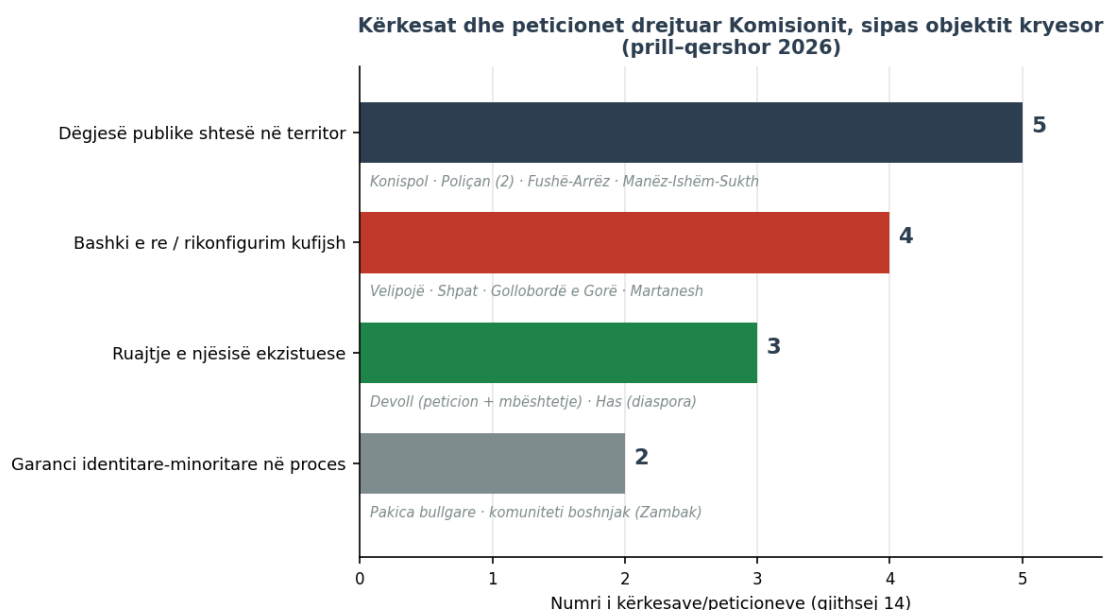


Figura 27.2. Shpërndarja e 14 kërkesave dhe peticioneve të administruara sipas objektit kryesor. Burimi: protokoll i Kuvendit; kategorizim i Komisionit.

- **Kërkesa për dëgjesa publike shtesë në territor (5).** Bashkia Konispol, Këshilli Bashkiak i Poliçanit dhe një shoqatë vendore e po atij qyteti, një shoqatë nga Fushë-Arrëza dhe qytetarë të njësive administrative Manëz, Ishëm e Sukth (Durrës) kërkuar që konsultimi të zbresë më pranë komuniteteve të tyre, me argumentin se dëgjesat e përqendruara në qendrat e qarqeve kufizojnë pjesëmarrjen reale. Kërkesa nga Fushë-Arrëza shpreh njëkohësisht bindjen se bashkia ka arsye të mbetet njësi më vete, duke evidentuar potencialet natyrore dhe trashëgiminë e zonës.
- **Kërkesa për bashki të re ose rikonfigurim kufijsh (4).** Banorë e përfaqësues të Velipojës kërkuar ndarjen nga Bashkia Shkodër dhe krijimin e një bashkie më vete, me argumente distance, potenciali turistik dhe vendimmarrjeje më të afërt; një grup përfaqësues i krahinës së Shpatit (Elbasan) parashtroi argumente historike, territoriale e demografike për një Bashki Shpat; një subjekt politik i lidhur me komunitetin maqedonas kërkoi krijimin e njësive të dedikuara për zonat e Gollobordës dhe të Gorës, me bazë identitare e minoritare dhe me referencë të rasti i Pustecit; dhe banorë të njësisë administrative Martanesh kërkuar kalimin e saj nga Bashkia Bulqizë të Bashkia Tiranë, me argumente lidhesh etno-kulturore dhe zhvillimi ekonomik.
- **Kërkesa për ruajtjen e njësisë ekzistuese (3).** Peticioni me firmosje masive i banorëve të Bashkisë Devoll, i shoqëruar nga mbështetja zyrtare e një shoqate atdhetare-kulturore me degë brenda e jashtë vendit, kërkon që Devolli të mbetet njësi më vete në hartën e re, që fshati Dardhë të përfshihet në të, si dhe votim me referendum popullor nëse kërkesa nuk miratohet nga Kuvendi. Diaspora e Hasit në Mbretërinë e Bashkuar, përmes kanaleve diplomatike, shprehu shqetësim për çdo ndarje të mundshme territoriale të Hasit dhe implikimet e saj për kohezionin social dhe angazhimin e diasporës.
- **Kërkesa për garanci identitare-minoritare në proces (2).** Shoqatat përfaqësuese të pakicës kombëtare bullgare parashtuan propozime për garantimin e të drejtave të pakicës në procesin e reformës, me referencë të Ligji nr. 96/2017 dhe instrumentet ndërkombëtare; shoqata “Zambak” e boshnjakëve të Shqipërisë (Shijak) kërkoi pjesëmarrje në dëgjesat publike dhe paraqiti propozimin e saj për përfaqësimin e komunitetit.

Komisioni i trajton këto kërkesa me respekt dhe paanësi: ato nuk paragjykojnë as si pengesa ndaj reformës, as si zotime të marra përsipër, por hyjnë në procesin e vlerësimit me të njëjtat kritere të shpallura si çdo njësi tjetër, ku kriteri i kohezionit social-kulturor dhe rregulli i konsultimit paraprak u japin peshë të veçantë rasteve identitare e minoritare.

Opinionet e qytetarëve në platformën elektronike

Kanali i tretë i konsultimit ishte platforma zyrtare elektronike e Komisionit, përmes së cilës qytetarë nga vendi dhe diaspora depozituan mesazhe të administruara gjatë periudhës maj-qershor 2026. Nga 11 mesazhet e administruara deri në mbylljen e kësaj faze, spektri tematik është domethënës pikërisht se riprodhon, në shkallë individuale, temat e dëgjesave: dy mesazhe nga qarku i Dibrës kërkojnë ribashkimin administrativ të njësisë Steblevë me krahinën e Gollobordës për arsye identiteti e tradite; një këshilltar vendor nga qarku i Shkodrës parashtroi kritikë të argumentuar mbi dobësimin e llogaridhënies dhe thellimin e pabarazisë urbane-rurale pas vitit 2015; një ish-drejtues vendor me përvojë bashkimesh vullnetare shprehet pro konsolidimit dhe propozon shkrirjen e këshillave të qarqeve e krijimin e 4–5 rajoneve me organe

të zgjedhura drejtpërdrejt; dy qytetarë nga qarku i Beratit ofrojnë lexime të kundërta të largimit nga zonat rurale (mungesa e shërbimeve kundrejt punësimit e arsimit si shkaqe); një organizatë e shoqërisë civile nga Tirana njofton depozitim të një dokumenti politikash që rekomandon referendum vendor konsultativ para çdo ndryshimi kufijsh; një banor i Klosit dhe një zë i diasporës kërkojnë dëgjesa shtesë përkatësisht në bashkinë e tyre dhe me komunitetet e mërgatës; ndërsa dy mesazhe kanë karakter teknik-administrativ.

Si përkthehet konsultimi në propozim

Ballafaqimi i tri kanaleve (dëgjesave, peticioneve dhe opinionëve) me evidencën i jep Komisionit një bazë të qartë për të dokumentuar ndikimin e konsultimit në propozim, në të paktën gjashtë pika konkrete:

1. **Kriteret e vlerësimit** pasqyrojnë drejtpërdrejt kërkesën më të përsëritur të dëgjesave: modeli territorial nuk gjykohet vetëm me popullsi, por me kosto reale territori, distancë, akses dhe identitet, pikërisht dimensionet e kriterëve 3, 4 dhe 5 të Pjesës III.
2. **Kriteri ndalues i kohezionit** dhe trajtimi i njësive me veçori minoritare a identitare si përjashtime të mundshme nga rregulli i konsolidimit u përgjigjen kërkesave të pakicës bullgare, komunitetit boshnjak, komunitetit maqedonas dhe rasteve si Pusteci, Golloborda, Devolli e Hasi.
3. **Forcimi i njësive administrative** (statusi, burimet minimale dhe përgjegjësitë e qarta) është përgjigjja strukturore ndaj gjetjes unanime se hallka më e afërt me qytetarin është sot më e dobëta.
4. **Rishikimi i formulës së financimit** me përbërës territorialë (sipërfaqe, reliev, distancë, ruralitet, risk natyror) dhe trajtimi i çështjes së rentës së burimeve natyrore janë përfshirë në axhendën e fazës së opsioneve si rrjedhojë e drejtpërdrejtë e dëgjesave.
5. **Niveli rajonal funksional**, propozimi me konsensusin më të gjerë në dëgjesa, është ngritur në variant strukturor të reformës (seksioni 26.1), me tri qëllimet e përcaktuara: funksionet ndërbashkiake, fondet e kohezionit dhe funksionet specifike.
6. **Vazhdimi i konsultimit** (dëgjesat shtesë të kërkuara në terren dhe konsultimi i detyrueshëm paraprak për çdo ndryshim kufiri, sipas nenit 5 të Kartës) mbetet detyrim procedural i fazës së dytë, në mënyrë që edhe përzgjedhja e skenarit t'i nënshtrohet të njëjtit standard legjitimiteti.

Në tërësi, procesi i Fazës 1 dëshmon se konsultimi nuk ka qenë formalitet: temat e ngritura nga qytetarët kanë hyrë në kriteret, në variantet dhe në garancitë procedurale të reformës, ndërsa aty ku perceptimi dhe evidenca divergojnë, raporti e bën të dukshëm dallimin dhe e shpjegon zgjedhjen. Kjo është edhe mënyra se si dëgjesat, të lexuara përballë të dhënave, e mbështesin axhendën e thellimit të reformës, jo zhbërjen e saj.



28

Kapitulli 28. Zbatimi, tranzicioni dhe analiza e rriskut

Reformat territoriale dhe administrative përbëjnë ndër proceset më komplekse të transformimit të sektorit publik, pasi ato ndikojnë njëkohësisht organizimin institucional të shtetit, shpërndarjen e kompetencave ndërmjet niveleve të qeverisjes, sistemin e financimit publik, administrimin e burimeve njerëzore dhe mënyrën e ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Për këtë arsye, përvoja ndërkombëtare dëshmon se suksesi i tyre nuk përcaktohet vetëm nga cilësia e modelit institucional të miratuar, por mbi të gjitha nga aftësia për ta zbatuar atë në mënyrë të planifikuar, të koordinuar dhe me kosto të përballueshme.

Për këtë arsye, tranzicioni nuk duhet të konsiderohet si një fazë administrative e reformës, por si një komponent strategjik i saj. Një proces tranzicioni i planifikuar mirë redukton rreziqet institucionale, garanton vazhdimësinë e shërbimeve publike dhe krijon kushtet për realizimin gradual të objektivave të reformës.

Eksperienca e vendeve evropiane dëshmon se ndryshimi i strukturës organizative nuk garanton automatikisht përmirësimin e qeverisjes vendore. Përfitimet e pritshme në efikasitet, cilësi shërbimesh dhe zhvillim ekonomik materializohen vetëm kur reforma shoqërohet nga një proces tranzicioni i mirëprojektuar, i mbështetur me kapacitete institucionale, burime financiare dhe mekanizma të qartë koordinimi.

Pikërisht për këtë arsye, modeli i propozuar në këtë raport e trajton zbatimin e reformës jo si fazën përfundimtare të procesit, por si një komponent strategjik të vetë reformës. Implementimi nuk kufizohet në transferimin e kompetencave, të aseteve apo të personelit, por përfaqëson procesin përmes të cilit arkitektura e re institucionale bëhet funksionale dhe krijon vlerë publike.

Ndryshe nga reforma territoriale e vitit 2014, e cila u fokusua kryesisht në konsolidimin e njësive të vetëqeverisjes vendore, reforma aktuale synon një transformim më të gjerë të qeverisjes territoriale. Ajo mbështetet mbi një model të ri të marrëdhënieve ndërmjet qeverisjes qendrore, rajoneve, bashkive dhe njësive administrative; mbi një sistem më të avancuar të financimit vendor; mbi zgjerimin e autonomisë fiskale; mbi forcimin e kapaciteteve administrative dhe mbi përdorimin sistematik të teknologjisë digjitale si instrument i modernizimit të administratës publike.

Për rrjedhojë, implementimi i këtij modeli kërkon një qasje të ndryshme nga praktikat tradicionale të administrimit publik. Reforma nuk duhet të konceptohet si një seri aktesh juridike që hyjnë në fuqi në një datë të caktuar, por si një proces transformimi institucional që zhvillohet në mënyrë progresive gjatë disa viteve. Një qasje e tillë krijon mundësi për ndërtimin gradual të kapaciteteve, redukton rrezikun operacional, lehtëson menaxhimin e kostove të tranzicionit dhe krijon hapësirë për korrigjimin e problematikave që mund të evidentohen gjatë procesit të zbatimit.

Në këtë kuadër, tranzicioni nuk përbën vetëm një periudhë kalimtare ndërmjet sistemit ekzistues dhe modelit të ri. Ai përfaqëson mekanizmin përmes të cilit realizohen objektivat strategjike të reformës. Cilësia e këtij procesi do të përcaktojë nëse ndryshimet institucionale do të përkthehen në rritje të efikasitetit administrativ, në forcim të autonomisë financiare të pushtetit vendor dhe në përmirësim të cilësisë së shërbimeve publike.

Bazuar në përvojën evropiane dhe në analizën e zhvilluar në kapitujt pararendës të këtij raporti, ky kapitull paraqet një kuadër të integruar për zbatimin e reformës. Ai trajton organizimin institucional të tranzicionit, menaxhimin e transferimit të funksioneve, aseteve, burimeve njerëzore dhe sistemeve, analizën e kostove dhe përfitimeve, menaxhimin e rreziqeve si dhe

mekanizmat e monitorimit dhe vlerësimit të rezultateve. Objektivi është krijimi i një modeli implementimi që garanton jo vetëm realizimin formal të reformës, por edhe qëndrueshmërinë e saj afatgjatë.

28.1 Plani i tranzicionit

28.1.1 Objektivi dhe filozofia e tranzicionit

Plani i tranzicionit përbën instrumentin kryesor për menaxhimin e procesit të implementimit të reformës. Ai ka për qëllim të sigurojë kalimin e organizuar nga modeli aktual i qeverisjes territoriale drejt arkitekturës së re institucionale, duke garantuar vazhdimësinë e funksioneve publike, stabilitetin financiar të institucioneve dhe ruajtjen e besimit të qytetarëve gjatë gjithë procesit të ndryshimit.

Në modelin e propozuar, tranzicioni nuk trajtohet si një proces teknik apo administrativ, por si një proces i menaxhimit të ndryshimit (change management). Kjo qasje mbështetet në bindjen se sukcesi i reformës nuk varet vetëm nga miratimi i ndryshimeve ligjore, por nga aftësia e institucioneve për të përvetësuar gradualisht mënyra të reja organizimi, procese të reja pune dhe mekanizma të rinj bashkëpunimi ndërinstitutional.

Në praktikë, kjo do të thotë se tranzicioni duhet të planifikohet në mënyrë të tillë që çdo fazë e implementimit të ndërtojë kapacitetet e nevojshme për fazën pasuese. Në vend të një modeli të bazuar në ndryshime të menjëhershme dhe gjithëpërfshirëse, propozohet një proces progresiv, ku institucionet kalojnë gradualisht drejt strukturës së re, duke minimizuar rrezikun operacional dhe duke ruajtur funksionimin normal të administratës publike.

Për Shqipërinë, kjo qasje merr rëndësi të veçantë për disa arsye. Së pari, modeli i propozuar nuk kufizohet në ndryshimin e organizimit territorial, por përfshin transformimin e sistemit të financimit vendor, të rolit të rajoneve, të funksioneve të njësive administrative dhe të mekanizmave të koordinimit ndërmjet niveleve të qeverisjes. Së dyti, kapacitetet administrative dhe financiare të bashkive vijnë të jenë të pabarabarta, çka kërkon një proces implementimi të diferencuar dhe të mbështetur me programe të posaçme asistence teknike. Së treti, reforma synon të krijojë një sistem më të decentralizuar dhe më autonom financiarisht, gjë që kërkon harmonizim të kujdesshëm ndërmjet ndryshimeve institucionale dhe reformave fiskale.

Në këtë kontekst, tranzicioni duhet të mbështetet mbi një sërë parimesh themelore që do të udhëheqin të gjithë procesin e implementimit. Këto parime nuk përfaqësojnë vetëm orientime metodologjike, por përbëjnë kriteret mbi të cilat do të ndërtohen organizimi institucional i reformës, kalendari i zbatimit dhe mekanizmat e monitorimit.

28.1.2 Parimet udhëheqëse të tranzicionit

Efektiviteti i procesit të tranzicionit varet nga ekzistenca e një kuadri të qartë parimesh që udhëheqin planifikimin, organizimin dhe zbatimin e reformës. Këto parime përfaqësojnë standardet mbi të cilat duhet të ndërtohen të gjitha vendimmarrjet institucionale gjatë periudhës së implementimit dhe shërbejnë si kriter vlerësimi për progresin e reformës. Përvoja e reformave territoriale në vendet evropiane tregon se tranzicioni është më i suksesshëm kur institucionet përgjegjëse veprojnë mbi një grup të kufizuar, por të mirëpërcaktuar parimesh, të cilat sigurojnë koherencë ndërmjet objektivave strategjike dhe vendimeve operative.

Propozohet që procesi i implementimit të mbështetet mbi gjashtë parime themelore.

Gradualiteti përbën parimin bazë të tranzicionit. Reforma nuk duhet të zbatohet në mënyrë të menjëhershme, por nëpërmjet fazave të mirëplanifikuara dhe të ndërlidhura ndërmjet tyre. Kjo qasje redukton rrezikun operacional, lejon testimin e mekanizmave të rinj institucionalë dhe krijon mundësi për korrigjimin e problematikave që mund të evidentohen gjatë procesit të implementimit. Për Shqipërinë, një tranzicion gradual është veçanërisht i rëndësishëm duke pasur parasysh diferencat e konsiderueshme në kapacitetet administrative dhe financiare ndërmjet bashkive.

Vazhdimësia e shërbimeve publike duhet të përbëjë një kufizim themelor të procesit të reformës. Asnjë ndryshim institucional nuk duhet të ndikojë negativisht në aksesin e qytetarëve ndaj shërbimeve bazë. Riorganizimi i institucioneve duhet të zhvillohet paralelisht me ruajtjen e funksionimit normal të administratës, duke garantuar që transferimi i kompetencave dhe burimeve të mos krijojë ndërprerje në ofrimin e shërbimeve administrative, sociale apo infrastrukturore.

Siguria juridike përfaqëson një kusht të domosdoshëm për stabilitetin institucional gjatë tranzicionit. Çdo ndryshim në organizimin territorial, në kompetencat e institucioneve apo në administrimin e aseteve duhet të mbështetet mbi një kuadër të qartë ligjor dhe nënligjor, i cili eliminon paqartësitë interpretative dhe minimizon konfliktet institucionale. Kjo kërkon jo vetëm miratimin në kohë të akteve të nevojshme normative, por edhe harmonizimin e legjislacionit sektorial me arkitekturën e re të qeverisjes.

Neutraliteti fiskal nënkupton që procesi i tranzicionit nuk duhet të krijojë paqëndrueshmëri financiare për institucionet publike. Kostot e reformës duhet të planifikohen dhe të shpërndahen në kohë në mënyrë të tillë që të mos cenojnë funksionimin normal të bashkive dhe të mos krijojnë presione të paparashikuara mbi buxhetin e shtetit. Në të njëjtën kohë, modeli financiar i reformës duhet të garantojë që institucionet e reja të fillojnë funksionimin me burime të mjaftueshme financiare për ushtrimin efektiv të kompetencave të tyre.

Subsidiariteti funksional përbën një nga parimet themelore të modelit të ri të qeverisjes territoriale. Çdo funksion publik duhet të ushtrohet nga niveli i qeverisjes që është më pranë qytetarit dhe që disponon kapacitetet më të përshtatshme për ta realizuar atë në mënyrë efektive. Në praktikë, kjo do të thotë se procesi i tranzicionit nuk duhet të fokusohet vetëm në transferimin formal të kompetencave, por edhe në krijimin e kapaciteteve administrative, financiare dhe teknologjike që bëjnë të mundur ushtrimin real të tyre.

Transparenca dhe përfshirja përbëjnë parimin e gjashtë të tranzicionit. Përvoja ndërkombëtare tregon se rezistenca ndaj reformave territoriale lidhet shpesh me mungesën e informacionit dhe me perceptimin e kufizuar të aktorëve lokalë mbi objektivat e ndryshimeve. Për këtë arsye, procesi i implementimit duhet të shoqërohet nga një strategji e mirëstrukturuar komunikimi publik, konsultimi me institucionet vendore, përfshirja e organizatave të shoqërisë civile dhe informimi periodik i qytetarëve mbi progresin e reformës.

Në tërësi, këto parime krijojnë bazën metodologjike mbi të cilën ndërtohet plani i tranzicionit. Ato nuk përfaqësojnë vetëm orientime të përgjithshme, por përkthehen në mekanizma konkretë të organizimit institucional, të planifikimit financiar, të administrimit të burimeve njerëzore dhe të monitorimit të reformës. Pikërisht për këtë arsye, në nënkapitujt vijues secili komponent i tranzicionit trajtohet si pjesë e një sistemi të integruar implementimi, ku organizimi institucional, financimi, kapacitetet administrative dhe monitorimi zhvillohen në mënyrë të koordinuar dhe sipas një kalendari të përbashkët zbatimi.

28.1.3 Arkitektura e qeverisjes së tranzicionit

Përvoja ndërkombëtare demonstroi se suksesi i reformave territoriale nuk lidhet vetëm me cilësinë e modelit institucional, por edhe me mënyrën se si organizohet dhe drejtohet procesi i implementimit. Analizat e reformave të ndërmara në vende të ndryshme evropiane tregojnë se një nga faktorët më të shpeshtë të vonësive apo të rezultateve nën pritshmëri ka qenë fragmentimi i përgjegjësiave institucionale dhe mungesa e një strukture të dedikuar për drejtimin e reformës. Në shumë raste, përgjegjësitë janë shpërndarë ndërmjet ministrive dhe institucioneve të ndryshme, pa një mekanizëm të qartë koordinimi, gjë që ka prodhuar mbivendosje funksionesh, vendimmarrje të ngadaltë dhe mungesë llogaridhënieje.

Për të shmangur këto problematika, reforma e re duhet të mbështetet mbi një arkitekturë të posaçme të qeverisjes së tranzicionit, e cila të funksionojë vetëm gjatë periudhës së implementimit dhe të ketë mandat të qartë për planifikimin, koordinimin, monitorimin dhe mbështetjen teknike të procesit. Kjo strukturë nuk synon krijimin e institucioneve të reja të përhershme, por ngritjen e një mekanizmi të përkohshëm, me kompetenca të mirëpërcaktuara, i cili garanton që reforma të zbatohet në mënyrë të unifikuar në të gjithë territorin e vendit.

Në këtë kuadër propozohet ngritja e një sistemi qeverisjeje me katër nivele, ku secili nivel ushtron funksione të ndryshme, por të ndërlidhura, duke respektuar parimin e subsidiaritetit dhe duke shmangur centralizimin e panevojshëm të vendimmarrjes.

Komiteti Kombëtar për Zbatimin e Reformës

Në nivelin strategjik propozohet krijimi i **Komitetit Kombëtar për Zbatimin e Reformës Territoriale dhe Administrative**, si organi më i lartë drejtues i procesit të tranzicionit. Ky komitet duhet të kryesohet nga Kryeministri ose Zëvendëskryeministri dhe të përfshijë ministrat përgjegjës për pushtetin vendor, financat publike, infrastrukturën, administratën publike dhe transformimin digjital, si dhe përfaqësues të nivelit të lartë të institucioneve të tjera që lidhen drejtpërdrejt me reformën.

Roli i këtij organi nuk duhet të jetë administrativ, por strategjik. Ai do të miratojë kalendarin e implementimit, do të vendosë prioritetet, do të zgjidhë çështjet ndërinstitucionale që nuk mund të adresohen në nivel teknik dhe do të monitorojë ecurinë e reformës nëpërmjet raporteve periodike të progresit.

Sekretariati Teknik i Reformës

Në nivel operacional propozohet krijimi i një **Sekretariati Teknik**, i cili do të funksionojë si struktura ekzekutive e reformës. Ky sekretariat duhet të vendoset pranë ministrisë përgjegjëse për pushtetin vendor, por të ketë karakter ndërinstitucional dhe të përbëhet nga ekspertë të administrimit publik, financave vendore, planifikimit territorial, menaxhimit të projekteve, teknologjisë së informacionit dhe burimeve njerëzore.

Sekretariati Teknik do të ketë përgjegjësinë për koordinimin e përditshëm të procesit, përgatitjen e dokumenteve metodologjike, monitorimin e planit të tranzicionit, mbështetjen teknike të institucioneve zbatuese dhe raportimin periodik pranë Komitetit Kombëtar. Njëkohësisht, ai do të sigurojë harmonizimin e akteve nënligjore, standardeve administrative dhe procedurave operative që do të kërkohen gjatë implementimit të reformës.

Grupet sektoriale të implementimit

Duke qenë se reforma prek një numër të madh sektorësh, propozohet krijimi i grupeve sektoriale të implementimit për fusha të veçanta, si financat vendore, administrimi i aseteve, burimet njerëzore, shërbimet publike, sistemet e informacionit dhe planifikimi territorial.

Këto grupe do të kenë karakter teknik dhe do të përbëhen nga specialistë të institucioneve qendrore, përfaqësues të bashkive, ekspertë të jashtëm dhe, kur është e nevojshme, përfaqësues të partnerëve ndërkombëtarë. Detyra e tyre do të jetë përgatitja e metodologjive sektoriale, identifikimi i problematikave gjatë implementimit dhe formulimi i propozimeve për përmirësimin e procesit.

Strukturat rajonale dhe ekipet vendore të tranzicionit

Për të garantuar zbatimin efektiv në terren, rekomandohet ngritja e **Strukturave Rajonale të Tranzicionit**, të cilat do të shërbejnë si hallka lidhëse ndërmjet nivelit qendror dhe bashkive. Këto struktura nuk duhet të krijojnë një nivel të ri administrativ, por të funksionojnë si ekipe koordinuese të përkohshme gjatë periudhës së tranzicionit.

Në nivel bashkie, çdo institucion duhet të krijojë një **Ekip të Implementimit të Reformës**, të drejtuar nga Kryetari i Bashkisë ose administratori përgjegjës, me pjesëmarrjen e drejtuesve të financave, burimeve njerëzore, planifikimit, shërbimeve publike dhe teknologjisë së informacionit. Ky ekip do të hartojë planin lokal të tranzicionit, do të monitorojë zbatimin e aktiviteteve dhe do të raportojë periodikisht tek Sekretariati Teknik.

Një sistem i integruar koordinimi

Arkitektura e propozuar nuk duhet të funksionojë mbi marrëdhënie hierarkike tradicionale, por mbi një model koordinimi horizontal. Reforma prek njëkohësisht financat publike, administratën, planifikimin territorial, sistemet digjitale dhe shërbimet publike; për këtë arsye, asnjë institucion nuk mund ta zbatojë atë në mënyrë të izoluar. Bashkëpunimi ndërinstitucional duhet të institucionalizohet nëpërmjet takimeve periodike, platformave të përbashkëta të raportimit, shkëmbimit të të dhënave dhe mekanizmave të unifikuar të monitorimit.

Për të garantuar funksionimin efektiv të këtij modeli, rekomandohet krijimi i një **Platforme Digjitale të Menaxhimit të Reformës**, në të cilën çdo institucion përgjegjës do të raportojë progresin e aktiviteteve, realizimin e objektivave, përdorimin e burimeve financiare dhe problematikat e hasura gjatë implementimit. Një platformë e tillë do të krijojë transparencë, do të lehtësojë koordinimin dhe do të mundësojë monitorimin në kohë reale të ecurisë së reformës.

Në përfundim, arkitektura e propozuar e qeverisjes së tranzicionit synon të krijojë një mekanizëm të qartë përgjegjësie, koordinimi dhe llogaridhënieje. Përvoja evropiane tregon se reformat territoriale që mbështeten mbi struktura të dedikuara të implementimit kanë probabilitet dukshëm më të lartë për të arritur objektivat e tyre. Për Shqipërinë, një model i tillë përbën jo vetëm një garanci për zbatimin e reformës, por edhe një instrument për ndërtimin e besimit ndërmjet institucioneve, pushtetit vendor dhe qytetarëve.

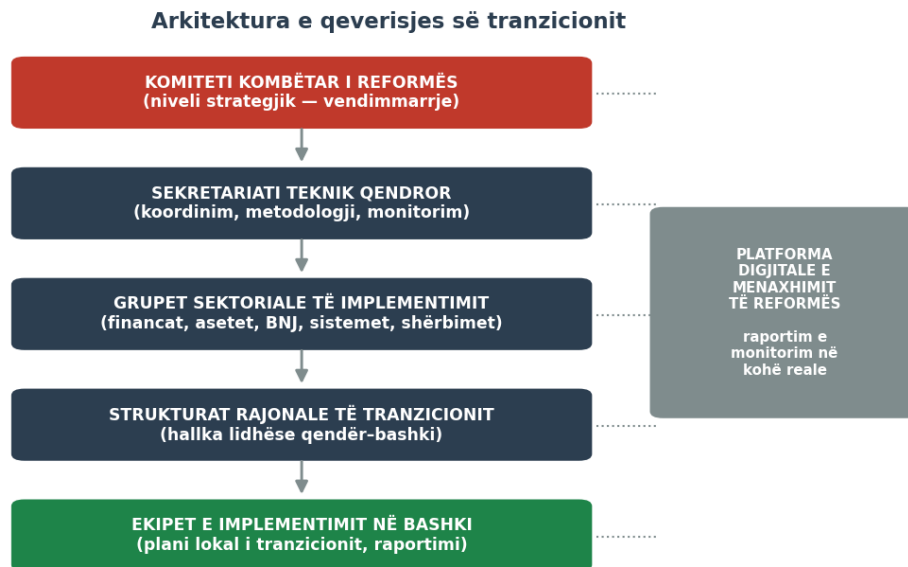


Figura 28.1. Arkitektura katërnivelëshe e qeverisjes së tranzicionit dhe platforma e përbashkët digjitale e raportimit. Burimi: propozimi i këtij kapitulli.

28.1.4 Menaxhimi i komponentëve të tranzicionit

Pasi përcaktohen parimet udhëheqëse dhe arkitektura e qeverisjes së reformës, faza e implementimit duhet të fokusohet në menaxhimin e komponentëve kryesorë të tranzicionit. Përvoja e reformave territoriale në vendet evropiane tregon se tranzicioni nuk duhet të trajtohet si një proces unik administrativ, por si një grup procesesh të ndërlidhura, të cilat kërkojnë planifikim, koordinim dhe monitorim të veçantë. Dështimi në administrimin e njërit prej këtyre komponentëve mund të ndikojë drejtpërdrejt në funksionimin e të gjithë sistemit të ri institucional.

Në kuadër të modelit të propozuar për Shqipërinë, tranzicioni duhet të mbështetet mbi pesë komponentë themelorë: (i) transferimin e kompetencave; (ii) administrimin e aseteve dhe detyrimeve; (iii) menaxhimin e burimeve njerëzore; (iv) integrimin e sistemeve administrative dhe digjitale; si dhe (v) tranzicionin financiar dhe buxhetor. Këta komponentë nuk duhet të trajtohen si procese të pavarura, por si elementë të një programi të integruar implementimi.

Tranzicioni i kompetencave

Transferimi i kompetencave përbën elementin themelor të çdo reforme territoriale. Në praktikë, ndryshimi i kufijve administrativë apo krijimi i institucioneve të reja nuk prodhon rezultate nëse nuk shoqërohet me një rishpërndarje të qartë të funksioneve publike. Për këtë arsye, tranzicioni duhet të fillojë me një proces të plotë rishikimi funksional të kompetencave të të gjitha niveleve të qeverisjes.

Objekti nuk është thjesht transferimi formal i përgjegjësisë, por krijimi i një sistemi ku çdo funksion ushtrohet nga institucioni që ka kapacitetin më të madh për ta realizuar në mënyrë efektive dhe me kosto optimale. Ky parim është në përputhje me subsidiaritetin dhe me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.

Në këtë kuadër, rekomandohet hartimi i një **Matrice Kombëtare të Kompetencave**, e cila do të shërbejë si dokumenti bazë i tranzicionit. Për çdo funksion publik duhet të përcaktohen qartë:

- institucioni përgjegjës;
- niveli i qeverisjes që e ushtron;
- burimet financiare që e shoqërojnë;
- asetet dhe infrastruktura përkatëse;
- personeli që transferohet;
- treguesit e performancës.

Një qasje e tillë shmang mbivendosjen e kompetencave, redukton konfliktet institucionale dhe garanton përgjegjësi të qarta administrative.

Tabela 28.1. Modeli i matricës së transferimit të kompetencave (fragment ilustrues; matrica e plotë do të mbulojë të gjitha funksionet publike).

Funksioni	Institucioni aktual	Institucioni pas reformës	Burimet financiare	Afati
Planifikimi territorial	Bashkia	Rajoni/Bashkia	Të dedikuara	Faza II
Rrugët rajonale	Qeveria qendrore	Rajoni	Transferohen	Faza III
Shërbimet komunitare	Bashkia	Bashkia	Të pandryshuara	Faza I

Matrica duhet të përbëjë aneks të paketës ligjore të reformës dhe të përditësohet gjatë gjithë periudhës së tranzicionit.

Tranzicioni i aseteve dhe detyrimeve

Transferimi i kompetencave duhet të shoqërohet domosdoshmërisht me transferimin e pasurive publike që nevojiten për ushtrimin e tyre. Përvoja ndërkombëtare tregon se mungesa e një inventari të saktë të aseteve ka qenë ndër shkaqet kryesore të mosfunksionimit të institucioneve të reja.

Për këtë arsye, para hyrjes në fuqi të reformës duhet të realizohet një inventar kombëtar i aseteve publike, duke identifikuar për secilin institucion:

- pronat e paluajtshme;
- infrastrukturën publike;
- pajisjet dhe mjetet;
- kontratat në fuqi;
- detyrimet financiare;
- çështjet gjyqësore të hapura.

Transferimi duhet të realizohet sipas parimit të **vazhdimësisë funksionale**, që do të thotë se çdo aset kalon tek institucioni që merr përgjegjësinë për ofrimin e shërbimit përkatës.

Njëkohësisht, duhet të transferohen edhe detyrimet financiare dhe kontraktuale të lidhura me këto funksione. Kjo shmang krijimin e barrave financiare të padrejta për institucionet pritëse dhe garanton vazhdimësinë juridike të marrëdhënieve ekzistuese.

Menaxhimi i burimeve njerëzore

Dimensioni njerëzor përbën një nga faktorët më kritikë të tranzicionit. Reformat territoriale nuk zbatohen nga institucionet si struktura abstrakte, por nga administrata publike. Për këtë arsye, menaxhimi i burimeve njerëzore duhet të konsiderohet një komponent strategjik dhe jo një proces administrativ dytësor.

Objektivi i reformës nuk duhet të jetë reduktimi numerik i administratës, por rritja e profesionalizmit, e fleksibilitetit dhe e kapaciteteve të saj. Çdo transferim personeli duhet të mbështetet mbi analiza funksionale të vendeve të punës dhe mbi nevojat reale të institucioneve të reja.

Në këtë kuadër propozohet:

- hartimi i një harte kombëtare të kapaciteteve administrative;
- programe të detyrueshme trajnimi për administratën gjatë periudhës së tranzicionit;
- mekanizma mobiliteti ndërmjet institucioneve;
- mbështetje për menaxhimin e ndryshimit organizativ.

Në mënyrë të veçantë, reforma duhet të shfrytëzohet si mundësi për modernizimin e administratës vendore dhe për zhvillimin e profileve të reja profesionale në fusha si financat publike, planifikimi strategjik, menaxhimi i projekteve dhe transformimi digjital.

Integrimi i sistemeve administrative dhe digjitale

Një reformë moderne territoriale nuk mund të mbështetet mbi sisteme informacioni të fragmentuara. Për këtë arsye, tranzicioni duhet të shoqërohet me integrimin gradual të regjistrave administrativë, platformave të menaxhimit financiar, sistemeve të burimeve njerëzore dhe shërbimeve elektronike.

Objektivi duhet të jetë krijimi i një arkitekture të unifikuar digjitale që lejon shkëmbimin automatik të të dhënave ndërmjet institucioneve dhe redukton barrën administrative për qytetarët dhe biznesin.

Në praktikë, kjo nënkupton që çdo ndryshim institucional të shoqërohet paralelisht me përshtatjen e sistemeve të informacionit, në mënyrë që institucionet e reja të fillojnë funksionimin pa ndërprerje të proceseve administrative.

Tranzicioni financiar dhe buxhetor

Komponenti financiar përbën kushtin themelor për funksionimin efektiv të modelit të ri institucional. Për këtë arsye, tranzicioni duhet të planifikohet në mënyrë të tillë që transferimi i kompetencave të shoqërohet njëkohësisht me transferimin e burimeve financiare përkatëse.

Rekomandohet që zbatimi i reformës të mos ndërhyjë gjatë vitit buxhetor, por të hyjë në fuqi në fillim të një viti fiskal. Kjo shmang fragmentimin e planifikimit financiar dhe lehtëson administrimin e buxheteve vendore.

Në të njëjtën kohë, gjatë gjithë periudhës së tranzicionit duhet të funksionojë një **Fond Kombëtar i Tranzicionit**, i cili do të financojë kostot e implementimit, investimet në sistemet administrative dhe digjitale, programet e trajnimit, si dhe mbështetjen teknike për bashkitë me kapacitete më të kufizuara. Ky fond nuk duhet të perceptohet si një instrument subvencionimi, por si një

mekanizëm i përkohshëm që garanton zbatimin e njëtrajtshëm të reformës në të gjithë territorin e vendit.

28.1.5 Kalendari i implementimit të reformës (2026–2035)

Përvoja ndërkombëtare tregon se reformat territoriale dhe administrative nuk mund të realizohen në mënyrë efektive përmes ndryshimeve të menjëhershme ose të përqendruara në një periudhë të shkurtër kohore. Ndryshimet që prekin organizimin institucional të shtetit, financat publike, administrimin e aseteve, burimet njerëzore dhe sistemet e ofrimit të shërbimeve kërkojnë një proces të planifikuar mirë, i cili lejon përshtatjen graduale të institucioneve dhe minimizon kostot ekonomike dhe sociale të tranzicionit.

Në këtë kuadër, propozohet që implementimi i reformës të zhvillohet në katër faza të ndërlidhura, ku secila fazë ndërton bazën për realizimin e fazës pasuese. Ky model krijon mundësi për monitorim të vazhdueshëm, korrigjim të problematikave të evidentuara gjatë zbatimit dhe konsolidim gradual të sistemit të ri të qeverisjes territoriale.

Faza I – Përgatitja institucionale dhe ligjore (2026–2027)

Faza e parë synon krijimin e të gjitha kushteve të nevojshme për fillimin e reformës. Gjatë kësaj periudhe duhet të miratohet paketa ligjore që rregullon organizimin e ri territorial, kompetencat e institucioneve, sistemin e financimit vendor dhe mekanizmat e tranzicionit. Paralelisht, duhet të krijohen strukturat e qeverisjes së reformës, të përgatiten aktet nënligjore dhe të hartohen planet e detajuara të implementimit për çdo institucion.

Njëkohësisht, kjo fazë duhet të përfshijë inventarizimin kombëtar të aseteve publike, hartimin e matricës së kompetencave, analizën funksionale të administratës dhe përgatitjen e sistemeve të informacionit që do të mbështesin procesin e tranzicionit.

Objekti kryesor i kësaj faze nuk është ndryshimi institucional, por krijimi i bazës ligjore, administrative dhe financiare që garanton një implementim të sigurt dhe të koordinuar.

Faza II – Tranzicioni operacional (2027–2028)

Në fazën e dytë fillon implementimi praktik i reformës. Gjatë kësaj periudhe realizohet transferimi i kompetencave ndërmjet niveleve të qeverisjes, administrimi i aseteve dhe detyrimeve, riorganizimi i administratës dhe përshtatja e strukturave organizative.

Një element thelbësor i kësaj faze është funksionimi paralel (“dual running”) i disa proceseve administrative. Për një periudhë të kufizuar, strukturat ekzistuese dhe ato të reja do të bashkëjetojnë, duke garantuar që qytetarët të mos përballen me ndërprerje të shërbimeve. Ky mekanizëm është përdorur me sukses në reforma të ngjashme në Danimarkë dhe Estoni dhe konsiderohet praktikë e mirë për minimizimin e rrezikut operacional.

Gjatë kësaj faze duhet të fillojë gjithashtu zbatimi i sistemit të ri të financimit vendor, aktivizimi i Fondit Kombëtar të Tranzicionit dhe funksionimi i plotë i platformës digjitale të monitorimit të reformës.

Faza III – Konsolidimi institucional (2029–2030)

Pas përfundimit të transferimeve kryesore, reforma hyn në fazën e konsolidimit. Kjo periudhë synon stabilizimin e funksionimit të institucioneve të reja, harmonizimin e procedurave administrative dhe përmirësimin e kapaciteteve organizative.

Gjatë kësaj faze rëndësi të veçantë merr zhvillimi profesional i administratës, standardizimi i proceseve të punës dhe optimizimi i organizimit institucional në bazë të përvojës së krijuar gjatë viteve të para të implementimit.

Në të njëjtën kohë, duhet të kryhen vlerësimet e para të performancës së sistemit të ri dhe, kur është e nevojshme, të propozohen korrigjime të kuadrit ligjor ose të mekanizmave të financimit.

Faza IV – Vlerësimi dhe optimizimi (2031–2035)

Faza e fundit përfaqëson kalimin nga implementimi drejt funksionimit të plotë të modelit të ri të qeverisjes territoriale.

Në këtë periudhë fokusi zhvendoset nga menaxhimi i tranzicionit drejt matjes së rezultateve dhe ndikimit të reformës. Institucionet përgjegjëse duhet të analizojnë nëse objektivat strategjike janë arritur, të vlerësojnë performancën e sistemit të financimit vendor, nivelin e autonomisë fiskale, cilësinë e shërbimeve publike dhe ndikimin e reformës në zhvillimin ekonomik e territorial.

Në fund të kësaj faze rekomandohet përgatitja e një **Raporti Kombëtar të Vlerësimit të Reformës**, i cili do të shërbejë si bazë për përmirësimet e mëtejshme të sistemit të qeverisjes vendore.

Tabela 28.2. Kalendari (roadmap) i implementimit të reformës.

Faza	Periudha	Objektivi kryesor	Produktet kryesore
I	2026–2027	Përgatitja	Paketa ligjore, strukturat e tranzicionit, inventari i aseteve
II	2027–2028	Implementimi	Transferimi i kompetencave, aseteve, personelit dhe sistemeve
III	2029–2030	Konsolidimi	Standardizimi i proceseve, zhvillimi i kapaciteteve, optimizimi institucional
IV	2031–2035	Vlerësimi	Matja e rezultateve, korrigjimet dhe raporti kombëtar i reformës

28.2 Kostot e tranzicionit dhe analiza kosto-përfitim

Reformat territoriale dhe administrative shoqërohen në mënyrë të pashmangshme me kosto financiare, administrative dhe organizative. Megjithatë, përvoja ndërkombëtare tregon se këto kosto janë kryesisht të përkohshme, ndërsa përfitimet që burojnë nga një organizim më efikas i qeverisjes kanë karakter afatgjatë dhe ndikojnë pozitivisht në zhvillimin ekonomik, cilësinë e shërbimeve publike dhe qëndrueshmërinë fiskale. Për këtë arsye, vlerësimi ekonomik i reformës nuk duhet të kufizohet në identifikimin e shpenzimeve të implementimit, por duhet të analizojë raportin ndërmjet kostove fillestare dhe përfitimeve që sistemi i ri institucional pritet të gjenerojë gjatë funksionimit të tij.

Në rastin e Shqipërisë, reforma e propozuar nuk përfaqëson vetëm një riorganizim administrativ, por një transformim të mënyrës së funksionimit të qeverisjes territoriale. Për rrjedhojë, kostot e tranzicionit duhet të konsiderohen si investime për modernizimin institucional të vendit dhe jo si shpenzime operative të zakonshme. Pikërisht kjo logjikë duhet të udhëheqë planifikimin financiar të procesit të implementimit.

28.2.1 Parimet e financimit të tranzicionit

Financimi i reformës duhet të mbështetet mbi katër parime themelore.

Së pari, **parimi i përkohshmërisë**, sipas të cilit kostot e tranzicionit financohen vetëm gjatë periudhës së implementimit dhe nuk krijojnë detyrime të përhershme për buxhetin e shtetit apo të njësisve të vetëqeverisjes vendore.

Së dyti, **parimi i neutralitetit fiskal**, që nënkupton se financimi i reformës nuk duhet të cenojë ofrimin normal të shërbimeve publike apo stabilitetin fiskal të bashkive.

Së treti, **parimi i bashkëfinancimit**, sipas të cilit kostot e reformës duhet të ndahen ndërmjet buxhetit të shtetit, pushtetit vendor dhe, kur është e mundur, partnerëve ndërkombëtarë, duke pasur parasysh se përfitimet e reformës shpërndahen në të gjithë sistemin e qeverisjes.

Së katërti, **parimi i transparencës**, që kërkon identifikimin e qartë të të gjitha kostove, burimeve të financimit dhe rezultateve të pritshme.

28.2.2 Kategoritë e kostove të tranzicionit

Kostot e tranzicionit mund të grupohen në gjashtë kategori kryesore.

a) Kostot institucionale

Këto lidhen me krijimin dhe funksionimin e strukturave të përkohshme të tranzicionit, përgatitjen e akteve nënligjore, asistencën teknike, konsultimet publike dhe koordinimin ndërinstitucional.

Megjithëse këto shpenzime janë relativisht të kufizuara në vlerë absolute, ato janë vendimtare për mbarëvajtjen e procesit të implementimit.

b) Kostot e burimeve njerëzore

Kjo kategori përfshin:

- trajnimin e administratës;
- programet e zhvillimit profesional;
- mobilitetin e personelit;
- harmonizimin e strukturave organizative;
- kostot e mundshme të riorganizimit administrativ.

Objekti nuk duhet të jetë reduktimi i administratës, por rritja e kapaciteteve profesionale dhe përshtatja e tyre me modelin e ri institucional.

c) Kostot e sistemeve digjitale

Transformimi institucional kërkon përshtatjen e sistemeve të informacionit, integrimin e regjistrave administrativë, zhvillimin e platformave të reja të raportimit dhe modernizimin e sistemeve të menaxhimit financiar.

Në kushtet e reformës së propozuar, kjo kategori përfaqëson një nga investimet më strategjike, pasi krijon bazën për rritjen e efikasitetit administrativ në afat të gjatë.

d) Kostot e transferimit të asetëve

Procesi i inventarizimit, rivlerësimit, regjistrimit dhe transferimit të pasurive publike kërkon burime financiare dhe administrative të konsiderueshme.

Në të njëjtën kategori përfshihen edhe kostot që lidhen me harmonizimin e kontratave ekzistuese, transferimin e detyrimeve dhe zgjidhjen e çështjeve juridike që mund të lindin gjatë procesit.

e) Kostot e komunikimit dhe pjesëmarrjes publike

Një reformë territoriale nuk mund të jetë e suksesshme pa mbështetje publike.

Për këtë arsye, rekomandohet financimi i një programi të dedikuar komunikimi, informimi dhe konsultimi me qytetarët, biznesin, organizatat e shoqërisë civile dhe institucionet akademike gjatë gjithë periudhës së implementimit.

f) Fondi i Tranzicionit

Për të shmangur financimin fragmentar të reformës, rekomandohet krijimi i një **Fondi Kombëtar të Tranzicionit**, i administruar nga qeveria qendrore dhe i dedikuar ekskluzivisht për financimin e kostove të implementimit.

Ky fond duhet të ketë karakter shumëvjeçar dhe të financojë:

- investimet në sistemet administrative;
- programet e zhvillimit të kapaciteteve;
- asistencën teknike për bashkitë;
- transformimin digjital;
- studimet dhe monitorimin e reformës.

28.2.3 Analiza kosto-përfitim

Vlerësimi ekonomik i reformës nuk duhet të fokusohet vetëm tek kostot fillestare, por tek ndikimi neto që reforma pritët të prodhojë në funksionimin e administratës publike dhe në zhvillimin ekonomik të vendit.

Në periudhën afatshkurtër, reforma do të shoqërohet me rritje të përkohshme të shpenzimeve publike, të lidhura me procesin e tranzicionit. Megjithatë, këto kosto pritët të kompensohen progresivisht nga përfitimet që burojnë nga rritja e efikasitetit institucionale, racionalizimi i proceseve administrative dhe përmirësimi i menaxhimit financiar.

Në periudhën afatmesme dhe afatgjatë priten përfitime të rëndësishme në disa drejtime.

Në planin institucional, modeli i ri pritët të reduktojë mbivendosjen e kompetencave, të qartësojë përgjegjësitë ndërmjet niveleve të qeverisjes dhe të rrisë cilësinë e vendimmarrjes.

Në planin financiar, reforma do të krijojë kushte për përdorim më racional të burimeve publike, rritje të autonomisë fiskale të bashkive, zgjerim të kapacitetit investues dhe ulje të kostove administrative përmes standardizimit të proceseve.

Në planin ekonomik, një organizim më efikas territorial dhe institucional pritet të përmirësojë klimën e investimeve, të rrisë aftësinë për të tërhequr fonde evropiane dhe të forcojë kapacitetin e rajoneve dhe bashkive për të planifikuar zhvillimin ekonomik.

Në planin social, qytetarët pritet të përfitojnë nga shërbime publike më cilësore, procedura më të thjeshta administrative dhe akses më të mirë në institucionet publike.

Për këto arsye, analiza e përgjithshme tregon se përfitimet afatgjata të reformës tejkalojnë ndjeshëm kostot e përkohshme të tranzicionit, duke e bërë reformën një investim strategjik për modernizimin e administratës publike shqiptare.

Tabela 28.3. Kategoritë kryesore të kostove dhe përfitimeve të reformës.

Kategoria	Afatshkurtër	Afatgjatë
Organizimi institucional	Kosto	Eficiencë administrative
Burimet njerëzore	Trajnime dhe riorganizim	Rritje e produktivitetit
Sistemet digjitale	Investime	Ulje e kostove operative
Financat vendore	Fond tranzicioni	Rritje e autonomisë fiskale
Shërbimet publike	Përshtatje organizative	Cilësi më e lartë e shërbimeve
Zhvillimi ekonomik	Investime fillestare	Rritje e konkurrueshmërisë territoriale

28.3 Rreziqet kryesore dhe masat zbutëse

Reformat territoriale dhe administrative janë procese me ndikim të gjerë institucional, financiar dhe social, të cilat shoqërohen në mënyrë të pashmangshme me pasiguri dhe rreziqe implementimi. Përvoja ndërkombëtare demonstroi se edhe reformat e konceptuara mirë mund të mos arrijnë rezultatet e pritshme nëse mungon një sistem i strukturuar për identifikimin, vlerësimin dhe menaxhimin e rreziqeve. Për këtë arsye, analiza e rrezikut nuk duhet të konsiderohet një ushtrim formal, por një komponent thelbësor i arkitekturës së implementimit të reformës.

Në kuadër të reformës, menaxhimi i rrezikut duhet të mbështetet në një qasje proaktive. Objektivi nuk është eliminimi i plotë i rreziqeve, gjë që praktikisht është e pamundur, por reduktimi i probabilitetit të materializimit të tyre dhe minimizimi i ndikimit që ato mund të kenë mbi realizimin e objektivave të reformës. Në këtë kuptim, menaxhimi i rrezikut duhet të jetë një proces i vazhdueshëm gjatë gjithë periudhës së tranzicionit dhe jo vetëm një analizë paraprake.

28.3.1 Rreziqet institucionale

Rreziku më i rëndësishëm lidhet me kapacitetin institucional për të menaxhuar një reformë me kompleksitet të lartë. Reforma prek një numër të madh institucionesh dhe kërkon koordinim të vazhdueshëm ndërmjet administratës qendrore, rajoneve, bashkive dhe institucioneve të tjera publike. Në mungesë të një koordinimi efektiv, ekziston rreziku i mbivendosjes së përgjegjësisë, vonesave në vendimmarrje dhe interpretimit të ndryshëm të kuadrit ligjor.

Ky rrezik mund të reduktohet përmes funksionimit të strukturave të dedikuara të tranzicionit, standardizimit të procedurave dhe raportimit periodik mbi ecurinë e reformës.

Njëkohësisht, rekomandohet që çdo institucion përgjegjës të hartojë një plan të brendshëm implementimi, të harmonizuar me planin kombëtar të tranzicionit.

28.3.2 Rreziqet financiare

Procesi i implementimit mund të shoqërohet me rritje të përkohshme të shpenzimeve publike, nënvlerësim të kostove reale të tranzicionit ose vonesa në sigurimin e burimeve financiare.

Ekziston gjithashtu rreziku që bashkitë me kapacitete më të kufizuara financiare të hasin vështirësi në përballimin e kostove të transformimit organizativ, investimeve digjitale dhe zhvillimit të kapaciteteve njerëzore.

Për të shmangur këto problematika rekomandohet:

- planifikim shumëvjeçar i kostove të tranzicionit;
- krijimi i Fondit Kombëtar të Tranzicionit;
- monitorim periodik i kostove;
- auditim financiar i procesit të implementimit.

Në të njëjtën kohë, rekomandohet që çdo transferim kompetencash të shoqërohet me transferimin përkatës të burimeve financiare, në përputhje me parimin “kompetenca ndjek financimin”.

28.3.3 Rreziqet administrative

Një nga rreziqet më të zakonshme në reforma të këtij lloji lidhet me rezistencën organizative ndaj ndryshimit.

Administrata publike mund të përjetojë pasiguri lidhur me strukturat e reja, përgjegjësitë, mobilitetin e personelit dhe procedurat e punës. Nëse ky proces nuk menaxhohet në mënyrë profesionale, ai mund të ndikojë negativisht në motivimin e stafit dhe në cilësinë e shërbimeve publike.

Për këtë arsye, tranzicioni duhet të shoqërohet me:

- komunikim të vazhdueshëm me administratën;
- programe trajnimi;
- udhëzues metodologjikë;
- asistencë teknike për institucionet zbatuese.

Në mënyrë të veçantë, rekomandohet që procesi të mbështetet mbi parimin e vazhdimësisë së marrëdhënieve të punës, duke garantuar stabilitet institucional gjatë gjithë periudhës së tranzicionit.

28.3.4 Rreziqet politike

Reformat territoriale kanë një dimension të rëndësishëm politik, pasi ato ndikojnë organizimin institucional të shtetit dhe shpërndarjen e kompetencave ndërmjet niveleve të qeverisjes.

Në mungesë të një konsensusi të gjerë institucional, ekziston rreziku që implementimi të ngadalësohet ose të pësojë ndryshime të vazhdueshme për shkak të cikleve politike.

Për këtë arsye, rekomandohet që reforma të mbështetet mbi një marrëveshje të gjerë ndërinstitucionale dhe të ndërtohet mbi objektiva afatgjata zhvillimore, duke shmangur perceptimin e saj si një iniciativë e lidhur me një mandat të caktuar politik.

Gjithashtu, progresi i reformës duhet të raportohet periodikisht në Kuvend, duke garantuar transparencë dhe mbështetje institucionale gjatë gjithë procesit të implementimit.

28.3.5 Rreziqet sociale dhe komunikimi publik

Çdo reformë territoriale krijon pritshmëri dhe pasiguri tek qytetarët, biznesi dhe administrata lokale.

Nëse procesi nuk shoqërohet me informacion të qartë dhe komunikim të vazhdueshëm, ekziston rreziku i krijimit të perceptimeve të gabuara, rezistencës lokale dhe uljes së besimit ndaj institucioneve publike.

Për këtë arsye rekomandohet hartimi dhe zbatimi i një **Strategjie Kombëtare të Komunikimit të Reformës**, e cila duhet të përfshijë:

- konsultime periodike me bashkitë;
- informim publik mbi fazat e implementimit;
- publikimin periodik të raporteve të progresit;
- platforma digjitale për informimin e qytetarëve;
- mekanizma për marrjen dhe trajtimin e komenteve të publikut.

Komunikimi duhet të konsiderohet pjesë integrale e implementimit dhe jo aktivitet mbështetës.

28.3.6 Matrica e menaxhimit të rrezikut

Për të siguruar monitorim sistematik të procesit, rekomandohet përdorimi i një matrice të unifikuar të menaxhimit të rrezikut.

Tabela 28.4. Matrica e unifikuar e menaxhimit të rrezikut.

Rreziku	Probabiliteti	Ndikimi	Niveli i rrezikut	Masa zbutëse
Vonesa në paketën ligjore	Mesatar	I lartë	I lartë	Planifikim legjislativ dhe monitorim periodik
Mungesë koordinimi institucional	Mesatar	I lartë	I lartë	Sekretariat Teknik dhe raportim i rregullt
Nënvlerësim i kostove	Mesatar	I lartë	I lartë	Fond Tranzicioni dhe rishikim periodik i buxhetit
Rezistencë administrative	Mesatar	Mesatar	Mesatar	Trajnim dhe komunikim institucional
Probleme në sistemet digjitale	I ulët	I lartë	Mesatar	Testim paraprak dhe implementim gradual
Perceptim negativ publik	Mesatar	Mesatar	Mesatar	Strategji komunikimi dhe konsultim publik

Matrica probabilitet-ndikim e gjashtë rreziqeve kryesore të zbatimit			
Ndikimi	I lartë	R5 Probleme në sistemet digjitale	R1 Vonesa në paketën ligjore R2 Mungesë koordinimi institucional R3 Nënvlërësim i kostove
	Mesatar		R4 Rezistencë administrative R6 Perceptim negativ publik
	I ulët		
		I ulët	Mesatar
		I lartë	
		Probabiliteti	

Figura 28.2. Pozicionimi i gjashtë rreziqeve kryesore të zbatimit në matricën probabilitet-ndikim, sipas vlerësimit të Tabelës 28.4.

Në konkluzion, analiza tregon se rreziqet që shoqërojnë reformën janë të menaxhueshme dhe nuk përbëjnë argument kundër realizimit të saj. Përkundrazi, identifikimi paraprak i tyre krijon mundësinë për ndërtimin e mekanizmave parandaluese që rrisin ndjeshëm probabilitetin e suksesit të implementimit.

Në këtë kuadër, menaxhimi i rrezikut duhet të konsiderohet pjesë integrale e qeverisjes së reformës dhe jo një aktivitet i veçantë administrativ. Monitorimi periodik, raportimi transparent dhe aftësia për të ndërhyrë në kohë ndaj problematikave të evidentuara do të jenë faktorët kryesorë që do të përcaktojnë suksesin e procesit të tranzicionit.

28.4 Monitorimi dhe vlerësimi pas reformës

Implementimi i një reforme territoriale nuk përfundon me miratimin e kuadrit ligjor apo me përfundimin formal të tranzicionit. Përkundrazi, përvoja ndërkombëtare tregon se faza më e rëndësishme fillon pikërisht pas hyrjes në funksion të modelit të ri institucional, kur bëhet e mundur të vlerësohet nëse ndryshimet e ndërmarra kanë prodhuar rezultatet e pritshme. Për këtë arsye, monitorimi dhe vlerësimi duhet të konsiderohen si komponentë të përhershëm të reformës dhe jo si procese të kufizuara vetëm gjatë periudhës së implementimit.

Në këtë kuadër, sistemi i monitorimit duhet të synojë dy objektiva kryesore. Së pari, të sigurojë informacion të besueshëm mbi progresin e zbatimit të reformës dhe realizimin e aktiviteteve të planifikuara. Së dyti, të vlerësojë në mënyrë objektive ndikimin e reformës në funksionimin e institucioneve, në autonominë financiare të pushtetit vendor dhe në cilësinë e shërbimeve të ofruara për qytetarët.

Për të përmbushur këto objektiva, propozohet krijimi i një **Kuadri Kombëtar të Monitorimit dhe Vlerësimit**, i cili duhet të funksionojë mbi parimet e transparencës, objektivitetit, krahasueshmërisë dhe përmirësimit të vazhdueshëm.

28.4.1 Sistemi i monitorimit

Monitorimi duhet të zhvillohet në mënyrë periodike gjatë gjithë ciklit të implementimit dhe të mbështetet mbi një sistem të standardizuar raportimi nga të gjitha institucionet përgjegjëse.

Çdo institucion duhet të raportojë jo vetëm mbi realizimin e aktiviteteve, por edhe mbi rezultatet e arritura, problematikat e evidentuara dhe masat korrigjuese të ndërmarra. Kjo qasje mundëson identifikimin e hershëm të devijimeve nga plani i tranzicionit dhe ndërhyrjen në kohë për korrigjimin e tyre.

Rekomandohet që raportimi të organizohet në tre nivele:

- **raportim tremujor**, mbi ecurinë e aktiviteteve të planit të tranzicionit;
- **raportim vjetor**, mbi realizimin e objektivave strategjikë;
- **vlerësim periodik** (çdo tre vjet), mbi efektet e reformës në sistemin e qeverisjes territoriale.

Ky sistem duhet të mbështetet nga platforma digjitale e monitorimit të reformës, e propozuar në nënkapitujt pararendës.

28.4.2 Indikatorët e performancës

Monitorimi duhet të bazohet mbi tregues të matshëm dhe të krahasueshëm në kohë. Për këtë arsye propozohet përdorimi i një sistemi indikatorësh që mbulon katër dimensionet kryesore të reformës.

a) Indikatorët institucionalë

Këta tregues matin funksionimin e arkitekturës së re të qeverisjes territoriale.

Shembuj:

- përqindja e kompetencave të transferuara sipas planit;
- niveli i përfundimit të tranzicionit institucional;
- koha mesatare e vendimmarrjes administrative;
- numri i procedurave të standardizuara.

b) Indikatorët financiarë

Këta tregues vlerësojnë ndikimin e reformës në qëndrueshmërinë financiare të pushtetit vendor.

Shembuj:

- niveli i autonomisë fiskale të bashkive;
- pesha e të ardhurave nga burimet e veta;
- niveli i investimeve kapitale;
- kapaciteti huamarrës;
- koha e pagesës së detyrimeve.

c) Indikatorët e shërbimeve publike

Objektivi kryesor i reformës është përmirësimi i shërbimeve ndaj qytetarëve.

Për këtë arsye duhet të monitorohen:

- koha e ofrimit të shërbimeve;
- mbulimi territorial i tyre;
- cilësia e shërbimeve;
- niveli i digjitalizimit;
- numri i procedurave të ofruara online.

d) Indikatorët e zhvillimit territorial

Reforma duhet të kontribuojë edhe në zhvillimin ekonomik e social.

Për këtë arsye rekomandohet monitorimi i:

- investimeve publike për banor;
- investimeve private;
- numrit të bizneseve aktive;
- punësimit;
- treguesve të zhvillimit rajonal.

28.4.3 Vlerësimi i reformës

Përveç monitorimit të vazhdueshëm, rekomandohet që reforma t'i nënshtrohet vlerësimeve të pavarura në momente kyçe të implementimit.

Propozohet zhvillimi i tre vlerësimeve kryesore.

Vlerësimi i ndërmjetëm

Pas përfundimit të Fazës II të tranzicionit duhet të realizohet një vlerësim i ndërmjetëm që analizon:

- progresin e implementimit;
- problematikat kryesore;
- nevojën për korrigjime.

Vlerësimi i konsolidimit

Në përfundim të Fazës III duhet të vlerësohet funksionimi i institucioneve të reja, efektiviteti i modelit financiar dhe ndikimi në kapacitetet administrative.

Vlerësimi përfundimtar

Në vitin 2035 rekomandohet përgatitja e **Raportit Kombëtar të Vlerësimit të Reformës**, i cili duhet të analizojë:

- realizimin e objektivave strategjikë;
- ndikimin ekonomik;
- ndikimin financiar;

- ndikimin institucional;
- ndikimin në cilësinë e jetës së qytetarëve.

Ky raport duhet t'i paraqitet Kuvendit dhe të publikohet për konsultim publik.

28.4.4 Përmirësimi i vazhdueshëm

Një nga mësimet kryesore të reformave evropiane është se reforma territoriale nuk duhet të konsiderohet proces i mbyllur.

Sistemi i ri duhet të ketë aftësinë të përshtatet me zhvillimet ekonomike, demografike dhe teknologjike.

Për këtë arsye propozohet që rezultatet e monitorimit dhe të vlerësimit të përdoren për:

- përmirësimin e legjislacionit;
- rishikimin e sistemit të financimit vendor;
- optimizimin e kompetencave;
- zhvillimin e kapaciteteve administrative;
- përditësimin periodik të strategjive kombëtare të decentralizimit.

Në këtë mënyrë, reforma nuk mbetet një ndërhyrje e vetme, por shndërrohet në një proces të vazhdueshëm modernizimi të qeverisjes territoriale.

Tabela 28.5. Sistemi i monitorimit dhe vlerësimit.

Dimensioni	Treguesit kryesorë	Frekuenca
Institucional	Kompetencat, strukturat, procedurat	Tremujore
Financiar	Autonomia fiskale, investimet, huamarrja	Vjetore
Shërbimet publike	Cilësia, koha, mbulimi	Vjetore
Zhvillimi territorial	Investimet, bizneset, punësimi	Vjetore
Reforma	Arritja e objektivave strategjike	Çdo 3 vjet

Në konkluzion, monitorimi dhe vlerësimi përbëjnë hallkën përmbyllëse të ciklit të implementimit të reformës dhe garantojnë që procesi i transformimit institucional të mbetet i orientuar drejt rezultateve. Një sistem i mirëprojektuar monitorimi nuk kufizohet në matjen e progresit administrativ, por krijon bazën për përmirësimin e vazhdueshëm të politikave publike dhe për rritjen e llogaridhënies ndaj qytetarëve.

Për këtë arsye, rekomandohet që monitorimi i reformës të institucionalizohet si pjesë e sistemit të qeverisjes territoriale edhe pas përfundimit të periudhës së tranzicionit, duke siguruar që modeli i ri të vazhdojë të evoluojë në përputhje me nevojat e zhvillimit ekonomik dhe social të vendit.



Anekse – Raporti Përfundimtar RAT 2.0

Ky vëllim anekset përmbledh materialin dokumentar e teknik që mbështet analizat e pjesëve I–VII të raportit: profilet e 61 bashkive sipas pesë kriterëve të vlerësimit (Aneksi A), hartën skematike të aksesit dhe matricën e distancave (Aneksi B), tabelat financiare (Aneksi C), metodologjinë e detajuar dhe burimet e të dhënave (Aneksi D) dhe glosarin e termave (Aneksi E). Të gjitha shifrat rrjedhin nga baza e të dhënave e administruar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar dhe përputhen me vlerat e cituara në pjesët përkatëse të raportit; aty ku materiali nuk është ende i disponueshëm, kjo shënohet shprehimisht.

Aneksi A. Profilet e bashkive sipas pesë kriterëve

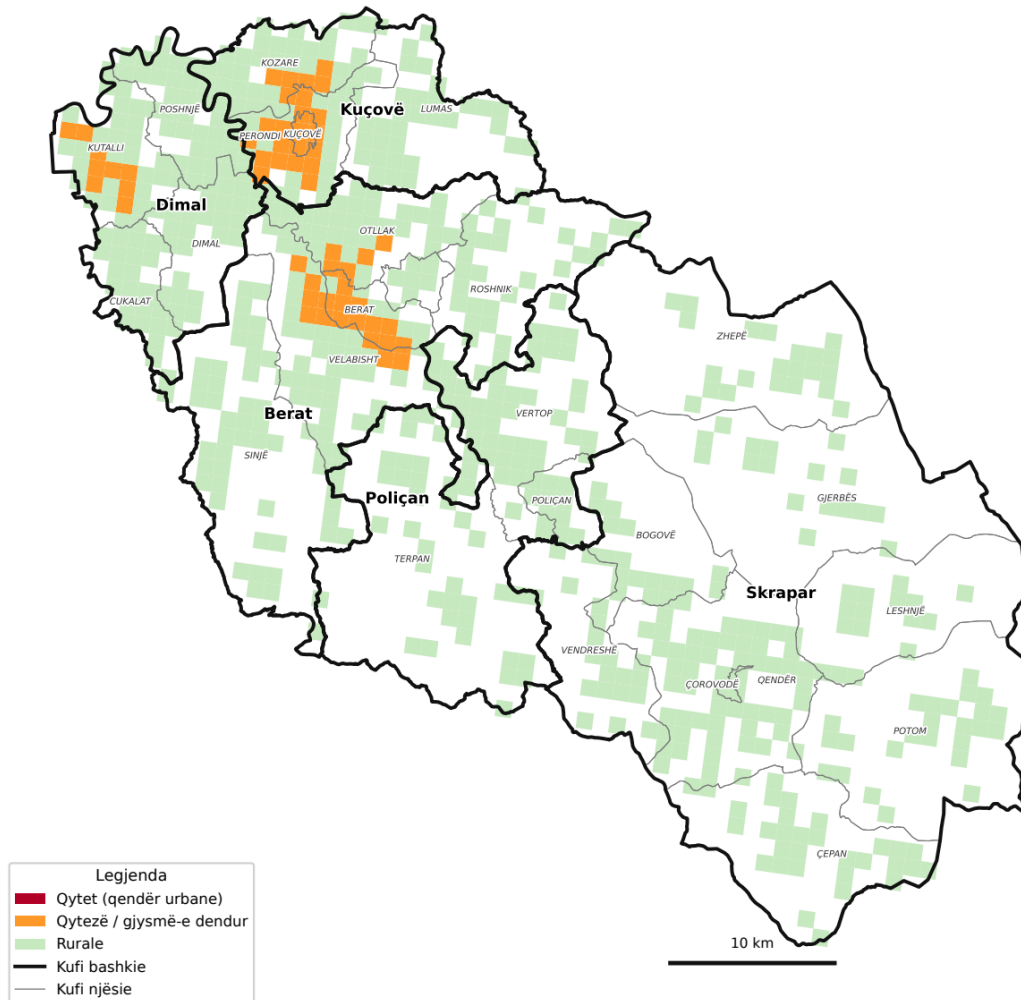
Ky aneks paraqet profilin e secilës prej 61 bashkive në dy formate plotësuese: fishat vizuale individuale, që përmbledhin me një pamje të vetme pesë tregues kryesorë të çdo bashkie, dhe tabelat përmbledhëse A.1–A.12 sipas qarqeve, që vendosin bashkitë e çdo qarku përballë njëra-tjetrës sipas pesë kriterëve të miratuara të vlerësimit (Pjesa III).

Fisha e çdo bashkie përmban pesë tregues: popullsinë banuese të Censit 2023 (kriteri demografik); autonominë fiskale: të ardhurat e veta si përqindje e të ardhurave totale, 2025 (kriteri financiar); numrin e ndërmarrjeve aktive për 1.000 banorë, 2023 (kriteri ekonomik); normën e urbanizimit sipas metodës DEGURBA (struktura urbane); dhe Indeks të Funksionalitetit të Bashkive (IFB, 0–100) si tregues përmbledhës të kapacitetit funksional. Në kokën e fishës shënohen qarku dhe njësi ankoruese brenda qarkut, së bashku me kohën rrugore drejt saj; për 12 bashkitë qendër qarku, që janë vetë ankoret parësore të qarqeve, shënohet “Ankore e qarkut”.

Fisha lexohet si vijon: çdo tregues paraqitet me një shirit horizontal të shkallëzuar kundrejt vlerës maksimale kombëtare (për treguesit në përqindje dhe për IFB-në, kundrejt shkallës 0–100), me vlerën numerike djathtas. Shiriti i gjelbër tregon se bashkia qëndron **mbi medianën kombëtare** të treguesit përkatës, ndërsa i kuqi se qëndron **nën të**. Shkalla e popullsisë është e prerë në 200.000 banorë; vetëm Tirana (598.176 banorë) e tejkalon këtë prag dhe mbart shënimin “Tirana jashtë shkallës”. Burimet: INSTAT, Censi 2023; të dhënat buxhetore 2025 dhe regjistri i ndërmarrjeve aktive 2023 të sistemit të indekseve bashkiake të Komisionit; matrica e distancave, 2026.

Qarku Berat

Qarku i BERAT — Intensiteti i banimit dhe struktura urbane (DEGURBA, Censi 2023)



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i BERAT

Popullsia (Censi 2023):
140.956 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
5 bashki · 25 njësi

Sipërfaqja:
1.800 km²

Dendësia:
78.3 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
2.627 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
53.1% (qytet 0.0% · qytezë 53.1% · rurale 46.9%)

Klasa DEGURBA:
Qytezë e periferi

Gini i shpërndarjes:
0.906

Territor bosh:
60.8%

Struktura moshore:
0-14: 13.0% · 15-64: 64.1% · 65+: 22.9%

Raporti i varësisë:
56.0

Indeksi i plakjes:
175.7

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km × kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Berat (DEGURBA, Censi 2023)

Berat		Qarku Berat Ankore e qarkut
Popullsia 2023		62.232
Autonomia fiskale (%)		27,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		35,7
Norma e urbanizimit (%)		72,2
IFB — Funksionaliteti (0-100)		63,8

Kuçovë		Qarku Berat Ankore: Berat - 28 min
Popullsia 2023		31.077
Autonomia fiskale (%)		23,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		26,7
Norma e urbanizimit (%)		71,3
IFB — Funksionaliteti (0-100)		64,9

Dimal		Qarku Berat Ankore: Kuçovë - 24 min
Popullsia 2023		28.135
Autonomia fiskale (%)		27,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		23,0
Norma e urbanizimit (%)		26,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		64,9

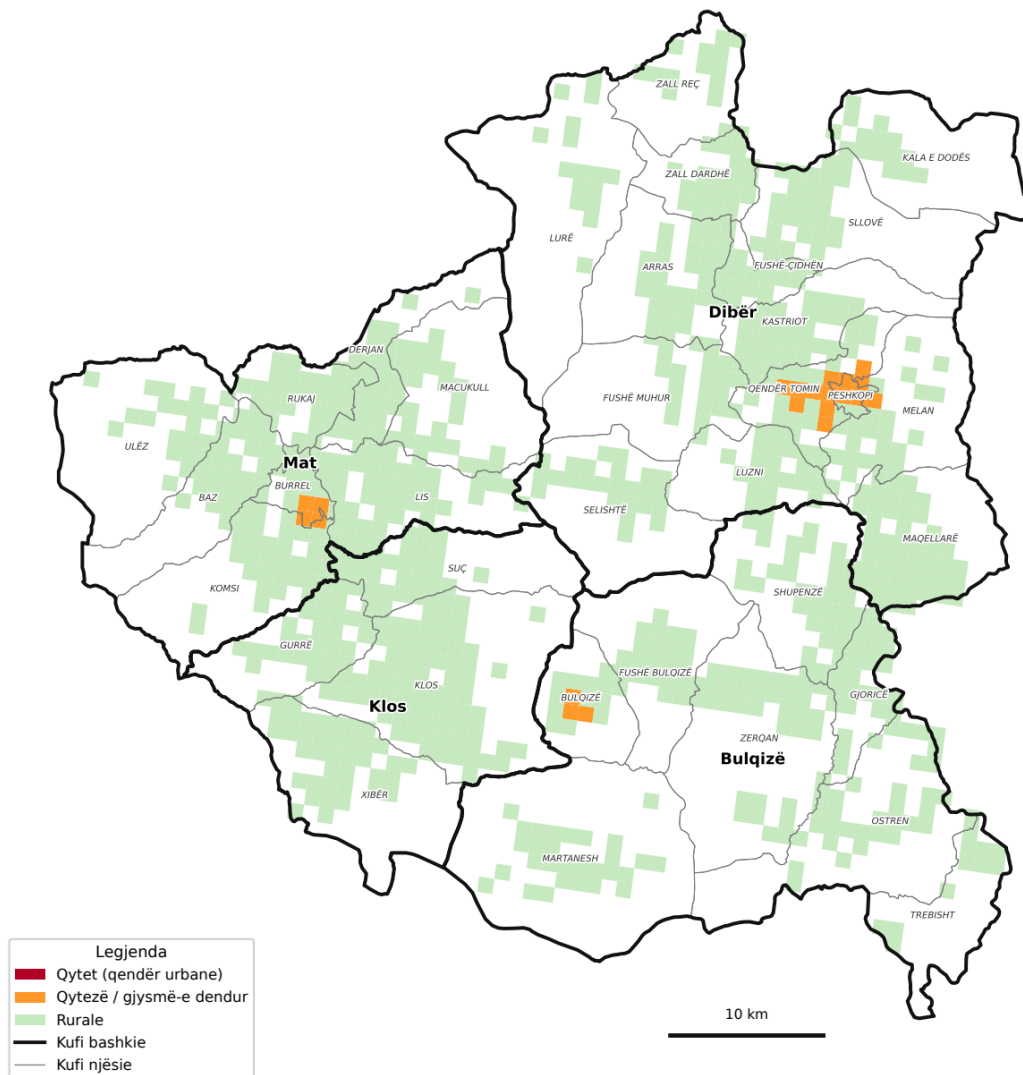
Skrapar		Qarku Berat Ankore: p.d.
Popullsia 2023		10.750
Autonomia fiskale (%)		12,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		18,2
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		48,2

Poliçan

Qarku Berat
Ankore: Berat · 39 min

Popullsia 2023		8.762
Autonomia fiskale (%)		19,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		17,2
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		52,7

Qarku Dibër



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i DIBËR

Popullsia (Censi 2023):
107.178 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
4 bashki · 35 njësi

Sipërfaqja:
2.467 km²

Dendësia:
43.4 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
1.311 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
32.4% (qytet 0.0% · qytezë 32.4% · rurale 67.6%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.885

Territor bosh:
62.3%

Struktura moshore:
0-14: 17.4% · 15-64: 65.9% · 65+: 16.7%

Raporti i varësisë:
51.8

Indeksi i plakjes:
95.6

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Dibër (DEGURBA, Censi 2023)

Dibër			Qarku Dibër Ankore e qarkut
Popullsia 2023			50.775
Autonomia fiskale (%)			7,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			19,5
Norma e urbanizimit (%)			38,7
IFB — Funksionaliteti (0-100)			48,6

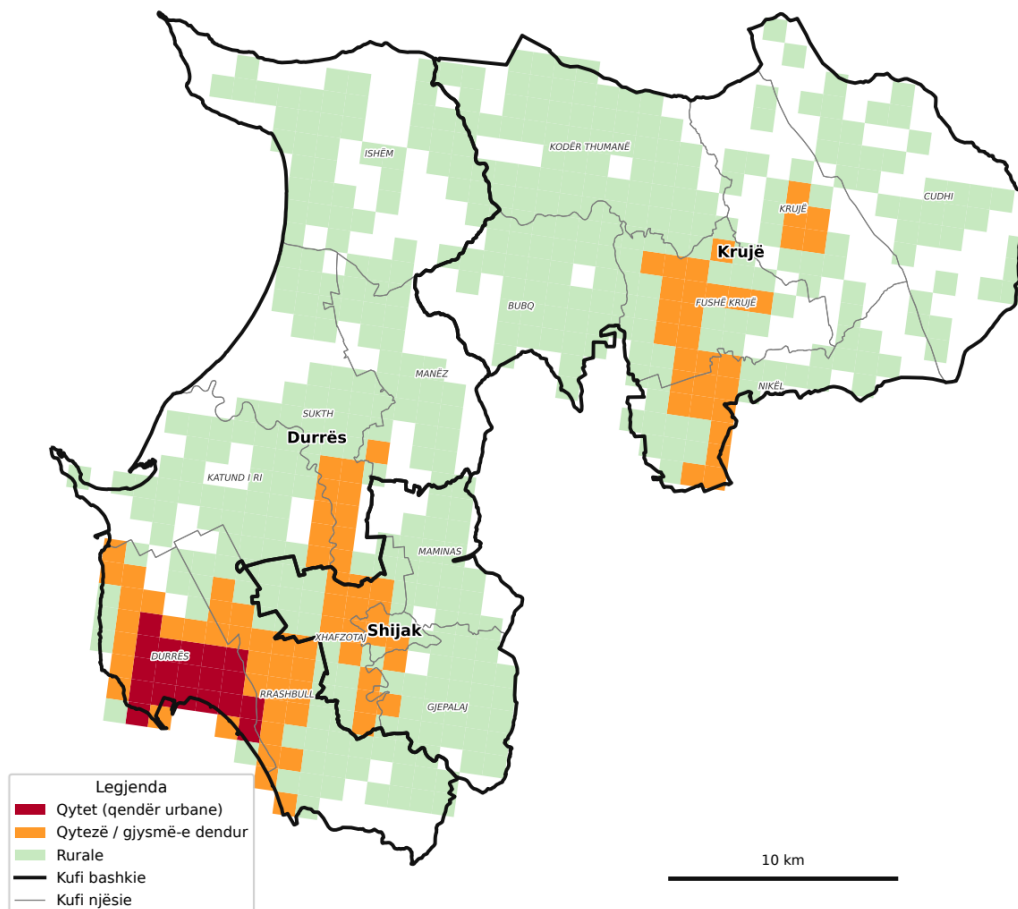
Bulqizë			Qarku Dibër Ankore: Mat · 47 min
Popullsia 2023			26.826
Autonomia fiskale (%)			7,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			20,7
Norma e urbanizimit (%)			25,5
IFB — Funksionaliteti (0-100)			60,9

Mat			Qarku Dibër Ankore: p.d.
Popullsia 2023			17.405
Autonomia fiskale (%)			11,3
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			31,1
Norma e urbanizimit (%)			47,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			54,3

Klos			Qarku Dibër Ankore: Mat · 24 min
Popullsia 2023			12.172
Autonomia fiskale (%)			5,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			10,9
Norma e urbanizimit (%)			0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			47,5

Qarku Durrës

Qarku i DURRËS — Intensiteti i banimit dhe struktura urbane (DEGURBA, Censi 2023)



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i DURRËS

Popullsia (Censi 2023):
226.863 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
3 bashki · 16 njësi

Sipërfaqja:
770 km²

Dendësia:
294.6 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
3.548 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
75.5% (qytet 40.6% · qytezë 34.9% · rurale 24.5%)

Klasa DEGURBA:
Qytezë e periferi

Gini i shpërndarjes:
0.820

Territor bosh:
29.6%

Struktura moshore:
0-14: 16.8% · 15-64: 65.2% · 65+: 18.1%

Raporti i varësisë:
53.4

Indeksi i plakjes:
107.9

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë. Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Durrës (DEGURBA, Censi 2023)

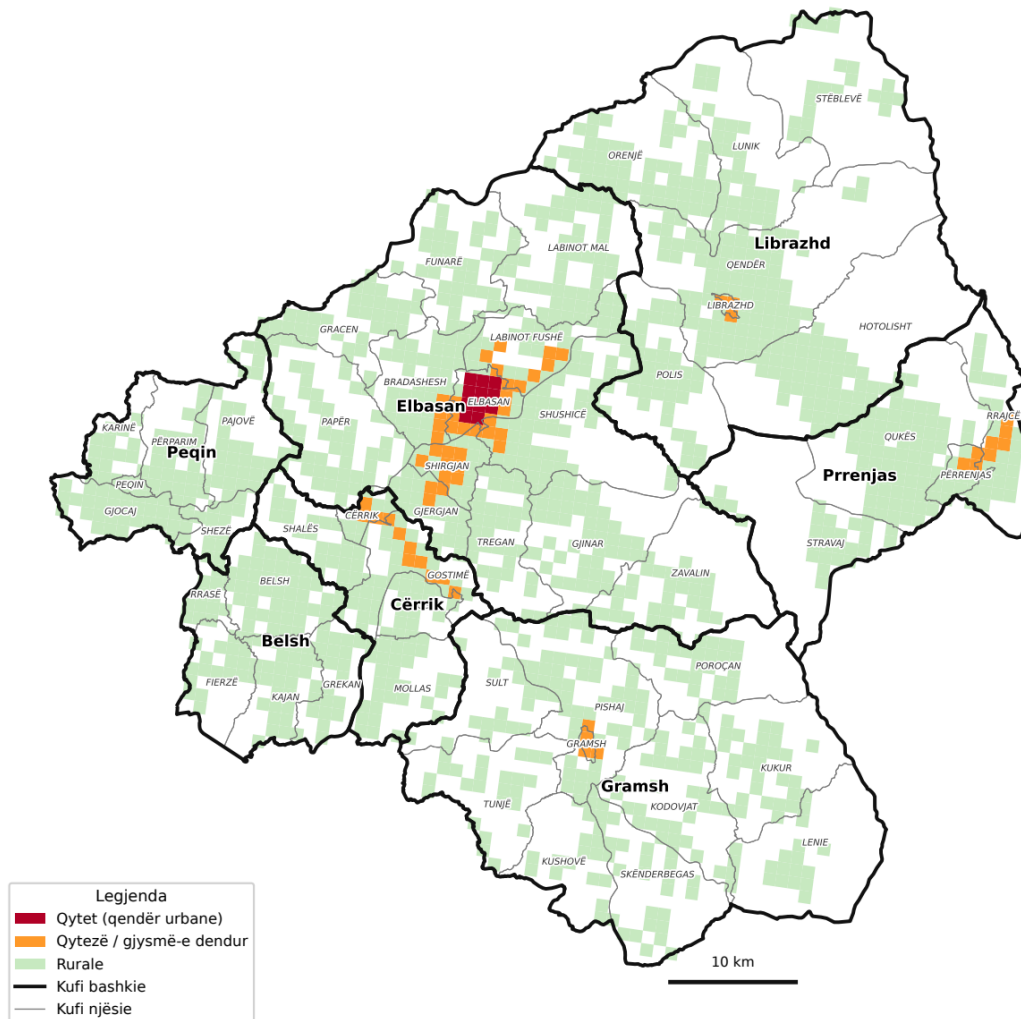
Durrës		Qarku Durrës Ankore e qarkut
Popullsia 2023		153.614
Autonomia fiskale (%)		54,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		68,8
Norma e urbanizimit (%)		84,5
IFB — Funksionaliteti (0-100)		87,2

Krujë		Qarku Durrës Ankore: p.d.
Popullsia 2023		51.191
Autonomia fiskale (%)		23,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		36,6
Norma e urbanizimit (%)		53,8
IFB — Funksionaliteti (0-100)		69,4

Shijak		Qarku Durrës Ankore: Durrës - 22 min
Popullsia 2023		22.058
Autonomia fiskale (%)		37,4
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		45,2
Norma e urbanizimit (%)		62,6
IFB — Funksionaliteti (0-100)		79,6

Qarku Elbasan

QARKU I ELBASAN — INTENSITETI I BANIMIT DHE STRUKTURA URBANE (DEGURBA, Censi 2023)



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i ELBASAN

Popullsia (Censi 2023):
232.580 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
7 bashki · 50 njësi

Sipërfaqja:
3.311 km²

Dendësia:
70.2 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
2.443 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
48.7% (qytet 26.3% · qytezë 22.5% · rurale 51.3%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.883

Territor bosh:
53.6%

Struktura moshore:
0-14: 15.3% · 15-64: 65.0% · 65+: 19.7%

Raporti i varësisë:
53.7

Indeksi i plakjes:
128.6

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Elbasan (DEGURBA, Censi 2023)

Elbasan			Qarku Elbasan Ankore e qarkut
Popullsia 2023			115.101
Autonomia fiskale (%)			23,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			41,7
Norma e urbanizimit (%)			71,2
IFB — Funksionaliteti (0-100)			67,5

Cërrik			Qarku Elbasan Ankore: Elbasan · 34 min
Popullsia 2023			25.163
Autonomia fiskale (%)			16,0
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			22,8
Norma e urbanizimit (%)			42,5
IFB — Funksionaliteti (0-100)			58,2

Librazhd			Qarku Elbasan Ankore: Elbasan · 38 min
Popullsia 2023			23.312
Autonomia fiskale (%)			12,0
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			28,1
Norma e urbanizimit (%)			29,1
IFB — Funksionaliteti (0-100)			63,1

Prrenjas			Qarku Elbasan Ankore: Librazhd · 38 min
Popullsia 2023			18.768
Autonomia fiskale (%)			9,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			19,0
Norma e urbanizimit (%)			35,5
IFB — Funksionaliteti (0-100)			56,6

Belsh

Qarku Elbasan
Ankore: Cërrik · 16 min

Popullsia 2023		17.123
Autonomia fiskale (%)		12,5
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		31,2
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		51,7

Peqin

Qarku Elbasan
Ankore: p.d.

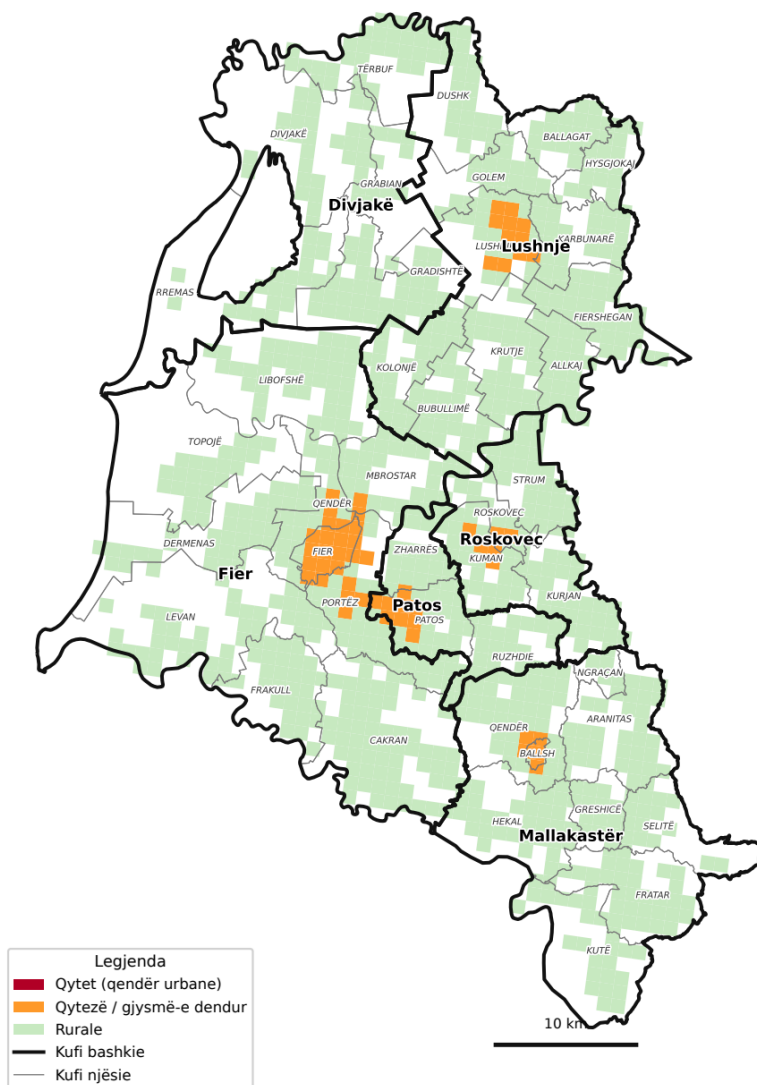
Popullsia 2023		16.580
Autonomia fiskale (%)		8,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		24,4
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		45,9

Gramsh

Qarku Elbasan
Ankore: p.d.

Popullsia 2023		16.533
Autonomia fiskale (%)		7,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		24,4
Norma e urbanizimit (%)		42,8
IFB — Funksionaliteti (0-100)		50,1

Qarku Fier



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i FIER

Popullsia (Censi 2023):
240.377 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
6 bashki · 42 njësi

Sipërfaqja:
1.839 km²

Dendësia:
130.7 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
2.887 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
43.7% (qytet 0.0% · qytezë 43.7% · rurale 56.3%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.825

Territor bosh:
39.9%

Struktura moshore:
0-14: 14.2% · 15-64: 62.2% · 65+: 23.6%

Raporti i varësisë:
60.7

Indeksi i plakjes:
166.6

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km × kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Fier (DEGURBA, Censi 2023)

Fier			Qarku Fier Ankore e qarkut
Popullsia 2023			101.963
Autonomia fiskale (%)			28,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			46,4
Norma e urbanizimit (%)			58,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			55,4

Lushnje			Qarku Fier Ankore: p.d.
Popullsia 2023			63.135
Autonomia fiskale (%)			22,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			44,4
Norma e urbanizimit (%)			39,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			65,0

Divjakë			Qarku Fier Ankore: Lushnje · 33 min
Popullsia 2023			24.882
Autonomia fiskale (%)			20,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			28,9
Norma e urbanizimit (%)			0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			59,4

Patos			Qarku Fier Ankore: Fier · 14 min
Popullsia 2023			18.227
Autonomia fiskale (%)			20,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			28,6
Norma e urbanizimit (%)			55,3
IFB — Funksionaliteti (0-100)			71,7

Roskovec

Qarku Fier
Ankore: Patos · 24 min

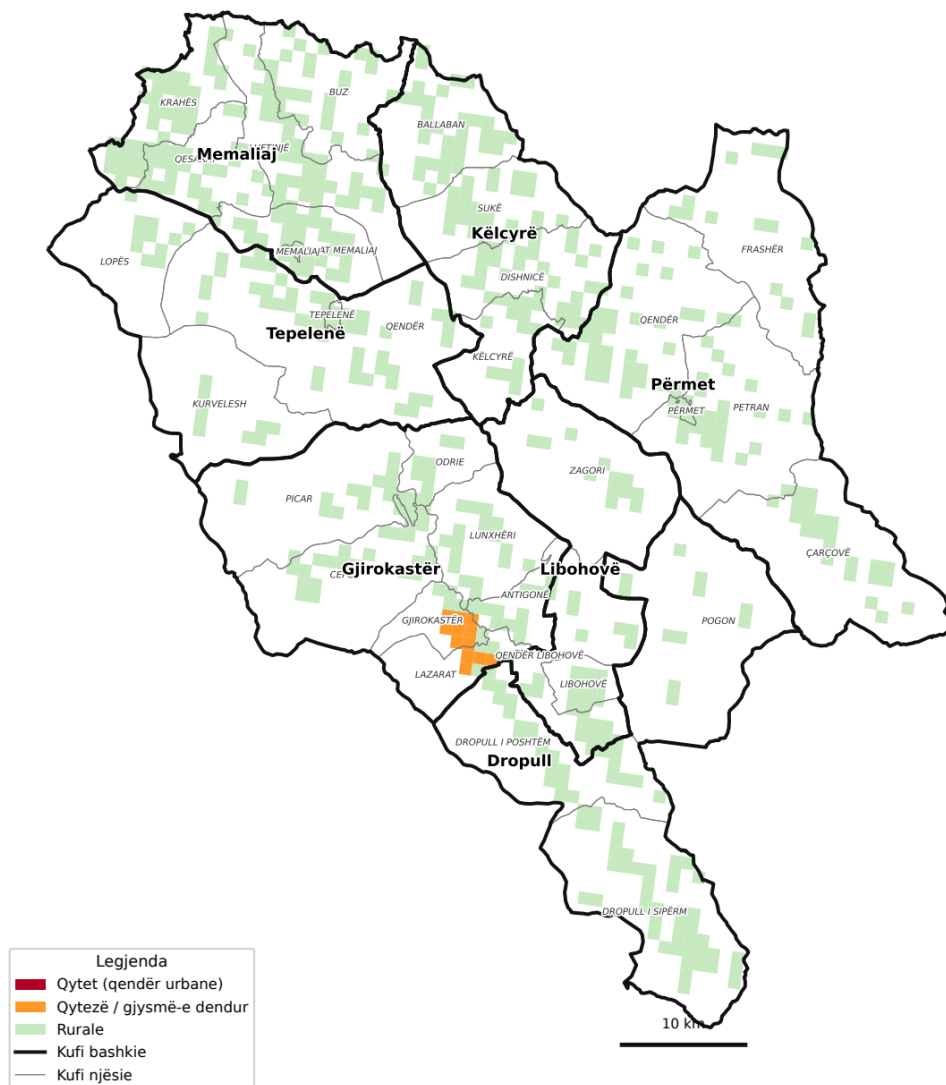
Popullsia 2023		16.332
Autonomia fiskale (%)		33,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		28,3
Norma e urbanizimit (%)		34,4
IFB — Funksionaliteti (0-100)		65,2

Mallakastër

Qarku Fier
Ankore: Patos · 30 min

Popullsia 2023		15.838
Autonomia fiskale (%)		15,6
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		27,9
Norma e urbanizimit (%)		34,9
IFB — Funksionaliteti (0-100)		50,4

Qarku Gjirokastrë



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i GJIROKASTËR

Popullsia (Censi 2023):
60.013 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
7 bashki · 32 njësi

Sipërfaqja:
2.876 km²

Dendësia:
20.9 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
1.556 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
29.7% (qytet 0.0% · qytezë 29.7% · rurale 70.3%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.947

Territor bosh:
77.5%

Struktura moshore:
0-14: 11.5% · 15-64: 60.6% · 65+: 27.9%

Raporti i varësisë:
65.1

Indeksi i plakjes:
242.5

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Gjirokastrë (DEGURBA, Censi 2023)

Gjirokastrë		Qarku Gjirokastrë Ankore e qarkut
Popullsia 2023		23,270
Autonomia fiskale (%)		27,6
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		56,3
Norma e urbanizimit (%)		76,4
IFB — Funksionaliteti (0-100)		70,3
Dropull		Qarku Gjirokastrë Ankore: Gjirokastrë · 30 min
Popullsia 2023		8,259
Autonomia fiskale (%)		21,2
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		23,4
Norma e urbanizimit (%)		0,1
IFB — Funksionaliteti (0-100)		52,1
Përmet		Qarku Gjirokastrë Ankore: Tepelenë · 56 min
Popullsia 2023		7,980
Autonomia fiskale (%)		14,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		50,0
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		55,6
Tepelenë		Qarku Gjirokastrë Ankore: Gjirokastrë · 36 min
Popullsia 2023		6,761
Autonomia fiskale (%)		16,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		48,2
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		32,6

Memaliaj

Qarku Gjirokastrë
Ankore: Tepelenë · 12 min

Popullsia 2023		6.578
Autonomia fiskale (%)		3,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		22,0
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		36,4

Këlcyre

Qarku Gjirokastrë
Ankore: Përmet · 24 min

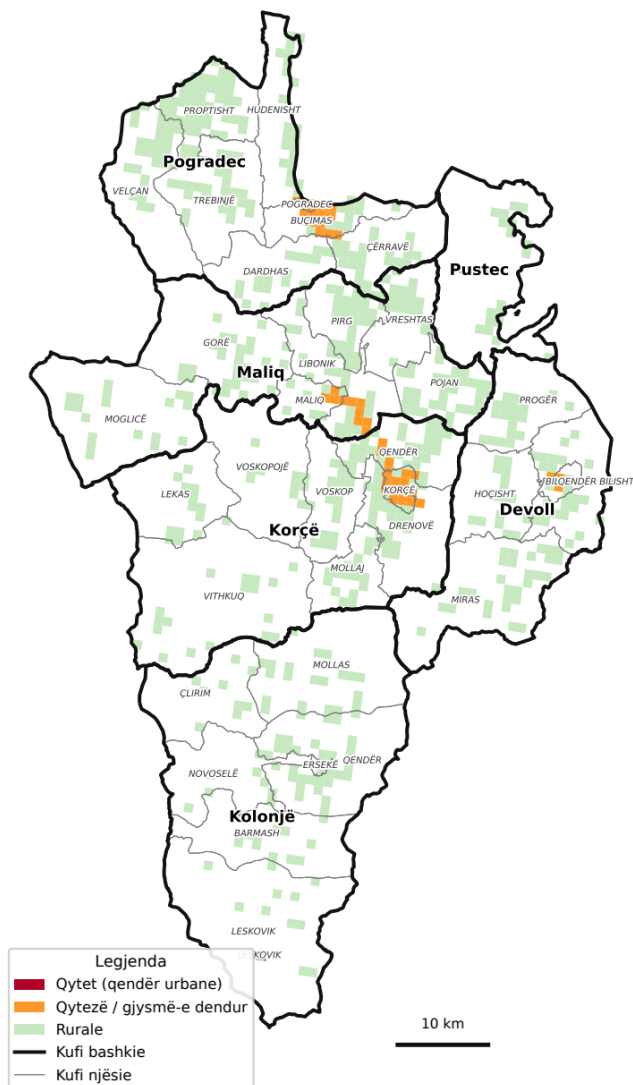
Popullsia 2023		4.400
Autonomia fiskale (%)		3,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		27,7
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		38,1

Libohovë

Qarku Gjirokastrë
Ankore: Dropull · 22 min

Popullsia 2023		2.765
Autonomia fiskale (%)		8,0
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		17,4
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		42,3

Qarku Korçë



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i KORÇË

Popullsia (Censi 2023):
173.091 banorë

Nr. bashkish / njësisih:
6 bashki · 37 njësi

Sipërfaqja:
3.577 km²

Dendësia:
48.4 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
2.907 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
51.6% (qytet 0.0% · qytezë 51.6% · rurale 48.4%)

Klasa DEGURBA:
Qytezë e periferi

Gini i shpërndarjes:
0.957

Territor bosh:
80.2%

Struktura moshore:
0-14: 13.7% · 15-64: 62.7% · 65+: 23.6%

Raporti i varësisë:
59.5

Indeksi i plakjes:
172.8

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Korçë (DEGURBA, Censi 2023)

Korçë			Qarku Korçë Ankore e qarkut
Popullsia 2023			60.754
Autonomia fiskale (%)			36,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			54,5
Norma e urbanizimit (%)			76,1
IFB — Funksionaliteti (0-100)			70,2

Pogradec			Qarku Korçë Ankore: Korçë · 50 min
Popullsia 2023			46.070
Autonomia fiskale (%)			22,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			35,2
Norma e urbanizimit (%)			59,1
IFB — Funksionaliteti (0-100)			49,3

Maliq			Qarku Korçë Ankore: Korçë · 19 min
Popullsia 2023			31.008
Autonomia fiskale (%)			11,5
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			17,1
Norma e urbanizimit (%)			26,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			49,7

Devoll			Qarku Korçë Ankore: Maliq · 40 min
Popullsia 2023			25.897
Autonomia fiskale (%)			20,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			19,0
Norma e urbanizimit (%)			29,2
IFB — Funksionaliteti (0-100)			59,0

Kolonjë

Qarku Korçë
Ankore: Korçë · 42 min

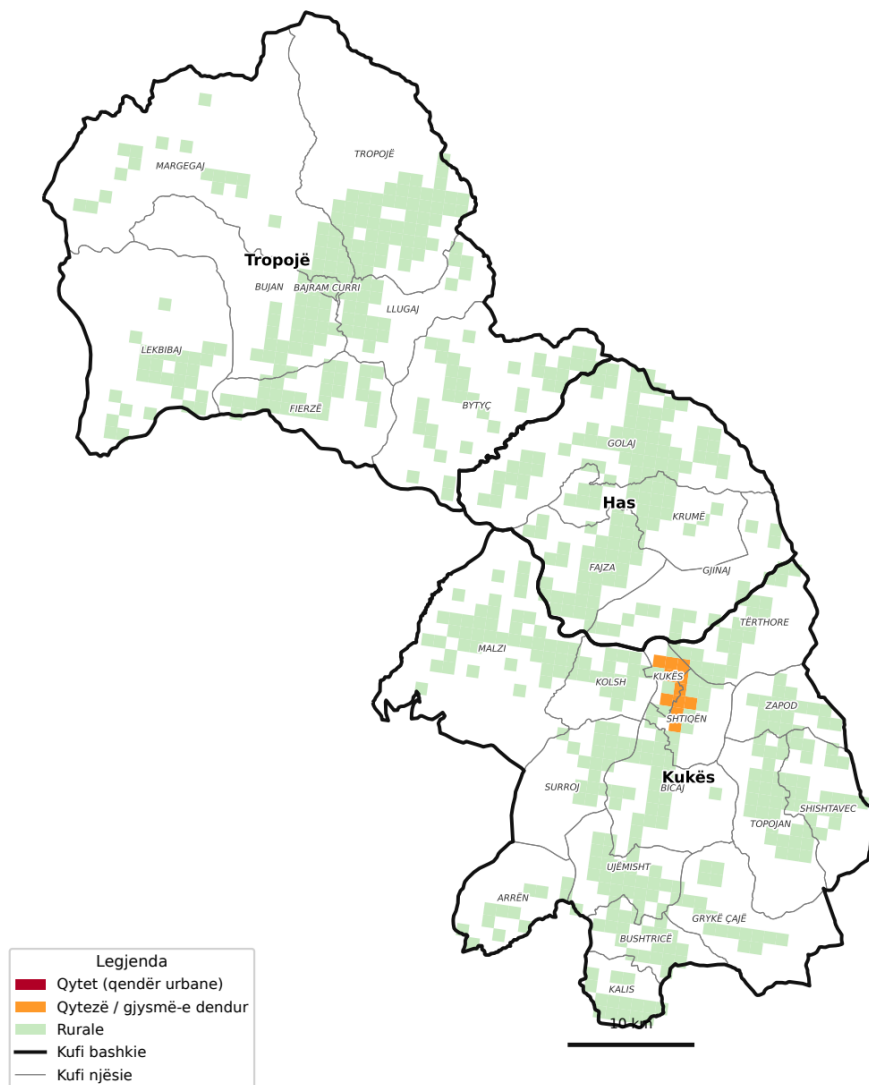
Popullsia 2023		7,519
Autonomia fiskale (%)		17,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		34,0
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		52,0

Pustec

Qarku Korçë
Ankore: Devoll · 49 min

Popullsia 2023		1.843
Autonomia fiskale (%)		5,3
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		15,2
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		0,0

Qarku Kukës



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i KUKËS

Popullsia (Censi 2023):
61.998 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
3 bashki · 27 njësi

Sipërfaqja:
2.391 km²

Dendësia:
25.9 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
1.793 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
27.3% (qytet 0.0% · qytezë 27.3% · rurale 72.7%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.915

Territor bosh:
70.7%

Struktura moshore:
0-14: 21.0% · 15-64: 65.9% · 65+: 13.1%

Raporti i varësisë:
51.7

Indeksi i plakjes:
62.7

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Kukës (DEGURBA, Censi 2023)

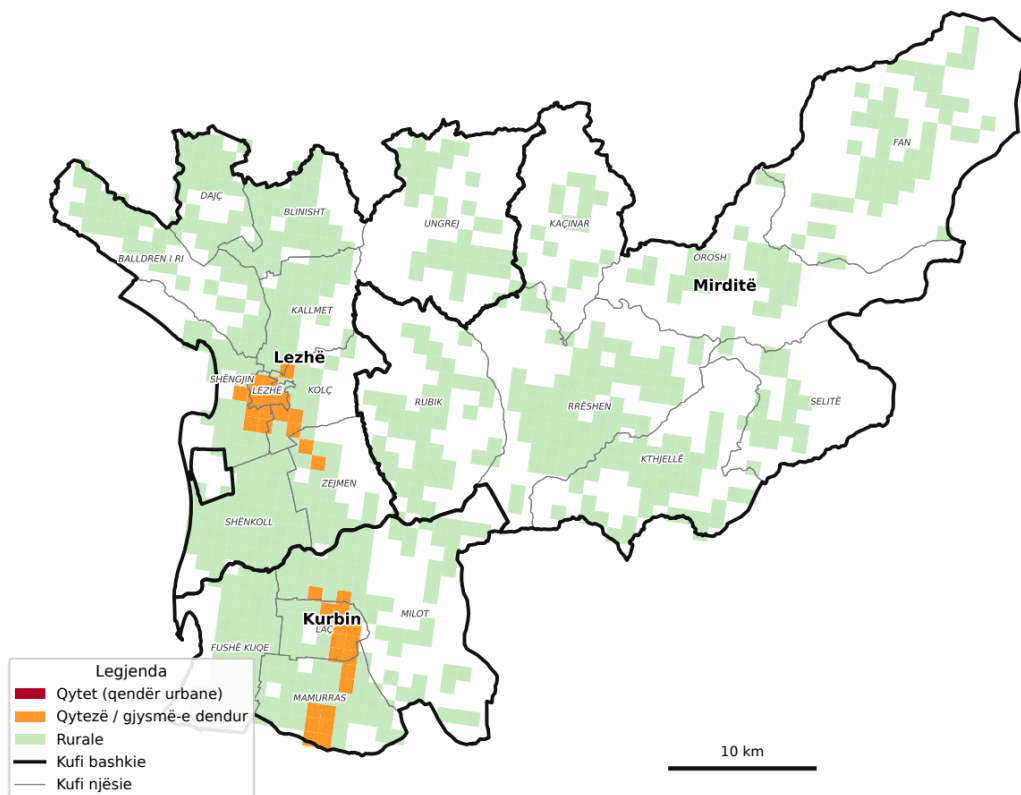
Kukës			Qarku Kukës Ankore e qarkut
Popullsia 2023			36.125
Autonomia fiskale (%)			8,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			24,1
Norma e urbanizimit (%)			46,7
IFB — Funksionaliteti (0-100)			37,3

Tropojë			Qarku Kukës Ankore: Kukës · 108 min
Popullsia 2023			14.189
Autonomia fiskale (%)			6,6
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			23,5
Norma e urbanizimit (%)			0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			36,5

Has			Qarku Kukës Ankore: Kukës · 47 min
Popullsia 2023			11.684
Autonomia fiskale (%)			2,9
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			17,5
Norma e urbanizimit (%)			0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			54,6

Qarku Lezhë

Qarku i LEZHË — Intensiteti i banimit dhe struktura urbane (DEGURBA, Censi 2023)



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i LEZHË

Popullsia (Censi 2023):
99.384 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
3 bashki · 21 njësi

Sipërfaqja:
1.649 km²

Dendësia:
60.3 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
1.472 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
40.6% (qytet 0.0% · qytezë 40.6% · rurale 59.4%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.884

Territor bosh:
54.3%

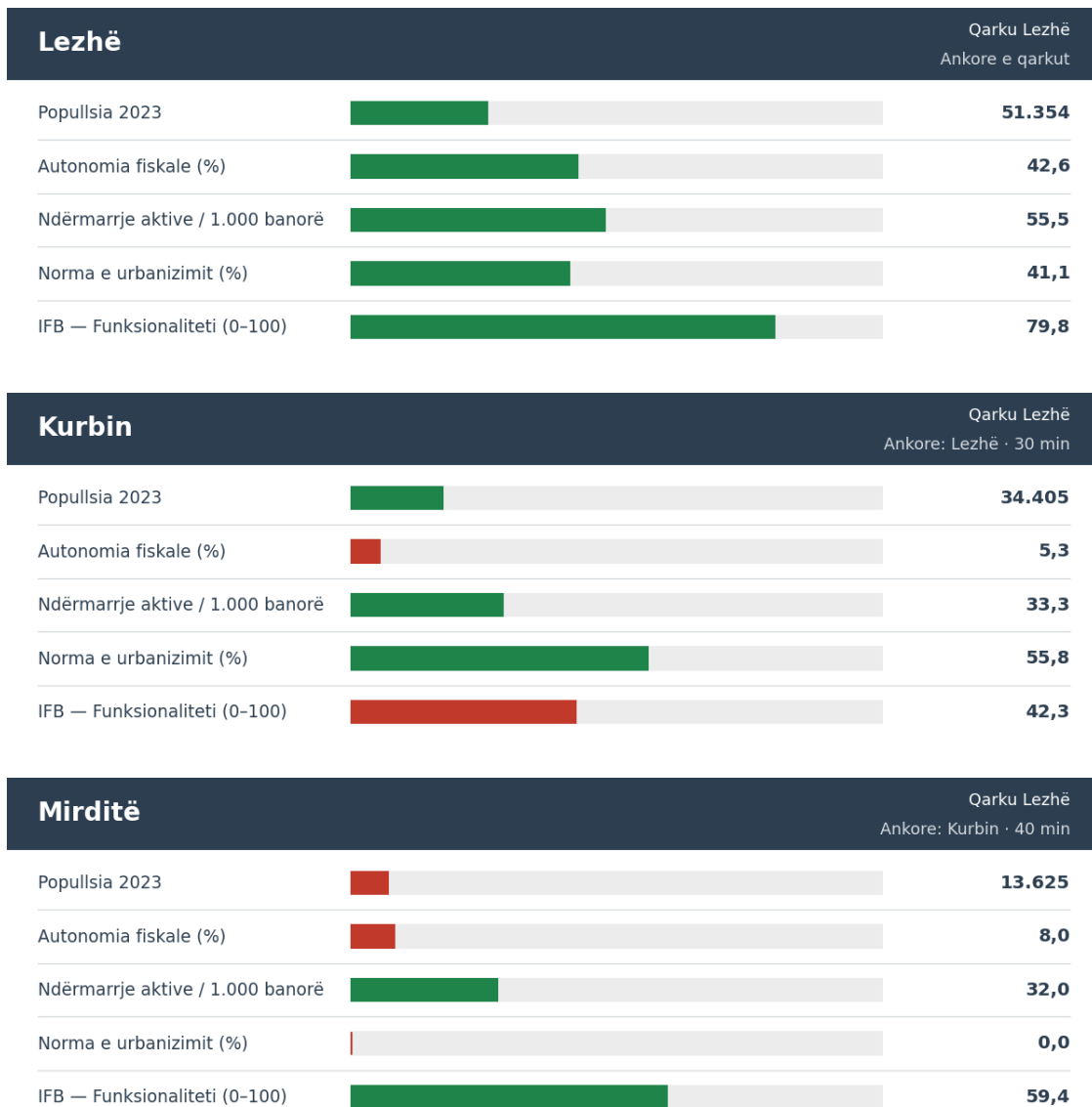
Struktura moshore:
0-14: 16.4% · 15-64: 63.9% · 65+: 19.7%

Raporti i varësisë:
56.5

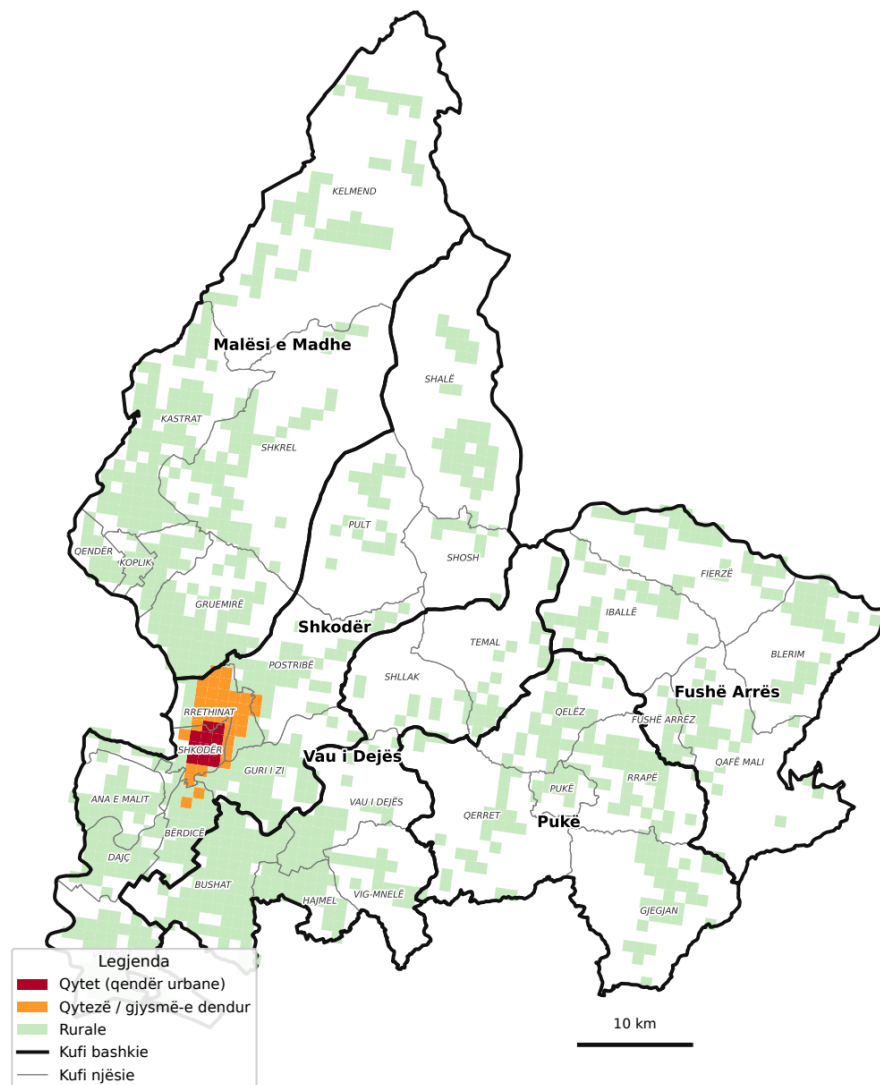
Indeksi i plakjes:
120.0

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Lezhë (DEGURBA, Censi 2023)



Qarku Shkodër



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i SHKODËR

Popullsia (Censi 2023):
154.479 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
5 bashki · 33 njësi

Sipërfaqja:
3.369 km²

Dendësia:
45.9 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
2.830 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
49.3% (qytet 36.6% · qytezë 12.7% · rurale 50.7%)

Klasa DEGURBA:
Rurale

Gini i shpërndarjes:
0.932

Territor bosh:
67.2%

Struktura moshore:
0-14: 15.3% · 15-64: 63.7% · 65+: 21.0%

Raporti i varësisë:
56.9

Indeksi i plakjes:
137.6

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Shkodër (DEGURBA, Censi 2023)

Shkodër		Qarku Shkodër Ankore e qarkut
Popullsia 2023		102.434
Autonomia fiskale (%)		34,0
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		50,3
Norma e urbanizimit (%)		74,2
IFB — Funksionaliteti (0-100)		77,1

Malësi e Madhe		Qarku Shkodër Ankore: Shkodër · 26 min
Popullsia 2023		21.684
Autonomia fiskale (%)		9,6
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		24,3
Norma e urbanizimit (%)		0,7
IFB — Funksionaliteti (0-100)		59,6

Vau i Dejës		Qarku Shkodër Ankore: Shkodër · 39 min
Popullsia 2023		19.261
Autonomia fiskale (%)		15,3
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		26,1
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		58,6

Pukë		Qarku Shkodër Ankore: Fushë Arrëz · 36 min
Popullsia 2023		6.222
Autonomia fiskale (%)		10,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		36,0
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)		44,2

Fushë-Arrëz

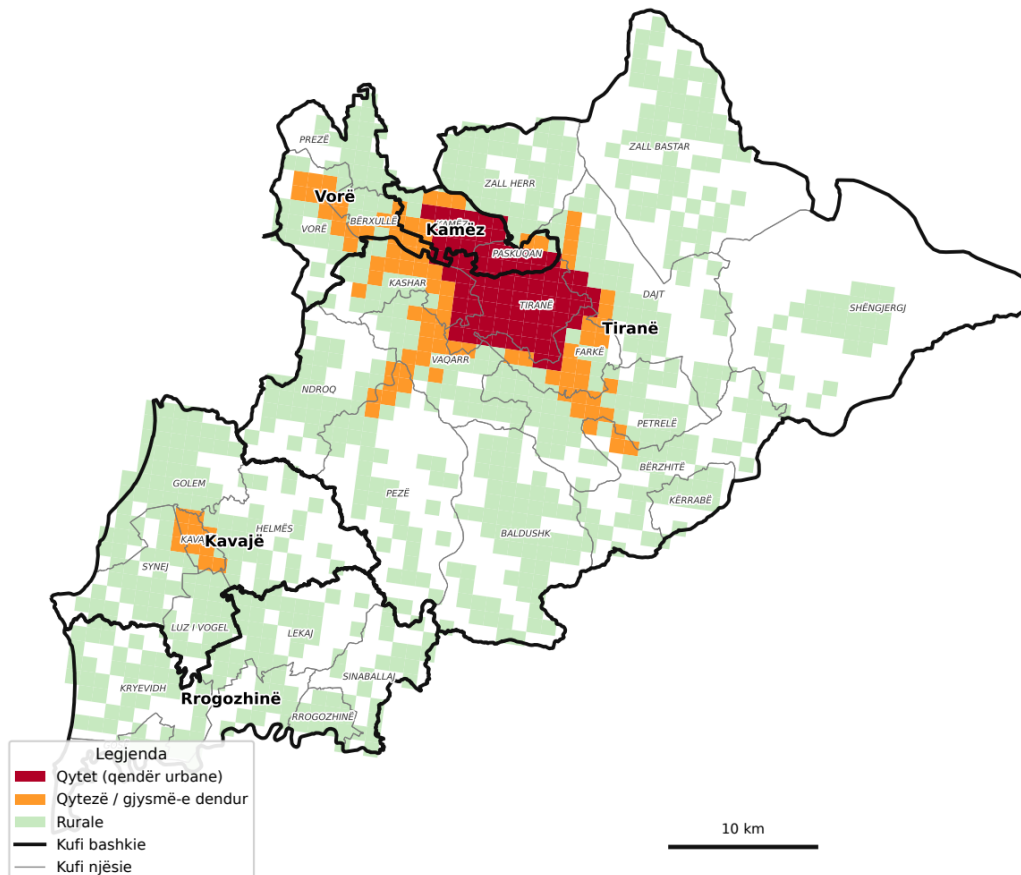
Qarku Shkodër

Ankore: Vau i Dejës · 92 min

Popullsia 2023		4.878
Autonomia fiskale (%)		14,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		17,0
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		34,2

Qarku Tiranë

Qarku i TIRANË — Intensiteti i banimit dhe struktura urbane (DEGURBA, Censi 2023)



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i TIRANË

Popullsia (Censi 2023):
758.513 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
5 bashki · 29 njësi

Sipërfaqja:
1.652 km²

Dendësia:
459.0 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
11.044 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
90.1% (qytet 79.7% · qytezë 10.4% · rurale 9.9%)

Klasa DEGURBA:
Qytet

Gini i shpërndarjes:
0.928

Territor bosh:
43.7%

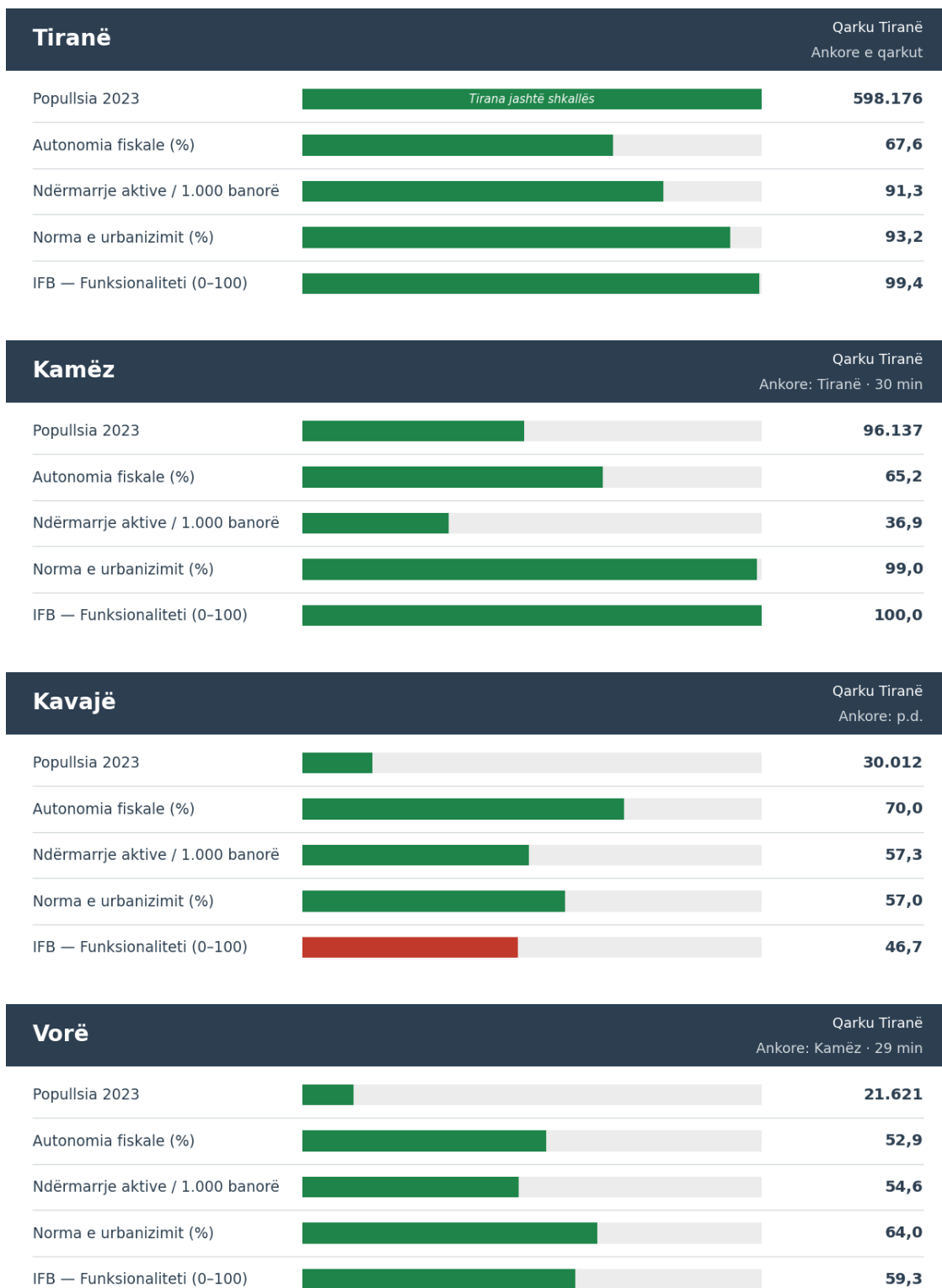
Struktura moshore:
0-14: 16.7% · 15-64: 67.1% · 65+: 16.2%

Raporti i varësisë:
49.1

Indeksi i plakjes:
97.3

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Tiranë (DEGURBA, Censi 2023)



Rrogozhinë

Qarku Tiranë
Ankore: Kavajë · 23 min

Popullsia 2023		12.567
Autonomia fiskale (%)		24,8
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		42,5
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		8,3

Qarku Vlorë



Të dhëna kyçe demografike — Qarku i Vlorë

Popullsia (Censi 2023):
146.681 banorë

Nr. bashkish / njësisë:
7 bashki · 26 njësi

Sipërfaqja:
2.676 km²

Dendësia:
54.8 banorë/km²

Dendësia e perceptuar:
3.544 banorë/km²

Norma e urbanizimit:
58.3% (qytet 37.1% · qytezë 21.2% · rurale 41.7%)

Klasa DEGURBA:
Qytezë e periferi

Gini i shpërndarjes:
0.946

Territor bosh:
71.4%

Struktura moshore:
0-14: 13.0% · 15-64: 60.7% · 65+: 26.2%

Raporti i varësisë:
64.7

Indeksi i plakjes:
201.3

Burimi: INSTAT, Censi i Popullsisë 2023 — rrjeti INSPIRE 1x1 km x kufijtë administrativë, Metoda DEGURBA (UN 2020).

Harta e intensitetit të banimit dhe strukturës urbane: Qarku Vlorë (DEGURBA, Censi 2023)

Vlorë			Qarku Vlorë Ankore e qarkut
Popullsia 2023			83.683
Autonomia fiskale (%)			61,2
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			76,6
Norma e urbanizimit (%)			81,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			74,2
Sarandë			Qarku Vlorë Ankore: p.d.
Popullsia 2023			22.613
Autonomia fiskale (%)			61,4
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			116,4
Norma e urbanizimit (%)			78,6
IFB — Funksionaliteti (0-100)			73,6
Finiq			Qarku Vlorë Ankore: Delvinë · 19 min
Popullsia 2023			11.413
Autonomia fiskale (%)			18,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			18,8
Norma e urbanizimit (%)			1,1
IFB — Funksionaliteti (0-100)			52,2
Selenicë			Qarku Vlorë Ankore: Vlorë · 39 min
Popullsia 2023			9.580
Autonomia fiskale (%)			16,1
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë			19,8
Norma e urbanizimit (%)			0,0
IFB — Funksionaliteti (0-100)			57,3

Himarë Qarku Vlorë Ankore: Sarandë · 92 min

Popullsia 2023		8.328
Autonomia fiskale (%)		90,4
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		90,9
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		90,9

Delvinë Qarku Vlorë Ankore: Sarandë · 29 min

Popullsia 2023		6.166
Autonomia fiskale (%)		9,7
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		27,6
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		38,6

Konispol Qarku Vlorë Ankore: Finiq · 48 min

Popullsia 2023		4.898
Autonomia fiskale (%)		15,5
Ndërmarrje aktive / 1.000 banorë		28,4
Norma e urbanizimit (%)		0,0
IFB — Funksionaliteti (0–100)		30,7

Pasqyra përmbledhëse tabelare (Tabelat A.1–A.12)

Tabelat e mëposhtme përmbledhin për çdo bashki, në një rresht të vetëm, treguesit sintetikë të pesë kriterëve të miratuara të vlerësimit (Pjesa III): popullsinë e Censit 2023 dhe Indeksin e Strukturës Demografike-Urbane (IMU) për kriterin demografik, Indeksin e Funksionalitetit të Bashkive (IFB) për kriterin financiar-funksional, Indeksin e Performancës Ekonomike (IPE) për kriterin ekonomik, si dhe njësinë ankoruese dhe kohën rrugore drejt saj për kriterin e distancës e të aksesit. Kriteri i pestë, kohezioni social-kulturor, nuk shprehet me tregues numerik; rastet e dokumentuara në raport (bashkitë me popullsi të përqendruar të pakicave kombëtare dhe kërkesat identitare të evidentuara në dëgjuesat publike) paraqiten si shënime në fund të tabelës së qarkut përkatës.

Tabelat organizohen sipas 12 qarqeve, me bashkitë të renditura sipas popullsisë. Të tre indekset lexohen në shkallën 0–100, të ndërtuar mbi 60 bashkitë pa Tiranën; Tirana, e projektuar mbi të njëjtën shkallë por jashtë normalizimit, i kalon 100 pikët në dy indekse (IPE 131,9; IMU 154,0), dëshmi e distancës strukturore të kryeqytetit nga pjesa tjetër e sistemit bashkiak. Njësia

ankoruese përkufizohet si bashkia më e afërt (në kohë udhëtimi) brenda qarkut që ka IMU më të lartë se vetë njësia; për 12 bashkitë qendër qarku, që janë vetë ankoret parësore të qarqeve, shënohet “- (ankore)”.

A.1 Qarku Berat

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ancoruese	Koha drejt ankores (min)
Berat	62.232	63,8	43,1	84,9	, (ankore)	-
Kuçovë	31.077	64,9	23,9	64,5	Berat	27,9
Dimal	28.135	64,9	43,7	43,1	Kuçovë	24,2
Skrapar	10.750	48,2	33,8	29,7	p.d.	p.d.
Poliçan	8.762	52,7	18,9	24,3	Berat	38,7

Tabela A.1. Profili i bashkive të Qarkut Berat sipas pesë kriterëve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Në dëgjesën publike të Qarkut Berat u evidentuan identitetet e veçanta krahinore të Poliçanit, Dimalit dhe Skraparit, së bashku me propozime për shqyrtimin e njësive rurale të veçanta.

A.2 Qarku Dibër

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ancoruese	Koha drejt ankores (min)
Dibër	50.775	48,6	37,3	64,6	, (ankore)	-
Bulqizë	26.826	60,9	41,8	48,0	Mat	46,7
Mat	17.405	54,3	51,2	50,9	p.d.	p.d.
Klos	12.172	47,5	33,4	24,5	Mat	23,5

Tabela A.2. Profili i bashkive të Qarkut Dibër sipas pesë kriterëve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Në dëgjesën publike të Qarkut Dibër, Golloborda u ngrit si çështje identiteti, gjuhe dhe përfaqësimi.

A.3 Qarku Durrës

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ancoruese	Koha drejt ankores (min)
Durrës	153.614	87,2	79,2	100,0	, (ankore)	-
Krujë	51.191	69,4	52,7	64,1	p.d.	p.d.
Shijak	22.058	79,6	84,9	51,6	Durrës	22,5

Tabela A.3. Profili i bashkive të Qarkut Durrës sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Në dëgjuesën publike të Qarkut Durrës u evidentua komuniteti boshnjak i zonës së Shijakut.

A.4 Qarku Elbasan

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Elbasan	115.101	67,5	57,6	92,5	, (ankore)	-
Cërrik	25.163	58,2	29,6	49,0	Elbasan	33,7
Librazhd	23.312	63,1	34,5	47,8	Elbasan	37,6
Prrenjas	18.768	56,6	27,9	45,4	Librazhd	38,2
Belsh	17.123	51,7	30,5	21,5	Cërrik	16,4
Peqin	16.580	45,9	44,6	26,8	p.d.	p.d.
Gramsh	16.533	50,1	42,2	51,6	p.d.	p.d.

Tabela A.4. Profili i bashkive të Qarkut Elbasan sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

A.5 Qarku Fier

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Fier	101.963	55,4	70,9	82,8	, (ankore)	-
Lushnjë	63.135	65,0	45,0	59,9	p.d.	p.d.
Divjakë	24.882	59,4	38,5	31,3	Lushnjë	32,6
Patos	18.227	71,7	72,3	50,2	Fier	13,9
Roskovec	16.332	65,2	20,0	37,3	Patos	23,9
Mallakastër	15.838	50,4	34,1	39,0	Patos	30,5

Tabela A.5. Profili i bashkive të Qarkut Fier sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

A.6 Qarku Gjirokastrë

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Gjirokastrë	23.270	70,3	81,5	70,3	, (ankore)	-
Dropull	8.259	52,1	48,9	17,4	Gjirokastrë	29,6
Përmet	7.980	55,6	45,1	24,5	Tepelenë	56,4
Tepelenë	6.761	32,6	68,8	24,8	Gjirokastrë	35,6

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Memaliaj	6.578	36,4	43,3	14,9	Tepelenë	12,3
Këlcyrë	4.400	38,1	14,0	12,7	Përmet	24,5
Libohovë	2.765	42,3	72,2	5,0	Dropull	21,7

Tabela A.6. Profili i bashkive të Qarkut Gjirokastrë sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Dropulli është një nga tri bashkitë me popullsi të përqendruar të pakicave kombëtare (pakica greke), sipas kuadrit të ligjit nr. 96/2017 “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare”.

A.7 Qarku Korçë

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Korçë	60.754	70,2	55,2	88,6	, (ankore)	-
Pogradec	46.070	49,3	25,3	74,4	Korçë	50,5
Maliq	31.008	49,7	26,2	49,4	Korçë	19,2
Devoll	25.897	59,0	20,2	48,1	Maliq	40,1
Kolonjë	7.519	52,0	29,7	20,9	Korçë	41,6
Pustec	1.843	0,0	0,0	0,0	Devoll	49,1

Tabela A.7. Profili i bashkive të Qarkut Korçë sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Pusteci është një nga tri bashkitë me popullsi të përqendruar të pakicave kombëtare (pakica maqedonase), sipas kuadrit të ligjit nr. 96/2017.

A.8 Qarku Kukës

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Kukës	36.125	37,3	41,3	67,9	, (ankore)	-
Tropojë	14.189	36,5	31,2	31,2	Kukës	107,8
Has	11.684	54,6	20,0	25,6	Kukës	46,6

Tabela A.8. Profili i bashkive të Qarkut Kukës sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Në dëgjesat publike u evidentuan identiteti i Hasit, i Lumës dhe i Tropojës, si dhe specifikat kufitare me Kosovën; ruajtja e Bashkisë Has u ngrit si kërkesë nga pjesëmarrësit, si bashki me tradita historike dhe profil identitar të fortë.

A.9 Qarku Lezhë

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Lezhë	51.354	79,8	55,5	59,9	, (ankore)	-
Kurbin	34.405	42,3	34,8	59,8	Lezhë	30,3
Mirditë	13.625	59,4	34,0	30,3	Kurbin	39,5

Tabela A.9. Profili i bashkive të Qarkut Lezhë sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

A.10 Qarku Shkodër

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Shkodër	102.434	77,1	47,9	91,3	, (ankore)	-
Malësi e Madhe	21.684	59,6	34,5	31,9	Shkodër	26,4
Vau i Dejës	19.261	58,6	41,8	29,1	Shkodër	38,9
Pukë	6.222	44,2	40,0	22,9	Fushë-Arrëz	36,2
Fushë-Arrëz	4.878	34,2	27,1	25,1	Vau i Dejës	92,4

Tabela A.10. Profili i bashkive të Qarkut Shkodër sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

A.11 Qarku Tiranë

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Tiranë	598.176	99,4	131,9	154,0	, (ankore)	-
Kamëz	96.137	100,0	44,8	86,9	Tiranë	29,6
Kavajë	30.012	46,7	57,2	58,0	p.d.	p.d.
Vorë	21.621	59,3	100,0	53,0	Kamëz	29,0
Rrogozhinë	12.567	8,3	46,3	24,5	Kavajë	22,8

Tabela A.11. Profili i bashkive të Qarkut Tiranë sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

A.12 Qarku Vlorë

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ankores (min)
Vlorë	83.683	74,2	74,5	94,1	, (ankore)	-

Bashkia	Popullsia 2023	IFB (0–100)	IPE (0–100)	IMU (0–100)	Njësia ankoruese	Koha drejt ancores (min)
Sarandë	22.613	73,6	72,4	71,5	p.d.	p.d.
Finiq	11.413	52,2	37,8	19,3	Delvinë	19,0
Selenicë	9.580	57,3	42,2	15,1	Vlorë	38,9
Himarë	8.328	90,9	58,0	11,5	Sarandë	91,8
Delvinë	6.166	38,6	26,3	19,6	Sarandë	29,2
Konispol	4.898	30,7	27,3	14,7	Finiq	48,0

Tabela A.12. Profili i bashkive të Qarkut Vlorë sipas pesë kritereve. Burimet: INSTAT, Censi 2023; sistemi i indekseve bashkiake të Komisionit (IFB, IPE, IMU), 2025; matrica e distancave, 2026.

Shënim kohezioni (Kriteri 5): Finiqi është një nga tri bashkitë me popullsi të përqendruar të pakicave kombëtare (pakica greke), sipas kuadrit të ligjit nr. 96/2017. Në dëgjuesën publike të Qarkut Vlorë u evidentuan komuniteti çam dhe komunitetet minoritare të Finiqit e të Konispolit; ruajtja e Bashkisë Konispol u ngrit si kërkesë nga pjesëmarrësit, si bashki me tradita historike dhe profil identitar të fortë.

Aneksi B. Harta skematike e aksesit dhe matrica e distancave

B.1 Harta skematike e rrjetit të matur

Harta e mëposhtme është ndërtuar drejtpërdrejt nga gjeometria e 1.865 itinerareve rrugore të matricës së distancave: çdo vijë e hollë gri është një itinerar i llogaritur mbi rrjetin rrugor real, ndërsa pikat shënojnë 61 qendrat bashkiake (me të kuqe dhe me emër: 12 bashkitë qendër qarku, njësitë ankoruese parësore). Mbivendosja e itinerareve rindërton në mënyrë skematike konturin e territorit dhe boshtet kryesore të lëvizjes; harta nuk është hartë zyrtare administrative dhe nuk paraqet kufij.

Rrjeti rrugor i matur dhe 61 qendrat bashkiake

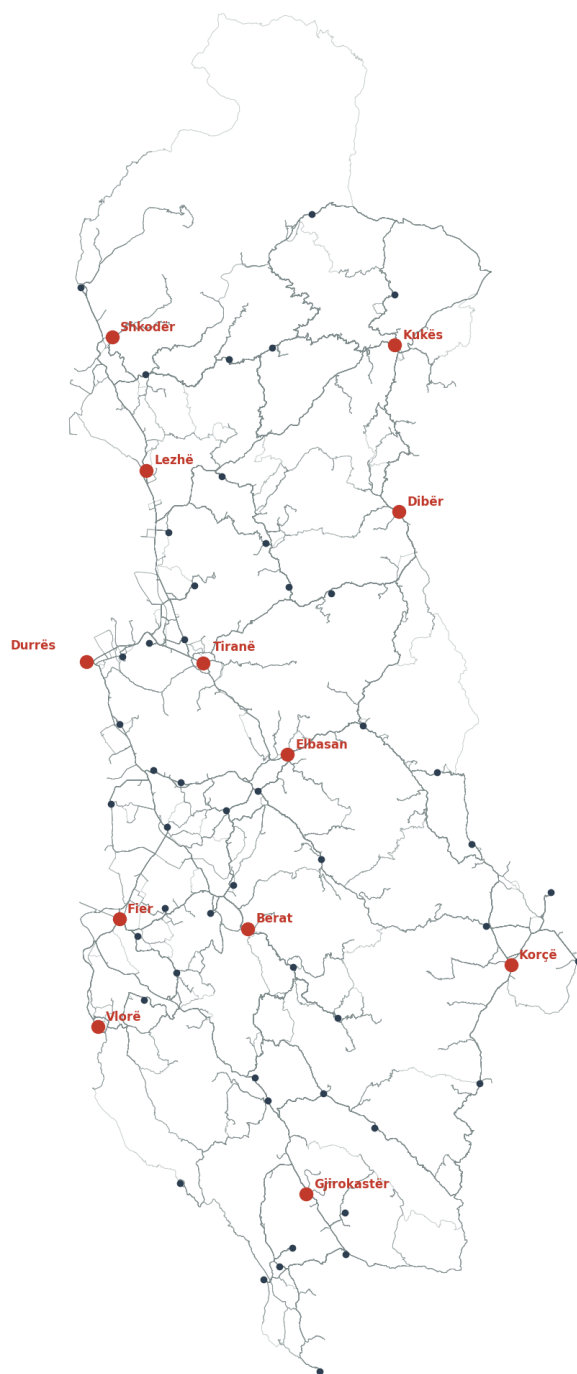


Figura B.1. Harta skematike e rrjetit rrugor të matur (1.865 itinerare) dhe e 61 qendrave bashkiake; me të kuqe, 12 qendrat e qarqeve. Burimi: matrica e distancave dhe e kohëve të udhëtimit, 2026; përpunim i Komisionit.

B.2 Matrica e distancave bashki–bashki sipas qarqeve

Matrica e distancave përmban 244 çifte të matura bashki–bashki. Pas njësimimit të drejtimeve (kur një çift është matur në të dy drejtimet, mbahet drejtimi me kohën më të shkurtër), 83 çifte unike lidhin bashki të të njëjtit qark; ato paraqiten më poshtë, të renditura sipas kohës së udhëtimit. Kohët janë kohë teorike udhëtimi me automjet, pa trafik dhe pa kushte sezonale.

B.2.1 Qarku Berat

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Dimal	Kuçovë	11,6	24,2
Berat	Kuçovë	16,6	27,1
Dimal	Berat	20,0	37,4
Poliçan	Berat	23,1	38,7
Skrapar	Poliçan	30,1	62,9
Poliçan	Kuçovë	39,3	64,1
Poliçan	Dimal	42,1	74,6

Tabela B.1. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Berat. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.2 Qarku Dibër

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Mat	Klos	17,8	23,2
Bulqizë	Klos	18,5	24,0
Bulqizë	Mat	36,0	46,7
Bulqizë	Dibër	44,0	55,4
Dibër	Klos	60,2	74,8
Dibër	Mat	77,8	97,5

Tabela B.2. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Dibër. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.3 Qarku Durrës

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Durrës	Shijak	11,7	21,9

Tabela B.3. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Durrës. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.4 Qarku Elbasan

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Belsh	Cërrik	12,0	16,4
Cërrik	Peqin	24,1	29,3
Elbasan	Cërrik	21,4	30,2
Peqin	Belsh	24,5	36,3
Librazhd	Elbasan	25,2	37,6
Librazhd	Prrenjas	28,8	38,1
Gramsh	Cërrik	27,7	39,8
Elbasan	Belsh	30,2	40,4
Gramsh	Belsh	39,2	54,2
Librazhd	Cërrik	40,0	62,6
Elbasan	Gramsh	48,9	68,4
Prrenjas	Elbasan	53,1	72,5
Prrenjas	Gramsh	95,5	133,8

Tabela B.4. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Elbasan. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.5 Qarku Fier

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Fier	Patos	7,4	13,4
Patos	Roskovec	14,8	23,8
Fier	Roskovec	17,5	30,2
Patos	Mallakastër	19,4	30,3
Divjakë	Lushnjë	20,2	32,6
Fier	Mallakastër	26,0	42,2
Roskovec	Mallakastër	33,4	52,8

Tabela B.5. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Fier. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.6 Qarku Gjirokastrë

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Memaliaj	Tepelenë	8,4	12,3
Libohovë	Dropull	16,5	21,7

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Përmet	Këlcyrë	18,4	23,5
Gjirokastër	Dropull	21,6	27,4
Gjirokastër	Libohovë	20,7	31,0
Këlcyrë	Tepelenë	23,4	32,9
Tepelenë	Gjirokastër	29,5	35,6
Këlcyrë	Memaliaj	31,2	40,7
Përmet	Tepelenë	41,9	56,4
Përmet	Gjirokastër	60,3	77,7
Përmet	Libohovë	79,2	100,1

Tabela B.6. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Gjirokastër. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.7 Qarku Korçë

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Maliq	Korçë	12,8	19,2
Korçë	Devoll	27,3	35,0
Maliq	Pogradec	27,6	35,3
Maliq	Devoll	31,0	39,2
Kolonjë	Korçë	36,8	41,6
Devoll	Pustec	30,1	48,0
Pogradec	Korçë	38,9	50,5
Korçë	Pustec	27,5	52,7
Maliq	Pustec	31,2	56,9
Kolonjë	Maliq	49,6	57,2
Kolonjë	Devoll	64,8	74,7
Pogradec	Pustec	57,3	88,4

Tabela B.7. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Korçë. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.8 Qarku Kukës

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Has	Kukës	29,4	46,6
Tropojë	Has	54,6	78,1
Tropojë	Kukës	100,0	107,8

Tabela B.8. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Kukës. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.9 Qarku Lezhë

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Kurbini	Lezhë	19,7	30,3
Mirditë	Kurbini	37,0	39,5
Mirditë	Lezhë	44,8	52,6

Tabela B.9. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Lezhë. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.10 Qarku Shkodër

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Shkodër	Malësi e Madhe	17,5	25,6
Fushë-Arrëz	Pukë	20,6	35,9
Vau i Dejës	Shkodër	22,6	38,9
Malësi e Madhe	Vau i Dejës	40,0	53,3
Pukë	Vau i Dejës	38,2	61,2
Fushë-Arrëz	Vau i Dejës	57,9	92,4
Pukë	Shkodër	60,8	99,8
Malësi e Madhe	Pukë	78,2	115,6

Tabela B.10. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Shkodër. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.11 Qarku Tiranë

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Kavajë	Rrogozhinë	17,9	22,8
Vorë	Kamëz	12,8	29,0
Kamëz	Tiranë	9,7	29,6
Vorë	Tiranë	16,0	32,7

Tabela B.11. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Tiranë. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.2.12 Qarku Vlorë

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Finiq	Delvinë	9,6	19,0
Finiq	Sarandë	11,3	21,1

Origjina	Destinacioni	Distanca rrugore (km)	Koha (min)
Delvinë	Sarandë	16,7	29,2
Selenicë	Vlorë	27,6	38,9
Konispol	Finiq	38,0	48,0
Konispol	Sarandë	39,0	57,2
Konispol	Delvinë	47,0	65,0
Himarë	Sarandë	54,9	91,8

Tabela B.12. Çiftet e matura bashki–bashki brenda Qarkut Vlorë. Burimi: matrica e distancave, 2026.

B.3 Njësitë administrative më të izoluara

Nga 312 njësitë administrative jo-qendër të mbuluara nga matrica, tabela e mëposhtme rendit 15 njësitë me kohën më të gjatë të udhëtimit drejt qendrës bashkiake më të afërt të matur. Destinacioni i treguar është qendra bashkiake më e afërt në kohë udhëtimi sipas matricës; përkatësia administrative e njësisë nuk është pjesë e të dhënave të matricës dhe destinacioni më i afërt mund të mos përkojë me bashkinë së cilës i përket njësia. Për kontekst demografik, tabela jep edhe popullsinë banuese të secilës njësi sipas Censit 2023.

Njësia administrative	Popullsia 2023	Destinacioni më i afërt (qendër bashkie)	Koha (min)	Distanca rrugore (km)
Iballë	577	Pukë	191,1	38,3
Shosh	90	Vau i Dejës	158,9	52,9
Shalë	584	Malësi e Madhe	128,9	65,4
Zall Reç	335	Dibër	118,9	31,6
Zhepë	508	Poliçan	117,8	40,9
Lurë	501	Dibër	108,7	39,6
Ujëmisht	1.136	Kukës	106,3	34,0
Grykë Çajë	933	Kukës	105,3	38,5
Lenie	486	Gramsh	103,6	38,0
Frashër	144	Kolonjë	103,2	28,8
Arrën	187	Kukës	98,6	48,1
Bushticë	548	Kukës	96,4	38,5
Pogon	440	Dropull	92,2	51,8
Temal	386	Vau i Dejës	91,1	37,1
Pult	245	Shkodër	90,0	32,7

Tabela B.13. Pesëmbëdhjetë njësitë administrative më të izoluara sipas kohës rrugore drejt qendrës bashkiake më të afërt të matur. Burimet: matrica e distancave, 2026; INSTAT, Censi 2023 (popullsia në nivel njësie administrative); përpunim i Komisionit.

Aneksi C. Tabela financiare

C.1 Treguesit kombëtarë të financimit vendor, 2015 kundrejt 2025

Treguesi	2015	2025	Ndryshimi
Të ardhura të veta vendore (mld lekë)	11,7	40,9	+250%
Shpenzime vendore (mld lekë)	34,1	92,4	+171%
Transferta e pakushtëzuar (mld lekë)	12,3	23,8	+93%
Të ardhura vendore / PBB	0,82%	1,55%	+0,73 pp
Shpenzime vendore / PBB	2,38%	3,50%	+1,12 pp
Shpenzime vendore / shpenzime publike	7,8%	11,1%	+3,3 pp
Detyrime të prapambetura (mld lekë)	12,1	3,3	-73%
Pesha e pagave në shpenzimet vendore	rreth 72%	rreth 43%	-29 pp

Tabela C.1. Treguesit kryesorë të financimit vendor, 2015 kundrejt 2025. Burimet: Pjesa V e raportit (Tabela 1, skedari analitik “të dhëna 2015–2025”); Raporti Paraprak i Ekspertëve i Komisionit (Tabela 10.1), mbi të dhënat e Ministrisë së Financave.

C.2 Struktura e të ardhurave vendore, 2025

Burimi i financimit	Vlera (mld lekë)	Pesha në totalin e burimeve
Të ardhura të veta	44,8	43,1%
Transferta e pakushtëzuar	23,8	22,9%
Transferta të kushtëzuara/specifike	35,3	34,0%
Të ardhura totale	103,9	100%

Tabela C.2. Struktura e të ardhurave të 61 bashkive, 2025. Burimi: Pjesa V e raportit, mbi të dhënat e MFE-së.

Brenda të ardhurave të veta, Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë përbën 36,7% në nivel kombëtar (burim i madh, por ciklik), ndërsa taksa e pasurisë sjell rreth 8,1 mld lekë, ose vetëm rreth 18% të të ardhurave të veta (0,3–0,4% e PBB-së, kundrejt afro 1% mesatare evropiane).

C.3 Treguesit fiskalë sipas bashkive, 2025

Tabela e mëposhtme paraqet për të 61 bashkitë tre treguesit fiskalë bazë të vitit 2025, të nxjerrë nga dosjet e treguesve të Indeksit të Funkcionalitetit (fletët “Total” të skedarëve 01_Autonomia_Fiskale, 02_Ngurtësia_Buxhetore dhe 05_Detyrimet_e_Prapambetura): autonominë fiskale (të ardhurat e veta si % e të ardhurave totale), ngurtësinë buxhetore (pesha e pagave, sigurimeve dhe shpenzimeve operative në shpenzimet totale) dhe barrën e detyrimeve të prapambetura (si % e shpenzimeve vjetore).

Bashkia	Qarku	Autonomia fiskale (%)	Ngurtësia buxhetore (%)	Detyrimet e prapambetura (% e shpenzimeve)
Belsh	Elbasan	12,5	83,7	4,3
Berat	Berat	27,8	83,0	7,0
Bulqizë	Dibër	7,8	70,7	0,3
Cërrik	Elbasan	16,0	71,3	14,8
Delvinë	Vlorë	9,7	90,1	7,3
Devoll	Korçë	20,8	90,4	0,2
Dibër	Dibër	7,7	82,8	9,3
Dimal	Berat	27,9	65,1	18,2
Divjakë	Fier	20,1	70,7	5,3
Dropull	Gjirokastër	21,2	85,1	0,0
Durrës	Durrës	54,9	66,6	0,2
Elbasan	Elbasan	23,1	78,8	0,3
Fier	Fier	28,7	85,1	1,2
Finiq	Vlorë	18,7	74,6	3,2
Fushë-Arrëz	Shkodër	14,1	92,0	0,0
Gramsh	Elbasan	7,8	77,9	5,4
Gjirokastër	Gjirokastër	27,6	75,8	0,5
Has	Kukës	2,9	81,4	0,0
Himarë	Vlorë	90,4	56,8	0,2
Kamëz	Tiranë	65,2	52,7	1,0
Kavajë	Tiranë	70,0	94,4	49,5
Këlcyrë	Gjirokastër	3,8	87,2	1,7
Klos	Dibër	5,9	75,2	8,9
Kolonjë	Korçë	17,8	92,0	1,4
Konispol	Vlorë	15,5	81,8	7,5
Korçë	Korçë	36,7	84,0	0,0
Krujë	Durrës	23,9	70,9	3,0
Kuçovë	Berat	23,9	78,3	2,5
Kukës	Kukës	8,8	84,8	2,4
Kurbini	Lezhë	5,3	89,1	1,1
Lezhë	Lezhë	42,6	68,0	7,0
Libohovë	Gjirokastër	8,0	82,6	3,7
Librazhd	Elbasan	12,0	66,1	1,0

Bashkia	Qarku	Autonomia fiskale (%)	Ngurtësia buxhetore (%)	Detyrimet e prapambetura (% e shpenzimeve)
Lushnjë	Fier	22,8	81,4	1,6
Malësi e Madhe	Shkodër	9,6	71,9	0,0
Maliq	Korçë	11,5	76,8	8,4
Mallakastër	Fier	15,6	86,2	2,0
Mat	Dibër	11,3	78,2	7,1
Memaliaj	Gjirokastër	3,1	80,6	4,7
Mirditë	Lezhë	8,0	76,5	0,6
Patos	Fier	20,9	62,4	0,0
Peqin	Elbasan	8,7	87,2	12,9
Përmet	Gjirokastër	14,7	77,0	1,0
Pogradec	Korçë	22,7	79,0	15,2
Poliçan	Berat	19,1	79,0	1,7
Prrenjas	Elbasan	9,1	73,7	0,0
Pukë	Shkodër	10,8	83,9	2,1
Pustec	Korçë	5,3	89,7	1,1
Roskovec	Fier	33,9	73,9	6,2
Rrogozhinë	Tiranë	24,8	92,3	25,0
Sarandë	Vlorë	61,4	72,7	0,7
Selenicë	Vlorë	16,1	71,1	3,6
Skrapar	Berat	12,7	88,7	3,3
Shijak	Durrës	37,4	63,2	0,0
Shkodër	Shkodër	34,0	74,2	0,0
Tepelenë	Gjirokastër	16,9	91,4	13,1
Tiranë	Tiranë	67,6	53,6	0,4
Tropojë	Kukës	6,6	80,0	5,9
Vau i Dejës	Shkodër	15,3	73,1	0,7
Vlorë	Vlorë	61,2	81,8	2,9
Vorë	Tiranë	52,9	72,7	16,3

Tabela C.3. Autonomia fiskale, ngurtësia buxhetore dhe barra e detyrimeve të prapambetura sipas bashkive, 2025. Burimi: MFE / Drejtoria e Financave Vendore, 2025; dosjet e treguesve të IFB-së; përpunim i Komisionit.

Aneksi D. Metodologjia e detajuar dhe burimet e të dhënave

D.1 Korniza e kriterëve dhe parimet e përbashkëta të indekseve

Pesë kriteret e vlerësimit, të shpallura paraprakisht dhe të shtjelluara në Pjesën III, mbajnë peshat vijuese në vlerësimin e skenarëve: kriteri financiar-funksional 30%, kriteri ekonomik 20%, kriteri demografik 20%, distanca dhe aksesit 15%, kohezioni social-kulturor 15%. Tre kriteret e para operacionalizohen përmes tre indekseve të përbëra (IFB, IPE dhe IMU) të ndërtuara mbi të dhëna administrative zyrtare dhe mbi një procedurë të përbashkët:

- 1. Normalizimi.** Për secilin tregues, vlerat e 60 bashkive standardizohen me z-score; Tirana mbahet jashtë referencës së normalizimit, pasi përmasat e saj do të deformonin shkallën krahasuese, por vlerësohet mbi të njëjtën shkallë (prandaj mund t'i kalojë 100 pikët).
- 2. Agregimi.** Z-score-t agregohen në mënyrë lineare sipas peshave të treguesve (Tabela D.1), duke respektuar drejtimin e secilit tregues (+ kur vlera më e lartë është më e mirë, – në të kundërt).
- 3. Rishkallëzimi.** Rezultati rishkallëzohet me metodën *min-max* në intervalin 0–100 të 60 bashkive të normalizuara.
- 4. Klasifikimi.** Rezultatet ndahen në tri nivele: i lartë (mbi 65), i mesëm (45–65), i ulët (nën 45).

Indeksi	Treguesi përbërës	Pesha	Drejtimi
IFB	Autonomia fiskale	27%	+
	Ngurtësia buxhetore	21%	–
	Mbulimi funksional i ponderuar	22%	+
	Efiçenca e stafit (aparati/1.000 banorë)	15%	–
	Detyrimet e prapambetura (barra)	15%	–
IPE	Vitaliteti i biznesit (ndërmarrje/1.000 banorë)	20%	+
	Punësimi formal (të punësuar/1.000 banorë)	20%	+
	Produktiviteti (xhiro/punonjës)	25%	+
	Paga mesatare mujore (2024)	20%	+
	Diversifikimi ekonomik ($1 - \sum \text{pesha}^2$)	15%	+
IMU	Norma e urbanizimit (DEGURBA)	35%	+
	Dendësia e perceptuar (e ponderuar me popullsi)	15%	+
	Popullsia (ln, Censi 2023)	30%	+
	Kompaktësia (Gini i shpërndarjes territoriale)	10%	+
	Raporti i varësisë demografike	10%	–

Tabela D.1. Treguesit përbërës, peshat dhe drejtimet e tre indekseve. Burimi: fletët “Metodologjia” të dosjeve 00_INDEKS_Funksionaliteti_IFB, 00_INDEKS_Ekonomia_IPE dhe 00_INDEKS_IMU, 2025.

D.2 Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive (IFB)

IFB-ja agregon pesë tregues të funksionalitetit financiar-administrativ, të llogaritur nga të dhënat fiskale bashki-për-bashki të vitit 2025 (MFE / Drejtoria e Financave Vendore) dhe të normalizuar me popullsinë e Censit 2023. Autonomia fiskale matet si raport i të ardhurave të veta ndaj të ardhurave totale; ngurtësia si peshë e pagave, sigurimeve dhe shpenzimeve operative në shpenzimet totale; mbulimi funksional i ponderuar (WFCI) si pjesë e peshës buxhetore kombëtare të funksioneve që bashkia i mbulon me shpenzime faktike; eficientia e stafit si punonjës të aparatit administrativ për 1.000 banorë; dhe barra e detyrimeve si detyrime të prapambetura ndaj shpenzimeve vjetore. Treguesi i mbulimit të ponderuar mban status testues dhe indeksi duhet lexuar si masë relative diagnostike, jo si vlerësim absolut i performancës.

D.3 Indeksi i Strukturës Demografike-Urbane (IMU)

IMU-ja mat masën urbane dhe demografike të bashkisë mbi pesë tregues të Censit 2023: normën e urbanizimit sipas klasifikimit DEGURBA (popullsia në qytete e qyteza), dendësinë e perceptuar (*population-weighted density*), madhësinë e popullsisë (logaritëm natyror), kompaktësinë e shpërndarjes territoriale të popullsisë (koeficienti Gini mbi qelizat 1 km²) dhe raportin e varësisë demografike (drejtim negativ). Me peshat e miratuara, struktura urbane dhe shkalla përbëjnë 80% të indeksit; demografia hyn si korrektim (10%). Referencat metodologjike: OECD/JRC, *Handbook on Composite Indicators* (2008); DEGURBA: OKB (2020), Eurostat/GHSL (2021).

D.4 Indeksi i Performancës Ekonomike (IPE)

IPE-ja agregon pesë tregues të bazës ekonomike territoriale, nga regjistri statistikor i ndërmarrjeve dhe të dhënat e punësimit e të pagave (tregues të vitit 2023; paga mesatare 2024), të konsoliduar në skedarin “Të Dhënat Ekonomike” të sistemit të indekseve. Të ardhurat e veta vendore nuk përfshihen në IPE, për të shmangur mbivendosjen analitike me autonominë fiskale të IFB-së. Vlera 0 e shkallës i takon Pustecit dhe vlera 100 Vorës; Tirana, jashtë normalizimit, arrin 131,9 pikë.

D.5 Kriteri 4 – matrica e distancave dhe e kohëve të udhëtimit

Matja e aksesit mbështetet në një matricë origjinë–destinacion me 1.865 çifte itinaresh, e cila lidh secilën nga 373 njësitë administrative të vendit (61 qendrat bashkiake dhe 312 njësitë e tjera administrative) me qendrat bashkiake më të afërta gjeografikisht. Për çdo çift, matrica jep tri matje plotësuese: distancën ajrore (në vijë të drejtë), distancën rrugore reale dhe kohën e udhëtimit me automjet, të llogaritura mbi rrjetin rrugor faktik përmes një motori rrugëzimi mbi të dhënat gjeografike të hapura. Kombinimi i tri matjeve lejon dallimin midis afërsisë gjeometrike dhe aksesit real: në terrenet malore distanca rrugore mund të jetë dy-trefishi i asaj ajrore, ndërsa koha e udhëtimit është treguesi më i drejtpërdrejtë i barrës që mbart qytetari.

Kufizimet metodologjike janë tri: (i) çdo njësi lidhet me rreth pesë destinacionet më të afërta gjeografikisht, prandaj disa çifte bashki–bashki brenda të njëjtit qark mungojnë (shih shënimin e Aneksit A); (ii) kohët janë kohë teorike udhëtimi pa trafik, pa kushte moti e pa efekte sezonale, pra

nënvlerësojnë kohët reale në akset e ngarkuara; (iii) matjet pasqyrojnë gjendjen e rrjetit rrugor në momentin e llogaritjes (2026).

D.6 Burimet e të dhënave

Burimi	Viti	Përdorimi në raport
INSTAT, Censi i Popullsisë dhe Banesave	2023	Popullsia dhe struktura moshore sipas bashkive; norma e urbanizimit (DEGURBA); IMU; normalizimi i treguesve për banor
MFE / Drejtoria e Financave Vendore	2025 (seri 2015–2025)	Të ardhurat, shpenzimet, transfertat dhe detyrimet sipas bashkive; IFB; Pjesa V dhe Aneksi C
INSTAT, regjistri statistikor i ndërmarrjeve dhe të dhënat e punësimit e të pagave	2023–2024	Ndërmarrjet aktive, punësimi formal, xhiro, paga mesatare, struktura sektoriale; IPE
Matrica e distancave dhe e kohëve të udhëtimit	2026	Kriteri 4 (aksesi); Aneksi B; njësitë ankoruese
Sistemi i Matjes së Performancës (SMP/MSHPV)	2023–2024	Performanca e bashkive (40 tregues në 2023; 51 në 2024); analiza e kapaciteteve
Rishikimi Funkcional (HELVETAS / Lucerne University of Applied Sciences and Arts, HSLU)	2026	Klasifikimi i funksioneve, notat e ekzekutimit, indekset e kapacitetit; skenarët strategjikë
Dëgjuesat publike të Komisionit në qarqe	prill–qershor 2026	Kriteri 5 (kohezioni); perceptimet dhe kërkesat identitare; triangulimi

Tabela D.2. Burimet kryesore të të dhënave të raportit. Burimi: përpunim i Komisionit.

Aneksi E. Glosari i termave

RAT 1 (Reforma Administrativo-Territoriale e vitit 2014). Reforma e miratuar me ligjin nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale”, e cila konsolidoi 373 njësitë vendore (bashki e komuna) në 61 bashki, të plotësuar nga ligji nr. 139/2015 për vetëqeverisjen vendore dhe ligji nr. 68/2017 për financat e vetëqeverisjes vendore.

RAT 2.0. Procesi aktual i rishikimit të organizimit administrativo-territorial, i drejtuar nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar (2026), i cili vlerëson skenarët e riorganizimit mbi pesë kritere të shpallura paraprakisht dhe mbi evidencë të verifikueshme.

Njësi administrative. Nënndarje territoriale e bashkisë (kryesisht ish-komunat dhe ish-bashkitë e para vitit 2015), me administrator dhe kryepleq; hallka e afërsisë me qytetarin brenda strukturës së konsoliduar, statusi dhe burimet e së cilës janë ndër çështjet kryesore të fazës së opsioneve.

Zonë funksionale. Territor i organizuar rreth një qendre graviteti, brenda të cilit ndodhin flukset reale ditore të punës, arsimit, shërbimeve dhe tregtisë; baza objektive për vijëzimin territorial.

Njësi ankoruese. Qendra urbane me treguesit më të mirë funksionalë, ekonomikë e demografikë brenda qarkut, rreth së cilës mund të organizohet në mënyrë të qëndrueshme ofrimi i shërbimeve; në nivel bashkie, bashkia më e afërt në kohë udhëtimi brenda qarkut me IMU më të lartë se vetë njësia.

IFB (Indeksi i Funkcionalitetit të Bashkive). Indeks i përbërë 0–100 që agregon pesë tregues të funksionalitetit financiar-administrativ të bashkisë: autonominë fiskale, ngurtësinë buxhetore, mbulimin funksional të ponderuar, eficientë e stafit dhe barrën e detyrimeve të prapambetura.

IPE (Indeksi i Performancës Ekonomike). Indeks i përbërë 0–100 që mat bazën ekonomike territoriale përmes vitalitetit të biznesit, punësimit formal, produktivitetit, pagës mesatare dhe diversifikimit sektorial.

IMU (Indeksi i Strukturës Demografike-Urbane / Indeksi i Masës Urbane). Indeks i përbërë 0–100 që mat masën urbane e demografike të bashkisë: normën e urbanizimit, dendësinë e perceptuar, madhësinë e popullsisë, kompaktësinë territoriale dhe raportin e varësisë demografike.

Autonomia fiskale. Raporti i të ardhurave të veta ndaj të ardhurave totale të bashkisë; mat aftësinë e njësive për të financuar veprimtarinë me burime që i gjeneron vetë.

Ngurtësia buxhetore. Pësia e shpenzimeve të detyrueshme (paga, sigurime, shpenzime operative) në shpenzimet totale; sa më e lartë, aq më e vogël hapësira reale e bashkisë për investime dhe politika vendore.

Mbulimi funksional i ponderuar (WFCI). Tregues që mat se ç'pjesë të hartës ligjore të funksioneve bashkiake e mbulon njësia me shpenzime faktike, ku çdo funksion peshohet me rëndësinë e tij buxhetore kombëtare; mat praninë e shpenzimit, jo mjaftueshmërinë e tij.

Detyrime të prapambetura. Fatura, kontrata dhe pagesa të tjera të papaguara në afat, “borxh i fshehur” i njësive vendore; tregues i drejtpërdrejtë i disiplinës financiare dhe i mospërputhjes midis funksioneve dhe burimeve.

Transferte e pakushtëzuar. Fonde nga buxheti qendror që bashkia i përdor me fleksibilitet të plotë për funksionet e veta; instrumenti kryesor i barazimit fiskal vertikal e horizontal, i garantuar me formulë nga ligji nr. 68/2017.

Transferte e kushtëzuar (dhe specifike). Fonde nga buxheti qendror të destinuara për funksione, programe ose investime të përcaktuara paraprakisht; kufizojnë vendimmarrjen e lirë vendore.

Taksa të ndara. Taksa kombëtare, një pjesë e të ardhurave të cilave u takon me ligj bashkive; forcojnë lidhjen midis zhvillimit ekonomik të territorit dhe buxhetit vendor.

TNI (Taksa e Ndikimit në Infrastrukturë). Taksë vendore mbi ndërtimet e reja; burim i madh por ciklik i të ardhurave të veta (36,7% e tyre në nivel kombëtar në 2025), i përqendruar në qendrat urbane e bregdetare.

Ekonomitë e shkallës. Ulja e koston mesatare për banor e ofrimit të një shërbimi me rritjen e madhësisë së njësive; arsyeja kryesore ekonomike e konsolidimit territorial, e paarritshme strukturalisht për njësitet shumë të vogla.

Subsidiariteti. Parimi që çështjet publike zgjidhen nga niveli më i afërt me qytetarin që ka kapacitetin real t'i përmbushë; dyfytyrësh: afërsi dhe efikasitet.

Decentralizim. Kalimi i funksioneve, kompetencave dhe burimeve nga qeveria qendrore te njësitet e vetëqeverisjes vendore, të cilat përgjigjen para zgjedhësve të tyre.

Dekoncentrim. Ushtrimi i funksioneve shtetërore përmes degëve territoriale të administratës qendrore (prefekti, drejtoritë rajonale), pa llogaridhënie ndaj komunitetit vendor.

Devolucion. Forma më e plotë e decentralizimit: transferimi i kompetencave vendimmarrëse të organe vendore të zgjedhura, me llogaridhënie demokratike vendore.

Acquis communautaire. Trupa e legjislacionit dhe standardeve të Bashkimit Evropian që Shqipëria duhet të zbatojë në procesin e anëtarësimit; pjesë të rëndësishme të tij (mjedisi, mbetjet, uji, prokurimi, shërbimet sociale) zbatohen në nivel vendor.

NUTS 2. Niveli i dytë i nomenklaturës evropiane të njësive territoriale statistikore, mbi bazën e të cilit programohen dhe absorbohen fondet strukturore e të kohezionit të BE-së.

Fondet e kohezionit. Instrumentet financiare të BE-së për uljen e pabarazive territoriale, që menaxhohen kryesisht në nivel rajonal (NUTS 2); përthithja e tyre kërkon kapacitete administrative rajonale funksionale.

Popullsia efektive (banorë efektivë). Popullsia që shërbehet realisht nga njësia vendore: rezidentët, udhëtarët ditorë dhe vizitorët sezonalë; mospërputhja e saj me popullsinë rezidente, mbi të cilën ndahen transfertat, penalizon qendrat që thithin lëvizje.

Bashkëpunim ndërbashkiak. Bashkim vullnetar (ose, sipas rastit, i detyrueshëm me ligj) i burimeve midis bashkive fqinje për funksione që kërkojnë shkallë, pa ndryshuar kufijtë administrativë; i parashikuar nga ligji nr.139/2015.

Raporti i varësisë demografike. Raporti i popullsisë në moshë jo aktive (0–14 dhe 65+ vjeç) ndaj popullsisë në moshë pune (15–64 vjeç), i shprehur në përqindje; sa më i lartë, aq më e rënduar baza demografike e njësisë.

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore. Konventa e Këshillit të Evropës (1985), e ratifikuar nga Shqipëria, që përcakton standardet e vetëqeverisjes vendore: kompetenca të plota e ekskluzive, burime financiare proporcionale me funksionet (neni 9) dhe konsultim i njësive vendore për çdo ndryshim të kufijve territorialë (neni 5).

Bibliografia dhe Referencat

Dokumente të Komisionit dhe raporte ekspertize

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale, *Raporti Paraprak i Ekspertëve mbi gjendjen e qeverisjes vendore në Shqipëri: një dekadë pas reformës 2014/2015*, Tiranë, qershor 2026.

Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale, *Raport përmbledhës kombëtar: Gjetjet e dëgjësive publike për Reformën Administrativo-Territoriale: agregim i gjetjeve nga njëmbëdhjetë qarqe*, dokument analitik, qershor 2026.

Kuvendi i Shqipërisë, *Relacion “Ngritja e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën e re Administrativo-Territoriale”* (komision dypalësh, mandat nëntëmujor, me sekretariat teknik dhe bord këshillimor).

Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor / Komisioni i Posaçëm Parlamentar, *White Paper: Relacion mbi Reformën Administrativo-Territoriale 2.0*, 2025.

Raporti i ekspertizës “*Indeksi i Funksionalitetit të Bashkive (IFB) 2025*”, skedar analitik i projektit RAT 2.0.

Raporti i ekspertizës “*Indeksi i Strukturës Demografike-Urbane / Masës Urbane (IMU)*”, 2026 (llogaritje mbi rrjetin INSPIRE 1x1 km, Censi 2023).

Raporti i ekspertizës “*Indeksi i Performancës Ekonomike (IPE)*”, korrik 2026.

Matrica e distancave dhe e kohëve të udhëtimit (routes.csv), përgatitur për Komisionin e Posaçëm Parlamentar, 2026 (1.865 çifte origjinë–destinacion për 373 njësi administrative).

Universiteti i Tiranës, “*Evoluimi i organizimit lokal në Shqipëri 1912–1990*”, studim historik për Komisionin e Posaçëm Parlamentar, 2026.

Universiteti i Tiranës, “*Pushteti shtetëror në njësitë administrative vendore, 1925–1991: një analizë politike*”, studim për Komisionin e Posaçëm Parlamentar, 2026.

Rishikimi Funksional dhe vlerësime të pavarura

Lucerne University of Applied Sciences and Arts (HSLU) / HELVETAS, *Functional Review of the Territorial and Administrative Reform (Rishikimi Funksional)*, versioni 2.2, raport për Komisionin e Posaçëm Parlamentar, 2026.

HSLU / “*Bashki të Forta*” (projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim – SDC dhe i Qeverisë së Suedisë, zbatuar nga Helvetas), *The Performance of Functions in Albanian Municipalities*, qershor 2026.

Institute for Political Studies (ISP) & IDRA Research and Consulting, *Assessment Report on the Implementation of Law No. 139/2015 “On Local Self-Government”*, Tiranë, korrik 2026.

Të dhëna zyrtare kombëtare

INSTAT, *Censi i Popullsisë dhe Banesave 2023* (dhe botimet sipas qarqeve/bashkive, 2024).
www.instat.gov.al.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MFE), të dhënat e thesarit mbi financat vendore 2013–2025.

Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor / AMVV, *Sistemi Kombëtar i Matjes së Performancës së Bashkive 2024*; “*Treguesit e Performancës së Bashkive: një dekadë transformimi*”, 2024.

Këshilli i Ministrave, *Strategjia Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2023–2030*, miratuar në fillim të vitit 2023.

Legjislacion

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (veçanërisht nenet 81, 108, 110, 177).

Ligji nr. 8548, datë 11.11.1999, “Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore”.

Ligji nr. 8652, datë 31.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”.

Ligji nr. 115/2014, “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar.

Ligji nr. 68/2017, datë 27.4.2017, “Për financat e vetëqeverisjes vendore”.

Ligji nr. 96/2017, “Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 9869, datë 4.2.2008, “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”, i ndryshuar.

Jurisprudencë

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, Vendimi nr. 19, datë 15.04.2015 (kushtetutshmëria e Ligjit nr. 115/2014).

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, Vendimi nr. 29, datë 21.12.2006.

Këshilli i Evropës dhe standarde ndërkombëtare

Këshilli i Evropës, *Karta Evropiane e Autonomisë Vendore* (ETS nr. 122), Strasburg, 1985, dhe *Explanatory Report*.

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale (CLRAE), Rekomandimet 465 (2021) dhe 468 (2021) “Local and regional democracy in Albania”.

Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, Rekomandimet Rec(95)19, Rec(2004)12, Rec(2005)1, Rec(2007)4, CM/Rec(2011)11, CM/Rec(2017)1 dhe CM/Rec(2018)4.

Komiteti i Ministrave, *Guidelines for Civil Participation in Political Decision-Making*, CM(2017)83-final.

Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias): *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)023rev; *The Status of the European Charter of Local Self-Government in the Domestic Legal Order*, 2025; CDL-AD(2014)037; CDL-AD(2004)019.

Këshilli i Evropës, *Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework*, 2018; *12 Principles of Good Governance*.

Këshilli i Evropës, *Konventa Kuadër për Vlerën e Trashëgimisë Kulturore për Shoqërinë* (Faro, 2005).

Bashkimi Evropian dhe organizata ndërkombëtare

Komisioni Evropian, *Approaches to Tackling Fragmentation of Local Government*, Luksemburg, 2021.

Komiteti Evropian i Rajoneve, *Division of Powers*, Zyra e Publikimeve e BE-së (QG0125001ENN), 2025.

Komisioni Evropian, *Albania Report 2025* (Raporti i Zgjerimit).

Territorial Agenda 2030, 2021.

OECD/UCLG, *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI)*, profili për Shqipërinë.

Davies, A. et al. (2023), *Subnational government in the Western Balkans*, SIGMA Papers No. 66, OECD Publishing, Paris.

Kurian, M. (2025), *Implementation and challenges of multi-level governance in the Western Balkans*, SIGMA Papers No. 75, OECD Publishing, Paris.

NALAS, *Local Government Finance Indicators in South-East Europe*, botimi 2025.

Banka Botërore, *Albania Local Government Strengthening: Background Paper on Intergovernmental Fiscal Relations*.

OECD/JRC, *Handbook on Constructing Composite Indicators*, 2008.

Eurostat/GHSL, *Applying the Degree of Urbanisation Manual*, 2021; UN Statistical Commission, metodologjia DEGURBA (2020).

Literaturë akademike

Dahl, R. & Tufte, E. (1973), *Size and Democracy*, Stanford University Press.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2014), “Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System”, *American Journal of Political Science*, 58(4), f. 790–803.

Hansen, S.W. (2015), “The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government”, *Political Studies*, 63, f. 373–389.

Dijkstra, L., Florczyk, A. et al. (2021), mbi delimitimin e zonave urbane (DEGURBA/GHSL).