

NISPAcee  
Rrjeti i Instituteve dhe Shkollave të Administratës Publike  
Në Evropën Qendrore dhe Lindore

**Decentralizimi Fiskal dhe Transferimi i Granteve  
Në Vendet në Tranzicion: Një Perspektivë Kritike**

Editor

Željko Šević, Universiteti i Greenwich, Mbretëria e Bashkuar e Britanisë së Madhe

Ky libër është sponsorizuar nga një grant i Inicativës për Reforma të Qeverisjes  
Vendore dhe të Shërbimit Publik, Instituti i Shoqërisë së Hapur, Budapest, Hungari

Copyright © 2005 nga NISPAcee

Copyright © në shqip 2009 nga ASET - Forumi Shqiptar Social Ekonomik

Titulli i origjinalit:

**Fiscal Decentralisation and Grant Transfers  
In Transition Countries: A Critical Perspective**

**Decentralizimi Fiskal dhe Transferimi i Granteve  
Në Vendet në Tranzicion: Një Perspektivë Kritike**

Përkthimi nga teksti në anglisht, i cili është versioni origjinal i këtij publikimi i titulluar: “Fiscal Decentralization and Grant Transfers in Transition Countries: A Critical Perspective”, copyright NISPAcee, 2005; (Decentralizimi Fiskal dhe Transferimi i Granteve në Vendet në Tranzicion: Një Perspektivë Kritike), botim në gjuhën shqipe, copyright, 2009. NISPAcee nuk është përgjegjëse për cilësinë e përkthimit në gjuhën shqipe dhe lidhjen logjike me tekstin origjinal.

Publikuar nga NISPAcee

(The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe)

Hanulova 5/B

P.O.Box 163

840 02 Bratislava 42

Slovak Republic

tel/fax: ++421 2 6428 5557, 6428 5357

e-mail: [nispa@nispa.sk](mailto:nispa@nispa.sk)

<http://www.nispa.sk>

Printuar në Shqipëri

Përkthyer nga stafi dhe bashkëpunorët e Forumit Shqiptar Social Ekonomik - ASET

ISBN e borimit Sllovak 80-89013-18-X

ISBN e botimit Shqip 978-99956-34-55-1

Redaktor i versionit shqip: Doc. Dr. Ilirjan LIPI

NISPAcee është një shoqatë ndërkombëtare e fokusuar në administratën publike.

Misioni i saj është të kujdeset për zhvillimin e disiplinave dhe programeve të trainimit të administratës publike në vendet ishkomuniste, rritja e cilësisë së instruksioneve dhe studimi dhe të asistoj në zhvillimin e institucioneve anëtare si në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar.

# Përmbajtja

Parathënie	f. 5
Mirënjohje	f. 9
1. Decentralizimi: Çështje të transfertave ndërqeveritare dhe kooperimi fiskal <i>Željko Šević</i>	f. 11
2. Decentralizimi Fiskal në Republikën Çeke: Çështjet Aktuale dhe Problemet <i>Phillip J. Bryson dhe Gary C. Cornia</i>	f. 29
3. Decentralizimi fiskal në Poloni <i>Bartłomiej Gurba</i>	f. 49
4. Transferta e granteve në Financat e Qeverisjes Lokale në Poloni <i>Piotr Bury dhe Paweł Swianiewicz</i>	f. 89
5. Roli i obligacioneve komunale si një burim i pagueshëm për të financuar njësitë territoriale vetë-qeverisëse <i>Maria Jastrzębska</i>	f. 109
6. Transferimi i Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Lituani <i>Mark Chandler</i>	f. 119
7. Transfertat e Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Estoni <i>Annika Jaansoo dhe Eliko Pedastsaar</i>	f. 139
8. Transferta grant dhe Supervizioni i Financave në Letoni <i>Mudite Priede and Solvita Klapare</i>	f. 161
9. Transfertat e Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Bullgari: Parime dhe Praktikë <i>Svetlana Alexandrova</i>	f. 193
10. Grantet e Transferueshme dhe Mbikëqyrja Financiare në Rumani: Fokus mbi Reformat Kryesore të Prezantuara nga Ligji i Financave Publike <i>Clare Romanik dhe Francis Conway</i>	f. 211
11. Sistemi Financiar i Sektorit Publik në Bjellorusi: Problemet e mbi-centralizimit <i>Leonida Pliskevich dhe Zeljko Sevic</i>	f. 229
12. Mardhëniet Ndërqeveritare Financiare në Armeni <i>David Tumanyan</i>	f. 241
13. Grantet e Transferueshme dhe Mbikëqyrja Financiare në Kirgistan <i>Tiuliundieva Nazira</i>	f. 257
14. Decentralizimi dhe regullimet strukturore në Hungari <i>József Hegedüs</i>	f. 277
15. Pasojat e paparashikueshme buxhetore te decentralizimit: Karakteristikat e Pergjithshme dhe specifikat <i>Herrington J. Bryce</i>	f. 305



## Parathënie

Fundi i viteve 1980 futi në përdorim një term të ri që u fut në literaturën e shkencave sociale – termin “tranzicioni”. Ky term u mirëprit gjerësisht, si një sinonim për situatën nëpër të cilën po kalonte ekonomia botërore, transformimin nga socializmi në kapitalizëm<sup>1</sup>. Tranzicioni u perceptua krejt ndryshe nga “reformat” dhe “transformimi” – fjalë të përdorura në vitet 1960 dhe 1980 për të përshkruar ndryshimet në vendet e socializmit real të asaj kohe. Reformat dhe transformimet në fakt ishin përpjekje periodike të nomenklaturës socialiste për të iniciuar disa ndryshime në sistemin socialist që në pamje të parë përmirësuan efikasitetin e përgjithshme të këtij sistemi por, që nuk frenuan rregullin suprem të Partisë Komuniste dhe të organizatave të saj satelite. Ato ishin vetëm një çmontim i fuqisë bazë të partisë në drejtim, në një sistem politik me një parti, duke nxjerr në shesh mundësitë reale për demokratizim.

Në fillim të procesit të tranzicionit ekzistonte pak a shumë një shoqëri socialiste klasike, e cila u “konvertua” në një shoqëri më demokratike. Ky proces ishte shumë kompleks. Duke kërkuar njohuri paraprake jo vetëm të teorisë klasike por, gjithashtu teorinë dhe praktikën e zhvillimit socialist me qëllim që problemet ekzistuese të trashëgimisë socialiste të manaxhoheshin sa më me efektivitet.

Fokusi fillestar i tranzicionit ka qenë tranzicioni ekonomik, me ndryshimin e regjimit të të drejtës mbi pronësisë dhe me liberalizimin e ekonomisë. Në vijim kemi tranzicionin social por, fillimisht për disa vite, tranzicioni i sektorit publik në një farë mënyre u neglizhua. Problemet e tranzicionit të sektorit publik u bënë problemet kryesore në mes të viteve 90, duke u bërë të qarta mbas publikimit të kriterëve të Kopenhagenit lidhur me atë se çfarë priste BE nga administratë publike në këto vende që aspironin të bashkoheshin me BE-në.

Në fakt, ashtu siç besohej, fokusi parësor ishte decentralizimi (plotësisht e drejtë) sepse shtetet ish-socialiste ishin plotësisht të centralizuara. Decentralizimi ishte i nevojshëm me qëllim që të fillonin transformimet dhe modernizimi. Në shumë vende të socializmit të mëparshëm real, decentralizimi u bë një çështje e nxehtë e axhendës politike dhe shpesh u realizuan veprime decentralizuese dhe rajonalizuese. Në të kundërt, Republikat ish-Jugosllave, të cilat para vitit 1990 ishin nga vendet më të decentralizuara në botë, patën një proces të kundërt centralizimi. Shpesh kjo gjë u pa në mënyrë të gabuar si një proces krijimi kombesh (ose së paku si forcim kombesh). Si pjesë e procesit të decentralizimit, u bë evidente rëndësia relative e “demokracisë me rrënjë bari”. Një qytetar mund të shprehte interesat e tij/saj në mënyrën më të mirë në komunitetin lokal dhe politikën lokale u orientuan drejt qytetarëve, më tepër se sa dëshironte qeverisja qendrore. Me qëllim që të sigurohej kapaciteti i qeverisjes vendore për të lëvruar shërbimet që përcaktonte ligji, duhej të zbatoheshin decentralizimi fiskal. Megjithatë, motivet politike të qeverisë qendrore dhe vendore shpesh ishin në konflikt me njëra-tjetrën. Në kohën që pritej të ndjehej që qeverisja vendore të ishte e etur për të marrë manaxhimin e fuqisë së taksave vendore dhe të burimeve të veta të të ardhurave të tyre, shpesh vihej re se politikanët lokal ishin më të interesuar për të siguruar transferim grantesh nga qeverisja qendrore, në vlerë të tillë që ishte e nevojshme për të realizuar

---

<sup>1</sup> Ne jemi plotësisht të vetëdijshëm se kjo deklaratë mund të jetë shumë e diskutueshme, por ne e zgjodhëm atë sepse është koncize; megjithatë mund të vihet re se vendet e EQL përpiqen të bëjnë ndryshime nga një shoqëri e kufizuar dhe e shtypur drejt një organizimi social më demokratik.

detyrat e qeverisjes vendore, më tepër se sa të interesoheshin për taksat vendore. Kjo gjë është dokumentuar shumë mirë në studimet e kolegëve tanë polak. Kryetarët e bashkive nuk duan të marrin përgjegjësitë finale për inputet dhe rezultatet e politikave të qeverisë vendore, por të ruajnë një *status quo*, ku qeverisjes qendrore t'i mbetet detyrimi i financimit të aktiviteteve të qeverisjes vendore dhe përfundimisht ajo (qeverisja qendrore) të jetë përgjegjëse për çdo rezultat të dështuar (që mund t'u spjegohet qytetarëve si një mosfinancim kronik i qeverisjes vendore nga qeverisja qendrore). Në mënyrë anekdotike kjo gjë shfaqet edhe në vendet e EQL-së.

Procesi i tranzicionit, *në vetvehte*, nuk ka qenë i lehtë dhe vende të ndryshme janë bashkuar bazuar në nivelin e tyre të “shkallëzimit” të tranzicionit. Shtetet Balltike dhe vendet e Evropës Qendrore janë konsideruar si “vende/ekonomi me tranzicion më të avancuar”, që kanë bërë shumë për të reformuar ekonomitë e tyre dhe me shumë sukses kanë përfunduar tranzicionin përmes një shoqërie demokratike lidhur me zbatimin e ligjit dhe respektin ndaj të drejtave humane, individuale dhe kolektive. Të gjitha këto vende janë tashmë anëtare të Bashkimit Europian, që në 1 Maj 2004. Situata është disi e ndryshme në Ballkan (Evropa Jug Lindore) dhe në Evropën Qendrore por, disa nga këto vende (për shëmbull Kroacia), kanë bërë më tepër avancim drejt hyrjes në BE. Ky “shtresëzim” i vendeve, për studjuesit, mund të perceptohet si një sfidë shtesë. Studimet krahasuese për shpërndarjen e “praktikave më të mira”, të testuara në “ekonomitë më të avancuara në tranzicion”, mund të hapin një dritare të re njohurishë e mundësi për studime. Megjithatë, duhet të jemi të vetëdijshëm se studimet për financat dhe kontabilitetin e sektorit publik në Rajon janë ende në fazën relativisht fillestare.

Në fakt, megjithëse reforma decentralizuese dhe ajo e manaxhimit financiar u bënë çështje shumë të rëndësishme në pjesën e fundit të viteve 1990, në të vërtetë lidhur me këto probleme janë ndërmarrë studime të kufizuara. Aspektet politike të ndryshimit, manaxhimit të burimeve njerëzore dhe probleme të organizimit të shërbimit civil ishin më tepër në focus të studuesve si në Evropën Qendrore dhe Lindore (EQL) dhe jashtë këtij rajoni. Me qëllim që të mbushej boshllëku, një grup studjuesish nga Lindja dhe Perëndimi iniciuan krijimin e një grupi studimi që do të fokusohet në promovimin e studimit dhe të praktikave më të mira në financat dhe kontabilitetin e sektorit publik në EQL. Grupi u themelua në Konferencën e 9-të të NISPACEE (Rrjetit të Instituteve dhe Shkollave të Administratës Publike në Evropën Qendrore dhe Lindore) të mbatur në Riga (Letoni) në vitin 2001. Në këtë konferencë, grupi diskutoi problemet kryesore me të cilat përballet reforma financiare dhe kontabile e sektorit publik por, diskutimi ishte më i përgjithshëm dhe kumtesat e prezantuara, fokusoheshin në një varietet interesash dhe studjuesish. U ra dakort që në konferencën tjetër, e përcaktuar të mbahej në Krakov (Poloni) në vitin 2002, Grupi do të zhvillonte një propozim studimi të detajuar, kështu që edhe numri i kumtesave krahasuese lidhur me financat e qeverisjes vendore në vendet respektive do të përgatiteshin duke ndjekur një shabllon të përbashkët. Rezultatet e këtij protokollit studimor, përfunduar në fund të vitit 2001, është paraqitur në këtë libër. Në këtë vëllim janë rreth dhjetë kumtesa, që eksplorojnë probleme të ndryshme të financave të pushtetit vendor në tranzicion por, në të njëjtën kohë, përpiqen që të japin një paraqitje të vërtetë të financave vendore në vende të ndryshme. Autorët përpiqen të japin mendimin e tyre për problemet e analizuara, duke bërë një paraqitje me nivel të lartë diversiteti, e duke demonstruar indirekt kapacitetin e tyre për të bërë studime akademike në këto vende. Disa kumtesa janë krejt përshkruese, veçanërisht ato që vijnë nga jashtë “vendeve të

avancuara në tranzicion” dhe ato të shkruara nga anëtarë të Grupit që vijnë nga Perëndimi, ndërsa të tjerat janë më me relevancë politike dhe të shkruara në mënyrë më analitike. Disa mund ta konsiderojnë këtë gjë si një pikë të dobët të këtij botimi. Në një kuptim të gjerë ata mund të kenë të drejtë. Megjithatë, në se dikush i rikthehet leximit të studimeve të kryera në vendet Perëndimore, ku financat dhe kontabiliteti i sektorit publik janë një disiplinë akademike jo më në fillësë, vihet re një situatë e ngjashme. Siç ka theksuar në vitin 1996, Profesor Garten i Universitetit të Yale dhe ish Nën Sekretar për Tregtinë Ndërkombëtare në Departamentin e Shtetit për Tregtinë, kur ka shkruar lidhur me BEM – Tregjet e Reja të Shfaqura:

“Si gjithmonë, historian na ofron leksione me vlerë. Ne kemi nevojë vetëm të rikujtojmë shembujt më të rëndësishëm të BEM, të një shekulli më parë: një komb i pasur me burime dhe premtime e që ka probleme të infrastrukturës, për të financuar rritjen e vet, varet nga investimet e huaja duke u venë përballë panikut të shpeshtë të tregut të kapitalit dhe shohim që i ndodh një vrasje politike a traumatike. Edhe në se kapaciteti i burimeve të arit, naftës, bujqësisë dhe industrisë është i madh dhe i njohur në botë, ai komb mund të shkojë drejt një lufte civile.

Një treg i tillë kanë qenë Shtetet e Bashkuara (Garten, 1996). Ne duhet të fillojmë diku dhe duhet të mirëpresim kapacitetin për të bërë studime në vende të ndryshme të Rajonit. Roli i Grupit ishte parë si një forcë e rëndësishme për të promovuar praktikën më të mira të studimit dhe bashkëpunimit midis anëtarëve, veçanërisht atyre që punojnë në Perëndim dhe atyre që punojnë në Lindje. Takimet vjetore të Grupit, tradicionalisht janë organizuar në konferencat vjetore të NISPAce, duke u bërë vend i takimeve të rregullta për prezantimin e projekteve individuale dhe të përbashkëta dhe të rezultateve përkatëse, dhe gjithashtu për të diskutuar probleme lidhur me mësimdhënien për financat dhe kontabilitetin e sektorit publik në vende të ndryshme. Në këtë kuptim, Grupi zgjeroi konceptimin përtej detyrave fillestare. Për më tepër, një lexues kritik duhet të jetë i vetëdijshëm për kufizimet, që i pranon qartësisht dhe për të krijuar një paraqitje mbështetëse për fuqizimin e studimeve lidhur me financave dhe kontabilitetit të sektorit publik në Rajon. Grupi do të përpiqet rregullishtë botoj vëllime të punës së tij, dhe ne shpresojmë se progresi dhe përmirësimi i punës do të jenë të dukshme në vëllimet e ardhshme. Natyrisht, ky libër bëri të mundur që të takohen disa studjues nga Evropa Lindore dhe i mbijetoi edhe një procesi rishikimi.

Të gjitha kumtesat e këtij vëllimi i janë nënshtruar një rishikimi dhe në pjesën më të madhe autorët kanë zbatuar rekomandimet e dhëna nga recezentët dhe editori. Gjithashtu, autorët dhe editori kanë përfutuar shumë nga komentet e bëra nga Dr Gabor Peteri në periudhën kur ai ishte Drejtori i Kërkimeve të OSI/LGI. Si zakonisht, për libra të këtij lloji (vëllimie të edituara), të gjitha pikat pozitive duhen konsideruar si suksesi kryesor i secilit prej kontribuesve, ndërsa të gjitha të metat janë vetëm përgjegjësi e editorit, dhe ai kërkon të shfaqsohet (që në fillim) për këtë gjë.

*Željko Šević*  
*Old Royal Naval College*  
*Londër, Verë 2004*

## **Literatura**

Garten, J. E. (1996), The Big Emerging Markets, *The Columbia Journal of International Business*, Summer, f. 6-31





## Mirënjohje

Ky libër është rezultat i një pune kolektive dhe me shumë bashkëpunim të një serë studjuesish. Para së gjithash, falenderimi shkon tek kontribuesit të cilët (supozohet) kanë bërë më të mirën e mundëshme për të dhënë një punë prestigjioze dhe kanë mirëpritur vërejtjet kritike të studimeve reciproke. Jane Finlay (OECD) ka bërë një punë të konsiderueshme për editimin e kumtesave dhe bërjen “të pranueshme” të anglishtes së autorëve që nuk e kanë atë gjuhën e tyre amtare. Elena Žakova punoi si manaxhere projekti për Grupin dhe dha një mbështetje administrative konstante për të gjithë Grupin. Iniciativa e Qeverisjes Vendore dhe Shërbimit Publik (Local Government and Public Service Initiative - LGI), në Institutin e Shoqërisë së Hapur (Open Society Institute) në Budapest, na siguroi me bujari mbështetjen financiare, pa të cilën Grupi nuk do të ishte në gjendje të realizonte dhe prezantonte punën në konferencën e NISPAceë. Violetta Zentai, manaxhere projekti e LGI, ka qenë mbështetësjja e Grupit për shumë vite dhe ne të gjithë i detyrohemi asaj për mbështetjen e saj të vazhdueshme dhe këshillat e herpashershme. Së fundi, por jo e fundit, falenderimi shkon tek NISPAceë dhe Drejtoresha e saj Ekzekutive, Ludmila Gajdošova, për realizimin e këtij vëllimi dhe për mbështetjen e punës së Grupit.



# 1. Decentralizimi: Çështje të transfertave ndërqeveritare dhe kooperimi fiskal

Željko Šević\*

## 1.1 Hyrje

Fundi i viteve 1980 u shënuar nga rënia e komunizmit në Europën Qendrore dhe Lindore, simbolikisht i treguar nga shkatërrimi i murit të Berlinit. Vendet ish-komuniste, më pas hyn në procesin i cili më vonë u njoh si tranzicion (shiko literaturën në Šević, 1999). Ky term përfshijë faktin se procesi do të conte në transformimin e plotë të regjimit (te kaluar) socialist, në kontrast me “reformat” shpesh të iniciuara në vendet socialiste dhe të cilat kishin dështuar në sjelljen e ndryshimeve, si dhe se ato nuk nxorën në pah të metën kryesore të socializmit (shiko: Šević, 1999). Tranzicioni u kuptua si një ndryshim shoqëror i cili kishte shumë dimensione: ekonomik, politik, social etj. Tranzicioni ekonomik udhëhiqet drejt një regjim ekonomik i orientuar nga tregu, tranzicioni politik nga një shoqëri demokratike shumë-partiake, dhe tranzicioni social me transformimin e mikro-sferës sociale, fuqizimin e të drejtave të individëve dhe liberalizimin e lidhjeve shoqërore. Tranzicioni ekonomik, politik, dhe social është karakterizuar nga një numër ndryshimesh në shumë fusha duke përfshirë kulturën, sportin, edukimin, etj. Tranzicioni është bërë procesi i cili përfshin shoqërinë si një e tërë me qëllimin kryesor në shndërrimin në një shoqëri më të mirë.

Tranzicioni ekonomik dhe politik morën pozicionet e primare. Fillimisht fokusi kryesor ishte në aspektet ekonomike dhe politike të një shoqërie në ndryshim. Pas shumë pak ditësh me vonë, filloi procesi i ndryshimit të administratës publike. Vendet socialiste, veçanërisht ato të cilat ndoqën modelin sovjetik, ishin shumë të centralizuara dhe sistemi i tyre i administratës publike pasqyroi strukturën e partive politike dhe *vice versa*. Prosesi filloi me decentralizimin dhe delegimin e përgjegjësive dhe të drejtave nga nivelet e qeverisë qendrore, ndërsa reforma në qeverisjen lokale filloi më vonë. Reformat e qeverisjes lokale të cilat u iniciuan në pjesën më të madhe të vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore në fillim të viteve 1990 janë akoma në proces implementimi. Fokusi ishte më shumë në një decentralizim organizativ dhe delegimi i aktiviteteve nga qeveria qendrore se sa në reformat financiare dhe të kontabilitetit. Megjithatë jo të gjitha vendet proceduan me të njejtën shpejtësi dhe qëllim drejt kësaj reforme. Ndërsa, vendet e Europës Qendrore dhe ato Balltike patën një progres të mirë në reformat e tyre të sektorit publik si dhe reformuan sistemin e tyre të financës publike, vendet e Europës Juglindore ecën më me ngadalë edhe si rezultat i konfliktit të armatosur, i cili përfundoi në vitin 1995, me nënshkrimin e Marrëveshjes së Paqes në Dayton. Në Europën Jug-lindore trendi i zhvillimit ishte shumë i ndryshëm nga ai i vendeve të tjera europiane në tranzicion. Ish-Jugosllavia ishte një vend mjaft i decentralizuar e cila i kushtoi një vëmendje shumë të madhe komuniteteve lokale dhe kapacitetit të tyre për një zhvillim të qëndrueshëm lokal. Megjithatë centralizimi u perceptua në këto vende si ndërtesa kombëtare shtetërore dhe u vazhduar me të pa ndonjë rezervë. Kështu, vendet më të shumë decentralizuara socialiste u bënë vendet më shumë të centralizuara. Vetëm në fund të viteve 1990 filloi procesi i decentralizimit, proces nga i cili ne akoma jemi duke pritur rezultatet. *De jure*

---

\* Universiteti i Greenwichit, Londër, Angli, Mbretëria e Bashkuar

decentralizimi pati zhvillim, praktikisht komunat morën detyrat dhe të drejtat e tyre por, ky proces nuk u ndoq nga një decentralizim real financiar. Në të gjitha vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore, *de juro* decentralizimi operacional dhe ai i personelit ka filluar të zbatohet, por shtrirja dhe format e decentralizimit financiar ndryshojnë gjerësisht nga një vend në tjetrin. Është raportuar (shiko raportin: Bury dhe Swianiewwitz, në këtë vëllim) se bashkitë në Poloni nuk janë të interesuara në decentralizimin fiskal dhe në kapacitetin e tyre për të rritur fondet lokale. Duket se në mjedisin politik të Polonisë, është më mirë (lexo më fitimprurëse) për të punuar nëpërmjet modelit të fondeve i cili do të përmisojë transfertat bashkiake nëpërmjet granteve.

Në këtë kapitull ne do të fokusohemi në decentralizimin financiar, i shprehur nëpërmjet dizenjimit dhe implementimit të një modeli të transfertave ndërqeveritare dhe mënyrës nëpërmjet të cilës qeveria qëndrore mund të kontrollojë funksionet financiare dhe aktivitetet në nivelet e qeverive nën-nacionale. Ne do të fokusohemi në qëllimet, synimet dhe objektivat e decentralizimit fiskal, i shprehur fillimisht nëpërmjet transfertave ndërqeveritare; formave të transfertave ndërqeveritare, arsyeve për zgjedhjen e një opsioni të vecantë dhe së fundi pse dhe si mbikqyrja financiare (fiskale) mund të ushtrohet në një model të plotë decentralizimi.

### **1.2 Sfidat e decentralizimit demokratik (financiar)**

Decentralizimi si një instrument i demokratizimit ka qënë popullor në shumë vende të zhvilluara dhe ato në tranzicion. Një numër vendesh të zhvilluara eksperimentuan me decentralizimin në një mënyre apo në tjetrën. Decentralizimi në vetvete, mund të përkufizohet si transferimi i fuqive dhe burimeve nga nivelet më të larta te nivelet më të ulëta në një sistem politik. Eksperiencat e tanishme kanë treguar se ekzistojnë 3 tipe kryesore të decentralizimit:

- de-koncentrimi
- delegimi
- devoluimi (kalimi i kompetencave)

De-koncentrimi shihet si një proces i decentralizimit administrativ, në të cilin agjentët në nivelet e larta të qeverisë transferojnë përgjegjësitë në nivelet më të ulëta, ndërsa decentralizimi fiskal ndodh kur nivelet e larta të qeverisjes transferojnë influencën e tyre mbi buxhetet dhe vendimarrjen fiskale në nivelet më të ulëta. Devoluimi si një formë e decentralizimit, shfaqet kur burimet, fuqitë dhe shpesh detyrat, transferohen tek autoritetet e niveleve të ulëta të qeverisjes, të cilët janë kryesisht të pavarur nga autoritetet e larta dhe janë të fuqizuara demokratikisht (Manor 1990). Decentralizimi demokratik, për të pasur sukses kërkon krijimin e kuadrit të nevojshëm në të cilin nivelet e ulëta të qeverisë kanë fuqi, burime dhe mekanizma të fuqimshëm llogaritës. Suksesi i procesit të demokratizimit mund të mbështetet nga një numër i vlefshëm por jo i nevojshëm veçorish, si për shembull: shtypi i lirë, sistemi shumëpartiak, një shoqëri civile e gjallë, eksperiencë me politikën demokratike dhe respekt për ligj dhe regull.

Decentralizimi teorikisht mbështet ndjenjën e pronesinë mbi qeverisjen dhe i angazhon më shumë të interesuarit. Një problem të cilin mund ta përmendim këtu, është se, shumë nëpunës të shërbimit civil dhe politikanët e kishin të vështirë për të realizuar atë që decentralizimi shpërndan dhe ata e konsideruan këtë ndryshim si një humbje

efektive fuqie. Decentralizimi, shkurton distancën ndërmjet qytetarëve dhe niveleve të ulëta të qeverisjes duke sjellë një fluks informacioni më të mirë dhe (teorikisht) duke fuqizuar shërbimin civil lokal, duke i lejuar ata për të vepruar më shpejt, duke qënë të mbështetur nga komunitetet lokale. Informacion më i mirë rrjedh nga qytetarët tek administrata publike, duke ndelidhur përgjegjshmërinë me efektivitetin në qeverisje. Me kalimin e kohës, politikanët së bashku me punonjësit civil mund të përfitojnë nga praktikat e decentralizimit, duke parë se shperndaresit e decentralizimit dhe pozicionet e tyre relative nuk janë të rrezikuara. Nëpërmjet fuqizimit të kornizës së decentralizimit pritët më shumë entuziasëm nga të gjithë të elementët e përfshirë në të dhe si pasojë do të zhvillohen më shumë procese konsensuale, transparente dhe politika të përgjegjshme, si dhe modele qeverisjeje. Decentralizimi jo vetëm që fuqizon qeverinë por, gjithashtu fuqizon edhe popullin. Populli, si pjesa më e interesuar, fiton një sens pronësie të proceseve të zhvillimit, të zgjedhurit mund të jenë në një pozicion për të marrë vendimet e nevojshme dhe projektet lokale janë më të kontrolluara dhe më të pranuar, dhe gjithashtu shumë më të menaxhueshme. Pronësia e programeve lokale nga njerëzit është një karakteristikë e rëndësishme e cila pritët kur njerëzit marrin role aktive në komunitetet e tyre lokale.

Në një shoqëri demokratike, përfaqësuesit e zgjedhur duhet të shpjegojnë veprimet e tyre dhe është shumë më efektive nëse çështjet janë shpjeguar nga përfaqësuesit e zgjedhur lokal, ku distanca e fuqisë do të jetë më e shkurtër. Pronësia e popullit mbi programet është një karakteristikë e rëndësishme e një shoqërie civile, të cilën mund ta ushtrojnë si individë apo si pjestarë grupi. Shoqëria civile në vetvete është e mbështetur nga rrjeti i organizatave jo-qeveritare dhe organizatave qytetare të cilat kanë një pavarësi të sinjifikative nga shteti. Në vëndet e zhvilluara demokratike, infrastruktura e shoqërisë civile është e mirë-zhvilluar dhe përfshin një numër të madh organizatash, grupe interesi, parti dhe grupime politike, shoqata nacionale, dhe grupet e qytetarëve e të tjera, ndërsa në vëndet në zhvillim infrastruktura është shpesh në një fazë fillestare dhe ekzistojnë një numër i vogël organizatash civile e shumë nga to në stadin fillestar të zhvillimit. Ndërsa pronësia nga njerëzit fillimisht është parë si një ushtrim i personave të interesuar nga individët dhe grupet informale, shoqëria civile përfshin iniciativat të cilat kanë qënë gjerësisht të formalizuara dhe, influenca e të cilave brenda shoqërisë është më e strukturuar. Praktika ka treguar se shoqëria civile mund ndonjëherë të ketë efekte të kundërta, në prezantimin e vetvetes si një konflikt i tejkalluar. Kohët e fundit çështja e shoqërive civile është ngritur por, asnjë përgjigje akoma nuk është ofruar. Organizatat e shoqërisë civile nuk janë plotësisht të përgjegjshme jo vetëm për anëtarët e tyre por, për të gjithë shoqërinë. Besohet se decentralizimi fuqizon shoqërinë civile dhe e kundërta (shoqëria civile inkurajon dhe mbështet decentralizimin). Kur fuqi dhe burime të rëndësishme iu delegohen niveleve të ulëta të qeverisjes, shoqëritë e prezantuara në këtë fushë bëhen më shumë aktive dhe përgjithësisht angazhohen më intensivisht me organet e qeverisë, duke inkurjuar krijimin e shoqërive të reja.

Në një shoqëri civile shkalla e afërsisë me bazën është shumë e rëndësishme. Sa më e pakët të jetë distanca ndërmjet përfaqësuesve të zgjedhur dhe komunitetit i cili i ka zgjedhur ata, aq më shumë efektive do të jetë shoqëria civile dhe aq më shumë do të angazhohen organet e shoqërisë civile. Me këtë influencë të madhe dhe shumë komplekse fillon ushtrimi më direkt dhe më efektive i pronësisë dhe vleresimi i specifikave rajonale

dhe lokale. Zakonisht, shtimi i influencës mbi programet lokale vjen nga një sens i rritur i ndjenjës së pronësisë shoqërore ndaj këtyre programeve dhe kjo gjë vazhdon të ndodh edhe me programet që nuk janë medoemos ato më të favorizuarat nga komuniteti lokal respektiv. Organizatat e shoqërisë civile mund ti bëjnë projektet qeveritare më shumë efektive duke siguruar ato të cilat janë të përshtatshme për kushtet lokale dhe reflektojnë preferencat lokale implicite dhe eksplicite. Ndërsa decentralizimi kërkon më shumë politika transparente dhe politikëbërje, organizatat civile mund ta shohin si të lehtë përfshirjen e qytetarëve në monitorimin e programit, duke përfshirë edhe ata të cilët nuk marrin pjesë në aksionet civile, duke bërë të qartë se ata janë shpesh “abstrakt”.

Decentralizimi në vetvete nuk krijon shoqëri civile dhe nuk udhëhiqet nga dhënia e llogarisë së drejtëpërdrejtë të të gjithë palët e interesuara, duke përfshirë lojtarët kryesorë brënda shoqërisë civile. Çfarë decentralizimi jep ( ndërmjet të tjerave) është një distancë e shkurtër e fuqisë, e cila mundëson një ndërveprim të mbyllur ndërmjet organeve lokale, qytetarëve dhe organizatave të tyre qytetare. Shoqëria e mirë-zhvilluar (e qytetuar) mundëson komunikim social më të mirë, nga njëra anë ndërsa, decentralizimi mund të lehtësojë bllokimin dhe vonesat në procesin e ndërmjetësimit duke reduktuar koston e përgjithshme sociale. Decentralizimi kërkon një koordinim më të mirë dhe fokus politik. Decentralizimi i funksioneve qeveritare dhe transfertat fizike të shërbimit civil në qendrat rajonale kërkojnë ripërcaktim të marrëdhënieve ndërmjet qeverive rajonale të zgjedhura dhe zyrtarëve të qeverisë qendrore që punojnë në qendrat rajonale. Pa decentralizimin, “të pavarurit” nëpunësit shtetërorë do të supervizohej nga nëpunës të rinj, që vijnë nga qendra, ndërsa tani, në anën tjetër, ata duhet t’u përgjigjen formalisht të dyja palëve, megjithëse fizikisht ndodhen larg njëri-tjetrit, si nëpunësve të rinj të shtetit ashtu edhe të zgjedhurve në pushtetin vendorë.

Decentralizimi zakonisht fuqizon jo vetëm bashkëpunim dhe koordinim ndërmjet organeve të qeverisjes lokale/rajonale dhe të pavarura, me njësitë e zyrtarëve/ të të ngarkuarve me punë, në zyrat qendrore të organeve të qeverisë qendrore por, gjithashtu ndërmjet organeve të cilat operojnë në të njëjtin nivel. Shpesh nëse një problem është i një rëndësie rajonale/lokale organet e qeverisjes qendrore mund të detyrohen të krijojnë komitete dhe grupe ndër-departmentale si dhe të angazhohen në një proces të cilin ata shpesh e shohin si të mërzitshëm, duke limituar fuqitë e tyre. Decentralizimi gjithashtu, mund të tregojë se si ata mund të influencojnë të ardhurat përfundimtare dhe nëpërmjet kësaj të kryejnë veprime të cilat mund të dëmtojnë të gjithë projektin. Sidoqoftë, decentralizimi jo vetëm nxit kooperimin ndërmjet organeve brënda sektorit publik (të përcaktuara gjerësisht) por, gjithashtu ndërmjet sektorëve publik dhe privat, me angazhimin e plotë të infrastrukturës së shoqërisë civile. Përgjithësisht perceptohet se zyrtarët publik të zgjedhur, do të jenë të gatshëm për të kooperuar me bizneset, më shumë se sa nëpunësit shtetëror; por, kjo nuk është një gjë që është dokumentuar. Besimi rrjedh nga fakti se shteti ka një monopol ose pothuaj-monopol në shumë projekte të infrastrukturës dhe është normale që të pritet që nëpunësit shtetëror të jenë të detyruar të heqin dorë nga kompetencat e tyre. Në kontrast me këtë situatë, anëtarët e organeve të zgjedhura lokale, janë shpesh të angazhuar në aktivitete sipërmarrëse, ose njohin sipërmarrësit lokal dhe janë përgjithësisht të interesuar për të sjellë biznesin lokal tek ndërmarjet lokale. Kjo situatë mund të iki nga kontrolli, siç ka treguar eksperiencia e hershme amerikane se, kontratat mund të jepen tek të afërmit, mbështetësit partiak dhe të

tjerë të cilët në fakt nuk do të ishin fituesit në ndonjë tender konkurrues nëse do të ishte organizuar një i tillë. Kështu që, besnikëria partiake dhe miqësitë janë mungesa serioze të modelit të decentralizimit në zonën e dispozitave lokale të shërbimeve jothelbesore publike. Zgjidhja e zakonshme është fuqizimi i qeverisë lokale multipartiake dhe sigurimi se në qeveritë lokale janë përfaqësues të partive opozitare, dhe ato do të bëjnë të mundur për të siguruar pëlqim me rregullat dhe të luajnë rolin e kallëzuesit nëse, dhe kur është e nevojshme. Nëse ekziston një qark i mbyllur i zyrove të ndryshuara të politikanëve lokalë, e cila është zakonisht e mundur të ndodhë në komunitetet e vogla, edhe opozitarët mund të joshen duke heshtur në ndarjen e kontratave fitimprurëse me ata që janë në pushtet. Blerja e opozitës është një normë sjelljeje në nivelin lokal të qeverisjes. Sidoqoftë secili duhet të jetë i vetëdijshëm se këto probleme vështirë se do të ndodhnin nëse decentralizimi formal do të ndiqet nga decentralizimi real fiskal. Nëse decentralizimi formal nuk shoqërohet, ose së paku ndiqet nga decentralizimi fiskal, është më e vështirë që qeveritë lokale të kenë kapacitetin për të financuar realizimin e funksioneve të deleguara dhe *de jure* edhe ato origjinale.

Decentralizimi mund të shpallet nga ligji, por nuk mund të ushtrohet nëse ligji është e vetmja forcë drejtimi. Pritet që “shoqëria e decentralizuar” të sigurojë ekzistencën e një numri të ashtuquajturash çështje si atë strukturore, transparenca, sinqeriteti, përgjegjshmëria, ndershmëria, sistemet financiare të mirë-kontrolluara, programet sociale, apo dhunën dhe shqetësimet sociale. Është shumë e vështirë të thuash se cila do të ishte “ndërthurja më e drejtë” e këtyre 7 “çështjeve” por, është e qartë se në sinergjinë e tyre, ato sigurojnë se përpjekja për decentralizim do të tregonte disa rezultate të dëshiruara dhe kuptimplotë. Besohet se transparenca mund ti bëjë proceset e përgjithshme të qeverisë më shumë të dukshme dhe të kuptueshëm për qytetarët e zakonshëm. Sa më e vogël të jetë distanca e fuqisë, aq më e lehtë është për njerëzit të kontrollojnë përfaqësuesit e tyre dhe nëpërmjet politikaneve të zgjedhur të mbikqyrin shërbimin civil dhe mënyrën si ata aplikojnë ligjin dhe kryejnë funksionet e tyre. Sidoqoftë, transparenca e rritur mund të ketë edhe efekte të kundërta. Njerëzit mund të besojnë se transparenca e rritur është vetëm një kurth dhe asgjë në fakt nuk ka ndryshuar. Gjithashtu, bërja e disa aksioneve transparente në shoqëritë e zhvilluara mund të ketë një efekt të kundërt dhe nëse nuk mund të jemi të sigurt për reagimet përfundimtare të njerëzve. Për shembull, zbulimi se niveli i pagave të nëpunësve të shtetit është shumë i ulët mund të përceptohet si një mundësi e nënkuptuar për të ofruar ryfshet. Transparenca është e lidhur ngushtë me sinqeritetin. Me ndarjen e informacioneve ndërmjet palëve të interesuara, sistemi bëhet më i hapur dhe kuptimi bëhet më përfshirës. Qytetarët mund të drejtohen ligjëvendësve të ndryshëm, drejtuesve të ndryshëm dhe të influencojnë tek ata. Rritja e intensitetit të komunikimit ndërmjet qytetarëve dhe qeverive të niveleve të ndryshme siguron një sistem më të hapur.

Me të drejtat e rritura (nëpërmjet delegimit), çështja e përgjegjshmërisë së pashmangshme bëhet e dukshme. Përgjegjshmëria është një nga kategoritë e cila është shumë e vështirë për tu përcaktuar pavarësisht nga qartësia e dukshme gjuhësore. Të jesh i përgjegjshëm nënkupton, të jesh përgjegjës për aksionet e tua, për të ardhurat e rezultuara dhe outputet. Me shkurtimin e distancës së fuqisë, zyrtarët lokal të zgjedhur përceptohet të jenë më shumë përgjegjës seç komuniteti lokal i njeh ata mire dhe ata, çfarëdo që të ndodhi, vazhdojnë të jenë pjesë e atij komuniteti. Ky presion nuk është

vetëm në zyrtarët lokal të zgjedhur por, gjithashtu edhe në nepunësit e shtetit të, të cilët janë të mbikqyrur nga politikanët e zgjedhur lokal. Megjithatë, asnjë nuk duhet të ketë iluzionin se shpallja e përgjegjshmërisë formale do të nënkuptonte krijimin e një kuadri llogaridhënës. Do të duhet ende një kohë e gjatë, përpjekje dhe burime, përpara se sistemi i përgjegjësive të rënjoset brenda një shoqërie tranzicioni/në zhvillim. Problemi i ndershmërisë nuk është zgjidhur nëpërmjet decentralizimit. Korrupsioni tejkalon decentralizimin, por nëse ky i fundit është implementuar mirë, ekziston një shans për tu siguruar se korrupsioni nuk do të rritet (ndoshta do të ulet). I vendosur në vend të kontrollit demokratik, decentralizimi, siguron një shpërndarje më të mirë të burimeve të pakta dhe mundëson pjesmarrjen e publikut në procesin e vendim-marrjes, duke parandaluar deri diku shfaqjen e korrupsionit. Me një demokraci të rënjosur mirë, problemet e korrupsionit do të zvogëlohen.

Decentralizimi mund të ketë sens vetëm nëse shoqërohet me decentralizimin fiskal. Kjo është një kërkesë e nevojshme për një decentralizim të suksesshëm. Qeveritë lokale/rajonale(ose me një fjalë të vetme nën-nacionale), nuk mund të kryejnë funksionet e tyre, nëse nuk u jepen materialet dhe burimet e tjera të nevojshme. Me kapacitetin e tyre për të realizuar funksionet, çështjet e përgjegjshmërisë do të shfaqen në mënyrë të pashmangshme. Si rregull, qeveritë lokale dhe rajonale kanë fonde të limituara. Baza e të hyrave lokale është zakonisht mjaft e ngushtë ( e papërshtatshme ose e paarritshme) qeveritë e nivelit nën-kombëtar janë shumë të varuara nga transfertat ndërqeveritare. Këto transfertat kërkojnë si kosto administrative edhe kosto ekonomike, por janë të nevojshme në shumicën më të madhe të vëndeve, vecanërisht në vëndet në tranzicion dhe ato në zhvillim. Transfertat fiskale mund të jenë njëra nga format e kooperimit fiskal ndërqeveritar, por qeveritë qëndrore, si rregull, janë shumë dyshuese për aftësinë e qeverisë lokale/rajonale për të menaxhuar fondet (të deleguara ose jo) në një mënyrë efektive dhe efçente. Ky, është një problem veçanërisht për buxhetet e deleguara të ministrive, të alokuara në zyrtarë rajonale të tyre, të cilat duhet të jenë nën vëzhgimin e kujdesshëm të zyrtarëve të zgjedhur në nivel lokal. Rezistenca ndaj delegimit, e ushtruar nga nëpunësit shtetëror, është një nga arsyt kryesore, sepse decentralizimi financiar i qeverisë publike lokale dhe reformat për ndërtimin e kapaciteteve për mundësinë e rritjes së të ardhurave të qeverive lokale/rajonale (shiko Šević, 2005 ) kanë mbetur pas reformave të tjera të shoqërive ish-komuniste.

Decentralizimi, duhet të mbështesë gjithashtu zhvillimin dhe implementimin e programeve sociale. Veç kësaj, programet sociale mund të “rrembehen” nga elita , të cilët mund të përqëndrohen në sigurimin e dominimit të tyre në nivel qëndror, i cili më pas mund të vështirësoj pozicionin e njerëzve jo të privilegjuar (shiko: Fabian dhe Straussman, 1994). Organet e decentralizuara mund të vendosin përzjerjen e fondeve për projektet e infrastrukturës me programet sociale, kryesisht në zonat rurale dhe ato në zhvillim (shiko: Dillinger, 1994). Megjithatë, organet e decentralizuara mund të jenë më efektive dhe efçente se organet qëndrore në zgjedhjen e përfituesve të programeve sociale. Në një situatë ideale, zyrtarët lokalë, gjatë procesit të përzgjedhjes së përfituesve, do të konsultohen me komunitetin e gjërë por, në praktikë kjo shpesh nuk ndodh dhe njerëzit janë ende të përfshirë në adoptimin e programeve sociale me kushtet e tyre lokale. Një tjetër çështje për tu pasur në konsideratë gjatë procesit të zhvillimit të programeve të decentralizimit është dhe ekzistenca (e mundshme) e dhunës dhe



pakenaqësisë sociale. Nëse ka probleme serioze në mbështetjen e ligjit dhe të rregullit, të shoqëruar këto me pakënaqësi serioze sociale, është shumë e vështirë, për të siguruar paraqitjen e programeve të decentralizimit. Në të kundërt decentralizimi, mund të jetë një zgjidhje (apo të paktën një pjesë e zgjidhjes) në situatën ku pakënaqësia sociale është një reagim i mos-perfaqësimit të grupeve të ndryshme rajonale dhe nacionale. Është e qartë se decentralizimi mund të ndezë konkurrencën politike dhe konfliktin por, gjithashtu mund edhe të qetësojë procese konkurruese tashmë të nisura (shiko: Robinsosn, 1988).

Decentralizimi duhet të përmirësojë mundësitë për arsim, ato për shëndetin dhe ujin. Ai mundëson rritjen e të ardhurat të këtyre programeve, kështu që personat kryesor të interesuar janë më të aftë për të përcaktuar nevojat e tyre lokale se sa një burokrat në zyrën qendrore. Njohuritë e specializuara lokale dhe arranzhimet lokale për menaxhimin e programeve të decentralizimit do të sigurojnë efektivitetin dhe eficientësinë e programeve të deleguara (shiko: Narayan, 1994). Decentralizimi mund të jetë një mjet për të lehtësuar varfërinë; kryesisht varfërinë e rritur nga pabarazitë ndërmjet rajoneve dhe lokaliteteve të ndryshme. Rajoneve më të varfra në modelin e decentralizuar mund tui jepen burime financiare të cilat do të sigurojnë shtim të kapacitetit të tyre për të ofruar shërbime. Decentralizimi do të mundësojë gjithashtu, zgjedhjen e përfaqësuesve të ligjshëm edhe në zonat e varfëra dhe do të garantojë se ata do të jenë të vëmendshëm ndaj problemeve, diçka që mund të mos ketë ndodhur në rastin e sistemit të centralizuar, i drejtuar fillimisht nga kontributet e bëra nga buxheti (qëndror) i shtetit. Megjithatë decentralizimi mund të asistojë në zbutjen e pabarazive brenda lokaliteteve dhe rajoneve, ai nuk mund të zgjidhë problemin e pabarazive ndërmjet këtyre rajoneve dhe nën-rajoneve. Në fjalë të tjera, decentralizimi nuk mund të jetë një zëvendësim i politikave rajonale dhe formave të tjera për të siguruar zhvillim të njëjtë dhe të përshtatshëm për këto vende. Organizimi politikë i njerëzve të varfër në vend mund të mos jetë pasojë e diçkaje të krijuar nga decentralizimi por, ky veprim siguron u mundëson grupet jo të privilegjuara për të ushtruar fuqi sociale (politike), brenda shoqërisë civile dhe të sigurohet se problemet kryesore sociale janë fokusuar dhe adresuar në disa aspekte.

Decentralizimi mbështet dhe ndikon mbi një gamë gjërë konceptesh të zhvillimit. Decentralizimi kontribon në monitorimin e performancës së qeverisë, ashtu si komuniteti lokalë është i interesuar në politikave e të ardhurave të qeverisë që influencojnë mjedisin e tyre të drejtëpërdrejtë. Angazhimi i personave të interesuar duhet të sigurojë një fokus në persektivat afatgjata mbi politikën, ku politikanët lokalë të zgjedhur duhet të marrin në konsideratë se si elektorati i tyre lokal ndjehet dhe kur ata janë të kënaqur. Kjo mundëson për një vazhdimësi të mirë politikave, programeve dhe projekteve.

Decentralizimi, është një element i domosdoshëm i një reforme demokratike për administratën publike. Reforma e përcaktuar dhe e implementuar e qeverisë qendrore kërkon një organizim të niveleve nën-kombëtare të qeverisjes dhe të autoriteteve dhënë në to. Është vënë re gjithashtu se decentralizimi ( të paktën në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore- VEQL) luajti një rol të rëndësishëm në ndihmë të qytetarëve për të toleruar streset e reformës ekonomike. Zgjedhjet lokale mund të japin impresionin te qytetarët se ata aktualisht kontrollojnë më mirë fatin e tyre dhe mënyrën në të cilën funksionet e qeverisë janë performuar. Përvoja nga shumë vende ka treguar se decentralizimi i mirë-ekzekutuar me të vërtetë ka rritur legjitimitetin e qeverisjes si dhe mbështetjen popullore. Megjithatë, ashtu si në tashmë kemi vënë në dukje, decentralizimi në sferën politike

duhet të shoqërohet nga decentralizimi në sferën fiskale. Nëse organet e decentralizuara do të vuajnë nga mungesa e burimeve financiare dhe të tjera, atëherë ka shumë e gjasa që eksperimenti i decentralizimit të mos funksionojë. Organet e decentralizuara (të deleguara), kanë nevojë për fonde të mjaftueshme për të thyer mosbesimin popullorë për qeverinë dhe në aktivitetet e saj veçanërisht nëse vendi është përfshirë nga liberalët apo, më shpesh nga pikëpamjet liberale. Gjithashtu, decentralizimi fiskal nuk duhet të shihet vetëm si një ushtrim në të cilin mbledhja e taksave u delegohet qeverive lokale. Organet qendrore të taksave duhet të shkëpusin disa njësi nga struktura e tyre organizative për ti atashuar ato pranë qeverive lokale. Decentralizimi fiskal duhet të zhvillojë një model të pastër për ndarjen e burimeve dhe të përcaktojë të drejtat dhe detyrat për organet qendrore dhe organet në nivel vendor. Me delegimin e detyrave, burimet financiare duhet të jenë të përcaktuara. Alokimi i burimeve për funksionet e deleguara rishtas do të ketë si pikë nisje modelin ekzistues financiar dhe sasi të që ishin alokuar në buxhetin qendror dhe aktualisht të shpenzuara nga organet qendrore në plotësimin e këtyre detyrimeve. Sigurisht, nëpërmjet delegimit dhe decentralizimit qeveria qendrore mund të përpiket të kontrollojë shpenzimet të cilat nevojiten për realizimin e këtyre shërbimeve, por qeveritë në nivel vendor dhe organet e tyre nuk duhet të lihen pa para dhe as në situatë që të mos jenë në gjëndje për të kryer atë çka pritet prej tyre. Për tu siguruar se ky decentralizim funksionon, është e nevojshme për të përcaktuar një model decentralizimi fiskal efektiv dhe eficient.

### **1.3 Decentralizimi fiskal dhe delegimi**

Decentralizimi nuk mund të ekzistojë vetëm në sferën politike, por duhet të shoqërohet nga decentralizimi fiskal (financiar). Decentralizimi fiskal i autorizon qeveritë e nivelit nën-nacional të grumbullojnë të ardhura fiskale si në menyre të drejteperdrejte, ashtu edhe nëpërmjet transfertave ndërqeveritare. Meqëse këto të fundit janë më të mëdha dhe më të rëndësishme (në stadin aktual të decentralizimit në shumë vende në zhvilluara dhe në të gjithë ato në zhvillim/tranzicion) ato përfaqësojnë burimet kryesore të financës për qeveritë lokale dhe rajonale. Gjithashtu, kur ato transferohen nga qeveria qendrore, niveli i përgjegjshmërisë është më i lartë dhe qeveria qendrore është më e interesuar në monitorimin e performancës dhe alokimin e shpenzimeve, se sa me të ardhurat e vetë qeverisë lokale/rajonale (fillimisht taksat lokale, tatimet). Transfertat ndërqeveritare, si rregull janë burimet më të mëdha të të ardhurave të qeverisë lokale në vëndet e centralizuara dhe të unifikuara (jo federale). Transfertat ndërqeveritare lejojnë qeverinë qendrore për të patur kontroll ndaj sistemit fiskal, e në të njëjtën kohë të ofrojë mbështetje financiare dhe iluzionin e pavarësisë financiare për nivelet e qeverive nën-nacionale, kryesisht ato në nivel lokal (zakonisht nëse janë të zgjedhura direkt).

Një decentralizim “ideal” fiskal do të ishte një kombinim i burimeve të të ardhurave të vet qeverisë vendore dhe atyre të ardhura nga transfertat ndërqeveritare. Kjo formë nënkupton faktin që në parim të ardhurat që mblidhen, të harxhohen në mënyrë të pavarur nga qeveritë lokale (brenda limiteve të përcaktuara nga ligji), ndërsa në rastin e fundit, qeveria lokale është e përgjegjshme përpara qeverisë qendrore, e cila është e përgjegjshme për përdorimin e këtyre burimeve fiskale. Të ardhurat origjinale të qeverisë lokale (taksat lokale, tatimet), zakonisht janë prezantuar si një pagesë për një shërbim të caktuar të siguruar nga qeveria lokale. Kështu që një qytetar ka ndjenjën se ai ose ajo

merr diçka direkt nga qeveria për paratë e paguara. Me taksat e përgjithshme, nuk ndodh e njëjta gjë. Ato shkojnë te një fond të përbashkët, dhe më pas, në varësi nga polikat e shpenzimeve të qeverisë, burimet do të shpërndahen për përdorimet përfundimtare. Një nga aspektet e kësaj politike shpenzimi, është edhe shpërndarja e të ardhurave të mbledhura nga qeveria qëndrore te nivelet e qeverive vendore.

Transfertat fiskale ndërqeveritare marrin shumë forma të ndryshme dhe shpesh është problem për të përcaktuar ndërthurjen më të mirë të tyre, në mënyrë që të rezultojë si politika më e mirë e të ardhurave. Ka arsye të mira dhe jo shumë të mira për prezantimin e decentralizimit fiskal. Një decentralizim fiskal i mirëprojektuar nuk mund të jetë politikisht i dominuar, edhe pse mund të jetë (dhe zakonisht është) politikisht i inicuar. Fuqia relative politike e një grupi interesi (presioni) të caktuar mund të iniciojë procesin e decentralizimit fiskal, dhe shpesh të ndikojë zgjedhjen e formave dhe instrumenteve të decentralizimit, por ky nuk duhet të jetë faktori kryesor për vlerësimin e suksesit të decentralizimit fiskal. Një model i mirëdizenjuar i decentralizimit fiskal merr në konsideratë këto katër kritere:

- Barazinë vertikale,
- Ekualizimin,
- Eksternalitetet, dhe
- Justifikimin administrativ

Përgjithësisht (dhe me të drejtë) është përceptuar se ka një mosbalancim ndërmjet përgjegjësive të shpenzimeve të qeverive vendore dhe mundësisë së tyre të rritjes së të ardhurave. Rregulli i përgjithshëm është që në shtetet e sapo formuara, sektori publik fokusohet në sigurimin (social) e zhvillimit të infrastrukturës, ofrimit të *mallrave bazik* (publike dhe pothuaj publike), mbrojtjes së stabilitetit ekonomik, dhe se vetëm decentralizimi fiskal mund të japë rezultate të mira. Ndërsa shoqëria zhvillohet, fokusi i qeverisë (dhe i shoqërisë), lëviz te shërbimet, fillimisht të shpërndara nga qeveria lokale, si shërbimet sociale, shërbimet publike, etj. Në këto situata, qeveritë qëndrore përballen me një zgjedhje serioze, se si ato të përmirësojnë kapacitetin e qeverisë lokale për rritjen e të ardhurave origjinale ose për të prezantuar dhe/ose ripërcaktuar pjesën e qeverive lokale në të ardhurat e mbledhura në mënyrë të përqëndruar. Në vëndet e zhvilluara, të ardhurat e vetë qeverive vendore janë burimet më të rëndësishme të të ardhurave, si në rastin e US ku transfertat financiare kontribuojnë në më pak se 25% në burimet totale financiare në dispozicion të shtetit. Një nga arsyet e decentralizimit fiskal është që të sigurohet ekzistenca e balancës vertikale fiskale, e cila do të mbyllte hendekun ndërmjet të ardhurave të vlefshme të qeverive nën-kombëtare dhe nevojave të tyre për shpenzime. Ky hendek është dicka me të vërtetë shumë e vështirë për tu vlerësuar, si dhe është pothuajse e pamundur për të gjykuar se cilat janë nevojat për shpenzime të një qeverie. Drejtimi i zakonshëm është që të miratohet niveli minimal i shërbimit dhe të shihen transfertat fiskale të cilat mbushin këtë hendek. Megjithatë, është gjithashtu problem marrëdhënia ndërmjet besimit të qeverive lokale në transfertat fiskale dhe efënca e konsideruar që meret përsipër kur fondet e qeverisë janë mbledhur.

Ekualizimi është arsyeja e dytë për decentralizimin fiskal. Në vëndet me pabarazi ekonomike ndërmjet rajoneve, pabarazia fiskale është përcaktuese. E vetmja mënyrë për të ekualizuar diferencat ndër-rajonale është të kryhen transfertat ndërqeveritare.

Potenciali për të ekualizuar nuk nënkupton se ekualizimi do të ndodhë, ose se ekualizimi është një zgjedhje e mirë politike për një vend të caktuar. Në vendosjen e një politike optimale ekualizimi, çdo kush duhet të marri në konsideratë pyetjen se sa transfertat do të financohen, dhe çfarë shërbimesh janë besuar te qeveritë vendore, çfarë formule shpërndarje do të përdoret për të shpërndarë burimet dhe të shpjegohen arsyet e përdorimit të një formule të caktuar.

Transfertat fiskale paraqiten për të kompesuar eksternalitetet. Qeveritë lokale mund të vendosin për të shpenzuar me pak për ato shërbime ku ka përfitime të konsiderueshme nga jashtë, nëse u lejohet për të vendosur vetë. Ekzistojnë disa standarte minimale që qeveria qendrore vendos përpara vetes për kombin, dhe qeveritë vendore duhet ti ndjekin nga mbrapa, duke marrë në konsideratë përparësitë e politikës së qeverisë së ditës. Grantet e kushtëzuara mund të sigurojnë që qeveritë vendore të realizojnë nivelin minimal të shërbimit të vendosur paraprakisht nga qeveria qendrore. Eksternalitetet si një motiv për decentralizimin fiskal ngrejnë shume çështje për tu konsideruar nga politikbërësit. Së pari, sa është mbështetja që kërkohet? Më pas, sa shpenzime do të kërkohen nga qeveritë nën-kombëtare? Përgjigja për këto pyetje do të tregojë madhësinë ideale të grantit. Probleme të ngjashme dalin me federalizimin shumë-rradhësh fiskal. Granti i dhënë në një nivel më të ulët të qeverisjes mund të mos arrijë në fakt në nivelin që është i nevojshëm për realizimin e një shërbimi të caktuar. Duke përdorur mënyra të tjera, zakonisht masa administrative, qeveria qendrore do të sigurojë shpërndarjen e shërbimeve.

Justifikimet administrative janë zakonisht politikisht të motivuara dhe ligjërisht të përcaktuara. Mbështetja teorike është se qeveria qendrore ka kapacitetin për të vlerësuar dhe të mbledhur taksat më kollaj se qeveritë vendore. Si pasojë, argumenti nënkupton faktin se është më me leverdi për qeverinë qendrore të mbledh vet taksat dhe më pas ti shpërndajë të ardhurat në nivele të ndryshme qeverisjeje. Edhe pse teorikisht saktësohet se mbledhja e centralizuar është më efiçente, kjo mund të mos jetë plotësisht e vertetë. Mbledhja e të ardhurave tatimore dhe jo tatimore, të cilat janë të lidhura ngushtësisht me shpërndarjen e shërbimeve të qeverisjes vendore, është më efiçente të kryhet nga organet lokale se sa nga ato qendrore. Zyrtarët lokalë i njohin më mirë njerëzit, njohin zakonet e tyre, situatën financiare dhe janë zakonisht më efiçentë në mbledhjen e detyrimeve të pashlyera. Gjithashtu, në përgjithësi konsiderohet se mbledhja e të ardhurave lokale fiskale, i cilesuar joefiçent, mund të frenojë kapacitetin e rritjes së të ardhurave fiskale, mund të çojë në një qeveri lokale jo të interesuar në mbledhjen e taksave dhe se ajo nuk do të punojë në përmirësimin e kapaciteteve të përgjithshme institucionale.

Mirëpo, në praktikë shpesh katër arsyet “e mira” të listuara më sipër për decentralizimin, do të lihen në hije nga arsyet e iniciuara kryesisht politikisht. Transfertat ndërqeveritare mund të frenojnë autonominë e qeverisë lokale. Qeveria qendrore mund të vendosë për ti bërë të gjitha nivelet e qeverive nën-kombëtare ekskluzivisht të varura nga transfertat ndërqeveritare dhe të paiteruesuara në tërheqjen apo grumbullimin e ndonjë të ardhure. Gjithashtu, ajo mund të ketë efekte të kundërta në përgjegjshmërinë fiskale të qeverisë lokale, pasi në këtë rast qeveria lokale thjesht do të marrë fonde dhe do të harxhojë ato ashtu si dëshiron qeveria qendrore por, nuk do të ndjehet e përgjegjëse për politikën e të ardhurave dhe outputeve. Shpesh ky mbi-theks mbi transfertat ndërqeveritare mund të jetë një përpjekje për të mbajtur dhe/ose për të rforcuar

njetrajtshmërinë. Për hir të thjeshtësisë, qeveria qendrore mund të promovojë një politikë njetrajtshmërie, duke i ndaluar qeveritë vendore për të ndryshuar mënyrat që ata përdorin për zbatimin e politikave të shpenzimeve si dhe alokimit të burimeve. Ky zakonisht është një problem në vendet me tradita burokratike, ku rutinat dominojnë proceset e implementimit të politikës. Ekziston gjithashtu një mundësi që qeveria qendrore të besojë se qeveritë lokale janë joeficiente dhe të korruptuara, se ato janë shumë të pranë komunitetit të tyre lokal, dhe për këtë arsye janë shumë të paafta për të mbledhur të hyrat nga burimet e dëshiruara. Sigurisht, që është e mundur që qeveria lokale të jetë e influencuar nga interesi i gjërë i disa anëtarëve të shquar të komunitetit lokal por, kjo është gjithashtu një mundësi për të ndodhur edhe në nivel qendror, ku interesat e bizneseve të mëdha prezantohen nga lobe shumë të fuqishme dhe kompani lobingu. Gjithashtu, ajo çfare ndodh tek të vegjlit apo të izoluarit mund të ndodh edhe në qeverinë qendrore, pasi ajo është e ngjajshme me qeveritë vendore por, në juridiksion të ndryshëm (shiko: Šević, 2001)

Qeveria qendrore mund të ndajë transfertat fiskale ndërqeveritare si një kuptim i transferimit të defiçitit buxhetor tek qeveritë lokale. Detyra parësore e qeverisë qendrore është të përcaktojë objektivat e sistemit të transfertave dhe t'ia bëjë të qartë qeverisë vendore se çfare pritet për ato para. Tek transfertat ndërqeveritare ekziston gjithmonë një dimension vertikal (shpërndarja ndërmjet qeverive qendrore dhe lokale) por, është gjithashtu edhe një dimension horizontal, për shembull shpërndarja e transfertave në midis vetë njësisve vendore. Qeveria qendrore ka pak mënyra për të dërguar transfertat. Shpesh madhësia e grantit është e caktuar si një ndarje e disa burimeve të të ardhurave të qeverisë qendrore (te lidhura shpesh me shumën totale të taksave të mbledhura në një territor të dhënë) sipas një baze *ad hoc*, duke ndjekur një kërkesë nga qeveria lokale dhe përfundimisht mund të bëhet mbi bazat e një rimbursimi kostoje. Si dhe për dimensionin horizontal qeveritë lokale mund të mbajnë një pjesë të taksave të mbledhura në territorin e tyre ose të marrin grante të shpërndara nga formula, si rimbursime kostoje ose sipas një metode *ad hoc*.

Qeveria qendrore nga ana e saj, duhet të përcaktojë sasinë e plote të grantit. Ekziston mundësia në përcaktimit të burimeve nga taksat qendrore mbi bazën e principit të taksës së ndarë. Qeveria qendrore alokon një pjesë të gjithë taksës së mbledhur të qeveritë vendore. Duhet të merret një vendim politik për të përcaktuar se çfarë taksash do të ndahen. Analizat ndërmjet vendeve nuk mund të japin një zgjidhje përfundimtare të pranueshme. Përfundimi është se, tek shumica e vendeve do të ndahen një pjesë e taksës TVSH dhe një pjesë e taksës së kompanive, nga e gjithë vlera e tyre e grumbulluar. Ashtu si sistemi i taksave të ndara, përpiqet të bëhet disi objektiv, po bëhen përpjekje për një formulë të përgjithshme, të pranuar, duke marrë në konsideratë realitetin politik në vend.

Transfertat *ad hoc* mund të jenë tërheqëse të qeveria qendrore, për sa kohë ato mund të alokohen për hir të qeverisë më të lartë por, paanshmeria e tyre mund të vihet në diskutim shumë kollaj. Së pari a e ka qeveria qendrore të tërë informacionin e nevojshëm për të bërë transfertat apo ka në dispozicion të saj vetëm informacionin që qeveria lokale është e gatshme për ta mbështetur? Sistemi mund të çojë në një problem serioz, të përzier me miqësitë politike dhe shumë përpjekje mund të vendosen në lobing për kërkesat me të vërtetë të justifikuar, të vendosura më parë prej qeverisë qendrore. Sigurisht, një metodë *ad hoc* mund të iniciojë probleme të zgjedhjes së kundërt dhe me rrezik moral. Ky model

çon në pasiguri, të cilat seriozisht ndikojnë në kapacitetin e qeverive vendore për të zbatuar planifikim strategjik. Teknikisht ky model është tërheqës për qeverinë qendrore se i siguron fleksibilitet në ndryshimet në ligjin e buxhetit si dhe në ushtrimin e shume fuqive të cilat në rast të kundert nuk do të ishin të mundura.

Metoda e lëvrimit të kostos është në vetvete një metode shumë e pelqyer, pasi me anë të saj qeveria qendrore mund të përcaktojë nivelin e shërbimit që është e gatshme për të financuar por, megjithatë, ekziston mundësi e mos vendosjes mbi limitet, kur qeveria qendrore financoi çfaredo nivel shërbimi të siguruar nga vendorët, kryesisht nga qeveria lokale. Rimbursimet e kostos janë zakonisht të kushtëzuara, e në varësi të të mëdhenjve, apo të aprovuara nga agjensitë e financimit. Duke zhvilluar një model gjithpërfshirës për rimbursimin e kostos, qeveria qendrore mund të përcaktojë në mënyrë të qartë zonat e saj prioritare dhe të drejtojë aktivitetin e qeverisë lokale në drejtimin e dëshiruar, pa përdorur masa të tjera politike. Ato mund gjithashtu, të sigurojnë uniformitet në sjellje në të gjithë vendin, etj. Megjithatë, ata mund të kompromentojnë prioritetet e qeverisë lokale dhe qendrore, veçanërisht në vëndet ku nuk ka kulturë dialogu dhe pjësmarrje te publikut në politikbërje.

Për të siguruar balancin horizontal, qeveria duhet t'ju pergjigjet pyetjeve se si do të shpërndajë tërësinë e burimeve të disponueshme. Zakonisht, qeveritë shkojnë drejt ndarjes, në mënyrën që sqaruar më sipër. Granti total është i përcaktuar si një ndarje e taksës nacionale, dhe secilës prej qeverive lokale do ti jepet e drejta për të marrë sasinë e bazuar në mbledhjen e kësaj takse brënda kufijve të tyre gjeografik. Modeli i ndarjes së taksës është shumë popullor në vëndet në zhvillim dhe ato në tranzicion, aq sa besohet se ai do të përmirësojë eficiency dhe efektivitetin e mbledhjes së taksave lokale. Megjithëse, kjo nuk do të thotë se të gjitha taksat mund t'i nënshtrohen këtij modeli, veçanërisht, në situatën kur qeveritë lokale mund të influencojnë sjelljen në një farë mënyrë sa të mund të shtyjnë detyrimin mbi banoret ne juridiksione të tjera lokale. Megjithatë, ato çfarë prezantohen në këtë vëllim tregojnë së të ardhurat e ndara ose të ardhurat bazë tatimore të ndara, në fakt, nuk rrisin efektivitetin e mbledhjes së taksave, për sa kohë taksat mbledhen nga administrata fiskale qendrore, bile edhe ato që janë nominuar si taksa lokale. Zakonisht, teoritë tregojnë se TVSH dhe taksa e kompanisë nuk janë të përshtatshëm për aplikimin e kësaj ndarjeje. Gjithashtu, ndarja e taksave nuk siguron ekualizim, ndërsa ndarja e taksave mund të stimulojë disa rritje në mbledhjen e taksës, edhe pse kjo nuk është dicka e cila mund të merret si e garantuar. Ndarja, është shumë e vlefshme nga pikëpamja e planifikimit financiar strategjik, për atë se si qeveritë vendore mund të paraqesin një planifikim më të mirë, edhe pse kjo mund të dekurajojë autonomine lokale, pasi është qeveria qendrore ajo që kryesisht vendos në mënyren e të punuarit.

Paraqitja e formulës së granteve është një tjetër model i njohur, dhe shpesh i praktikuar, sidomos në shtetet federale. Teorikisht, formula e granteve përdor disa objektiva, kriteret sasiorë për të alokuar nivelin agregat të burimeve të disponueshme tek qeveritë vendore. Formula, është zakonisht rezultat i negociimeve dhe lobingut; edhe pse ajo duhet të bazohet në disa kriteret të përcaktuara e objektive. Ky model kërkon një nivel shumë të lartë transparence që të jetë i mbështetur në mënyre publike dhe të jetë efektiv. Rezultati pozitiv i implementimit të modelit është niveli i lartë i transparences dhe niveli i lartë i qartësisë, i tillë që qeveritë vendore të mund të llogarisin lehtësisht se sa do tu jepet atyre. Në përcaktimin e formulës, qeveria qendrore, duhet të vendosë elementet e

saj, të dhënat minimale të kërkuara duke qenë e sigurt për cilesinë e besueshmerinë e tyre, kostot e lidhura me implementimin e modelit dhe perfundimisht ndonjë kusht të bashkëngjitur. Formula duhet të reflektojë specifikat rajonale dhe nevojat, duke marrë në konsideratë kriteret e tjera si popullsinë, përqëndrimin e popullsisë, faktorët fizik, zhvillimin e infrastrukturës dhe nevojat për të, lidhjen e nivelit të zhvillimit rajonal me atë të zhvillimit të të gjithë vendit, etj. Qasja e dytë e modelit të formulës, rrotullohet rreth të ardhurave, se si modeli përpiqet për të siguruar më shumë para për juridiksionet që kanë relativisht kapacitete të dobta për të mbledhur taksat. Si pasojë, modeli mundëson alokimin e fondeve duke pasur parasysh nivelin e të ardhurave mesatare në zonë, ose nivelin e disa treguesve në madhësinë e bazës së taksës. Kjo përpiqet të tregojë se çfare takse do të mbledhet në vend, nëse do të ishte përdorur kriteri kombëtar standart. Por, nuk duhen lënë pas dore masat e përpjekjet për vjeljen e taksave. Disa qeveri vendore mund të punojnë shumë për të siguruar mbledhjen e taksave në zonën respektive, dhe duke vepruar në këtë mënyrë, mund të mbledhin më shumë të ardhura se të tjerët. Kjo do të pasqyrohet në model. Modeli i formulës mund të reflektojë gjithashtu ndryshimin midis kapacitetit të mbledhjes së të ardhurave dhe nevojave për fonde. Nëqoftëse kjo ndodh, mund të krijohet një standart mbi një nivel normal të ardhurash dhe shpenzimesh. Ky nivel për mund të lidhet me të kaluarën me ane të disa rregullimeve, ose mund të jete rezultat i orientimit politik të qeverisë.

Disa qeveri vendore mund të punojnë shumë për të siguruar arketimin e taksave në zonat e tyre dhe si rezultat mund të mbledhin më shumë të ardhura. Modeli i formulës së llogaritjes së transfertës, mund të reflektojë gjithashtu ndryshimin ndërmjet kapacitetit në rritje të të ardhurave dhe nevojave për shpenzime. Nëse realizohet kjo, është siguruar standarti i duhur në paraqitjen e nivelit normal të të ardhurave dhe nivelit normal të shpenzimeve. Ky standart mund të lidhet me të shkuarën me disa rregullime ose, mund të jetë rezultat i orientimit politik të qeverisë për të ardhmen. Modelet e formulës së transfertës, zakonisht përballen me probleme sidomos prej mungesës së të dhënave dhe kjo përfaqëson vështirësinë e tyre më të madhe. Disa prej të dhënave të disponueshme, mund të mos jenë të vlefshme, ndërsa disa të tjera mund të modifikohen në mënyrë që të sigurohet polika e dëshiruar e të ardhurave. Disa të dhëna mund të jenë të limituara në terma të mbulimit gjeografik dhe mund të mos jenë të vlefshme në juridiksione të tjera e në këtë mënyrë nëpërmjet tyre nuk mund të realizohen krahasime.

Modeli i formulës së transfertës zakonisht ka problem me të dhënat, dhe ky është problemi më i madh i saj. Disa të dhëna mund të mos jenë të disponueshme në tërësinë e tyre, ndërsa të tjera mund të modifikohen sipas kërkesave të politikave të të ardhurave. Disa prej të dhënave mund të jenë të limituara në terma gjeografike, dhe mund të mos jenë të disponueshme në zona të tjera e për këtë arsye mund të prishin barazinë. Kostot administrative dhe monitoruese, në rastin e modeleve të formulës nuk duhet të shpërfillen. Është e nevojshme krijimi e një databaze të gjërë, nacionale, të dhënash, veprim i cili kërkon një financim, e cila shpesh harrohet me besimin e përgjithshëm se ajo do të përballohet nga qeveria qendrore në vazhdimësi të funksioneve nacionale statistikore. Ekzistojnë gjithashtu, shpenzime për procesimin e të dhënave, duke llogaritur variablat që sillen jashtë modelit kryesor, probleme specifike me disa juridiksione, probleme të cilat rrjedhin nga rëndësia e tyre politike, ekzistojnë standarte të ndryshme politike, etj. Përderisa modelet e formuleve duhen llogaritur çdo vit, shpenzimet për

kryrjen e monitorimit janë gjithashtu për tu marrë në konsideratë. Ne realitet, është e vështirë të punohet me një formulë të pandryshuar për një periudhë të gjatë kohë. Për të marrë rezultatet më të mira, modeli duhet përpunuar çdo vit dhe duhet kryer matja e performances ndaj objektivave të politikës aktuale duke u mbështetur në një bazë sa më të sakt informacioni. Nëse modeli qëndron i pandryshuar për disa vite do të na sillte një problem të madh, si në lidhje me objektivitetin e modelit dhe në rëndësinë e politikave të promovuara nga ai. Gjithashtu jo vetëm rekomandohet por, edhe kërkohet vlerësimi periodik i modelit të formulës. Proçesin e rishikimit duhet ta kalojnë të dyja metodat, ajo e vendosjes së grantit dhe ajo e formulës së përdorur për shpërndarje.

Disa grante mund të jene grante që jepen bllok. Të tilla janë grantet që u janë dhënë qeverive lokale, për të realizuar aktivitetin e tyre, të cilat implementohen nëpërmjet udhezimeve të nxjerra nga qeveria qëndrore. Megjithatë, disa grante mund të shoqërohen me disa kushte të bashkëngjitura dhe më pas qeveritë vendore duhet të sigurojnë se paratë janë harxhuar në formën dhe sipas qëllimeve të përcaktuara nga qeveria qëndrore. Me fjalë të tjera, grantet e kushtëzuara janë përgjithësisht të bazuar në rimbursimin e kostove të shërbimeve specifike, dhe qeveria qëndrore në këtë rast, pranon të rimbursojë plotësisht ose pjesërisht kostot e shkaktuara në ofrimin e këtij shërbimi të veçantë. Qeveria qëndrore mund të përcaktojë një listë me kostot që është e gatshme të rimbursojë, ose mund të gjejë një tjetër zgjidhje, kur të gjitha kostot teknikisht të pranueshme do të mbulohen pa shumë diskutime.

Rimbursimi i plotë i kostos mund të justifikohet në disa raste, kryesisht në ato raste ku qeveria është e interesuar për të patur një shërbim të caktuar për popullsinë, apo në varësi të arsyeve të ndryshme (si ato politike, morale, etj.). Qëllimi në këtë rast mund të jetë për të stimuluar dispoziten e shërbimeve të caktuara duke ulur koston e shërbimit në mënyrë efektive e marxhinale, mundësisht në zero por, duke kërkuar nga ofruesi një nivel minimal shërbimi. Shpesh, kjo bëhet me pagat e mësuesve lokal në shumë vende të zhvilluara dhe ato në zhvillim. Qeveria qëndrore mbulon pagat e mësuesve, ndërsa qeveria vendore merret me kostot e mirëmbajtjes së shkollave. Ky veprim, lehtëson aktivitetin e qeverise lokale por, në të njëjtën kohë forcon rolin aktiv të saj, në mënyrë që ajo të kontrollojë kostot dhe të shpërndajë shërbimet në mënyrë sa më efçente. Një zgjidhje e tillë, mund të paraqesë politikën e bashkërendimit të fondeve. Në këto rast qeveria qëndrore paguan një sasi e cila barazon angazhimin e qeverise lokale.

Grantet e kushtëzuara kërkojnë vlerësim të rregullt dhe rivlerësim, si dhe rishikim periodik të objektivave që qeveria vendore ka për të ndërmarrë, në mënyrë që të garantohet financimi i tyre në të ardhmen.

Qeveritë qëndrore, shpesh, u drejtohen shpërndarjeve ad hoc të granteve. Qeveria mund të japë grante nga një grumbull i madh, i përcaktuar, si përshëmbull nga një taksë e përbashkët, ose thjesht nga disa burime të lëna mënjanë. Synimet e ekualizimit fiskal mund të jenë më të lehta nëse realizohet metoda e shpërndarjes ad hoc dhe ekzekutivët kanë fleksibilitet në shpërndarjen e burimeve. Por, megjithatë nuk duhet të harrojmë se metoda ad hoc bazohet më shumë në një gjykim se në një kriter objektiv, dhe rrjedhimisht ajo mund të lë rrugë të hapur për korrupsion. Një ndarje ad hoc është shumë i vlefshëm nëse shfaqen nevoja speciale, si shkatërrimet natyrore, trazirat etj, dhe qeverite lokale nuk mund të perballojnë situata të tilla vetë. Një problem i zakonshëm në transfetat e granteve është çeshtja e ekualizimit. Pyetja që lind natyrshëm në këtë rast, është gjithmonë ajo se,



cilat janë objektivat e ekualizimit dhe sa larg duhet të shkohet në “ekualizim”. Dikush mund të përgjigjet se mund të merren në konsideratë niveli i të ardhurave, kapaciteti fiskal, nevojat për shpenzime, zhvillimi i shtetit, etj. Një nga çështjet e lidhura me këtë problem, pra është niveli i arritur i taksave. Por, zbatimi i nje politike te tille mund te sjelli që qeverite lokale të humbasin motivimin për të qënë më efektiv në mbledhjen e të ardhurave, duke pritur qeverinë qëndrore për tu mbuluar nevojat. Të gjitha këto probleme “politike” janë të reflektuara në formulë dhe janë rezultat i një procesi serioz negociatash, por mund te ndodh që kriteri objektiv i tyre të të jetë diçka e errët në procesin e hartimit të formulës. Në përgjithësi, besohet se modelet e transferimit të granteve të cilat janë të bazuara në formulë do të jenë efektive në ekualizim, por në fakt ekziston një dëshmi e vogel empirike për ta mbështetur këtë pohim. Si në fakt tregojnë disa kontribues, ka shumë pak ekualizim në formulë pavarësisht nga pohimet për ekualizim të cilesive. Gjithashtu ekzistonë çështja, se cila është hapësira ligjore në te cilën qeveria lokale mund e duhet të vë dore mbi të ardhurat e mbledhura dhe nëse mund te ndodh kjo, duhet që qeveritë vendore “më pak fatlume” të marrin më shumë pjesë nga tatimet se ato qeveri që janë më të “pasura” dhe më shumë urbane. Për më tepër, ka probleme me kushtëzimin e granteve dhe në faktin se sa arrijnë kushtet e vendosura të jenë një motivim në vend të një instrumenti për shantazh (apo per përftime afatshkurtra politike). Sigurisht, përmiresimi i transparencës mund të zgjidhë disa probleme me strukturen e nxitur por, gjithashtu mund të tregojë në menyër të qartë arbitraritetin e granteve ad hoc dhe procesin e shpërndarjes së tyre. Proçesi i monitorimit zgjidh problemin por, më pas lind pyetja se si duhet dizenuar proçesi i monitorimit. Pra, ekzistojnë shumë probleme në dizenjimin e modelit të transfertave ndërqeveritare. Ekzistojnë shume çështje të ngritura si dhe shumë interesa, mjaft të ndryshme, për tu vëzhguar.

Supervizioni financiar është një formë monitorimi. Sidoqoftë, nuk është thjesht një monitorim por, një shqyrtim mjaft i gjërë i aktiviteteve të qeverisë lokale duke përfshirë aktivitetet fiskale të cilat janë përgjegjesi e qeverive vendore dhe ato të cilat fillimisht i takonin qeverisë qëndrore por, që janë deleguar tek qeveritë vendore.

#### **1.4 Konkluzione**

Decentralizimi ka qënë nje levizje shumë popullore në shume vende rreth botës, të zhvilluara dhe në zhvillim (në tranzicion) gjatë viteve 1990. Në shumë raste ai ka luajtur një rol të rëndësishëm në paraqitjen dhe/ose fuqizimin e përgjegjshmërisë, ndërsa tek të tjerët ishte i modës, një lëvizje politikisht e motivuar. Në perëndim, fuqizimi i kapaciteteve të qeverisë lokale dhe sigurimi i përgjegjshmërisë për ngushtimin e fondeve publike ishte parësore, në mos dhe e vetmja arsye për decentralizimin, ndërsa në lindje, u perceptua si një levizje e rëndësishme në procesin e demokratizimit të shoqërive ish-socialiste.

Shteti socialist ishte i plotfuqishëm dhe shumë i centralizuar, kështu që proçesi i reformimit të shtetit kërkoi njësi më të vogla dhe më pak shtresa qeverisjeje për të siguruar efektivitetin në reformë. Reformimi i shtetit socialist shumë të centralizuar, pa disa decentralizime do te ishte e veshtire pse jo dhe e pamundur. Si pasoje decentralizimi ne vendet e VEQL-it ishte nevojë dhe modë, së bashku. Decentralizimi garanton se format demokratike të qeverisjes funksionojnë dhe njerëzit lokale kanë fjalën e tyre në çështjet dhe nevojat lokale, si në mënyrën më të mirë, dhe në atë më efçente dhe më

efektive. Si një koncept teorik, decentralizimi, ka funksionuar goxha mirë por, ne praktike dolën veshtiresi ne fuqizimin e pushtetit lokal dhe në sigurimin e pjesëmarrjes aktive të njerezve në qeverisjen e komuniteteve lokale. Hapat fillestare në decentralizim siguruan “pronesine” e transfertës (në sensin më të gjërë - si një transfertë finale komplekse për të drejtat politike, ekonomike dhe publike) nga qeveria qendrore te nivelet nën-nacionale të qeverisjes, fillimisht tek qeveritë lokale (bashkitë dhe komunat). Qeveritë lokale kanë qënë fillimisht përgjegjëse për një numër shërbimesh publike si dhe për shpërndarjen e një seti të gjërë mallrash publike. Qeveritë qendrore përzgjedhën një numër përgjegjësish- dhe dhanë disa zgjidhje, të cilat e bënë percaktimin e përgjegjesive më të veshtirë dhe shpesh më të komplikuar. Për shëmbull, qeveria qendrore mund të pranonte përgjegjësinë për financimin e pagave të stafit mësimor në arsimin e ulët (nëpërmjet Ministrisë së Arsimit), ndërsa qeveritë lokale duhet të mbulonin pagat e stafit teknik, e atij jo-mësimor dhe disa shpenzime materiale. Sigurisht, ky shëmbull është akoma i hapur, siç janë një numër zgjidhjesh edhe më komplekse në disa vende, ku kosto të caktuara në një rast mund të mbulohen nga qeveria qendrore dhe në një situatë tjetër të mbulohen nga qeveria lokale.

Fatkeqësisht, decentralizimi politik (demokratik) është ndjekur nga një decentralizim fiskal shumë i gjatë dhe i vonuar. Qeveritë lokale në një numër vendesh morën më shumë fuqi por, ato u forcuan për të luftuar mbi burimet për financimin e zbatimit të të drejtave të fituara rishtaz. U deshën disa vite për të siguruar të ardhura të qëndrueshme për të financuar funksionet e tyre të reja, ose të siguronin transfertat në vlera të mjaftueshme për të mundësuar ekzekutimin e funksioneve. Megjithatë, duhet bërë një dallim i qartë ndërmjet funksioneve të deleguara nga qeveria qendrore dhe funksioneve origjinale që qeverite lokalë zbatojnë siç ua përcakton ligji. Në rastin e sistemit socialist, qeveria qendrore do të drejtonte transferimin e fondeve (grantet), ndërsa në rastin e tanishëm, qeveria lokale duhet të jetë fiskalisht e aftë të mbulojë shpenzimet me të ardhurat nga taksat lokale, si dhe nga tarifat e përdoruesve e pagesat. Ekzekutimi i përgjegjësive të deleguara është gjithmonë i monitoruar, ndërsa kontrolli, mbi ekzekutimin e detyrave të veta të qeverisë lokale nga qeveria kombetare, dështon, megjithë përgjegjshmërinë për zbatimin e ligjeve dhe atë ndaj mirëqënies së kombit. Funksionet e deleguara shpesh mund të revokohen pa nevojën e ndonjë shpjegimi, ndërsa ndërhyrja e qeverisë qendrore në zbatimin e funksioneve të veta të qeverisë vendore, kërkon një ndërhyrje të jashtëzakonshme dhe zakonisht merr përsipër ristrukturimin organizativ e duke u ndjekur me paraqitjen e disa “masave të jashtëzakonshme” (pezullimi i organeve të qeverisë lokale për një periudhë të limituar kohe, ndërhyrjet direkt me shërbime të qeverisë qendrore në funksionet lokale, etj.). Decentralizimi fiskal merret në përgjithësi me ndarjen e fondeve. Qeveria qendrore mund të zgjedhë për të mbledhur të gjitha fondet qendrore dhe të shpërndajë fonde tek qeveritë lokale duke ndjekur një formulë të caktuar, ose thjesht të vendosë për një sistem miks ku të ardhura të caktuara i përkasin qeverisë qendrore, ndërsa të tjera janë rryma të ardhurash te veta të pushtetit vendor. Madje, kur nje ligjvënës zgjedh për më vonë, ndoshta në linjë të fundit, ky veprim për disa mund të duket si refuzim i disa prej të ardhurave nga qeveria qendrore, ashtu si disa mund ta shohin këtë si komponent fiskal të sovranitetit i cili i përket ekskluzivisht qeverisë qendrore si fuqi sovrane mbi disa territore. Për cilindo model të paraqitur duhet të jemi shumë të kujdesshëm në zgjedhjen e variabëleve fiskalë. Vleresimi empirik i variabëleve

të keq-zgjedhurar mund të çojë në humbje të fondeve të akorduara dhe të krijojë tensione të panevojshme në vend. Proçesi i buxhetimit në sektorin publik është një shëmbull i mirë i një lojë pazarllëqesh politike dhe ku ka gjithmonë të humbur dhe të fituar. Problemi është se në fund ne saje te paraqitjes së një “buxheti të fortë e të përmbajtur” e ardhura përfundimtare ka të gjitha karakteristikat e rezultateve të “lojës së shumës zero”. Fituesit dhe humbësit relativë, mund të jenë në fakt të gjithë humbës nëse burimet e ralla të sektorit publik janë keq-shpërndarë dhe kjo inicicion konflikte serioze sociale e me kosto të larta sociale.

Kërkimet e raportuar në këtë vëllim shqyrtojnë një numer çështjesh në vende të ndryshme, një numer raportesh të rasteve sipas vendeve të studiuara, në strukturën e sapo lindur apo atë ekzistuese të kornizës ligjore e institucionale, me ndryshimet e karakterizuara nga ndryshimet nacionale në zgjedhjen e mënyrës së shpërndarjes së të ardhurave në vende të ndryshme të CEES-së si dhe në analizën e motiveve të konflikteve të niveleve nën-nacionale të qeverisjes. Duket sikur në vende të caktuara qeveritë lokale nuk preferojnë të mbahen nga të ardhurat veta por, të mbështeten në transfertat nga qeveria qendrore. Në këto sisteme popullsia lokale mund të fajësojë qeverinë qendrore për performancë jo të mirë, dhe mund të akuzohet kur fondet e alokuara nuk janë të mjaftueshme për të mbuluar nevojat financiare dhe një zbatim të mirë të funksioneve të qeverisë lokale. Edhe pse është kryer vetëm një kërkim i vogël, empirik, çdokush mund të deklarojë se mbi-mbeshetja në grante dhe “transferta fondesh” të tjera mund të jetë “ana e pasme” e cila shërben për zbutjen e prezantimit të supozuar për një “buxhet të fortë e të përmbajtur”. Nëse qeveria qendrore mund të jetë e shantazhuar, është e veshtire që qeveritë lokale të ndertojnë kapacitetin e tyre të përgjithshëm dhe të jenë sinqerisht të interesuara në përmirësimin e performancës së tyre (fillimisht e matur nëpërmjet efijencës dhe efektivitetit në zbatimin e funksioneve të besuara). Një centralizim i lartë fiskal apo një decentralizim fiskal i pavënd (ose në fjalë të tjera pseudo-decentralizim fiskal), i shoqëruar formalisht nga një decentralizim politik (demokratik) mund të çojë në një qeverisje të papërgjegjshme dhe në një lojë të ndarjes së fajit me qeverinë qendrore, veçanërisht nëse grupi i politikaneve nacional dhe lokal vijnë nga parti ose grupime të ndryshme politike.

Nga pikëpamja fiskale, qeveria lokale jo e motivuar mirë, mund të jetë burim sabotazhi, se ata mund ta shohin si penguese mbështetjen fiskale të qeverisë qendrore, si mbështetje të interesave të komunitetit lokal (e parë nga politikanet si një komunitet votuesish, e jo si një komunitet qytetarësh të përgjegjshëm). Për këtë arsye një qeveri fiskale lokale do të mendojë si për interesat e përcaktuara lokale dhe për interesat e një komuniteti më të gjerë. Në fjalë të tjera, nëse punet e shtetit shkojnë mirë do të krijoheshin më shumë mundësi e hapësira për qeveritë lokale për të shtuar fondet dhe për të realizuar një performancë më të mirë. Partneriteti, bile edhe ai në formë konkurrence ndërmjet qeverive qendrore dhe lokale, është më i mirë se pasiviteti, mosinteresimi apo opozicioni i vazhdueshëm i qeverisë lokale. Kontrolli financiar (dhe/ose ai fiskal) i cili fillimisht duhet të jetë i ligjshëm, nuk duhet përdorur si një instrument i luftës politike ndërmjet kundërshtarëve të qeverisë qendrore dhe lokale por, si një proces i cili evidenton dobesitë e sistemit dhe si pasojë është një burim informacioni i vlefshëm për përcaktimin e masave të nevojshme korrektuese. Fatkeqësisht janë të shumtë shembujt ku kontrolli financiar (fiskal) i ushtruar nga qeveria qendrore është përdorur për eliminimin e

kundërshtarëve politik në qeveritë lokale dhe ku kundërshtaret politik të qeverise lokale privohen (shpesh ne menyre irracionale, ndonëse në mënyrë legale) nga pjesa e tyre e të ardhurave.

Raportet e studimit kanë treguar se decentralizimi në formen e tij klasike është paraqitur me nivele të ndryshme të suksesit në (pothuajse) të gjitha vendet e CEE dhe CIS. Por, decentralizimi fiskal ka mbetur i izoluar e mbrapa dhe shpesh ai ishte pseudo-decentralizim fiskal, jo decentralizim real. Megjithatë, këto gjetje kanë treguar se kjo situatë është një parakusht i decentralizimit të sukseshem, ose disa masa shoqëruese për të punuar në ndërtimin e kapaciteteve fiskale dhe politike të niveleve të qeverisjes nën-nacionale. Ato mund të jenë në lojë qeverisjeje por, kjo nuk nënkupton se ato janë gati për funksionet e tyre të supozuara dhe kjo ka qënë e vetmja çështje e rëndesishme për t'u arritur, nenvizuar kjo në kërkimet e studimet e prezantuara në këtë vëllim.

## Literatura

- Crook, R. dhe J. Manor (1998), *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Dillinger, W. (1994), *Decentralisation and its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Program Discussion Paper, Washington, D.C.: The World Bank
- Fabian, K. dhe J. Straussman (1994), Post-Communist Transition of Local Government in Hungary: Managing Emergency Social Aid, *Public Administration and Development* 14, pp. 271-280
- Gibson, J. dhe P. Hanson (1996), Decentralisation and Change in Post-Communist Systems, in: J. Gibson and P. Hanson, eds. *Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, Cheltenham: Edward Elgar
- Manor J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, Washington, D.C.: The World Bank
- Mawhood, P., ed. (1993), *Local Government in the Third World: Experience of Decentralisation in Tropical Africa*, 2nd ed., Africa Institute of South Africa
- Narayan, D. (1994), The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Water Supplies, United Nations Development Program– World Bank Water and Sanitation Program, Washington, D.C.: The World Bank
- Robinson, M. (1988), *Local Politics: The Law of the Fishes: Development Through Political Change in Medak District, Andhra Pradesh (South India)*, Delhi: Oxford University Press
- Šević, Ž. (1999), *Restructuring Banks in Central and Eastern European Countries as a Part of Macroeconomic Changes towards Market-oriented Economy*, Belgrade: Balkan Centre for Public Policy and Related Studies and Čigoja štampa
- Šević, Ž. (2001), An Ideal Neighbourhood: Designing the Politico-Administrative Relationship in Small and Island States, *Bank of Valletta Review*, 23 (1), Spring, pp. 63-76
- Šević, Ž., ed. (2005), *The Reform of Local Public Sector Finance in East-Central Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing (i disponueshëm)

## 2. Decentralizimi Fiskal në Republikën Çeke: Çështjet Aktuale dhe Problemet

*Phillip J. Bryson\* dhe Gary C. Cornia\*\**

### 2.1 Hyrje: Aspekte Historike

Tranzicioni ekonomik dhe fiskal i Çekisë drejt një ekonomie të orientuar nga tregu dhe të decentralizuar, si dhe progresi në arritjen e vet-qeverisjes lokale (*samospráva*) kanë qenë të dukshme. Këto arritje, e kanë vendosur Republikën Çeke, në listën e atyre vendeve që aspirojnë të jenë pjesë e Bashkimit Evropian. Kjo, është hera e dytë, që çekët i janë afruar antarësimit si një demokraci moderne. Në fund të Luftës së Parë Botërore, Bohemia dhe Moravia nuk ishin më pjesë e Perandorisë Austro-Hungareze.

Deri në atë kohë, ato kishin siguruar vet-qeverisje të kufizuar dhe kishin nisur rrugën drejt zhvillimit industrial. Kur Perandoria u shpërbë në vitin 1918, Sllovakisë ju bashkua Bohemia dhe Moravia për të formuar Shtetin Federal të Çekosllovakisë. Ky eksperiment i parë dhe i përkohshëm në federalizëm, i dha federatës së re një mundësi që të eksperimentonte demokracinë dhe të fillonte traditën e vet-qeverisjes lokale.

#### 2.1.1 Sektori Publik nën Planifikimin e Centralizuar

Pushtimi nazist dhe Lufta e Dytë Botërore, ndaloi zhvillimin e vet-qeverisjes lokale në Çekosllovakia. Gjatë dyzet viteve të qeverisjes komuniste, kishte një ndjenjë të fortë nacionalizmi në Sllovakia dhe parimi i *samospráva* u la mënjanë në të dyja pjesët e federatës. Gjatë kësaj periudhe, planifikimi i centralizuar i socializmit Marksist-Leninist, u shtri edhe në dispozitat e shërbimeve të qeverisjes lokale. Këto shërbime financoheshin nga grande të qeverisjes qendrore dhe gjeneroheshin nga taksimi indirekt dhe transfertat e vendosura në aktivitetet e tregtisë dhe ato industriale. Siç pritet, llojshmëria dhe cilësia shërbimeve lokale kontrolloheshin nga qeverisja qendrore. Qytetarët e asaj periudhe e kuptonin se shpërndarja e fondeve për qeverinë lokale ishte e influencuar nga politika apo, lidhjet partiake dhe jo nga kërkesa për shërbime publike. Kjo përjasje në shpërndarjen e grandeve krijoi mosbesim për qeverisjen qendrore nga ana e nivelit lokal.

#### 2.1.2 Ndryshimet transformuese

Kolapsi i sistemit të centralizuar të planifikimit në Çekosllovakia ndodhi dy dekada pas Verës së Pragës të 1968, e cila kishte arritur pikën kulmore me Paktin e Varshavës mbi invazionin në Pragë. Për një periudhë të shkurtër pas Revolucionit të Kadifenjtë – Velvet, të dhjetorit 1989, çekët dhe sllovakët e vazhduan partneritetin në rrugën e transformimit ekonomik dhe politik. Në përpjekjet e tyre të përbashkëta për demokratizim, ata inaguarin midis viteve 1990 dhe 1993 një numur institucionesh të përbashkëta, duke përfshirë një sistem taksash që anonte më shumë nga stili perëndimor. Më vonë, duke ndjekur aspiratat e mbytura prej shumë kohësh të nacionalizmit, sllovakët, me ndihmën e fqinjëve, arritën që të shpërbënin federatën në “divorcin e kadifenjtë” të vitit 1993. Edhe pse ishin ndërmarrë shumë hapa që nga tërheqja e trupave sovjetike nga rajoni, reformatorët vazhduan të ballafaqohen me shumë probleme komplekse. Strehimi i kudondodhur në pronësi publike dhe i subvencionuara, ishte në gjendje të keqe. Kolektiva të mëdha, inefficente, bujqësore dominonin jetën rurale dhe tokat. Pjesa më e madhe e tregtisë me

---

\* Marriott School of Management, Brigham Young University, Provo, Utah, USA

\*\* Romney Institute of Public Management, Marriott School Brigham Young University, Provo, Utah, USA

pakicë kryhej në dyqanet e kontrolluar nga shteti. Aktiviteti industrial ishte një funksion i pronësisë së centralizuar dhe të planifikimit. Me pak fjalë, nuk kishte treg për të vendosur çmimet e të mirave materiale, që ishin në sasi të kufizuar ose për të treguar vlerën e shtëpive, fermave dhe bizneseve. Republika Çeke ka filluar me sukses rrugën e transformimit. Gjatë kësaj periudhe, u arrit inflacion dhe papunësisë relativisht e ulët dhe u bë e mundur shmangia e deficitit të konsiderueshëm të buxhetit. Performancë e fortë ekonomike dhe politika efektive makroekonomike nisën pas Revolucionit të Kadifenjtë të vitit 1989; në fazat e para, çmimet u liberalizuan, u zbatua me sukses përpjekja për një privatizim të përgjithshëm, dhe aktiviteti eksportues çek, u riorient drejt Bashkimit Evropian.

Mbetet ende shumë për të arritur. Procesi i ristrukturimit industrial nuk ka përfunduar ende në Republikën Çeke, pavarësisht nga sukseset në programin e privatizimit. Forcave të rëndësishme politike janë përjekur të shmangin agonitë e transformimit, përmes masave më graduale të tranzicionit, me qëllim që të mbronin firmat jokonkurrese nga goditjet e tregut. Ministria e Financave dhe sistemi bankar nuk ishin nxënës të shpejtë në një mjedis tregu që i jepte rëndësi aftësisë pagueuse për kredi. Ministria e Financave i lejoi bankat e mëdha, me pronësi shtetërore që të mbanin në biznes, firmat me përfitueshmëri të ulët.

Reputacioni çek, për suksesin gjatë transformimit u dëmtua në fund të vitit 1997 kur Vaclav Klaus u hoq nga posti i Kryeministrit, nga një skandal financiar. Qeveria çeke dhe Ministria e Financave kishin qenë të prirura të injoronin presionet për të ecur përpara me privatizimin e bankave të mëdha. Që nga ajo kohë, progresi ka qenë mbase jo i shpejtë por, ka qenë i qëndrueshëm. Sektori bankar, i cili do të jetë i rëndësishëm edhe për gjatë viteve në vazhdim pasi është burimi kryesor i fondeve të investimeve në Evropën Lindore, është duke ju afruar privatizimit të plotë. Gjendja e sektorit bankar ka implikime të rëndësishme për zhvillimin e tregut të pasurive të patundshme. Për shkak se fondet e pakta të investimeve janë jetike për proceset e investime që nxisin zhvillimin, relativisht pak fonde kanë qenë në dispozicion të tregut të hipotekave të shtëpive. Pjesërisht, zhvillimi i ngadaltë i tregut të pronave të patundshme, ka reflektuar ngurrimin e popullsisë çeke për të marrë përsipër detyrime debitorë afat-gjatë, duke kufizuar kështu zhvillimin e kërkesës në këtë treg.

## **2.2 Taksa mbi pronën dhe Decentralizimit Fiskal**

### **2.2.1 Shumëllojshmëria e Njësive Administrative.**

Sistemet Çeke të qeverisjes dhe ato administrative, duke përfshirë organizimin fiskal, deri në kohët e fundit kanë qenë të përbërë vetëm prej dy nivelesh, niveli qendror dhe ai lokal-komunar. Aktualisht, ka 6.234 njësi të pavarura komunale në Republikën Çeke, një numër shumë më i madh krahasuar me vitin 1989. Menjëherë pas Revolucionit të Kadifenjtë, komuniteteve të vogla j'u lejua që të shpallnin pavarësinë e tyre, dhe ato e bënë këtë me entuziazëm. Problemi me këtë numër të madh komunash të vogla është i lidhur me vështirësitë për të siguruar administrimin kompetent për to. Kufizimet në burime dhe personel janë dy blloqe penguese në përpjekjet për të transformuar komunat e

ish-vendeve të planifikimit të centralizuar në njësi funksionale, të pavarura të administratës (Houerou dhe Rutkowski, 1996).

Në Republikën Çeke, kjo sfidë duket se rekomandoi ose bashkimin administrative të grupeve të vogla të fshatrave, dhe / ose krijimin e një niveli të ndërmjetëm qeverisës për të ndihmuar komunat me sfidat e tyre administrative. Autoritetet çeke kohët e fundit kanë adresuar këtë problem duke adoptuar 11 njësi administrative rajonale, *Kraje*, e duke i dhënë disa nga funksionet e nivelit qendror dhe disa nga ato të komunave.

### **2.2.2 Reforma e hershme dhe Trashëgimia e centralizimit**

Një çështje tjetër themelore, fiskale, është se si duhet të jetë sistemi i centralizuar tatimor. Pavarësisht se në Republikën Çeke pas revolucionit kishte vendosmëri për të arritur një pavarësi më të madhe komunale, sistemi çek ende nuk ka dalë plotësisht nga epoka e centralizimit. Shumë shpesh, qeverisja qendrore në Pragë vazhdon të dominojë marrëdhëniet ndërqeveritare; duke përfshirë hartimin dhe zbatimin e çështjeve të politikës lokale fiskale nga Ministria e Financave dhe e Brendshme. Megjithatë, sistemi fiskal çek po ndryshon.

Tranzicioni në ekonominë e tregut kërkonte një sistemi tatimor më të fortë se ai i Çekosllovakisë para-revolucionare. Me qëllim që sistemi të arrinte nivelet bashkëkohore, sistemi fiskal jo-efektiv, i drejtuar nga qendra, kërkonte një riorganizim të plotë (Holzman, 1992). Përgatitjet për një reformë gjithëpërfshirëse tatimore, u ndërmorrën para ndarjes së Çekosllovakisë në dy republika në vitin 1993. Meqënëse sistemi i ri ishte modeluar duke u bazuar në sistemin fiskal të Evropës Perëndimore, ka të përfshirë brenda tij elemente të rëndësishme të decentralizimit. Edhe pse u arrit një përmirësim i qartë, rezultatet ndonjëherë ishin komplekse dhe të shtrembëruara. Defekti më i madh kishte të bënte me dështimin për të lidhur si duhet madhësinë e fluksit të të ardhurave me nevojat, në nivelin kombëtar dhe lokal.

Modeli çek, synoi që të arrijë një balancë të pranueshme midis taksimit indirekt dhe direkt. Kjo është një çështje veçanërisht e ndjeshme në fundin e sistemit fiskal të planifikimit qendror, i cili kishte fshehur taksimin nga vëmendja e publikut. U desh kurajë e konsiderueshme, administrative, për të braktisur burimet e tërthorta dhe të padukshme tatimore, duke rritur në mënyrë dramatike ndikimin e taksimit të drejtpërdrejtë të qytetarëve të ndjeshëm. Taksat e drejtpërdrejta prodhojnë 46 përqind të hyrave të qeverisë qendrore edhe sot, ndërkohë që taksat indirekte gjenerojnë 54%. Tatimi mbi të ardhurat personale, i zbatuar në janar të vitit 1993, ka norma që luhaten duke filluar nga 15 përqind për një bazë tatimore vjetore deri në 84.000 KC, deri në 40% për një bazë tatimore vjetore më të madhe se 756,000 KC. Norma e tatimit mbi të ardhurat e korporatave është 39 për cent<sup>1</sup>.

### **2.2.3 Pronat dhe Tatimi mbi Pronën në Reformën Fiskale Çeke**

Tatimi mbi pronën, sigurisht, ka potencialin për të qenë tatimi më i rëndësishëm për qeveritë lokale, veçanërisht për ato të vogla. Ky tatim është veçanërisht i rëndësishëm për autonominë e qeverisjes vendore. Ajo, siguron pavarësinë financiare si në hartim ashtu dhe në zbatim. Në Republikën Çeke, nuk e ka luajtur rolin e saj të mundshëm që të

<sup>1</sup> Taksimi Çek gjatë 1997 (Pragë: Trade Links, shkurt 1997), p.9.

sigurojë një burim të besueshëm të të hyrave duke siguruar shtrembërime minimale në alokimin e proceseve private (Oates, 1996). Ministria e Financave propozoi ndryshime në ligjet e tatimit mbi pronën të cilat do të rrisnin rolin e saj dhe të rezultonin në rritje më të madhe të ardhurave, por iniciativa nuk u pranua nga Parlamenti. Ligjvënësit, kanë në plan të bëjnë një përpjekje tjetër, për të rritur rëndësinë e taksave duke filluar nga viti 2003.

Duhet pranuar se edhe nëse “tatimi mbi pasuritë e patundshme” në Çeki, është rritur nga nivelet e ulëta dhe simbolike, për të luajtur një rol më të rëndësishëm në financimin e shërbimeve të komunale, taksat e tjera, do të vazhdojnë të jetë të nevojshme për të ndihmuar financimin e projekteve komunale, të cilat janë thëllësisht të nevojshme në vendet në tranzicion. Megjithatë, tatimit në pronë do t’u japë nën-qeverive kombëtare një mjet më kuptimplot kontrolli në çështjet lokale fiskal, duke plotësuar një kërkesë thelbësore të vetë-qeverisjes. Sistemi fiskal i Republikës Çeke, është përshkruar si një sistem në të cilin nuk ka taksat lokale, sepse të gjitha të drejtat politike i përkasin qendrës (Kameníčková, 1998). Në fillimet e procesit të tranzicionit, qeveria qendrore transferoi një numër të konsiderueshëm të pronave (veçanërisht banesa për strehim, por edhe për biznes) në komunat Çeke. Një pjesë e tyre mund të shitet për të siguruar të ardhurat e nevojshme. Shitjet e pronës, natyrisht që nuk janë një burim të ardhurash që përsëritet dhe që mbështet një flusk të përshtatshëm e të përhershëm të arkës – cash flow, së komunave. Komunat, kanë qenë gjithashtu në gjendje të gjenerojnë të hyra por ato do të vihen në vështiresi kur të ballafaqohen me të ardhura të pakta. Siç do të shohim më poshtë, Ministria e Financave e Republikës Çeke, ka qenë e shqetësuar për përhapjen dhe rritjen e numrit të aktiviteteve që sjellin rritjen e borxhit në komuna.

Nga Ministria e Financave, në vitin 1996, u propozua një ligj i ri tatimor. Legjislacioni që u prozua, por që nuk u miratua, përpiquej të zgjidhte çështjen e nevojave të paplotësuara për të ardhurat e komunave. Propozimi, sugjeronte mundësinë e aplikimit më seriozisht të tatimit të pronës, duke synuar rritjen e interesave të faktorizuar me tre. Gjithashtu sugjerohej se “komisionet”, që paguheshin për shërbimet e qeverisjes vendore të riklasifikoheshin si “tatime”, dhe nivelet e tyre të rriteshin për të gjeneruar të më shumë të hyra.

Ndërsa Ministria e Financave, po përpiquej seriozisht për të kufizuar shumë e borxhit të lejuar për qeveritë lokale, qeveritë lokale ishin të shqetësuar rreth buxheteve shumë të varfëra. Deficiti u rrit me shpejtësi gjatë disa viteve të fundit për një numër komunash. Në këto kushte, u propozuar që shpërndarja e taksave nga qeveria qendrore të modifikohet. Pjesa që u takon aktualisht komunave, varion ndjeshëm në bazë të llojit të taksës, por u rrit ndjenjën për sigurimin nga qendra të pjesëve uniforme të të ardhurave nga të gjitha burimet e taksave për qeveritë lokale.

#### **2.2.4 Administrimi i Taksës së Pronës dhe roli i saj në Decentralizim.**

Pyetje të rëndësishme institucionale, për efektivitetin e tatimit mbi pronën janë: kush e përcakton politikën mbi taksimin e pronës dhe kush e administron këtë taksë? Çështjet e politikave përfshijnë aspekte të tilla si, tipet e pasurive që përfshihen në bazën e taksueshme, apo norma që do të zbatohet, dhe rëndësia e të ardhurave të pronës. Pyetjet për administratën përfshijnë vlerësimin e pronës, mbajtjen e të dhënave – regjistrimin e



të dhënave, dhe mbledhjen aktuale të taksave. Niveli i qeverisjes që është përgjegjës për secilën prej këtyre detyrave administrative dhe politike është një çështje që vendoset zakonisht nga vendimmarrësit qendrore dhe tradita, se sa nga qeveritë komunale ose ato të qarkut. Tabela ilustruese 1 paraqet një ekspozitë të marrëveshjeve që vende të ndryshme kanë përballur në përcaktimin e pjesëmarrjes së qeverive lokale në atë kombëtare.

**Tabelë 1** Politika e Taksës së Pronës dhe Administrimi

<b>Qeverisja Qëndrore</b>	<b>Qeverisja Qendrore</b> Republika Çeke Francë Suedi	<b>Nën-qeverisja Qendrore</b> Hollanda
<b>Nën-qeverisja Qëndrore</b>	Gjermani Mbretëria e Bashkuar	Shtetet e Bashkuara Japonia

*Politika:* (përcaktimi i tipeve të pronave që do të futen në bazën e tatueshme, norma e taksës, dhe rëndësia e të ardhurave për mbajtjen e të dhënave, taksa, etj)

*Administrimi:* vlerësimi i pronës, mbledhja etj.

*Burimi:* William Dilliger, *Urban Property Taxation in Developing Countries, Embellishments by current authors.*

Në Shtetet e Bashkuara taksimi i pronësisë është decentralizuar, si në lidhje me politikën, ashtu edhe në lidhje me çështjet administrative. Në vende të tjera, si Britania e Madhe, pjesë të procesit janë të centralizuar, ndërsa pjesë të tjera nuk janë. Në Republikën Çeke, padyshim e influencuar nga prirjet dhe traditat e regjimit të mëparshëm të centralizuar, të dyja funksionet kanë qenë të centralizuara. Decentralizimi fiskal, nuk ka qenë një ngjarje që ndoqi përfundimin e regjimit të planifikimit të centralizuar, por një proces rizbulimi. Dhe, nuk ka gjasa që procesi të bëjë shumë progres, sepse ka arritur deri në këtë pikë, nëse mundësia e pranimit në BE nuk do të kishte ndryshuar në një masë shumë të madhe perspektivat dhe motivimet.

Taksimi i pronës në Çeki nuk është prekur nga ndikimi i BE-së deri në shkallën që do të kishte qenë e dëshirueshme nga autorët e këtij materiali. Politika përcaktohet në nivel kombëtar dhe administrimit të taksës bëhet nën drejtimin e qeverisë qendrore. Natyrisht, katër modelet që paraqiten në Grafikonin 1 kanë të secila përparësitë dhe të meta të tyre. Disavantazhi kryesor i përjasjes së decentralizuar, është që qeveritë vendore, ka shumë gjasa të mos kenë aftësinë teknike për të administruar tatimin mbi pronën. Në mungesë të administratës së qarkut apo të qeverisë, centralizimi i administrimit është thelbësor kur kompetenca të tilla mungojnë. Centralizimi është gjithashtu i pafavorshëm në faktin se qeveria qendrore nuk përfiton nga të ardhurat që mbledhen nga tatimi i pronës, kështu që çështjet e politikave dhe të administrimit nuk gjenerojë stimuj të cilat do ta pengojnë qendrën që ta trajtojë me indiferencë tatimin mbi pronën.

### **2.2.5 Anët pozitive të tatimit mbi pronën në Republikën Çeke.**

Kur komunat vendosin për të operuar një sistem të tatimit mbi pronën dalin në pah probleme të mprehta më shumë se nominale, në qëllimin e saj. Natyrisht kjo është një taksë shumë e dukshme, që u mbajt në vlerën nominale gjatë regjimit Marksist-Leninist, pasi kredibiliteti i kufizuar i këtij regjimi ndihmonte në shmangien e kundërshtimeve të

publikut në lidhje me çështjen e taksave. Por, me gjithë këtë trashëgimi dhe tendencë natyrore të publikut për të kundërshtuar taksimin e pronës, ka shumë për tu rekomanduar. Një tatum mbi pronën mund të “ketë kuptim si pjesë e sistemit tatumor në tërësi” sepse “tatimin mbi pronën ka rezultate mjaft të mira si përsa i përket efikasitetit ashtu dhe barazisë” (Kameníčková, 1998).

A mund të mohohet se një decentralizim fiskal i suksesshëm kërkon që komunat të jenë të pavarura? A mundet që të arrihet një pavarësi e tillë pa pasur të drejta në burimet e pavarura të të ardhurave? Nëse të gjitha burimet e të ardhurave, janë të lidhura me transfertat nga qendra, a mundet që këto transfertat të jenë në dispozicion pa ndikimin shoqëruar të qendrës? Sipas pikëpamjes së autorëve të këtij materiali, ekzistenca e burimeve të pavarura të të ardhurave është domosdoshmëri nëse duhet që komunat të ketë një shkallë pavarësie në çështjet e politikës fiskale brenda juridiksionit të tyre. Çdo gjë që është më pak se kaq, ka gjasa që të lejë qytetet dhe fshatrat të varura nga shteti, me nivel të ulët financimi dhe të paaftë të përmbushin kërkesat për shërbime lokale, ose të dyja.

Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore në tranzicion, kanë perceptuar një grup mjaft standard të taksave dhe tarifave për përdoruesit, për të qenë të përshtatshme për qeveritë e tyre lokale. Në përgjithësi, nuk është menduar që tatimi mbi pronën duhet të rritet nga nivelet tradicionalisht të ulëta, nivele përgjithësisht simbolike. Nivelet e tanishme, megjithatë, nuk janë të mjaftueshme për të siguruar ndihmën e vërtetë në ofrimin e shërbimeve komunale ose për të kryer detyrat e nevojshme administrative.

Ne e pranojmë lirisht se të ardhurave nga qeveria qendrore nuk do të bëhet të panevojshme në vendet në tranzicion, edhe në qoftë se taksat e pronës do të rriteshin në mënyrë të konsiderueshme, vetëm nëse ndërthurja e taksave të përdorura nga qeveritë lokale do të përmirësohej ndjeshëm, dhe kjo do të kishte gjasa të arrihej duke zhvendosur edhe lloje të tjera të mëdha taksash nga niveli qendror në juridiksionin lokal. Megjithatë, një formë e vërtetë vetë-qeverisje për rajonet dhe komunat nuk është arritur për aq kohë sa qendëra mban nën kontroll të plotë politikat e lidhura me çështjet fiskale. Kjo situatë, në mënyrë të veçantë, ka qenë në Republikën Çeke, pasi sistemi i saj taksave është karakterizuar si një sistem në të cilën “nuk ka taksat lokale”. Të gjitha karakteristikat e rëndësishme të taksave të ndryshme në Çeki janë vendosur nga qeveria qendrore, ose nga parlamenti<sup>2</sup>.

Qëndron me vend të themi se, në Republikën Çeke, të gjitha të drejtat politike i përkasin qendrës, edhe pse me krijimin e rretheve si pjesë e politikës rajonale Çeke, dhe me vendosmëri shpallën se këto rrethe do të bëheshin të pavarura (dhe nuk do të kishin thjesht përgjegjësitë për të kryer detyrat e “administratës shtetërore”), ndryshimi sigurisht është ende i mundur. Ne, do të provojmë më poshtë vëzhgimin, se nëse komunat aktualisht dëshirojnë të rrisin të ardhurat në dispozicion, duhet të kërkojnë mundësi nga burime të tjera përtej taksave. Për komunat, është e mundur që të shesin pronat që ju janë transferuar nga qeveria qendrore. Gjithashtu, ata mund të akumulojnë borxhe, në rast se

<sup>2</sup> Věra Kameníčková, “Jak jsou na tom obce v České republice?” Pragë, Ministria e Financave, Republika Çeke, nëntor 1996, faqe. 16. Ajo shkruan “Si rezultat i kësaj, ndodh një mosmarrëveshje në buxhetet lokale mes autoritetit dhe kompetencës së komunës në lidhje me shpenzimet, të cilat në fakt janë mjaft të larta, dhe kompetencës në lidhje me të ardhurat, të cilat janë shumë të kufizuara.”

ballafaqohen me ulje në të ardhura. Megjithatë, këto burime mbartin rreziqe potenciale, pasi privatizimi i pronës paraqet një burim të hyrash cilat nuk mund të sigurojë flukes të sigurta dhe të vazhdueshme të arkës dhe meqë kreditë duhet të përdoret me kujdes.

### **2.2.6 Baza dhe Norma e Tatimit të Pronës në Çeki**

Baza dhe norma e tatimit mbi pasurinë e paluajtshme, përcaktojnë të ardhurat nga taksa. Legjislacioni tatimor Çek, përfshin në bazën e tatimore si tokën ashtu edhe ndërtesat dhe vlerësimi për secilën kryhet më vete. Ligji kombëtar, përshkruan procesin me të cilin përcaktohet vlera e vërtetë e pasurisë. Në thelb, baza tatimore reflekton nivelin dysheme dhe sipërfaqen që zë zona e ngastrave të tokës.

Normat e taksave, që gjithashtu janë të përcaktuara nga qendra, janë të ndryshme për ndërtesat dhe për tokën. Administratorët e taksave vendore, mund të ndikojnë në modifikimin e parimit themelor, se vlerësimi i tatimit mbi pronë e ndërtesave dhe të tokës është një derivat i sipërfaqes për metër katror si dhe i madhësisë së qytetit dhe llojit e tipit të tokës ose të ndërtesës në fjalë. Siç është e kuptueshem, hapësira e tyre për manovrim nuk është e madhe, por gjithsesi autoritetet lokale kanë kontribut në përcaktimin përfundimtar të të ardhurave tatimore, të cilat, natyrisht, nuk janë shumë të mëdha dhe nuk përbëjnë shtesë të rëndësishme të të ardhurave totale në dispozicion të komunës. Në mënyrë interesante, është tatimpaguesi çek, ai që në fakt kryen ushtrimin e vlerësimit të pronës dhe paraqitjen e formës dhe pagesës në një zyrë të Ministrisë së Financave, duke bërë një llogaritje personale të detyrimit tatimor. Vetë-përcaktimi i vlerës të tatueshme është edhe më pak i zakonshëm se vetë-raportimi i të dhënave që e shoqërojnë atë. Nivel i këtij tatimi është i tillë që (edhe kur kombinohet me shqetësimin e plotësimit të formave dhe përcaktimin e detyrimit të tatimit aktual), tatimpaguesit çek nuk kanë refuzuar që të jenë në përputhje me kërkesat, apo edhe të regjistrojnë ankesat serioze në lidhje me të.

Taksapaguesit Çek, janë të pajisur me një manual, që përfshin formularin e tatimit të pronës dhe ofron udhëzime në lidhje me vlerësimin e çdo lloji ndërtimi dhe parcele prone. Kur taksapaguesit paguajnë taksat e tyre të pronësisë për një ndërtesë, të themi, ata fillojnë duke përdorur formulën e mëposhtme: baza e tatimit të një ndërtese në lidhje me metrat katrorë, shumëzohet me një koeficient që është përfaqësues për madhësinë e qytetit ku ndërtimi është i vendosur. Rrjedhimisht, vlera e tatueshme është kryesisht një funksion i zonës së tokës ose ndërtesës në metra katror, por vlerësimi nuk është i bazuar në çmimet e tregut. Ky sistem, që nuk bazohet në vlerën e çmimit të tregut është i pashmangshëm, duke pasur parasysh mungesën e një tregu funksional të pasurive të paluajtshme dhe të një grupi profesional administratorësh të tatimit mbi pronën. Sigurisht, sistemi është gjithashtu një reflektim i një tradite të caktuar; tatimit mbi pronën në rezidencat private e fermat, dhe është një trashëgimi e dyzet viteve të komunizmit.

Vlerësimet e pronave dhe ndërtesave, rregullohen me një koeficient për madhësinë e qytetit ku ndodhen. Koeficientët në fuqi ndjekin popullsinë specifike në parantesa: më pak se 300 qytetarëve (0,3); 300-600 (0,6); 600 në 1,000 (1,0), 1,000 deri 6,000 (1,4); 6,000 në 10.000 (1,6); 10.000 për 25.000 (2,0); 25.000 në 50.000 (2,5), 50.000 (3,5); Pragë (4,5). Administratorët e taksave e qytetit janë të lejuar që të rregullojnë koeficientin e komunës së tyre një nivel sipër dhe deri në dy nivele poshtë. Qytetit i Pragës ka mundësinë për të aplikuar një koeficient 5 për disa prona të vendosur në zona shume të

mira. Për ndërtesat me shumë kate, numri i metra katrore të çdo kati shtesë shumëfishohet me një faktor 0,75 dhe i shtohet vlerës së katit të parë.

Hapi përfundimtar në plotësimin e formularit tatimor, është vlerësimi i detyrimit për Ministrinë e Financave. Taksapaguesit e shumëzojnë bazën e tyre me një normë të sugjeruar. Kjo vlerë është deklaruar në krona Çeke (KC) për ndërtesat dhe shkon nga një në dhjetë krona për metër katror të sipërfaqes. Më pas, pronari, për çdo klasë të pronës shumëzon bazën në metra katrore nga të dyja një normë dhe një koeficient për çdo klasë të pronës, duke përfshirë toka bujqësore, pyje, pellgje me peshk, oborre dhe troje ndërtimi, troje bosh, parcela banimi, sheshe për garazhe dhe për shtëpi vere, si dhe prona në të cilën janë të vendosura ndërtesa industriale, tregtare dhe shërbimi. Norma dhe koeficienti reflektojnë karakteristika të tokës, dmth, vëndndodhjen, madhësinë e parcelës, dhe mënyrën e përdorimit, më pas ata përcaktojnë shumën e tatimit të vetë-vlerësuar. Ministria Çeke e Bujqësisë, vlerëson produktivitetin e parcelave të tokës dhe u cakton një koeficient i cili raportohet në zyrat e kadastrës lokale. Tatimpaguesi, llogarit taksat e tij në bazë të koeficientit të produktivitetit që ka marrë nga Zyra Kadastrale. Pas llogaritjes së detyrimit tatimor, dosja e tatimpaguesit kthehet për pagesën në Zyrat e Qarkut të Ministrisë së Financave, e cila do të rregjistrojë të dhënat nga formulari i taksave në sistemin kompjuterik të Ministrisë. Kompjuterizimin e të dhënave të tatimit mbi pronën përfaqëson një arritje të konsiderueshme të Ministrisë së Financave. Siç e kemi thënë më parë, Ministria i transferon të ardhurat e tatimit të pronës, në komunën e tatimpaguesit.

Megjithëse barra e tatimit mbi pronën, është relativisht e lehtë në Republikën Çeke, ajo rëndon më shumë përmirësimet e tokës sesa tokën vetë. Arsyet se pse përmirësimet taten me norma shumë më të larta se toka është e vështirë për t'u thënë, por ndoshta është një reflektim i fuqisë politike të bujqësisë. Në çdo rast, sigurisht që reflekton mungesën e vlerësimeve për përfitimet potenciale që ka tatimi i tokës me norma të paktën të barabarta me ato të përcaktuara për përmirësimet.

Raste përjashtimore nga tatimi i pronësisë, që janë standarde në vende të tjera, gjithashtu janë parashikuar edhe në sistemin Çek. Ato janë të përcaktuara veçmas për tokën dhe për ndërtesat. Parcelat në pronësi të shtetit, zonat e shkollëve, zonat për përdorim ushtarak, dhe zonat e ruajtura natyrore janë vetëm disa shembuj të tokave që janë kualifikuar për t'u përjashtuar nga taksat. Tokat pyjore që përdoren për transmetimin e gazit natyror dhe të energjisë elektrike përbëjnë një përjashtim interesant, pasi në shumicën e vendeve taksimi i tokave të tilla përfaqëson një pjesë të rëndësishme të të ardhurave nga taksat, që merren nga shërbimet elektrike dhe të gazit. Së fundi, përjashtimet zbatohen në ndërtesat për strukturat që zotërohen nga shteti - dhe qyteti, kisha dhe shkollat. Përjashtimi gjithashtu ndikon strehimin në pronësi publike, i cili përfshin rreth 50% të të gjitha banesave në Republikë.

Hartuesit çek të tatimit mbi pronën, janë përpjekur për të nxitur ndërtimin e rezidencave private duke nxitur përjashtimin e shtëpive të reja nga taksimi, për një periudhë pesëmbëdhjetë vjeçare. Ata janë përpjekur gjithashtu të zbusin tranzicionin drejt tregut të pronësisë nëpërmjet privatizimit. Individëve më të vjetër u janë kthyer, përmes rikthimit të pasurive të zotëruara më parë, një kërkesë e besueshme për mungesë të ardhurash nderuar me një pezullim prej pesëmbëdhjetë vjetësh nga tatimi mbi pronën. Të

gjitha përjashtimet duhet të aplikohen çdo vit. Duhet theksuar se në disa pjesë të qyteteve të mëdha, këto përjashtime të dhëna nga autoriteti lokal, përfaqësojnë një pjesë të madhe të të ardhurave të mundshme nga taksat. Ky nuk është shëmbulli i vetëm i taksëvënies që haset në vëndet në tranzicion, ku problemet e mirëqënies sociale kane çuar në një “çlirim” nga taksimi të tillë që mjaftueshmëria e të ardhurave nga taksat mund të vihet në rrezik.<sup>3</sup>

### 2.2.7 Kontributi i Tatimit mbi Pronën në buxhetet e bashkive çeke

Nuk është rritja e buxheteve të bashkive Çeke ajo që përfaqëson një problem fiskal për qytetet në Çeki. Në fakt, problem është niveli i fondeve të vëna në dispozicion nga qendra. Siç tregon Tabela 1, në vitin 1993 totali i buxheteve lokale përfaqëson vetëm 25% të buxhetit kombëtar. Ai është rritur në mënyrë të vazhdueshme, edhe pse mbeti në nivelin prej rreth 30% nga 1997 deri 1999, duke arritur nivelin më të lartë prej 32.6% në vitin 2000. Çekët, e kanë përmirësuar vazhdimisht financimin, përmes ndarjes së taksave dhe granteve, që nga fundi i epokës së planifikimit qëndror, dhe ndoshta tani po i afrohen një niveli financimi të komunave që korrespondon me bilancin fiskal tipik të shoqërive bashkëkohore, demokratike e të decentralizuara.

**Tabela 1.** Buxhetet kombëtare dhe lokale: Republika Çeke, 1993 – 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Buxheti Publik TR*	422	472	536	585	562	595	626	651
Buxheti Kombëtar*	358	390.5	440	482.8	479.6	509	538	557
Buxhetet vendore*	91.1	111	129.1	161.72	145.3	157.2	187.7	181.8
Buxhetet vendore si % e buxh kombëtare	25.45	28.43	29.34	33.5	30.3	30.8	30.9	32.6
Grantet shtetërore për buxhetet vendore*	27.03	29.25	33.28	59.44	35.87	37.39	41.43	46.05
Grantet si % e buxheteve vendore	29.67	26.35	25.77	36.75	24.68	23.79	22.07	25.33
Të ardhurat vendore totale *	101	111	129	162	147	162	188	181
Shp. buxhetore lokale *	90.1	112.1	132.3	171.1	150.5	158	173	190
Buxheti nga të ardhurat e taksave kombëtare *	224.6	230.1	255.4	283	466	495	524	544
Buxheti nga të ardhurat e taksave lokale*	35.97	53.243	70.679	72.67	76.093	83.32	87.01	95.81
Tatimi mbi pronën e patunshme*	3.021	3.808	3.799	4.018	3.943	4.108	4.248	4.437
RE Taksat si % të ardhurave lokale(%)	2.99	3.43	2.95	2.48	2.68	2.53	2.26	2.44
# Provizore								
*milliard sk, ck								

\* Burimi: Ministria Federale e Financave, Republika Çeke, dhe të dhënat personale të autorëve

<sup>3</sup> Shiko Holzman, 1992, faqe 242, i cili tregon se Republika Çeke gjithashtu ka ber perjashtime nga TVSH-ja per konsumatorët e mallrave “ me efekte vendimtare ne te ardhurat nga taksat”

Grantet e dhëna nga qeveria kombëtare, të para si përqindje e buxheteve lokale, kanë qenë të luhatshme. Tabela 1 tregon se grantet janë luhatur nga 22% deri në 37% e buxhetit të përgjithshëm lokal. Që nga viti 1993, grantet, si përqindje e buxheteve lokale, kanë rënë në pesë vite dhe rritur në dy të tjerat, në një periudhë prej shtatë vitesh. Pra, ka pasur një tendencë për rritjen e formave të tjera të të ardhurave, ndërkohë që grantet janë bërë pak më pak të rëndësishme. Me rëndësi të madhe, nga këndvështrimi ynë, është pesha e vogël e tatimit mbi pronën, në Republikën Çeke. Të mbledhura nga qeveria kombëtare dhe të rikthyera tek bashkitë, ky tatim duket sigurisht objekt i rrezikut moral. Shteti, është i kënaqur me mbajtjen e kësaj takse në nivele minimale dhe merr pak kërkesa nga bashkitë për t'u nxitur në një përpjekje serioze për rritjen e tatimit mbi pronën. Udhëheqësit politikë nëpër qytete janë gjithashtu të kënaqur duke mos “e tundur varkën” për të nxitur qeverinë kombëtare që të bëjë përpjekje serioze për të identifikuar pronat dhe të mbledhë taksat. Është shumë më e lehtë, që ata të jenë të kënaqur me ndarjen e të ardhurave dhe granteve që ofron qeveria federale. Por, kjo pozitë e rehatshme, nuk siguron asgjë për pavarësinë politike të komunave. Duke qenë se të ardhurat për projektet lokale të bashkive sigurohen nga shteti, është e mundur që ata të kenë ndikim të vogël politik në përcaktimin e natyrës së projekteve të zgjedhura për financim. Ne besojmë se pavarësia politike e bashkive, nuk është e palidhur me aksesin në burimet e pavarura financiare. Siç tregon Tabela 1, vetëm në vitin 1994, tatimi mbi pronën arriti të sigurojë më shumë se tre% të të ardhurave gjithsej në dispozicion të qeverive vendore. Në të gjitha vitet e tjera, nga 1993 - 2000, kjo pjesë ka qenë midis dy dhe tre%, duke u rritur në tre vjet dhe duke rënë në katër të tjera. Ndërkohë që fondet e tjera rriten në volum dhe rëndësi, tatimi mbi pasuritë e patundshme pakësohet, duke mos u rritur kështu me shpejtësinë e mjaftueshme për të kompensuar inflacionin.

### **2.3 A është “bujaria relative” e Qeverisë Çeke një zëvendësues për autonominë lokale?**

Janë të shumtë ata që nuk e shohin dështimin e zbatimit të një takse të rëndë mbi pronën, si një problem për Republikën Çeke. Bashkitë nuk e kanë patur nevojën e vërtetë të të ardhurave të pavarura, për shkak se qeveria qendrore i ka furnizuar qeveritë lokale me fonde të mjaftueshme. Krahasuar me një numër të vendeve në tranzicion, Republika Çeke ka qenë mjaft bujare në mbështetjen me fonde të nevojave të rajoneve, rretheve dhe komunave të republikës. Me sa duket, ky fakt shihet nga Bashkimi Evropian si dëshmi e zhvillimit të kënaqshëm të Republikës Çeke, si një demokraci moderne dhe se në fund të fundit duhet të pranohet si anëtare e plotë e BE-së. Është perceptimi i autorëve të këtij materiali, se kjo pikëpamje është tepër e ngushtë. Ka probleme të ndjeshme në zhvillimin fiskal të lokaliteteve të Republikës Çeke. Qeveria qendrore është mjaft e ngadaltë në zhvillimin e bashkive dhe rajoneve të pavarura (Shih: Bryson dhe Cornia, 2000); ajo është duke zhvilluar më tepër atë që çekët e quajnë administratë shtetërore. Qendra, shumë shpesh, përcakton politikën, ndan fondet dhe drejton zyrtarët lokalë në shpenzimin e parave. Qeveritë lokale nuk kanë pasur fonde për mirëmbajtjen dhe riparimin e banesave publike (këto fundit me cilësi të dobët dhe në nevojë për shpenzime të

mëdha). Mjediset e strehimit mund të privatizohen, si një burim shtesë i të ardhurave, por për veprimtari të tilla, vendimmarrësit lokalë nuk kanë njohuri të mjaftueshme. Qiratë e strehimit dhe tarifat e shërbimeve publike, si uji dhe gasi, rregullohen ende nga qeveria qendrore, dhe ato mbahen në nivelet e kostos. Gjithashtu, pagat e punonjësve të qeverisë lokale kontrollohen nga qeveria qendrore (Martinez-Vasquez dhe McNab, 1997). Në përgjithësi, komunat kanë përgjegjësinë për zhvillimin e infrastrukturës së vet, të kapitalit. Në Republikën Çeke, qeveritë vendore janë ende të varura nga qeveria qendrore për financimin e shpenzimeve kapitale, të cilat janë dhënë në formën e granteve të ndryshme dhe kredive të subvencionuara.

Aktualisht, janë duke u testuar disa qeveri lokale, të themeluara rishtazi. Ato do të financohen për një periudhë tranzicioni me fonde, nga buxheti i shtetit. Këtyre rajoneve nuk u janë caktuar ende qartësisht përgjegjësitë e shpenzimeve, por është menduar që ato do të trashëgojnë disa nga përgjegjësitë e shtetit, për *shembull*, arsimin e mesëm, planifikimin rajonal dhe transportin ndër-qytetës (Martinez-Vasquez dhe McNab, 1997, f. 6). Në një numër të qeverive në tranzicion, qeveritë vendore kanë qenë të detyruara të bëhen thjesht agjentë administrativë duke qenë se kanë qeverisur pa fonde. Caktimi i përgjegjësive pa burimet përkatëse financiare, i mban qeveritë lokale të varura nga shteti për fondet e çfarëdo forme. Që në vitet e para të tranzicionit, bashkitë janë mësuar të mos kenë pavarësi operationale, të bazuar mbi burimet kryesore të të ardhurave, të cilat të jenë edhe nën juridiksionin e tyre. Ato nuk kanë qenë kurrë të lira nga varësia ndaj shtetit.

Sipas Oliveira dhe Martinez-Vazquez (2001) kjo situatë është zbutur disi për shkak se Republika Çeke e ka shmangur në përgjithësi, imponimin ndaj mandateve të qeverive lokale kur ato nuk kanë patur fonde të mjaftueshme. Qeveria qendrore ka përdorur grante të caktuara për të financuar disa aktivitete, të cilat kishin mbetur të pafinancuara në vende të tjera. Funkcionet e deleguara, zakonisht, detyrojnë qeveritë qendrore për të garantuar financimin e plotë dhe transferimin e burimeve të mjaftueshme për të gjitha shpenzimet e reja që janë pjesë e mandatit të bashkive. Megjithatë, ka pasur përjashtime të dukshme të këtyre rregullave. Një transferim, i ndodhur së fundmi, i përgjegjësive për lëshimin e letërnjoftimeve dhe pasaportave për qeveritë lokale, u kundërshtua, kur nuk u shoqërua me dhënie të fondeve. Rasti më i njohur ishte rasti i strehimit të përmendur më lart, kur fondet nuk u transferuan së bashku me përgjegjësinë. Dhe kur shteti mban edhe kontrollin mbi çmimet e shërbimeve të transferuara (veçse një formë tjetër e mandateve të pafinancuara), ai “vë gishtin mbi plagë”, gjë që ndihmon në shpjegimin e kufizimeve të buta të buxhetit për qeverinë lokale dhe nevojat e rastit për “nxjerrjen nga balta”. Nuk mund të pritët që qeveritë vendore të përmbushin detyrimet financiare nëse përgjegjësitë e tyre kanë kërkesa financiare më tepër se fondet në dispozicion. Bashkitë bëhen kështu peng i drejtuesve administrativë në qeverinë qendrore, por njëkohësisht shmangin edhe përgjegjësinë e plotë financiare

## 2.4 Tatimet e tjera në Çeki dhe shpërndarja e të ardhurave

### 2.4.1. Hyrje

TVSH-ja është më e rëndësishmja ndërmjet taksave indirekte të Republikës Çeke. Aktualisht, ajo ka norma të veçanta për nevojat themelore (që taten me 5 për

qind) dhe për mallrat e tjera dhe shërbimet (22 për qind). Kjo e dyta ishte për disa kohë, të paktën, taksa e dytë më e lartë midis vendeve në tranzicion (Oliveira dhe Martinez-Vasquez, 2001). Taksa të tjera indirekte janë detyrimet doganore dhe akciza për benzinën, duhanin dhe pijet alkoolike.

Taksat në Çeki mbi të ardhurat e individëve dhe të korporatave janë taksat më të rëndësishme direkte. Pas rishikimit të taksave në vitin 1996, 20 për qind e tatimit mbi të ardhurat duhet t'u kthehet lokaliteteve ku janë mbledhur. Ky zhvillim i papritur, nuk përbënte fitim neto për bashkitë; të ardhurat shtesë duhej të zëvendësonin 40 për qind të tatimit mbi pagën që duhej të transferohej nga qytetet tek buxheti qendror. Në çdo rast, shpërndarja e të ardhurave ndër-juridiksionale është një praktikë e vendosur, si në të gjitha vendet në tranzicion. Siç vërehet më sipër, ajo bazohet në supozimin çorientues se të ardhurat e shpërndara të taksave duhet t'i përkasin zonës që i gjeneroi ato.<sup>4</sup> Çekët kanë gjithashtu një taksë rrugore, si një nga taksat e tyre të drejtpërdrejta.

Në përpjekjet e qeverisë Çeke për të financuar bashkitë dhe komunat me tatime të ndryshme nga ato të pronës, shpërndarja e të ardhurave dhe e granteve financiare janë dy më të rëndësishmet. Tabela 2 jep të dhëna rreth këtyre përpjekjeve. Le të fillojmë duke marrë në konsideratë së bashku të ardhurat tatimore që u jepen qeverive vendore si përqindje ndaj totalit të buxhetit të konsoliduar të qeverisë. Në vitin 1994, të ardhurat nga taksat vendore, ishin vetëm 13.6% e buxheteve të konsoliduar. Pas rritjes në 15% në vitin 1995, kjo pjesë ra më pas për tre vjet rresht, duke qenë më e ulët, në vitin 1997 në 12.8%, sesa kishte qenë në 1994. Tre vitet e ardhshme është rritur përsëri, duke arritur përqindjen më të lartë në vitin 2000 me 15%. Duke mbajtur një qëndrim të paanshëm, duhet të theksohet se burimet gjithsej në dispozicion të bashkive Çeke janë shumë më tepër sesa vetëm të ardhurat e taksave dhe të granteve të transferuara nga qeveria qendrore. Qeveria kombëtare çeke, në transferimin e pronave të konsiderueshme, në formën e shtëpive dhe të ndërmarrjeve lokale nëpër bashki, ka shpresuar që të financonte një pjesë të mirë të buxhetit të tyre përmes privatizimit të këtyre pronave.

Në të vërtetë, disa privatizime janë bërë realisht dhe të ardhurat prej tyre janë marrë, por totali i shitjeve të këtyre pronave i ka dhënë vetëm një përqindje shumë të vogël, edhe nën 10%, të të ardhurave totale të bashkive. Është shumë interesant fakti, që në vitet e para të Republikës Çeke, qeveria qendrore u dha qeverive vendore një pjesë të konsiderueshme të të ardhurave nga taksat mbi individin që kishte mbledhur. Në vitin 1994, qeveritë lokale morën 89% të këtyre të ardhurave dhe në vitin pasues 87.6% të totalit të të ardhurave nga tatimet mbi individin. Në vitin 1996, kjo pjesë ra në 63% dhe mbeti në këtë nivel për gjithë pjesën tjetër të periudhës. Ndërsa tatimet mbi të ardhurat e kompanive, ndoqën një rrugë të kundërt, ku qeveria qendrore i transferonte fillimisht vetëm një pjesë të vogël bashkive. Në vitin 1994 vetëm 2/10 e 1 përqind të taksave mbi të

<sup>4</sup> Bird, Ebel, dhe Wallich (1995). Ata shkruajnë për një "pritje të qeverive vendore që të ndjejnë se kanë kërkesën kryesore mbi të ardhurat e taksave të gjeneruara brenda juridiksionit të tyre", duke vënë në dukje se të këto "Tatime të bazuara mbi burimin (të njohura edhe si derivime) janë të pazakonta për nivelin lokal në ekonomitë e tregut, për shkak të pabarazisë dhe ineffiçencës që mund të rezultojë nga fakti që qeveritë vendore lejohen të mbajnë pjesë të mëdha të tatimeve të mbledhura nga shoqëritë që prodhojnë për tregun kombëtar apo atë botëror". (Shih f. 37.)



ardhurat e kompanive u futën në buxhetet lokale. Megjithatë, shumë shpejt, shumat u rrit në nivelin e mbi 20%. Nga viti 1996 deri në vitin 1999, ajo është rritur gradualisht deri në 26%, dhe më vonë arriti nivelin 31% në vitin 2000.

**Tabela 2.** Të ardhurat buxhetore kombëtare dhe lokale Çeke (në milion korona Çeke)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Të ardhurat nga taksat, Shteti	349.027	391.228	439.186	464.087	495.232	524.765	544.142
Të ardhurat nga taksat, Vendorët	54.428	68.167	70.000	76.091	83.319	87.011	95.807
Totali buxh të konsoliduar	401.503	457.022	506.202	592.474	575.836	608.585	636.618
Përqindja për vendorët	0.135561	0.149155	0.138285	0.128429	0.144692	0.142973	0.150494
Të ardh lokale nga tatimi mbi te ardh person	48.716	60.096	50.818	54.503	58.581	60.078	63.501
Të ardh komb tatimi mbi te ardhurat personale	5.804	8.491	29.726	33.378	36.339	35.224	34.771
Totali të ardh tatimi mbi te ardh personal	54.520	68.587	80.544	87.881	94.920	95.302	98.272
Përqindja për vendorët	0.893544	0.876201	0.630935	0.620191	0.617162	0.630396	0.646176
Të ardh lokale nga te ardh doganore	128	3.145	14.139	13.361	16.232	18.773	23.470
Të ardh komb nga te ardh doganore	63.624	63.337	47.676	42.202	51.324	51.343	52.322
Totali i të ardh nga te ardh dogan	63.752	66.482	61.815	55.563	67.556	70.116	75.792
Përqindja për vendorët	0.002008	0.047306	0.228731	0.240466	0.240275	0.267742	0.309663
Grante nga Qeveria	30.980	34.803	61.504	35.839	37.355	41.374	45.939
Aktuale	24.003	21.747	48.882	23.958	24.982	27.658	30.429
Kapitale	6.977	13.056	12.622	11.881	12.373	13.716	15.510
Totali të ardh dhe grante për vendorët	112.241	130.041	163.831	145.342	157.178	187.700	181.814
Buxh publik i konsoliduar	504.283	522.753	562.792	487.655	637.656	688.844	707.844
Përqindja për vendorët	0.222575	0.248762	0.291104	0.298043	0.246493	0.272485	0.256856

**Burimi:** Statistikat financiare të qeverisë: Të dhënat fiskale për Republikën Çeke, Ministria e Financave, Republika Çeke, dhe përllogaritjet e autorëve. Shih faqen e internetit <http://www.mfcr.cz/scripts/hpe/default.asp?VlfmSta>.

#### 2.4.2 Sistemi Çek i granteve ndër-qeveritare.

Siç është përmendur më sipër, grantet nga qeveria federale kanë qenë një burim i rëndësishëm dhe në rritje, i fondeve për sigurimin nga ana e bashkive të të mirave dhe shërbimeve publike, për qytetarët e tyre. Që nga viti 1994, grantet kanë përfaqësuar rreth 1/4 e buxheteve të qeverive lokale. Grantet nga qeveria federale kanë qenë një burim i

rëndësishëm dhe në rritje i fondeve për sigurimin nga ana e bashkive të të mirave dhe shërbimeve publike për qytetarët e tyre. Që nga viti 1994, grantet kanë përfaqësuar rreth një të katërtën e buxheteve të qeverive lokale. Ato shkonin nga 22 për qind e fondeve të përgjithshme në vitin 1994 deri në 29.8 për qind në vitin 1997. Nga ky këndvështrim, ato kanë rënë në rreth 1/4 e totalit për pjesën e mbetur të dekadës së, duke qenë në 25.7 për qind në vitin 2000.

Gjatë dekadës së fundit, ndërsa pjesa e taksave të transferuara rritej, qeveria kombëtare Çeke shkurtonte transfertat tek qeveritë vendore. Kontributi i përbashkët, i transferimeve dhe taksave të shpërndara, kanë qëndruar në afërsisht 70 për qind të të ardhurave të pushtetit vendor. Ky ishte, në një farë mënyre, një zhvillim pozitiv duke qenë se bashkitë u bënë më pak të varura nga transferimet e buxhetit shtetëror, por kjo nuk e ndryshoi faktin që “mungonte ende një shkallë e lartë e autonomisë së taksave për autoritetet lokale” (Oliviera dhe Martinez-Vazquez, 2001). Duke e krahasuar me shumicën e vendeve të tjera evropiane, duke përfshirë edhe vendet në tranzicion, Republika Çeke është vend unik në atë që nuk ka një sistem të barabartë grantesh si për nivel qarku ashtu edhe bashkiak. As 2000 reformat nuk dhanë rezultat për barazinë e granteve. Megjithatë, ka një sistem kompleks të granteve ose subvencione me kusht, për transferimin e fondeve tek bashkitë. Karakteristika e përbashkët e granteve të tilla është se ata janë të projektuar për qëllime të veçanta dhe se qeveritë lokale në përgjithësi duhet të raportojnë lidhur me qëllimin për përdorimin e këtyre fondeve (Oliviera dhe Martinez-Vazquez, 2001). Megjithatë, duhet të theksohet se pesha e subvencioneve me karakteristika të veçanta vazhdon të bjerë. Këto lloj subvencionesh siguronin vetëm 24 për qind të të gjitha të ardhurave të siguruara nga qeveritë vendore në vitin 1999.

Dy tipe të këtyre granteve të veçanta financojnë shpenzimeve aktuale të qeverive lokale. I pari është për financimin e përgjegjësive, ligjërisht të deleguara nga qeveria qendrore tek bashkitë. Këto grante duhet të shpenzohen për programe specifike, të mirëpërcaktuara dhe nuk kërkojnë fondet të tjera nga bashkitë. Këto transferime fondesh disbursohen vetëm për qëllimin e destinuar dhe mbulojnë shpenzimet për asistencën dhe përfitimet sociale, edukimin fillor, spitalin dhe institucionet ndihmëse, brigadat zjarrfikëse, si dhe kryerjen e shërbimeve të përgjithshme qeveritare duke përfshirë regjistrimin dhe lejet (Oliviera dhe Martinez-Vazquez, 2001).

Grantet e veçanta përdoren nga qeveritë qendrore, mes të tjerash, edhe për rishpërndarjen e burimeve fiskale, për të shmangur kundërshtitë, për të rregulluar çbalancimet vertikale, dhe për të promovuar shpenzimet e qeverisjes vendore në mbështetje të programeve kombëtare. Nëse grantet e pakushtëzuara do të përdreshin më gjerësisht, autoriteti qëndror do të tregonte respekt më të madh për autonominë e vendimmarrjes së zyrtarëve të qeverisjes vendore. Përdorimi gati ekskluziv, i granteve të destinuara është tregues i faktit se autoritetet qendrore besojnë, që ata i kanë identifikuar të gjitha prioritetet e nivelit lokal dhe se ata thjesht kanë informacion më të mirë mbi nevojat lokale se sa vetë zyrtarët vendorë.

Një transferim i ndjeshëm fondesh vjen në formën e transferimeve kapitale nga buxheti i qeverisë qendrore dhe nga Fondi Shtetëror për Mjedisin. Transferimet normale të kapitalit janë të projektuara për një shumëllojshmëri qëllimesh, duke përfshirë, ndër të

tjera, edhe mbrojtjen nga zjarri, shpërndarjen e gazit natyror, shkollat, zhvillimin e zonave industriale, spitaleve, ujit, impiantet e përpunimit të ujrave të zeza dhe transportit publik. Përputhja e fondeve kërkohet nga bashkitë për të gjitha projektet e infrastrukturës të subvencionuara me kapital nga qendra, përveç ndërtimit të institucioneve të reja të kujdesit social mbi pronat që bashkia duhet t'ja kthejë pronarëve të origjinës.

Grantet e Fondit Shtetëror për Mjedisin janë për qëllime mjedisore, *p.sh.*, për financimin e sistemeve të furnizimit me ujë, për të futur gazin, për kontrollin e përmblytjeve, dhe masat e konservimit të energjisë. Për qeveritë vendore kërkohet përputhja e fondeve sipas me normave të vendosura nga agjencia shtetërore, me të paktën 20 për qind. Fondi Shtetëror për Mjedisin, në vitin 2001, akordoi gjithsej rreth 7 për qind të të gjitha transferimeve të buxhetuara për atë vit. Mënyra se si janë financuar transferimet e veçanta kanë qenë si një stimul negativ për gjenerimin e të ardhurave nga pushteti vendor, duke qenë se qeveria qendrore redukton nivelin e transferimeve në mënyrë sistematike ndërkohë që qeveritë vendore rrisin të ardhurat e tyre (Oliviera dhe Martinez-Vazquez, 2001).

Ndarja e granteve të kushtëzuara dhe në diskrecionin e autoriteteve qendrore, ashtu siç bën Republika Çeke, ka një tendencë të jetë më pak e drejtë dhe efikase se sa nëpërmjet përdorimit të formulave objektive apo edhe procedurave dhe kritereve ligjore të publikuara. Sistemet qendrore diskrete mund të shtrembërohen nga presionet e lobistëve të qeverive vendore ose nga anëtarët e parlamentit që mbrojnë apo llobojnë për interesat lokale. Oliveira dhe Martinez-Vazquez (2001) sugjerojnë si alternativë për proceset e aplikimit sipas projekteve, vlerësimin e një plani të plotë shpenzimesh të qeverisë lokale, plan i cili i shpërndan fondet sipas disponueshmërisë së tyre.

## 2.5 Çështjet fiskale aktuale

Disa çështje të tjera që janë diskutuar në Pragë kanë ndikime të rëndësishme për tatimin mbi pronën, i cili është potencialisht, burimi më i mirë i pavarësisë financiare të bashkive. Së pari, qeveria qendrore ka sugjeruar se qytetet mund t'i riklasifikojnë "tarifat" për shërbimet publike lokale si "taksa", dhe të zgjerojnë gamën e tyre aktuale për të siguruar rritje të të ardhurave. Së dyti, qeveria qendrore ka vendosur të modifikojë shpërndarjen e taksave sipas aktivitetit që gjeneron të ardhurat. Pjesa që u akordohet bashkive ka ndryshuar rrënjësisht sipas llojit të taksave, dhe qeveria është e angazhuar tashmë për transferimin me uniformitet të të gjitha të ardhurave nga taksat për pushtetin vendor. Kjo, pasqyron dëshirën e qeverisë qendrore për të reduktuar pabarazitë në shpërndarjen e taksave, transferuar në qeveritë lokale. Së treti, qendra është përpjekur të ngrejë çështjen e rrezikut të borxheve të papërgjegjshme të qeverisë lokale dhe ka dashur të kufizojë sasinë e parave që qeveritë lokale bëjnë. Në vitet e fundit, borxhi është rritur shumë shpejt në një numër bashkish.

Zyra e hipotekës në Çeki, ka punuar gjithashtu intensivisht, për të modernizuar sistemin kadastral. Gjatë sistemit të planifikimit qendror nga viti 1948 deri në fillim të viteve 1990, kadastra kombëtare nuk ishte marrë parasysh në konsideratë. Regjistrimet nuk janë azhurnuar dhe nuk kanë qenë të plota; të dhënat e pasurive të patundshme gjatë kësaj periudhe kanë mbetur të parregjistruara. Sipas informacionit që kemi marrë nga

punonjësit e hipotekës, rezulton se edhe në periudhën pas revolucionit të butë, rreth një e treta e parcelave në Republikën Çeke nuk janë rregjistruar saktë. Për shkëmbimin e informacionit bazë që duhet dhe që do të jetë nëpër kadastra, Ministria e Financave dhe zyrtarët e hipotekës, kanë vënë si qëllim lidhjen në mënyrë elektronike të të dy institucioneve. Modernizimi i kadastrës kombëtare, krijon mundësinë për zbatimin e një tatimit cilësor mbi pronën, edhe pse zyrtarët Çekë nuk kanë shprehur ndonjë interes për këtë gjë.

Çështje me rëndësi primare në decentralizimin fiskal në Çeki është rrjedhja e burimeve të bashkive. Ministria e Financave, ka këmbëngulur në mënyrë të vazhdueshme për të ndarë përgjegjësitë fiskale, sidomos për ofrimin e shërbimeve, me bashkitë. Nuk është e qartë nëse ka dëshirë të dyanshme për ndarjen e të ardhurave që kërkojnë këto shërbime. Duhet thënë se qeveria qendrore po përballlet me sfida të mëdha, lidhur me kërkesat për financat kombëtare. Megjithëse qeveria është mjaft e shqetësuar për kërkesat e pushtetit lokal, dhe është e përgatitur për të diskutuar, për të propozuar, dhe për t'iu përgjigjur pozitivisht me ndryshime legjislativë që do të përmirësonin situatën, kufizimet financiare të Ministrisë së Financave nuk mund të injorohen, pavarësisht dëshirës së mirë. Ky realitet nuk e bën më të lehtë situatën financiare të bashkive. Në vitet e fundit ato nuk janë varur shumë nga qendra për fonde, përveçse atyre për veprimet e aktuale. Edhe këto kanë qenë shumë shpesh të pamjaftueshme.

Sistemet e taksave mbi pronën qëndrojnë midis dy ekstremeve: rregullimeve të pabazuara në tregu nga njëra anë dhe ato të bazuara në treg nga ana tjetër. Si rezultat i një procesi privatizimi, i cili nuk ka krijuar ende një treg të pasurive të patundshme me çmimet përkatëse, sistemi aktual i tatimeve mbetet më afër llojit të pabazuar në treg. Siç e pamë më lart, këto tregje duket se janë zhvilluar shumë gradualisht, por mbeten shumë probleme. Në këtë treg shtëpish, shqetësimet për mirëqënien sociale i kanë rregulluar kryesisht qiratë, veçanërisht për numrin e madh të banesave që nuk janë privatizuar ende. As sektori bankar nuk ka qenë aq i shëndetshëm, duke marrë parasysh kufizimet, si ato të natyrës së mirëqenies sociale me të cilën është përballuar, sa të financojë tregun privat të strehimit.

Ekziston si objektiv qasja e një sistemi të bazuar në treg. Por, qeveria nuk ka qenë në gjendje të ndërmarrë hapa përtej vendosjes së objektivit "për orientimin e koeficientëve nga tregu", për të gjitha ndërtesat rezidenciale, bujqësore, industriale dhe tregtare. Koeficientët, janë duke u përcaktuar përmes bashkëpunimit të Ministrisë së Financave dhe industrisë së sapolindur të pasurive të patundshme Çeke. Nëse ky projekt përfundon me sukses, zyrtarët tatimorë mund t'i vlerësojnë pronat në bazë të llojit dhe vendndodhjes së shtëpive apo bizneseve. Kjo shpresë i lë çekët, ende mjaft larg sistemit të bazuar në treg, por do të përfronte më shumë vlerat e tregut nga sa është aktualisht e mundur. Mendohet se ky propozim mund të trefishojë të ardhurat nga taksat e pronës.<sup>5</sup> Ky do të ishte një hap në drejtimin e duhur, por vënia në funksionim do të vonojë për disa kohë. Që në diskutimet e hershme kur qëndrim pati marrë një bekim nga parlamenti, krizat politike dhe fiskale në fund të vitit 1997 dhe fillim të vitit 1998, kanë

---

<sup>5</sup> Bazuar në intervistat me zyrtarët e Ministrisë së Financave në Shkurt 1998

bërë që Ministria e Financave ta kthejë vëmendjen nga çështje më të mprehta. Që nga ajo kohë, propozimet ligjore nuk janë diskutuar seriozisht.

Megjithëse të ardhurat nga tatimi mbi pronën në Çeki janë modeste, ato kanë zhvillime të dukshme. Hartimi dhe zbatimi e tyre, kanë zhvilluar gradualisht një sistem që mund të administrohet, në kuadrin e burimeve në dispozicion zyrtarëve çekë. Lëvizjet graduale në drejtim të ndryshimit drejt tatimit mbi pronën, të bazuar në vlerën e saj ka krijuar një bazë, që duhet të kontribuojë në transformimin e suksesshëm të tatimit mbi pronën.

Zgjedhjet për qeveritë lokale nuk kanë qenë të lehta. Qeveria qendrore çeke, është mbështetur në aftësinë e bashkive për të shitur asetet (*p.sh.* për privatizimin e banesave dhe bizneseve që u janë transferuar nga shteti) për të plotësuar burimet e vogla që u vinte në dispozicion. Për fat të keq, shitja e asetëve të tilla është dashur të bëhet me çmime të pafavorshme, për shkak të nevojës së bashkive për financimin e veprimtarive aktuale. Për më tepër, kur qendra transferon pronat, ajo i konsideron ato si një aset i rëndësishëm për qytetet dhe fshatrat, por në të njëjtën kohë prona të tilla mund të bëhen edhe barrë. Gjendja e përkeqësuar fizike e tyre, kërkon investimeve që bashkitë nuk mund t'i përballojnë. Një numër i madh qeverish lokale, kanë qenë të detyruara të plotësojnë të ardhurat e privatizimeve dhe të hyrjeve nga qeveria qendrore, me anë të borxhit.

Duke u përballur me krizën e saj financiare, qeveria çeke ka tentuar të reduktojë si fluksin e të ardhurave për bashkitë ashtu edhe transferimin e përgjegjësive tek qeveritë lokale, në ofrimin e shërbimeve të menaxhuara nga qendra. Aktualisht, sistemi shkollor, është një çështje që mund ta pasqyrojë këtë problem. Qeveria qendrore, është duke shqyrtuar avantazhet e kalimit të arsimit fillor dhe të mesëm tek qeveritë lokale. Kjo përbën sens nga pikëpamja e autonomisë lokale, por nuk është e qartë nëse do të transferohen edhe fondet e nevojshme. Për më tepër, sistemi aktual i tatimit mbi pronën, nuk i gjeneron të ardhurat e mjaftueshme financiare që nevojiten.

Ne e ritheksojmë, se fondet në dispozicion të bashkive, kanë qenë të pamjaftueshme për të përballuar veprimtarinë aktuale dhe se ato nuk mundësojnë kryerjen e investimeve në ato lloje projektesh që do t'i lejonin qeveritë lokale të jepnin kontributin e nevojshme për zhvillimin e balancuar kombëtar të një anëtari të ardhshëm të Bashkimit Europian. Aktualisht, sistemi fiskal i bashkive Çeke, vuan një krizë, e cila kulmon çdo vit, kur përgatitet buxheti qendror. Kur shteti njofton transferimin e fondeve për qeveritë lokale, pas një periudhe të zgjatur paqartësie në të cilën bashkitë nuk kanë qenë në gjendje për të përfunduar proceset e buxhetimit, deklarimi se fondet do të jenë të pamjaftueshme nuk është më një surprizë për zyrtarët lokalë.

### **2.5.1 BE-ja dhe Centralizimi Çek**

Institucioni i cili mund të bëjë lehtësisht presion mbi Republikën Çeke, për të hartuar dhe të zhvilluar një sistem fiskal të aftë për të kryer shërbimet kryesore publike me cilësi të pranueshme në një mjedis që i jep autonomi të vërtetë për vet-qeverisjen kombëtare. Pas kohës së planifikimit të centralizuar, sistemi çek, ruajti karakterin e tij shumë të centralizuar me qeveritë lokale duke kryer thuajse asgjë tjetër përtej administrimit të detyrave të deleguara. Për më tepër, niveli i financimit ishte i ulët.

Në mënyrën si janë zbatuar reformat, është e qartë se qeveria qendrore çeke, është e gatshme të sigurojë një nivel të pranueshëm të fondeve të transferueshme dhe të taksave, në mënyrë që komunat dhe rajonet e krijuara rishtazi të mundin të ofrojnë shërbimet bazë publike. Bashkimi Evropian, bazuar në një traditë kontinentale, që nuk është tepër e shqetësuar në lidhje me një shkallë të lartë të centralizimit, me sa duket e vlerëson këtë sistem si të pranueshëm për anëtarësim. BE-ja ka zgjedhur të mos marrë parasysh mungesën e autonomisë lokale apo rajonale dhe dështimin e reformave të kohët e fundit, për të trajtuar këtë problemin.

Sipas BE-së, anëtarësimi kërkon që një vend të arrijë:

- stabilitet të institucioneve, që garantojnë demokracinë, sundimin e ligjit, të drejtat e njeriut dhe respektimin e mbrojtjen e minoriteteve;
- ekzistencën e një ekonomie tregu funksionale, si dhe kapacitetin për tu përballuar me presionet konkurruese dhe forcat e tregut brenda Bashkimit;
- aftësinë për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit, përfshirë respektimin e qëllimeve politike, ekonomike dhe monetare të Bashkimit.

Shume qartë, BE-ja, në kuadër të të drejtave të saj, mund t'i lejonte vetes të drejtën për të detyruar kryerjen e reformave me thelbësore në Republikën Çeke, e cila mund të pritët që t'u përgjigjet pozitivisht kërkesave të tilla, duke pasur parasysh aspiratat e saj shumë të forta, për anëtarësim. Institucionet financiare dhe buxhetore në nivel kombëtar, në mënyrë të qartë nuk garantojnë autonominë financiare dhe politike të qeverive lokale siç e kërkon demokracia. Megjithatë, nuk mund të thuhet se BE-ja në të vërtetë po kërkon decentralizimin fiskal, për të cilin vetë BE-ja jep premtime boshe. Në raportin fillestar, që rekomandohej pranimit përfundimtar në BE, i Republikës Çeke, pyetjet që lidheshin me sistemet buxhetore dhe financiare ishin të kufizuara në sistemin e kontrollit financiar. Shqetësim shprehej në lidhje me Zyrën e Auditit Suprem, të krijuar në vitin 1993, pasi ishte vënë re se sistemi i kontrollit të brendshëm financiar i Republikës Çeke, nuk korrespondonte me dispozitat e KE-së për shtetet anëtare. Por qeveria çeke, shprehu synimin e saj për të përmirësuar kontrollin buxhetor dhe KE deklaroi se ishte e kënaqur (Agenda 2000).

Në Raportin e Rregullt të vitit 2000, nga Komisioni për përparimin e Republikës Çeke në drejtim të pranimit, <sup>6</sup> Republika Çeke është:

- përgëzuar, për forcimin e kontroleve për TVSH-në me pajisje shtesë të IT;
- urdhëruar, që të nxisë përpjekjet për të forcuar kapacitetin administrativ në kontrollin e funksionit financiar në të gjitha nivelet;
- lavdëruar, për ligjin mbi Rregullat Buxhetor, qershor, 2000, që krijon kuadrin ligjor për menaxhimin e marrëdhënieve buxhetore me KE;
- kritikuar, qeveria kombëtare çeke, për menaxhim të dobët të fondeve që janë dhënë përpara pranimit në KE, pasi ka qënë e ngadaltë në kryerjen e kërkesave formale dhe në zbatimin e fondeve të dhëna;
- kritikuar, për dobësitë e vazhdueshme në Ministrinë e Financave, në fushat e grumbullimit të taksave, dhe analizat e programeve të investimeve kapitale.

Por më e rënda, problemi afat-gjatë i pamundësisë për të siguruar autonominë lokale nuk është përmendur si një subjekt që përbën shqetësim. Problemet e mandateve të pafinancuara, natyra e transfertave financiare për qeverinë lokale nga qendra, që kanë pasur të bashkëngjitura kontrole, dhe indiferenca për tatimin mbi pronën si një mjet për pavarësinë financiare, janë të gjitha dëshmi të dështimit për të marrë seriozisht problemin e autonomisë lokale. Tradita e centralizimit fiskal, tani duhet të festohet si një traditë që jeton prej një gjysmë-shekulli në mes të çekëve.

## 2.6 Përfundime

Në Republikën Çeke, nisma vendore tatimore është e vogël dhe në rënie. Të ardhurat lokale, duke përfshirë të ardhurat jo-tatimore të krijuara nga ofrimi i shërbimeve dhe nga mbledhja e taksave të veta të taksave, ka arritur deri në jo më shumë se 2,2 për qind të PBB-së, gjatë periudhës 1993 - 1996. Që atëherë, ka rënë në 1,7 për qind. Këto përqindje janë shumë të ulta, kur krahasohen me vendet anëtare të Bashkimit Europian, si Norvegjia (12 përqind), Spanja (5,9 për qind) Danimarka dhe Suedia (17 për qind), Spanja (5,9 për qind), Franca (4,4 për qind), dhe Hungaria (3,8 për qind). Sistemi i reformuar fiskal i Republikës Çeke “as nuk i ka siguruar komunat me burime të rëndësishme shtesë të të ardhurave dhe as nuk ka prezantuar reformat e nevojshme të taksimit të pasurisë së patundshme (apo në një koncept më të gjerë të tatimit të pronës)”. Komunat, duhet të ndihmohen në formimin e aftësisë për të kryer vlerësime në tregut të pronave urbane, proces i cili do ta bënte taksën, një burim kuptimplotë të të ardhurave lokale. Institucionet që bllokojnë stimujt dhe të drejtat e pushtetit local, për të siguruar dhe zgjeruar të hyrat tatimore nga prona, duhet të ndryshohen.

Reformimi i tatimit mbi pronën, do të përmirësonte nivelin e të dyjave; autonomisë dhe përgjegjshmërisë së vet-qeverisjes kombëtare (Oliveira dhe Martinez-Vazquez, 2001). Reforma e caktimit të të ardhurave, e zbatuar në vitin 2000, ende lë të pazgjidhura çështje të rëndësishme në sistemin e marrëdhënieve ndërqeveritare fiskale, në Republikën Çeke. Ministria e Financave, mban pushtetin diskret, që të bëjë ndryshime thelbësore në buxhet nëpërmjet ligjeve vjetor të buxhetit. Për të theksuar një pikë që ne e kemi ngritur më parë dhe që është përforcuar nga studimi i Bankës Botërore të Oliveira dhe Martinez-Vazquez, i cili është cituar gjerësisht më parë, reforma e vitit 2000, reformat e mëparshme, dhe reformat që po zbatohen aktualisht nuk sigurojnë asnjë mekanizëm efektiv për të mobilizuar përpjekjet e taksave lokale për të kapërcyer vartësinë e autoriteteve lokale nga qendra, hyrjet nga ndarja e tatimeve dhe transfertat që qendra siguron. Kështu, autoritetet lokale kanë një nivel të parëndësishëm të autonomie mbi burime e tyre të të ardhurave, e cila shfuqizon përgjegjësi e tyre ndaj zgjedhësve. Për më tepër, duke qenë se zyrtarët rajonal marrin përgjegjësitë e tyre fiskale, ata do ta gjejnë veten të njëjtën mënyrë, plotësisht të varur nga buxheti i shtetit, i cili pothuajse garanton konsolidimin e shpejtë të varësisë rajonale nga autoriteti qëndror.

## Literatura

Agenda 2000– Opinioni i Komisionit mbi Aplikimin si Anëtar i BE, per Republikën Çeke.  
Bird, Richard M., Robert D. Ebel, dhe Christine I. Wallich (1995). *Decentralizimi i*

*Shteteve Socialiste: Financat Ndërqeveritare në Ekonomitë në Tranzicion.*

Washington, D.C.: World Bank.

Bryson, Phillip J. dhe Gary C. Cornia (2000). “Decentralizimi Fiskal në Ekonomitë në Transformim: Rasti Çek dhe Sllovak, *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, 3: 507-22.

Bryson, Phillip J. dhe Gary C. Cornia (2001). “Taksa mbi Pronën në Republikën Çeke ,” Zhvillimi i taksimit të pronës në Ekonomitë në Tranzicion: Raste Studimi nga Evropa Qëndrore dhe Lindore. Washington, D.C.: World Bank, faqe. 39-50.

*Taksimi ne Çeki ne vitin 1997* (1997) Prague: Trade Links.

EC 2000 Progres Raporti i Komisionit mbi ecurinë e anëtarësimit të Republikës Çeke.

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/en/cz\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/cz_en.pdf), accessed January, 2002.

Holzman, Robert (1992). “Reforma e Taksave në Vendet në Tranzicion: Problemet e Politikave Qëndrore”, *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 47, 3.

Houerou, Philippe dhe Michal Rutkowski, (1996) “Transfertat Federale ne Rusi: Impakti i tyre ne te ardhurat rajonale”, *Comparative Economic Studies*, Vol. 38.

Joao do Carmo Oiliviera dhe Jorge Martinez-Vazquez (2001). Republika Çeke: *Raportet fiskale ndërqeveritare në Tranzicion.* Washington, D.C.: World Bank.

Kamencičkova, Věra (1998). “Možnosti a meze změn v rozpočtem určení dani”, *OBEC A Finance*, Vol. 5.

Kamencičkova, Věra (1996). “Jak jsou na tom obce v České republice”? Prague, Ministerstvo fi nanci, Czech Republic, November 1996, p. 16.

Martinez-Vasques, Jorge dhe Robert McNab (1997). *Sistemi i Taksave në Ekonomitë në Tranzicion*, Program Studimesh Ndërkombëtare, Working Paper 1– 97, Georgia State University School, of Policy Studies.

Oates, Wallace E. (1996). “Taksimi në një Sistem Federal : Problemet e transferimit të Taksave”, *Public Economics Review*, Vol. 1, 1.

Union, (1997) DOC/97/17, Brussels, 15 Korrik.



## 3. Decentralizimi fiskal në Poloni

*Bartłomiej Gurba* \*

### 3.1 Hyrje

Ky material, përshkruan dy reformat e sistemit fiskal ndërqeveritar në Poloni, i cili u zhvillua gjatë dekadës së fundit. Reforma e decentralizimit të vitit 1991, synonte vetë-qeverisjen në nivelin lokal, ndërsa reforma e vitit 1998 kishte në shënjestër nivelet rajonale dhe ato të ndërmjetme. Korniza për këtë analizë, është përkufizimi i konceptit të decentralizimit dhe klasifikimi i tre dimensioneve të tij sipas Rondinelli (1981). Qëllimi i këtij materiali, është që të gjejë se sa i thellë është decentralizimi fiskal në Poloni, p.sh. dimensionin e parë, dhe nëse është kombinuar kënaqshëm me dy dimensionet e tjera - të decentralizimit politik dhe të atij administrativ. Sipas Rondinelli-t, decentralizimi është një transferim i autoritetit dhe përgjegjësisë për funksionet publike nga qeveria qendrore tek format më të ulëta të qeverisjes që kanë shkallë të lartë pavarësie. Rondinelli bën dallimin midis tre llojeve të decentralizimit: decentralizimi politik, decentralizimi administrativ dhe decentralizimi fiskal.

**Decentralizimi politik** synon dhënien qytetarëve të kontrollit mbi proceset e vendimmarrjes lokale. Në një sistem të decentralizuar politikisht, këto procese ekzekutohen nga përfaqësuesit e zgjedhur për çështjet lokale dhe që janë të informuar në lidhje me kërkesat dhe preferencat e qytetarëve. Zgjedhjet e lira dhe të drejtpërdrejta të organeve që qeverisjes vendore bëjnë të mundur që qytetarët të shprehin preferencat e tyre dhe të mos i votojnë përfaqësuesit kur ata nuk i mbajnë premtimet e tyre; kështu që zgjedhjet të tilla janë kërkesa bazë për decentralizimin politik.

**Decentralizimi administrativ** transferon përgjegjësinë për planifikimin, financimin dhe menaxhimin e shërbimeve publike nga pushteti qendror tek njësitë e saj në terren, tek pushteti rajonal ose ai lokal. Ka tri forma kryesore të decentralizimit institucional: transferimi i kompetencave, delegimi dhe decentralizimi (shpërndarja e kompetencave). Ebel (1999), e konsideron transferimin e kompetencave, si forma më e plotë e decentralizimit. Në këtë formë, përgjegjësitë për ofrimin e shërbimeve, për planifikimin e financimeve dhe të vendimmarrjes u janë dhënë në varësi qeverive vendore. Në rastin e delegimit, qeveritë vendore nuk janë plotësisht të pavarura. Ato janë subjekt i mbikëqyrjes dhe/ose mbeten financiarisht të varura nga ana e qeverisë qendrore. Shpërndarja e kompetencave ndodh kur procesi i vendimmarrjes është transferuar tek zyrat administrative lokale të qeverisë qendrore.

**Decentralizimi fiskal** përshkruan sistemin e shpenzimeve lokale të financuara përmes të ardhurave lokale, llojet e ndryshme të transfertimeve dhe të huamarrjes ndërqeveritare. Pësha e secilës prej këtyre kategorive të të ardhurave ndaj të ardhurave totale tregon varësinë e qeverive vendore nga qeveria qendrore dhe rrjedhimisht edhe shkallën e decentralizimit fiskal. Masa e kësaj varësie është "mosbalancimi vertikal" dhe ndodh kur shpenzimet lokale janë bashkë-financuar nga transferimet e qeverisë qendrore. Kjo mund të ndodhë për shkak se qeveria qendrore dëshiron të personalizojë

---

\* ZEI, Universiteti i Bonit, Bon, Gjermani

ndikimet e jashtme<sup>1</sup> ose të krijojë barazi midis juridiksioneve lokale. Shpërndarja e fondeve midis qeverive vendore mund të ndryshojë sipas gjykimit. Kur fondet shpërndahen në bazë të gjykimeve të qeverisë qendrore dhe jo sipas rregullave të përcaktuara, paqartësia, pasiguria dhe rrjedhimisht edhe varësia e qeverive lokale ndaj qeverisë qendrore është më e lartë. Si rezultat, mosbalancimi vertikal, nuk është një tregues i mjaftueshëm për varësinë e qeverive lokale ndaj transferimeve të kryera në bazë gjykimi. Kjo varësi mund të shprehet më mirë nga një indeks që merr në konsideratë si mosbalancimet vertikale ashtu edhe metodat institucionale për shpërndarjen e fondeve.

Të tre llojet e decentralizimit janë të lidhura ngushtë me njëra-tjetrën. Decentralizimit politik, u jep qytetarëve kontrollin mbi proceset e vendimmarrjes brenda kuadrin të rregullave të përcaktuara për decentralizimin institucional. Në të njëjtën kohë, decentralizimi fiskal vjen nga vendimet e politikanëve që veprojnë brenda një marzhi të lënë nga institucione pak a shumë të decentralizuara. Çfarë duket më e rëndësishme në këtë drejtim, është e natyra suplementare e dimensioneve politike, fiskale dhe institucionale. Parker (1995) njeh pamundësinë e hartimit të një strategjie të vetme për decentralizimin dhe rëndësinë e një kombinimi të shëndoshë të të tre llojeve të decentralizimit - "ashtu si një sufle që kërkon kombinimin e saktë të qumështit, vezëve dhe temperaturës së fryrjes, ashtu edhe një programi të suksesshëm decentralizimi do t'i duhet të përfshijë një kombinim të saktë të elementëve fiskalë, politikë dhe institucionalë". Në Poloni, ky kombinim i saktë i këtyre elementëve është arritur vetëm në nivel lokal. Në nivele rajonale dhe ato të ndërmjetme, decentralizimi politik shkon shumë larg, ose – e parë nga një perspektivë tjetër – decentralizimi institucional dhe fiskal i të ardhurave nuk është thelluar mjaftueshëm. Përfaqësuesit e zgjedhur të këshillave në nivel rajonal dhe të ndërmjetëm janë përgjegjës për përmbushjen e detyrave që duhet të financohet nëpërmjet të ardhurave të shpërndara bazuar në gjykimin e qeverisë qendrore. Indeksi i këtyre transferimeve tregon se niveli i ndërmjetëm është më i varuri nga qeveria qendrore.

Ky material përshkruan tre dimensionet e procesit të decentralizimit në Poloni. Kapitulli 2 merret me rrethanat historike, ekonomike dhe politike që kanë ndikuar në procesin e decentralizimit pas vitit 1990. Ai shpjegon traditat e qeverive vendore në Poloni dhe motivet politike për fillimin e dy reformave të decentralizimit të 1991 dhe 1998. Thellësia e dimensionit fiskal dhe administrativ paraqitet në kapitujt 3 dhe 4. Seksioni i decentralizimit administrativ përmban shumë rregulla që janë të rëndësishme për përshkrimin e decentralizimit fiskal. Këto janë të paraqitura në kapitullin 5.

### **3.2 Ngjarjet që kanë ndikuar në procesin e decentralizimit**

Përcaktimi i një sistemi efikas dhe të qartë, të marrëdhënieve ndërqeveritare, është një nga problemet më të rëndësishme të tranzicionit në Poloni. Arsyet për këtë janë të një natyre politike, veçanërisht ndryshimet e pikëpamjeve për rezultatin përfundimtar të

<sup>1</sup> Ndikimet e jashtme dalin në pah kur qëllimi i shërbimeve të ofruara ndryshon nga juridiksioni i një qeverie vendore të caktuar. Në këtë rast shërbimet e ofruara nga një qeveri lokale përdoren nga qytetarët e juridiksioneve të tjera lokale.

reformave, pasojat historike, dhe shqetësimet rreth stabilitetit makroekonomik për shkak të procesit të transformimit. Janë këto tre faktorë, që kanë ndikuar decentralizimin në Poloni, duke qenë se janë përdorur nga aktorë të ndryshëm politikë për të ndryshuar rrjedhën e procesit në kuadër të politikave të tyre.

### 3.2.1 Rrethanat politike

Rrethanat dhe zhvillimet politike e ndajnë procesin e decentralizimit në tri periudha kohore: para vitit 1991, vitet 1991-1998 dhe viti 1998 e më pas . Viti 1991 është i rëndësishëm si datë e krijimit të vetë-qeverisjes në nivel lokal, ndërsa viti 1998 është i rëndësishëm për shkak të reformës së decentralizimit në nivelet e ndërmjetme dhe ato rajonale. Periudha gjatë sundimit komunist - deri në vitin 1990 - nuk do të jetë subjekt i ndonjë analize të hollësishme, por të metat e saj dhe të periudhës pararendëse do të paraqiten shkurtimisht me qëllim për të prezantuar një pasqyrë më të plotë të procesit. Në këtë pikë, është e rëndësishme që të portretizohen forcat kryesore politike në Poloni dhe orientimi i tyre në lidhje me procesin e decentralizimit dhe marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare. Partitë kryesore në Poloni janë ndarë në dy "kampe" që , deri më sot, qëndrojnë në opozitë të fortë. Forcat "post-komuniste" përfshijnë Aleancën Social-Demokratike (SLD), trashëgimtaren e Partisë së Bashkuar të Punëtorëve të Polonisë (PZPR) dhe Partinë e Fshatarëve të Polonisë (PSL), trashëgimtare e Partisë së Bashkuar të Fshatarëve (ZSL). "Post-Solidariteti" përfshin partitë e opozitës që doli nga vitet 1980 e udhëhequr nga sindikata "*Solidarnosc*" (Solidariteti). Kampi post-solidariteti kishte shumicën në parlamentin polak, gjatë viteve 1990-1994, si dhe qeveritë përkatëse. Nën regjimin e Kryeministrit të parë Tadeusz Mazowiecki dhe Ministrit të Financave Leszek Balcerowicz (të dy nga Bashkimi për Liri), ky kamp, prezantoi reformat e para dhe ndërtoi themelet e demokracisë dhe të kapitalizmit. Me kalimin e viteve, kampi filloi të ndahet në shumë parti të vogla. Këto parti kishin shumë ndryshime të programeve dhe pikëpamjeve, por në përgjithësi mund të ndahen në grupin më konservativ dhe atë më nacionalist, të cilat u shndërruan përkatësisht në AWS-në dhe në partinë e orientuar drejt tregut të lirë, të fortë dhe demokratik të quajtur Bashkimi për Lirisë (ish-Bashkimi Demokratik).

Konfliktet brenda kampit të post-solidaritetit dhe kostot e larta shoqërore të viteve të para të tranzicionit, lejuan që SLD-ja të fitonte zgjedhjet në vitin 1994 dhe të krijonte një qeveri koalicioni me PSL-në deri në vitin 1998. Pjesa më e madhe e reformave të brendshme, patën një stopim gjatë kësaj periudhe, por nuk kishte tendenca për rikthim nën një regjim komunist. Të dy palët ndoqën parimet e tregut të lirë e të demokracisë perëndimore dhe vazhduan një politikë të jashtme të orientuar drejt perëndimit, integritit në BE dhe NATO. Nivelet prej 5 për qind të rritjes të PBB-së dhe angazhimi për të vazhduar procesin e reformave, lejuan që AWS-në të fitonte zgjedhjet e vitit 1998 dhe të formonte një koalicion të partive konservative nën udhëheqjen e *Solidarnosc*-it. AWS-ja dhe Bashkimi për Liri formuan qeverinë deri në zgjedhjet e vitit 2001, të cilat u fituan sërish nga forcat post-komuniste. Konfliktet brenda AWS-së detyruan Bashkimin për Liri që të largohet nga qeveria në vitin 2000. AWS-ja dhe Bashkimi për Liri, humbën për shkak të shumë reformave të zbatuara në mënyrë të gabuar si dhe për shkak të

deficitit të madh të viteve të fundit të qeverisë së tyre. Asnjë prej këtyre partive nuk ka qenë e përfaqësuar në parlament që nga zgjedhjet e vitit 2001.

Në përgjithësi, partia më miqësore ndaj decentralizimit mbetet Bashkimi për Liri, jo vetëm duke imponuar zbatimin e reformave të para, por edhe për shkak të shqetësimeve të saj për stabilitetin makroekonomik të vendit, arsye për të cilën nuk lejoi vlerësim të tepërt të të ardhurave dhe vendosi kufizime të forta në lidhje me borxhin. Krahu partive i orientuar kah nacionalizmit u përqëndruan në karakterin unitar të vendit dhe i janë druajtur gjithnjë tendencave të mundshme të separatizmit të rajoneve të forta si dhe shitjes të pakontrolluar të pronës publike tek të huajt. Partitë e post-solidaritetit shpresonin gjithashtu se, me zbatimin e vetë-qeverisjes do të thyenin monopolin e post-komunistëve në provincë dhe aktivizuan politikisht komunitetet lokale, duke lejuar ndërtimin e strukturave lokale. Në kampin post-komunist, PSL-ja ishte vazhdimisht kundër decentralizimit duke qenë se i frikësohej dominimit të qyteteve mbi zonat rurale në nivelet e ndërmjetme si dhe humbjes së ndikimit politik në nivelet rajonale dhe lokale.

### **3.2.2 Problemet ekonomike të periudhës së tranzicionit**

Problematikat dhe të metat më të mëdha, janë trashëguar prej dyzet e pesë viteve të sundimit komunist. Shumica e problemeve në vitet e para të tranzicionit, vinin për shkak të institucioneve të vjetra dhe strukturave të tyre hierarkike, të ndikimit të partisë komuniste e të ndërmarrjeve të fuqishme shtetërore, si dhe për shkak të mungesës së një sistemi demokratik nga krerët lokalë, mungesës së identitetit lokal dhe mungesës së shoqërisë civile. Për më tepër, sistemi i taksave dhe i shpërndarjeve i bazuar në pazarllëqe ishte i padobishëm. Në këtë pikë është e rëndësishme që të nxirren në pah aspekte të caktuara të tranzicionit që patën ndikim të drejtpërdrejtë në proceset e decentralizimit.

Gjatë viteve 1980, reformat e ndryshme politike dhe ekonomike që u zbatuan për të mbajtur regjimin, në vend të ruajtjes ekzistencës së tij krijuan, një mjedis të favorshëm për zhvillimin e demokracisë dhe të tregjeve (Barbone dhe Hicks 1995). Arsyeja ishte se, reformat e orientuara drejt tregut nuk mund të ekzistojnë pa eliminuar sistemin e planifikimit qëndror. Reformat e pambaruara, krijuan kaos ekonomik dhe hiperinflacion, dhe në fund edhe rënien e sistemit komunist. Terapia e shokut në fillim të viteve nëntëdhjetë, e cila u zbatua për kapërcimin e krizës ekonomike, ishte e nevojshme për të krijuar ekonominë e tregut. Liberalizimi i çmimeve, eliminoi kontrollin e qeverisë mbi çmimet, ndërsa stabilizimi imponoi një shtrëngim më të madh të buxhetit.

Privatizimi e privon qeverinë nga kontrolli i drejtpërdrejtë mbi ndërmarrjet dhe mbi të gjitha transaksionet të cilat menaxhohen nëpërmjet ndarjes së prodhimit të përgjithshëm të ekonomisë bazuar në vendimet e marra brenda zyrave. Reformat e nevojshme i kanë bërë të padobishme burimet e informacionit të ekonomisë, me planifikim qëndror në lidhje me prodhimin dhe fitimin, kanë gërryer bazat e vjetra të taksave për shkak të rënies së prodhimit, kanë rritur numrin e tatimpaguesve dhe kanë krijuar sektorë të rinj të ekonomisë, që nuk tatoheshin më parë. Ky realitet i ri, solli ndryshime në sistemin e shërbimeve sociale dhe përcaktoi rregulla të reja për aktivitetet ekzistuese shtetërore. Megjithatë, terapia e shokut nuk e përcaktoi rolin që duhet të luanin në botën e re ekonomike qeveria dhe agjencitë qëndrore fiskale. Në të njëjtën kohë, të ardhurat në rënie, çrregullimi i punësimit apo transferimet sociale të reduktuara ose të

keqorientuara kanë çuar në rritjen e varfërisë dhe të pabarazisë. Duke pasur parasysh realitetin e tranzicionit, pakësimin e burimeve, aksesin e kufizuar tek financat joinflacioniste dhe rritjen e pakënaqësisë së qytetarëve, qeveria polake miratoi ndryshimet buxhetore bazuar mbi supozime jorealiste lidhur me të ardhurat. Ka shembuj të shumtë lidhur me ndryshimet e ligjeve nga parlamenti dhe administrata publike për shkak të problemeve me rishpërndarjen e burimeve dhe të problemeve me flukset të parasë nga ndërmarrjet shtetërore – si pasojë e procesit të privatizimit. Për të përjashtuar një sasi të madhe të aktiviteteve të shtetit nga ciklet politike dhe procedurat parlamentare, u krijua një numër i madh i institucioneve jobuxhetore që merreshin me paratë publike. Reformat më të mëdha shoqërore dhe administrative hoqën nga shteti përgjegjësitë ligjore për aktivitetet ekzistuese, por në të njëjtën kohë, ato nuk siguruan burime të mjaftueshme të të ardhurave për qeveritë lokale të sapo-krijuara. Si rrjedhim, u krijuan grupe të forta në ekonomi, të cilët kanë ushtruar presion mbi qeverinë. Kjo tregon se reforma fiskale krijoi konflikte midis alokimit të shpenzimeve të reformave, rolit të qeverisë dhe mënyrës korrekte të reformave ekonomike.

Pika kyçe për rolin e qeverisë në ekonomi është fakti se arritja e kontrollit mbi buxhetin është e lidhur me problemin e reduktimit dhe të ristrukturimit të shpenzimeve shtetërore dhe me ndryshimin e sistemit të të ardhurave nga taksat. Pavarësisht përqindjeve të larta të taksave, defiçiti fiskal është ende i madh në Poloni dhe shpenzimet publike përbëjnë ende një pjesë të madhe të PBB-së (shpjegohet më poshtë). Politikat e shpenzimeve, janë ndryshuar në mënyrë të atillë që të harmonizohen me uljen e të ardhurave publike. Zgjidhja për këto probleme duket se është decentralizimi i financave publike. Shumica e reformatorëve pranojnë se qeveritë kanë patur shumë ndikim në një numër mjaft të madh aktivitetesh. Këto qeveri duhet të kuptojnë se, si ekonomi të orientuara drejt tregut, aftësia e tyre për të mbështetur nivelet e shpenzimeve, tipike për shtetet e pasura sociale, do të jetë e kufizuar. Por, nga ana tjetër, dalin në pah kosto të reja për shkak të reformave të nevojshme që kërkon decentralizimi, dhe se pranimi i publikut për shkurtimin e shpenzimeve është i kufizuar. Së fundi, më pjesa më e madhe e vështirësive, shfaqen në zbatimin e reformave madhore në fushat e përcaktuara nga shteti në të kaluarën, të tilla si shërbimet sociale (pensionet, kujdesi mjekësor dhe shkollimi) ose në decentralizimin e administratës publike.

### 3.2.3 Përcaktuesit historik

Përcaktuesit e të kaluarës me të cilat u ballafaquan reformatorët polak, përgjegjës për procesin e de-centralizimit, datojnë që nga shekulli i nëntëmbëdhjetë kur Rusia, Austria dhe Prusia ndanin territoret polake. Kjo, shkaktoi diferenca rajonale në zhvillim, shkatërroi identifikimin rajonal dhe marrëdhëniet tradicionale horizontale dhe vertikale të qeverisjes. Ndryshimi i kufijve polak pas Luftës së Dytë Botërore dha një rezultat të ngjashëm. Migrimi i miliona polakëve nga territoret që më përpara ishin lindore e më vonë u bënë perëndimore, si dhe nevoja për të rindërtuar dhe për të bashkuar vendin shkaktoi një varësi natyrshëm ndaj qeverisë qendrore. Zhvendosja e kufijve, mungesa e rajoneve tradicionale dhe zbatimi i regjimit komunist, janë arsyet kryesore për karakterin unitar të Polonisë dhe mungesën e autonomisë së njësisve rajonale. Në historinë polake, ka pasur tre lloje njësisish administrative. *Voivodship* (polonisht: *województwo*) historikisht ka

qenë një njësi rajonale. Voivodships u krijuan në shekullin e 15-të duke zëvendësuar principatat në Poloni dhe në Lituani. Ato qeveriseshin nga përfaqësuesi i mbretit i quajtur *voivod* (polonisht: *wojewoda* - ai i cili drejton në luftë). Njësitë e ndërmjetme të quajtura *powiat* u krijuan gjithashtu në shekullin e 15-të. Origjina e tyre shkon mbrapa në kohë, në formimin e gjykatave të vendit, të aristokracisë, duke zëvendësuar gjykatat princëreve në Poloni dhe Lituani. *Gmina* është njësi themelore. Njësi e parë është themeluar nga emigrantët gjerman në Poloni në shekullin e 12-të.

Voivodships, powiats dhe gminas në Poloni kanë ekzistuar edhe para Luftës së Dytë Botërore. Pas Luftës, brenda kufijve të rinj, regjimi komunist ngriti një sistem me tre nivele të administratës, që përbëhej nga 17 voivodships dhe 5 qytete me statusin e voivodship, 330 powiats dhe - në nivel lokal - me 704 qytete dhe me 2,993 gminas. Në vitin 1955, gminas u zëvendësuan me 8,790 rrethe gromada. Midis viteve 1955 dhe 1973, shumë gromadas pushuan së ekzistuari dhe struktura powiat u ri-themelua, në këtë mënyrë që në fund të vitit 1972, Polonia kishte 392 powiats (duke përfshirë edhe 78 qytete me status powiat) dhe 4,315 gromadas. Gromadas u zëvendësuan nga 2,365 gminas, powiats u shkrinë dhe numri i voivodships u rrit nga 17 në 49, si rezultat i reformës gjatë viteve 1973 dhe 1975. Ndryshimet kryesore gjatë asaj kohe, ishin të lidhura me ngritjen e kufijve të ri administrativ. Deri në vitin 1989, ka pasur një lloj sistemi të de-koncentruar në të cilin nuk zhvilloheshin zgjedhje demokratike. Këshillat e njësisve më të ulta, ishin nën varësinë hierarkike të këshillave të njësisve më të larta. Të gjithë ata që ishin të përfshirë në procesin e vendim-marrjes, ishin anëtarë të partisë komuniste, që kishte pushtet të plotë. Megjithatë, që nga viti 1975 voivodships, kanë gëzuar autonomi të konsiderueshme financiare dhe këshillat, gmina, kanë qënë të detyruara për të pranuar kryetarët e emëruar të bashkisë (Gorzalak 1999). Të gjitha reformat që synonin de-koncentrimin, edhe nëse shoqëroheshin nga shpërndarjen e pushtetit, vetëm transferonin autoritetin brenda një sistemi të integruar administrativ.

### 3.2.4 Procesi i decentralizimit

Procesi i decentralizimit filloi në vitin 1990, pas rënies së sistemit komunist, por të metat e përmendura më sipër shumë shpejt sollën pengesa dhe e ngadalësuan procesin. Kjo ndikoi në marrjen e vendimit për të zbatuar në mënyrë graduale, hap pas hapi procesin e decentralizimit, nga një vend komunist shumë i centralizuar me disa detyra de-koncentruara / deleguara në nivel rajonal (voivodships), nëpërmjet decentralizimit në nivel lokal (gmina) në vitin 1991, drejt decentralizimit në nivelet rajonale dhe të ndërmjetme në vitin 1998. Decentralizimi në këto raste nënkuptonte delegimin e pushtetit dhe krijimin e qeverive të zgjedhura në nivelet nën-kombëtare. Megjithatë, Polonia mbeti një shtet unitar, me një nivel të lartë ndikimi nga qeveria qendrore.

Një nga vendimet kryesore të qeverisë së pare, të zgjedhur në mënyrë demokratike, ishte për të futur vetë-qeverisjen lokale në nivelin e ish-njësisve të administratës (gminas) në vitin 1991. Arsyet pas këtij vendimi ishin politike. Këshillat lokale, të zgjedhura lirisht, të pajisura me të drejta për të emëruar menaxherët local, ishin të dobishme për të ngritur strukturat demokratike dhe pluraliste dhe për të thyer monopolin që partia komuniste kishte në provinca. Të 2,489-të gminas, janë ligjërisht të pavarur dhe të gëzojnë të drejtat e pronës. Sistemi, u jep qeverive locale, përgjegjësinë për të gjitha

çështjet publike me rëndësi locale, që nuk janë të rezervuar ligjërisht për njësitë e tjera. Gminas, kanë njësitë e tyre mbështetëse, administrative, të quajtura *Solectvo*, me përgjegjësitë e përcaktuara nga këshillat Gmina. Të 49 Voivodships në nivel rajonal dhe 254 *rejons* në nivel të ndërmjetëm përfaqësojnë administratën qendrore në provinca. Rejons, si një njësi e re administrative e epokës post-komuniste, u themelua në korrik të vitit 1990 për të mbështetur punën e përgjithshme administrative të Voivodships, veçanërisht në lidhje me Gminas rurale. Një Rejon zakonisht siguron shërbime për tre deri në dymbëdhjetë Gminas. Kjo strukturë e administratës publike dhe qeverive lokale ka ekzistuar që nga viti 1998. Në vitin 1992 qeveria krijoi Zyrën e Reformës së Administratës Publike (ZRAP), së cilës ju dha detyra për përgatitjen e reformave në sektorin e administrimit publik. Por, në vend të përqëndrimit të diskutimit në futjen e vetë-qeverisjes në voivodships, fokusi u përqëndruar në krijimin e një nivelin e ndërmjetëm quajtur powiats (Levitas 1999). Kishte disa arsye për krijimin e tyre.

Solidariteti i partive të kampit që qeverisnin vendin deri në 1994 kishte autoritetin për të emëruar voivods dhe si mbështetësit e unitetit të shtetit polak, ata nuk ishin të interesuar për të future vetë-qeverisjes në nivelin e voivodship. Sipas mendimit të këtyre partive dhe zyrës së ZRAP-së, krijimi i poëiats do të përmirësonte cilësinë dhe eficiencën e shërbimeve, veçanërisht në shkollat e mesme dhe në spitale dhe të shtonte ndikimin politik në provincë, ashtu si në rastin e gminas. PSL - Partia e Fermerëve - kundërshtoi krijimin e powiats pasi ata kishin frikë se njësitë e reja do të dominoheshin nga qytetazat dhe qytetet. Si hap final, Qeveria prezantoi një Program Pilot për Powiat për 46 qytetet më të mëdha, duke u lejuar atyre të negocionin caktimin e disa përgjegjësive që shkonin përtej detyrave të gminas. Programi Pilot Powiat u zbatua deri në vitin 1998 kur të gjitha qytetet e më shumë se 100.000 njerëzve u bënë njësi të veçanta, duke kryer detyrat e gminas dhe poëiats në territorin e tyre. Gjatë periudhës kur partitë pas periudhës komuniste SLD dhe PSL qeverisën vendin (1994 - 1997), nuk u bë asnjë përparim në procesin e decentralizimit, diskutimet u përqëndruar në krijimin e powiats.

Periudha	Nivelet e Qeverisjes (R – rajonal, I – i ndërmjetëm, L-lokal
1945–55	R: 17 voivodships dhe 5 qytete me statusin voivodship I: 330 powiats L: 704 qytete dhe 2,993 gminas – sistem I ngjashëm përpara luftës
1955–75	R: 17 voivodships dhe 5 qytete me statusin voivodship I: 330 (392 në 1972) powiats L: 8,790 (4,315 në 1972) gromadas
1975–98 1990–98	R: 49 voivodships Rejons shtesë që mbështesin punën administrative të voivodships në lidhje me gminy L: 2,365 gminas (të vetë- qeverisura që nga reforma e qeverisjes lokale në vitin 1990).
1998–	R: 16 voivodships (të vetë- qeverisura) I: 308 tokë dhe 65 qytete me të drejta powiats (të vetë- qeverisura) L: 2489 gminas (të vetë- qeverisura)

Baza e reformës polake të decentralizimit të vitit 1998, ishte Kushtetuta e vitit 1997, që vendosi kushte për sistemin administrativ. Reforma e sistemit në vitin 1998, futi vetë-qeverisjen për të 16 voivodships e sapo krijuara dhe për më shumë se 350 powiats. U zhvilluan zgjedhje të lira në voivodships, powiats dhe gminas në të njëjtin vit. Për të trija llojet e njërive u dha autonomi në buxhet dhe në veprimtari, një hap që krijoi kushtet për një decentralizimi eficient. Aspektet e rëndësishme të reformës së decentralizimit janë:

ndarja e sistemit të njësisve në qendrore dhe lokale, duke futur proceset e buxhetimit, përgjegjësitë personale për buxhetimin në njësitë lokale dhe shërbimet publike të ofruara nga lojtarët konkurrues të tregut (publik dhe privat). Megjithatë, qeveritë vendore kanë shumë përgjegjësi për shpenzimet, por kanë të ardhura dhe mundësi për huamarrje, shumë modeste. Kjo bën që qeveria qendrore të ketë një ndikim të madh dhe në praktikë, më pak autonomi se sa lejojnë ligjet dhe Kushtetuta. Ne, vëzhgojmë nga njëra anë - për shkak të rrethanave ekonomike - një delegim të forcuar apo të zhvlerësuar të shumë prej përgjegjësisve, por nga ana tjetër, qeveria qendrore mundohet të mbajë sa më shumë pushtet dhe ndikim, që të jetë e mundur.

### **3.3 Pushteti Lokal në një vështrim**

#### **3.3.1 Thellësia e decentralizimit fiskal**

Si një hap i parë drejt analizimit të procesit të decentralizimit, unë, do të doja të tregoja, se cila është rëndësia e qeverisjes qendrore dhe lokale, si dhe cilët janë treguesit kryesorë që i karakterizojnë marrëdhëniet midis tyre. Siç tregohet në Tabelën 1, ka një ulje të ngadaltë të shpenzimeve të sektorit publik në raport me PBB-së. Gjatë periudhës 1994-2001, ky raport u ul me 3.61 për qind. Shpenzimet e sektorit publik u rritën më ngadalë se PBB-ja, si në terma nominale ashtu dhe reale. Në anën e të ardhurave, rënia e të ardhurave të sektorit publik ndaj PBB-së është shumë më e shpejtë dhe treguesi mbetet në nivelin 12.31 për qind.

Proceset e rënies së shpenzimeve të sektorit publik, madje dhe të rënies më të shpejtë të të ardhurave në raport me PBB-në janë të shoqëruara me një peshë në rritje të shpenzimeve qeveritare lokale nga 6.62 për qind në vitin 1994 në 11.45 për qind (një rritje prej 42 për qind) dhe me një peshë në rënie të shpenzimeve të qeverisë qendrore ndaj PBB-së (18.67 për qind.) Rritja e pjesës së qeverive lokale në PBB vërehet edhe në anën e të ardhurave. Të ardhurat e qeverisë qendrore ndaj PBB-së ranë me rreth 32 për qind, ndërsa të ardhurat e pushtetit lokal u rritën me 40.3 për qind, nga 6.58 për qind në 11.02 për qind. Dinamika më dalluese, si në anën e shpenzimeve ashtu edhe të ardhurave, është kërcimi i vitit 1998 si rezultat i reformës së decentralizimit.

Dinamika e të ardhurave dhe shpenzimeve, pasqyrohet në zhvillimin e deficitit. Deficiti i sektorit publik, u rrit me rreth 60 për qind, nga 2.21 për qind në 5.5 për qind gjatë periudhës në fjalë. Pjesa më e madhe e këtij deficiti, është rezultat i sjelljes së qeverisë qendrore. Ndërsa qeveritë lokale vendosin për rreth 24.5 për qind të shpenzimeve dhe marrin 27 për qind të të ardhurave të sektorit publik, deficitet e tyre janë vetëm 0.43 për qind, ndërsa deficiti i qeverisë qendrore është 5.12 për qind të PBB-së. Deficitet e ulëta të qeverive lokale vijnë si pasojë e kufizimeve të përcaktuara nga ligji. Rritja e shpejtë e deficiteve të qeverisë lokale - 90 për qind - është kryesisht për shkak të reformës së decentralizimit, rritja e numrit të nën-qeverive dhe disbalanca vertikale në powiats dhe voivodships, të cilat mund të shihen duke krahasuar deficitet në rritje në gminas dhe qytete. E njëjta tendencë mund të shihet edhe nëse shohim zhvillimin e borxhit. Të dhënat që disponohen për qeveritë lokale janë nga 1998, kur u futën kufijtë e rinj të borxhit. Borxhi publik është 42.15 për qind e PBB-së. Vetëm 1.7 për qind e borxhit është i qeverisë lokale, ndërsa 40.45 për qind është borxhi i qeverisë qendrore. Ka



rëndësi të përmendet se, për pjesën e qeverive lokale norma e rritjes së borxhit lokal është me rreth 41 për qind, ndërsa për pjesën e qeverisë qendrore borxhi ra nga 43 përqind në 39 përqind dhe u rrit përsëri në 40 përqind në vitin 2001. Gminas dhe qytetet shkaktuan pjesën më të borxhit, por normat e rritjes së borxhit në powiats dhe voivodships janë shumë më të larta - rreth 90 për qind në krahasim me 30 për qind të gminas – këto fakte përbëjnë sërisht shkak për disbalanca vertikale, mandate të pafinancuara dhe deficite që duhet të mbulohen. Në analizën e defiçitit dhe borxheve, duhet pranuar se gjendja në juridiksione të veçanta mund të jenë shumë e ndryshme dhe se shifrat e paraqitura tregojnë shumat për të gjitha njësitë në vend. Por në përgjithësi, numri i njësitë që kanë deficite është vazhdimisht në rritje, siç tregon edhe shembulli i gminas.

**Tabela 1,** Shpenzimet, të ardhurat, deficitet dhe borxhet e qeverive lokale (QL) dhe qendrore (QQ) në raport me PBB-në.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Rritja
<b>PBB në mln zl</b>	225098	308104	387827	472350	553560	615115	685597	722341	
PBB	100	100	100	100	100	100	100	100	
<b>Të ardhura</b>									
(QQ+QL)	45.74	44.77	45.23	44.89	43.91	43.25	41.78	40.73	-12.30
QQ	39.16	38.28	37.25	36.52	35.58	32.70	31.19	29.71	-31.81
QL	6.58	6.49	7.98	8.37	8.33	10.55	10.59	11.02	40.30
Gmina			5.26	5.57	5.48	5.26	5.04	5.16	-1.99
Qytet			2.72	2.80	2.85	3.15	3.17	3.28	17.07
Powiat						1.60	1.83	1.94	17.65
Voivodship						0.53	0.54	0.64	16.05
<b>Shpenzime</b>									
(QQ+QL)	47.95	46.79	47.58	47.41	46.04	45.93	45.48	46.28	-3.61
QQ	41.33	40.35	39.46	38.83	37.46	35.23	34.53	34.83	-18.67
QL	6.62	6.44	8.12	8.58	8.58	10.70	10.95	11.45	42.19
Gmina			5.33	5.70	5.62	5.34	5.21	5.34	0.09
Qytete			2.79	2.88	2.96	3.25	3.37	3.48	19.90
Powiat						1.59	1.83	1.98	19.61
Voivodship						0.53	0.55	0.66	19.07
Investime totale të QL	3.10	3.20	3.76	4.25	4.18	4.33	4.24	4.12	24.83
<b>Deficite</b>									
(QQ+QL)	-2.21	-2.02	-2.36	-2.52	-2.13	-2.68	-3.69	-5.55	60.15
QQ	-2.17	-2.07	-2.22	-2.31	-1.88	-2.53	-3.33	-5.12	57.59
QL	-0.04	0.05	-0.14	-0.21	-0.25	-0.16	-0.36	-0.43	90.20
Gmina			-0.07	-0.13	-0.14	-0.08	-0.17	-0.18	60.61
Qytete			-0.07	-0.08	-0.11	-0.09	-0.19	-0.20	65.51
Powiat						0.01	0.01	-0.03	128.75
Voivodship						0.00	-0.01	-0.02	119.9
Nr i gminas me Deficite	1197 (2458)	917 (2484)	1380 (2484)	1426 (2488)	1485 (2493)	1334 (2425)	1694 (2425)	1415 (2425)	

**Burimi:** Zyra e Statistikave Kryesore, buxhetet e Gminas 1994 - 1998 dhe Ministria e Financave, Statistikat e qeverisë 1999 - 2001

Gjatë periudhës 1994-2001, pjesa e shpenzimeve të qeverive lokale në lidhje me shpenzimet e sektorit publik (shih tabelën) u rrit nga 13.81 për qind në 24.75 për qind, që është një rritje prej 44.21 për qind. Në të njëjtën kohë, raporti i të ardhurave të qeverisjes lokale në krahasim me të ardhurat në sektorin publik, u rrit nga 14.38 për qind në 27.05 për qind, që do të thotë një rritje prej 46.84 për qind.

Këto shifra, theksojnë dimensionin e procesit të decentralizimit në Poloni gjatë shtatë viteve të fundit, në lidhje me shpenzimet dhe të ardhurat dhe na lejojnë të nxjerrim disa përfundime. Ulja e shpenzimeve të qeverisë qendrore, mund të vijë si pasojë e rënies së të ardhurave, për shkak të decentralizimit. Fakti, është se rënia e të ardhurave dhe shpenzimeve të sektorit publik dhe të qeverisë qendrore, është shoqëruar nga një rritje në të ardhurat dhe shpenzimet e qeverisë vendore.

Rënia më e vogël e shpenzimeve të qeverisë qendrore (18.67 për qind) në raport me të ardhurat ndaj PBB-së (31.81 për qind), është drejtuar nga një rritje më e lartë e shpenzimeve të qeverive lokale (42.19 për qind), në lidhje me raportet e të ardhurave ndaj PBB-së (40.3 për qind). Nga ana tjetër, pesha e të ardhurave të qeverisjes vendore në të hyrat publike është më e lartë dhe është duke u rritur më shpejtë se pjesa e shpenzimeve. Kjo do të thotë se, qeveritë vendore rritën pjesën e të ardhurave dhe shpenzimeve në sektorin publik, por shpenzojnë më shumë në raport me PBB-së se sa marrin si të ardhura nga qeveria qendrore.

**Tabela 2, Borxhi i qeverive lokale (QL) dhe qendrore (QQ) në raport me PBB-së.**

	1999	2000	2001	Rritja
Borxhi				
(QQ+QL)	44.372	40.892	42.153	-5.26
QQ	43.366	39.525	40.455	-7.19
QL	1.006	1.368	1.698	40.77
Gmina	0.605	0.749	0.865	30.02
Qytet	0.388	0.549	0.721	46.23
Powiat	0.009	0.055	0.074	87.82
Voivodship	0.004	0.015	0.038	90.12

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e qeverive 1999 - 2001*

Niveli më i rëndësishëm në qeverisjen vendore, është gmina. Edhe nëse shpenzimet dhe të ardhurat nga gmina, përbëjnë vetëm 5-6 për qind të PBB-së, kjo është shuma më e madhe e të gjitha niveleve. Raporti të ardhura/PBB u ulë, ndërsa i njëjti raport për shpenzimet u rrit paksa. Në lidhje me shpenzimet e sektorit publik, gminas kanë një pjesë relativisht konstante, prej rreth 11.5 për qind dhe rreth 12 për qind, në anën e të ardhurave. Në krahasim me nivelet e tjera, pjesa e shpenzimeve dhe të ardhurave të gminas, mbetën konstante edhe pas reformës së vitit 1998. Këtu, mund të shohim një rritje në pjesën e shpenzimeve dhe të ardhurave, të qyteteve të ngjashme me powiats dhe voivodships. Në të njëjtën kohë, powiats me peshë rreth 4 për qind dhe veçanërisht

voivodships me peshë rreth 1.5 përqind të shpenzimeve të sektorit publik, kanë një status më të ulët në sektorin publik se gminas dhe qytetet. Të ardhurat e voivodships, të cilat janë të ngjashme me të ardhurat e powiats, janë të vogla dhe rriten më shpejt se ato të nivelet e tjera të nën-qeverisjes.

**Tabela 3,** Shpenzimet dhe të ardhurat e pushtetit vendor (QL) në lidhje shpenzimet dhe të ardhurat e sektorit publik (QL + QQ).

Shpenzime	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Rritja
QQ+QL në mln zł (ritje reale)	107,943	144,150	184,546	223,935	254,865	282,530	311,800	334,317	309.72 (126.98)
QQ+QL	100	100	100	100	100	100	100	100	
QL	13.81	13.76	17.07	18.09	18.64	23.31	24.08	24.75	44.21
Gmina			11.21	12.02	12.20	11.62	11.46	11.54	2.82
Qytet			5.86	6.07	6.43	7.07	7.40	7.52	22.09
Powiat						3.46	4.01	4.28	18.99
Voivodship						1.16	1.20	1.42	18.45
Investe totale tw QL	3.10	3.20	3.76	4.25	4.18	4.33	4.24	4.12	24.83
<b>Të ardhura</b>									
QQ+QL në mln zł (ritje reale)	102,961	137,939	175,410	212,025	243,071	266,019	286,475	294,204	285.74 (117.15)
QQ+QL	100	100	100	100	100	100	100	100	
QL	14.38	14.49	17.65	18.64	18.97	24.39	25.35	27.05	46.84
Gmina			11.64	12.40	12.48	12.16	12.07	12.67	8.16
Qytet			6.01	6.24	6.50	7.29	7.60	8.04	25.32
Powiat						3.70	4.38	4.77	22.44
Voivodship						1.24	1.29	1.56	20.94

**Burimi:** Zyra e Statistikave Kryesore, buxhetet e Gminas 1994 - 1998 dhe Ministria e Financave, Statistikat e qeverisë 1999 - 2001

### 3.3.2 Marrëdhëniet ndërqeveritare dhe Struktura e qeverive

Korniza ligjore mbi procesin e decentralizimit, është shumë komplekse. Ka shumë ndryshime për shkak të procesit të tranzicionit dhe për shkak të nevojës për të përcaktuar rolin e shtetit nga fillimi. Krijimi dhe fuqizimi i nën-qeverive kombëtare shkaktoi ndryshime në çdo fushë të jetës publike. Çdo akt i ligjor në Poloni, duhej të shqyrtohej dhe të adoptohej në përputhje me ndarjen e re të kompetencave. Përveç kësaj, për shkak të presionit të kohës dhe mungesës së përvojës në hartimin e ligjeve nga ligjvënësit polak, u bënë shumë gabime. I gjithë procesi i decentralizimit duhet të lidhej me vazhdimësinë e procesit të tranzicionit. Për shkak të mungesës së precedentëve për reformimin në një shkallë kaq të gjerë të sistemit të qeverisë, shumë zgjidhje u pranuan pa e ditur me saktësi se si do të funksionin në praktikë. Një pjesë e mirë zgjidhje ishin të mira, por shumë u desh të ndryshoheshin dhe të përditësoheshin. Këto ndryshime dhe përditësime, u

ndërmorën çdo vit, prandaj nuk është e mundur që të paraqitet në detaje i gjithë procesi, por vetëm ligjet dhe rregullat kryesore<sup>2</sup>.

Korniza ligjore e decentralizimit mund të ndahet në ligjet kushtetuese që përshkruajnë rregullat kryesore për ndarjen e pushteteve publike dhe caktimin e përgjegjësive, dhe në legjislacionin e lidhur drejtëpërdrejt me aspektet financiare, si caktimin e të ardhurave dhe procedurave të buxhetit. Në këto seksione, rregullat e marrëdhënieve dhe struktura e organeve qeveritare do të merren parasysh. Pika kryesore, është që të identifikohet lidhja ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal dhe kompetencat mbikëqyrëse të qeverisë qendrore. Pas kësaj do t'u kthehen ligjeve të tjera kushtetuese të cilat përshkruajnë përcaktimin e shpenzimeve dhe të përgjegjësive. Ligjet financiare, përfshijnë burimet e të ardhurave, kufizimet në huamarrje dhe procedurat e buxhetimit të cilat do të paraqiten më vonë.

Akti nr. 95, i vitit 1990, për "Vetë-Qeverisjen Lokale", është ligji i parë kushtetues, që përshkruan detyrat kryesore dhe përgjegjësitë e qeverive lokale. Ky akt, përcakton organet e qeverisjes lokale, detyrat dhe përgjegjësitë e tyre dhe në përgjithësi përgjegjësitë e gminas individuale. Parashtrroi një kuadër të përgjithshëm i cili nuk ka ndryshuar shumë që nga viti 1991. Ky ligj shërbeu si kornizë për Ligjin nr.1998, mbi Powiats dhe ligjin mbi Voivodships, të cilat u hartuan në të njëjtën mënyrë. Kërkesa për hartimin e këtyre ligjeve ishte miratimi i kushtetutës së re. Kushtetuta e vitit 1997, ngriti sistemin me tre nivele të vetë-qeverisjes në Poloni. Këtu, përshkruhet rëndësia e gminas, si njësi bazë në të cilën duhet të përmbushen nevojat e njerëzve. Akti mbi Vetëqeverisjen Lokale, Ligji mbi Powiats dhe Ligji mbi Voivodships që datojnë në vitin 1998, përshkruajnë ndarjen e pushtetit brenda një njësie të caktuar. Për shkak se ligjet e vitit 1998, janë të bazuara në ligjin e vitit 1991, ato përcaktojnë të njëjtat përgjegjësi për institucionet, por me emra të ndryshme për këshillat dhe kryetarët e ekzekutivit.

Këshillat e gminas (dhe qytetet e pajisur me të drejta powiat), powiat dhe voivodships:

- emërojnë bordin ekzekutiv.
- vendosin për pagat e anëtarëve të tyre, si dhe të anëtarëve të bordit ekzekutiv. Anëtarëve të këshillit, nuk u lejohet të punojnë për njësitë ekzekutive, nuk duhet të jetë vovoid ose anëtarë të parlamentit, dhe nuk duhet të përfshihen në asnjë veprimtari e cila do të binte ndesh me interesat e tyre si anëtarë të këshillit.
- emërojnë bordin ekzekutiv brenda tre muaj pas zgjedhjeve, përndryshe këshillit të shpërndahet.
- marrin vendimet e përgjithshme në lidhje me politikën financiare.
- adoptojnë aktin e buxhetit të përgatitur nga bordi ekzekutiv.

<sup>2</sup> Bazuar në ndryshimet e mëvonshme, është e rëndësishme të theksohet se do të bëhen 2 ndryshime në të ardhmen e afërt. Në kushtetutë, ndryshimi do të çojë në zgjedhjen direkte të presidentit dhe trupave ekzekutive dhe kalimi i autoritetit të Bordeve të sotm Ekzekutive tek këta presidentë. Nga ana e ligjit financiar, Ligji mbi të Ardhurat e Njësive të Vetqeverisjes do të anulohet vitin tjetër dhe të gjitha juridiksionet do t'ju jepeshin burimeve të reja të të ardhurave> Tashmë jemi kthyer tek struktura e qeverisjes.

- vendosin kufijtë, garancitë e dhëna dhe huatë afat-shkurtra dhe kreditë e marra nga bordi ekzekutiv gjatë vitit buxhetor.
- përcaktojnë taksat dhe tarifat sipas ligjeve financiare
- vendosin rregullat për emëtimin e bonove dhe vendosin për huatë afat-gjata dhe kreditë.
- adoptojnë planet e zhvillimit.
- krijojnë njësi shtesë dhe vendosin mbi përgjegjësitë e tyre.
- marrin vendime në lidhje me bashkëpunimin ndërkombëtar dhe kombëtar me juridiksione të tjera, njësi dhe organe dhe - në rastin e gminas - krijimin e sindikatave.
- vendosin mbi juridiksionin e aksioneve në kompani dhe ndërmarrje të tjera komerciale.
- vendosin për pronat që u përkasin juridiksioneve.
- emërojnë një komision rishikimi, në mënyrë që të mbikëqyren veprimet e bordit ekzekutiv dhe entiteteve buxhetore.

Këshillat, zgjidhen çdo katër vjet nga zgjedhje direkte, proporcionale dhe mazhoritare. Për shkak se bordi ekzekutiv emërohet nga këshilli, një parti ose një grup partish duhet të ketë një shumicë për të qeverisur juridiksionin<sup>3</sup>.

Detyra e përgjithshme e bordit ekzekutiv, është që të përgatisë propozime ligjore, të administrojë pronat e gminas dhe të zbatojë buxhetin dhe ligje të tjera të vendosura nga këshilli. Në detaje, bordeve ekzekutive kryejnë shpenzime, emetojnë obligacionet, marrin kredi dhe vendosin për rezervat e buxhetit. Anëtarët e bordit ekzekutiv, nuk duhet të jenë anëtarë të Parlamentit dhe nuk duhet të punojnë për administratën e qeverisë qendrore (që nga shtatori i vitit 2002). Bordi ekzekutiv mund të shpërndahet nga një shumicë prej 3/5 e këshillit. Që shtatori i vitit 2002, presidentët kanë marrë përsipër përgjegjësitë e bordit ekzekutiv.

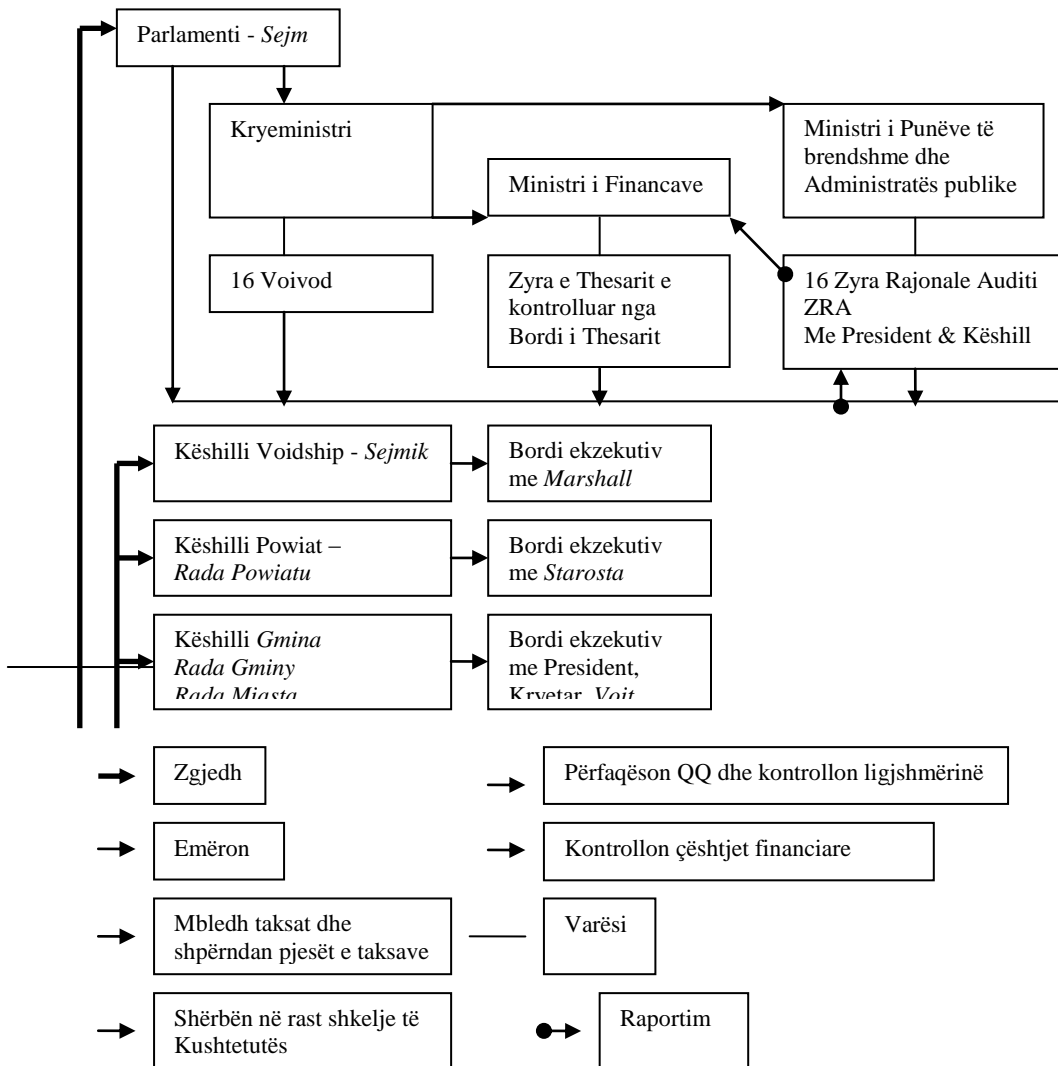
Në lidhje me ligjshmërinë e veprimeve, nën-qeveritë Polake, mbikëqyren nga voivods në emër të Kryeministrit dhe në çështjet financiare nga zyrtarë rajonale të auditit. Ka 17 voivods, të cilat përfaqësojnë qeverinë qendrore në voivodships. Ato, raportojnë drejtpërsëdrejti te Kryeministri. Bordet ekzekutive, përfaqësojnë të gjitha ligjet e miratuara nga këshillat, të cilat kontrollohen nga voivods, për pajtueshmërinë me ligjet ekzistuese. Voivods, mund të ndalojnë ekzekutimin e një ligji, në rast se është i kundërligjshëm. Një vendim i tillë mund të kundërshtohet në gjykatën administrative nga organi nën-qeveritar. Në rast të shkeljes së kushtetutës së (për shembull në lidhje me borxhin), ose në shkelje të vazhdueshme të ligjit nga një nën-qeveri, parlamenti polak (Sejm) mund të shpërndajë këshillin apo bordin ekzekutiv. Në një rast të tillë, Ministri i Punëve të Brendshme, përcakton një person për të përmbushur funksionet e organeve të nën-qeverive. Një person i tillë mund të caktohet edhe në ato qeveri lokale, të cilat nuk përmbushin me saktësi detyrat e tyre, për një periudhë maksimale prej dy vjetësh.

<sup>3</sup> Që nga viti 2002 presidentët e bordeve ekzekutive zgjedhen gjithashtu direkt. Siç tregon përvoja në shumë qeveri lokale presidentët e bordeve ekzekutive janë në partitë që nuk kanë shumicën në këshill.

Me qëllim që të sigurohet se njësitë e qeverisjes vendore, ndjekin rregullat financiare të përshkruara nga ligjet, qeveria qendrore krijoi në vitin 1992, Zyrat Rajonale të Kontabilitetit (ZRK), që janë përgjegjëse ndaj Ministrisë së Punëve të Brendshme. Mbikëqyrja e ligjshmërisë së vendimeve të juridiksionit dhe informimi i huamarrësve për kredibilitetin e saj, është një nga detyrat e ZRK-së. ZRK-ja, siguron zbatimin e kufizimeve të rrepta të borxhit, ashtu siç ato janë të përcaktuara nga qeveria polake. Gjithashtu, miraton të gjitha rezolutat afat-gjata të borxhit, të miratuara nga juridiksionet. Nëse huamarrja rritet përtej kufinjve të përcaktuar, mund të përfundojë në fillimin e procedurave të ristrukturimit të imponuara nga ZRK-ja dhe në humbjen e autonomisë për caktimit e buxhetit nga një juridiksion. Çdo vendim i paligjshëm, i marrë nga qeveritë lokale mund të anulohet nga ZRK-ja, e cila dikton zgjidhjen ligjore në një rast të tillë. Pika kyçe është se, ZRK-ja mund të kontrollojë veprimtarinë e qeverive lokale ex-post, por nuk mund të ndikojë procesin e vendimmarrjes. Megjithatë, ZRK-ja është mjaft e fuqishme dhe e pavarur.

Organi i tretë i qeverisë qendrore, që përfshihet drejtpërdrejt në marrëdhëniet e qeverive qendrore-lokale, është Ministria e Financave dhe Zyra e Thesarit, që është në vartësi të kësaj ministrie. Rregulli i Ministrisë së Financave, është shumë i rëndësishëm, për shkak të procesit të buxhetimit dhe të sistemit të të ardhurave lokale që bazohen në pjesën e taksave direkte. Tatimi mbi të Ardhurat Personale (TAP) dhe Tatimi mbi Fitimin e Kompanive (TFK) mbledhen nga Zyra e Thesarit. Pjesët përkatëse të këtyre taksave, duhet të dorëzohen në juridiksionet lokale, brenda datës 10 të muajit në vijim. Në rast vonese, qeveritë lokale marrin interes. Zyra e Thesarit, gjithashtu, mbledh të hyra të tjera të qeverisjes lokale siç janë taksat e trashëgimisë, të cilat duhet të dorëzohen jo më vonë se 14 ditë pas marrjes së një llogarie bankare të Zyrës së Thesarit. Zyra e Thesarit, informon juridiksioneve lokale çdo tremujor mbi realizimin e të ardhurave të pritshme.

Ka pasur rregulla strikte të raportimit që nga viti 1998, kur Ministria e Financave duhet të kontrollonte zhvillimin e borxhit të qeverive lokale. Në përgjithësi, rregullat paraqesin një zinxhir raportimi. Departamentet, që nuk janë të lidhura me buxhetin, raportojnë çdo tremujor në bordet ekzekutive, mbi të ardhurat, shpenzimet dhe borxhin jo më vonë se 10 ditë pas përfundimit të periudhës. Bordet ekzekutive, japin të njëjtin informacion çdo tremujor (jo më vonë se 25 ditë pas përfundimit të periudhës), për ZRK-të dhe si shtesë raportojnë për deficietet, ndërsa ZRK-të gjithashtu raportojnë çdo tremujor (jo më vonë se 40 ditë pas përfundimit të periudhës) në Ministrinë e Financave. ZRK-ja, duhet të marrë raportin në tremujorin e katërt të një viti por, jo më vonë se data 28 shkurt, dhe Ministria e Financave jo më vonë se data 15 mars. Përveç këtyre raporteve, qytetet, duhet të raportojnë mbi të drejtat e powiats për periudhën e gjysmës së vitit dhe për të tërë vitin. Sipas këtyre rregullave, Ministria e merr informacion mbi kushtet financiare të subjekteve që vetë-qeverisen deri në datën 15 mars. Pas kësaj date, Ministria mund të reagojë dhe të përshtasë planet e buxhetit për vitin e ardhshëm buxhetor.



### 3.4 Financat e qeverisë lokale: Një vështrim i përgjithshëm

#### 3.4.1 Caktimi i shpenzimeve

Siç është përmendur më sipër, ka shumë rrethana dhe arsye për decentralizimin e shpenzimeve në Poloni. Më e rëndësishmja prej tyre, është që shpenzimet të bëhen më transparente, të përgjegjshme dhe më të kontrollueshme për komunitetet lokale dhe duke e bërë kështu sistemin përkatës të jetë më eficient. Kjo, nënkupton pjesëmarrje të sektorit privat në ofrimin e shërbimeve, në privatizim dhe në uljen e pjesës së sektorit publik në ekonomi (ndaj PBB-së). Nga ana tjetër, ka një kërkesë në rritje për qeverinë qendrore, për të luajtur një rol aktiv në Poloni. Arsyeja më e rëndësishme në këtë drejtim, është nevoja

për kryerjen e investimeve të rëndësishme në infrastrukturën e vjetër dhe atë pothuaj të papërdorshme. Problem, është pabarazia në rritjen e të ardhurave të qeverive vendore dhe të njerëzve të zakonshëm.

Deri në vitin 1997, ligji bazë që përcaktonte përgjegjësitë e qeverive lokale ishte Ligji për Vetëqeverisjen Lokale i vitit 1990. Ai, përcaktonte se detyrat publike që nuk u janë dhënë juridiksioneve të tjera duhet të përmbushen nga njësitë bazë të qeverisjes vendore (gminas). Detyrat që duhet të plotësojnë nevojat e komunitetit lokal janë "detyrat e veta". Përveç kësaj, qeveria qendrore mund të delegojë detyra në bazë të marrëveshjeve të negociuara me autoritetet vendore.

Këto rregulla të shkurtra janë përsëritje e Kushtetutës Polake të vitit 1997, duke shtuar faktin se nivelet e tjera të vetë-qeverisjes, mund të përcaktohen me ligj. Detyrat e juridiksioneve të reja duhet të jenë, në kundërshtim me përgjegjësitë e *gminas*, të përcaktuara në mënyrë të qartë. Në mënyrë të tillë vetëm *gminas* si njësi dhe detyrat e *gmina-s* për të përmbushur nevojat e popullatës, janë të sanksionuara në Kushtetutë. Nuk ka asnjë ligj të veçantë, që të përcaktojë detyrat ose institucionet e qyteteve të pajisura me të drejtat e *powiat*-eve. Këto njësi, duhet të përmbushin detyrat si të *gminas*-ve ashtu edhe të *powiat*-eve dhe të marrin njëkohësisht të ardhurat përkatëse. Kështu që nuk është e nevojshme të përshkruhen përgjegjësitë e këtyre njësive në mënyrë të veçantë.

Së pari, ka një sërë detyrash që kryhen nga *gminas*-et, të cilat janë "detyrat e tyre". Shumica e tyre nuk kanë ndryshuar shumë që nga viti 1991 dhe shumica e tyre janë veçanërisht për *gminas*-et. Të gjitha këto funksione janë të deleguara, që do të thotë se nën-qeveritë kombëtare janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve, por janë subjekt edhe i mbikëqyrjes nga qeveria qendrore, e cila ofron ndonjë formë financimi (Ebel 1999). Shërbimet komunale, të tilla si ai i ujit, u përkasin këtyre shërbimeve, ashtu si edhe ngrohja dhe furnizimi me energji elektrike, kanalizimet dhe deponimi i mbeturinave sistemit. *Gminas*-et dhe qytetet (për pjesën e detyrimeve si *gminas*-et) mobilizojnë rreth 15 për qind të shpenzimeve të tyre, për këto shërbime. Këto, përbëjnë 98 për qind të shpenzimeve të kësaj kategorie. Situata e strehimit (4 për qind e shpenzimeve të *gminas*-eve), është pothuaj e ngjashme: këtu, pjesa përkatëse e shpenzimeve për këtë kategori është 97 për qind. Detyra të tjera të tyre janë, mbrojtja e mjedisit lokal, krijimi i vendeve të tregtimit, ruajtja dhe zgjerimi i parqeve dhe varrezave, drejtimi i bibliotekave, promovimi i *gminas*-eve dhe bashkëpunimi me organizatat jo-qeveritare dhe komuniteteve lokale. *Gminas*-et, gjithashtu, harxhojnë pjesën më të madhe të shpenzimeve të tyre për institucionet kulturore, si "detyra të tyre". Duke ia shtuar shpenzimeve të qytetit, kjo shumë arrin në 74 për qind të shpenzimeve nga të gjitha nivelet për këtë kategori. Pjesa tjetër, shpenzohet nga *voivod*-et, kryesisht, për institucionet kulturore të vendosura në qytetet e mëdha, por edhe për ato që janë të rëndësishme për një rajon, të tilla si një shtëpi operistike apo, një teatër. Reklamimi i turizmit dhe i argëtimit, i përket gjithashtu *gminas*-eve dhe qyteteve si "detyrat e tyre". Ato përbëjnë 92 për qind të shpenzimeve mbi sportin dhe 77 për qind të shpenzimeve mbi turizmin. Detyrat që përmbushen nga *gminas*-et dhe që financohen nëpërmjet fondeve shtesë, janë kryesisht në fushën e mirëqenies sociale. Si *gminas*-et ashtu edhe qytetet shpenzojnë 10 për qind të fondeve të tyre për këtë kategori. Ligji i viti 1998, mbi



*Powiats*-et dhe Ligji mbi *Voivod*-et, krijuan vetë-qeverisjen në nivel të ndërmjetëm dhe rajonal. Së bashku me ligjin e vetë-qeverisjes së vitit 1990, të përmendur më lart, ato përmbajnë vetëm një përshkrim të përgjithshëm të asaj që duhet të bëjë çdo nivel dhe përfaqësojnë bazën për vendimet dhe zgjidhjet që kanë të bëjnë me caktimin e shpenzimeve. Si rrjedhim, duhet kërkuar për përcaktime më të detajuara në ligje të tjera që kanë të bëjnë me tiparin dhe thellësinë e decentralizimit.

Detyrat e *powiat*-eve janë të përcaktuara në ligjin mbi *powiat*-et, sipas rregullit që *powiat*-et organizojnë dhe sigurojnë ato shërbime që shtrihen përtej *gminas*-eve. *Powiat*-et, janë përgjegjëse për planifikimin e hapësirës, mbikëqyrjen e ndërtimeve, reagimin ndaj papunësisë, drejtimin e institucioneve dhe ofrimin e shërbimeve të specializuara sociale për familjen dhe kujdesin për fëmijët. Dhënia e përgjegjësisë *powiat* për shkollat e mesme dhe spitalet, të cilat shkojnë përtej detyrave bazë dhe aftësive të shumë *gminas*-eve, u bë në reformën e vitit 1998. Krijimi i *powiat*-eve shkaktoi konflikte politike ndërmjet krahut të majtë dhe koalicioneve të krahut të djathtë. Një nga shumë argumentet e parashtruara - veçanërisht nga partia e fermerëve PSL, e cila i druhej humbjes së ndikimit politik nëpër provincat - ishte se me krijimin niveleve të ndërmjetme të nën-qeverisjes, do të shkaktoheshin kosto shtesë dhe pabarazi. Në një situatë të tillë, qeveria qendrore vendosi thjesht të zëvendësojë zyrat e administratës ekzistuese *rejon*-eve nga *powiat*-et e qeverisura nga këshillat e zgjedhur, por duke i dhënë atyre pjesën më të madhe të granteve të *rejon*-eve si burim financiar, gjë që shkaktoi probleme lidhur me mandatet e pafinancuara.

Caktimi i detyrave të *voivod*-eve – ku duhej të hartohej një strategji e zhvillimit rajonal - shkaktoi konflikte të shumta midis përkrahësve të integritetit dhe të unicitetit të shtetit Polak. Mbështetësit, imponuan mbajtjen e kontrollit të qeverisë qendrore ndaj strategjive të zhvillimit. Si rezultat, *Sejmiks*-eve (parlamentet rajonale), iu dhanë përgjegjësi për zhvillimin rajonal, por njëkohësisht edhe burime shumë të kufizuara. Në këtë mënyrë, ata nuk ishin në gjendje të zbatonin planet e tyre dhe të bëheshin homologë të pavarur të Bashkimit Evropian. Në vend të gjetjes së burimeve të nevojshme për mbështetjen e politikave rajonale, *voivod*-et mund të përdorin të ashtu-quajturat "kontrata të *voivod*-eve" dhe programet shumëvjeçare të investimit me qeverinë qendrore. Përveç detyrave të përmendura më lart, detyra të tjera të *voivod*-eve përfshijnë drejtimin e institucioneve kulturore, reagimin ndaj papunësisë me anë të përdorimit të Qëndrave të Punësimit të *Voivod*-eve, modernizimin e zonave rurale, ruajtjen e mjedisit, menaxhimin e ujit dhe përmirësimin e tokës.

Detyrat kryesore të qeverisë qendrore janë përmbushja e funksioneve themelore të shtetit të tilla si mbrojtja kombëtare, drejtësia, rendi publik (i cili i është deleguar pjesërisht *powiat*-eve) dhe administrata qendrore. Një grup tjetër i detyrave janë ato lidhur me zhvillimin, për shembull, ristrukturimi i minierave, i industrisë së çelikut dhe i programeve për nxitjen e eksporteve. Një pjesë e detyrave lidhur me zhvillimin janë deleguar tek qeveritë lokale, veçanërisht arsimit, rrugët dhe transporti. Edhe nëse duket se decentralizimi i përgjegjësisë për shpenzimet është mjaft i thellë, ka shumë fusha në të cilat qeveria qendrore luan një rol të rëndësishëm. Në këtë kontekst, është e rëndësishme të theksohet fakti se për shumë fusha, qeveria qendrore ka përcaktuar dhe financuar ato

funksione që i ka ofruar qeveria lokale. Shembuj për këtë janë subvencionet për arsimin dhe rrugët, për shërbimet sociale, shpenzime të tilla si subvencionet për sigurimet shoqërore, për shëndetin publik, për fondet e punës, për mbrojtjen e mjedisit, për bujqësinë si dhe fonde për strehimin. Përveç këtyre kategorive, qeveria qendrore vendos mbi shpenzimet fleksibël, që përfshijnë në veçanti rrogat. Në punonjësit e institucioneve publike përfshihen edhe punonjësit e institucioneve për të cilët janë përgjegjës nivelet e tjera të qeverisjes, p.sh. mësuesit. Mësuesit duhet të paguhen sipas shumës caktuar në qendër, por brenda kuadrit të subvencionimit të arsimit të ndarë për nivelin lokal.

Për fat të keq, caktimi i përgjegjësive për secilin grup qeverisës është një përzierje e detyrave standarte (të mandatuara) dhe e “detyrave të tyre”. Ky fakt ka pasoja për caktimin e të ardhurave dhe lejon hapësirë të lirë për të vepruar nga qeveria qendrore në varësi të negociatave me vetë njësitë individuale. Kjo situatë vjen kryesisht për shkak të faktit se decentralizimi, nuk është ndjekur siç duhet; për rrjedhojë, shumë detyra janë caktuar në mënyrë eksperimentale për nivelet e ulëta të qeverisjes dhe ka ende hapësirë për një prani aktive të qeverisë qendrore. Një situatë e tillë, mund të çojë në një mbivendosje të kompetencave dhe mungesë të përcaktimit të qartë të detyrave, shpenzime të tepërta dhe konkurrencë qeverisjeje.

Bujqësia, mbrojtje e pyjeve dhe rendi publik, janë shembuj të mirë për mbivendojen e përgjegjësive. *Gminas*-et janë menaxhojnë bujqësinë, kafshët dhe mbrojtjen e bimëve. Ato shpenzojnë rreth 54 për qind të të gjitha shpenzimeve të tyre në bujqësi, shumë më tepër se *voivod*-et (38 për qind), për të cilat bujqësia është e rëndësishme, edhe pse ato harxhojnë vetëm 15 për qind të shpenzimeve të tyre në këtë kategori. Përsa i përket detyrave standarte (të mandatuara), *gminas*-et shpenzojnë më shumë se 30 për qind të shumës totale të tyre për pyjet. Është detyra e *Powiat*-eve për të mbikëqyrur pyjet, kështu që ato harxhojnë 64 për qind të shpenzimeve të tyre totale në këtë kategori. Një tjetër shembull i detyrave standarte (të mandatuara) me rëndësi të veçantë që i është dhënë *powiat*-eve, është rendi publik dhe mbrojtja nga zjarri. *Powiat*-et harxhojnë 17 për qind të shpenzimeve të tyre për policinë dhe stacionet e zjarrit, ndërsa qytete shpenzojnë 8 përqind, si detyrë e caktuar në marrëveshjet me administratën qendrore. Këto shpenzime arrijnë deri në 96 për qind të shumës totale të shpenzuar nga qeveritë lokale, mbi rendin publik. Përveç kësaj, *gminas*-et, janë lejuar të kenë policinë e tyre komunale dhe brigada vullnetare zjarri, por këto përbëjnë një pjesë të vogël në këtë kategori (4 për qind). Në përgjithësi, të gjitha shembujt që paraqiten këtu ndjekin parimin e *varëtisës*<sup>4</sup> që reformatorët janë përpjekur të vendosin, por në fakt, zhvillimet e mësipërme kanë qenë më tepër rezultat i bisedimeve ndërmjet qeverive lokale dhe qendrore sesa një sistem i projektuar në mënyrë të qartë, paraprakisht.

Parimi i *varëtisës*, sipas të cilit detyrat janë të ndara midis të gjitha njësive të vetë-qeverisjes dhe i janë caktuar njësive më të ulët të qeverisjes, të aftë për ta kryer, gjen shprehje më të plotë në fusha të tilla si transporti, arsimit dhe mbrojtja e shëndetit. Në

<sup>4</sup> Parimi i *varëtisës* (ang. subsidiarity) qëndron në atë që një autoritet qendror duhet të ketë një funksion *varëtisë*, i cili kryen ato detyra që nuk mund të ushtrohen në nivel lokal. Kjo koncept është i vlefshme për një sere fushash si ato qeveritare, menaxhimi, militare, etj. (shënim i përkthyesit)

kategoritë e transportit dhe të komunikimit, *gminas*-et dhe qytetet, janë përgjegjëse për transportin publik lokal dhe për autostradat lokale. *Gminas*-et shpenzojnë vetëm 6 për qind dhe qytetet 9 për qind për transportin, por kjo shumë përkthehet në një pjesë prej rreth 38 për qind për *gminas*-et dhe 34 për qind për qytetet të shpenzimeve totale të bëra nga të gjitha juridiksionet, në këtë kategori. Përgjegjësia për autostradat ndërqytetëse, rajonale dhe kombëtare ndahet midis *powiat*-eve, *voivod*-eve dhe qeverisë qendrore, në varësi të qëllimit gjeografik të rrugëve. Transporti, është shpenzimi më i rëndësishëm për *voivod*-et (21 për qind) dhe shumë i rëndësishëm për *powiat*-et (7 për qind), por pjesa që zënë ndaj totalit është mjaft e ulët për këto nivele (rreth 13 për qind dhe 14 për qind respektivisht). Kopshtet, shkollat fillore dhe 9-vjeçare menaxhohen nga *gminas*-et dhe qytetet, ndërsa shkollat e mesme, shkollat teknike e shkollat verore, si dhe shkollat për njerëzit me aftësi të kufizuara, menaxhohen nga *powiat*-et dhe qytetet, që kanë përgjegjësi të barazvlefshme me ato të *powiat*-eve. Universitetet menaxhohen nga *voivod*-et. Qeveria qendrore, përcakton standardet dhe politikat arsimore. Ajo zhvillon një orar homogjen të programeve mësimore dhe përcakton kërkesat minimale, për pajisjet e shkollave dhe të shërbimeve, për nxënësit. Arsimi, është kategoria më e rëndësishme për *gminas*-et dhe *powiat*-et (41 për qind për secilin dhe 38 për qind për qytetet), ndërsa *voivod*-et shpenzojnë vetëm 13 për qind të fondeve, në këtë kategori. Shumica e shpenzimeve realizohet nga *gminas*-et (52 për qind) dhe nga qytetet (30 për qind), për shkak të numrit të objekteve të arsimit fillor. *Powiat*-et, kanë një pjesë prej rreth 17 për qind, gjë që thekson rëndësinë relativisht të vogël të shkollave të mesme jashtë qyteteve. Në këtë kontekst, është interesante të vihet në dukje, se shuma më e madhe që shpenzohet për universitetet është ajo e qyteteve (dhe *gminas*-eve) dhe jo ajo e *voivod*-eve, siç mund të pritej në zbatim të ligjit dhe teorisë përkatëse, duke qenë se përfituesit vijnë nga i gjithë rajoni. Zgjidhjet në sistemin e shëndetit publik, janë të krahasueshme me ato për arsimin.

*Gminas*, janë përgjegjëse për politikën e shëndetit publik, brenda kufijve të tyre. Shërbimet bazë për shëndetin publik dhe infermierinë, kryhen gjithashtu nga *gminas*-et, ndërsa spitalet dhe shërbimet më të specializuara, janë në drejtimin e qyteteve, *powiat*-eve dhe *voivod*-eve. Qeveria qendrore, drejton degët e spitaleve p.sh. spitalet ushtarake dhe vendos standardet në lidhje me kërkesat minimale, që duhet të përmbushen nga çdo strukturë mjekësore. Në sektorin e shëndetit publik, shumica e shpenzimeve, konsumohen nga *powiat*-et (33 për qind) dhe qytetet (25 për qind), duke i bërë ato nivelet që janë prekur më së shumti nga reforma jo e mirë për shëndetin publik. Arsyeja për këtë, është ndryshimi i pronësisë për të gjitha funksionet, të cilat më parë, kanë qenë në zotërim të qeverisë qendrore dhe janë menaxhuar kryesisht nga *rejon*-et. Dhënia e këtyre funksioneve, kryesisht *powiat*-eve, rezultoi në mbylljen e shumë prej lehtësirave të mëdha mjekësore. Përveç kësaj, reforma e kujdesit shëndetësor ka ndryshuar sistemin e financimit të shëndetit publik. Fondet Shëndetësore<sup>5</sup> (një për çdo *voivod*) kanë kontrata vetëm me institucionet për shërbimet e kujdesit mjekësor (rreth 60 për qind të shpenzimeve për spitalet). Të gjitha shpenzimet e tjera, duhet të mbulohen nga *powiat*-et, gjë që i çon spitalet drejt borxheve ose shërbimeve të tepërta apo, drejt privatizimit për

<sup>5</sup> Tipe institucionesh për për kujdesjen e shëndetit.

shkak të mungesës së fondeve. *Powiat*-et, nuk kanë asnjë ndikim mbi Fondet Shëndetësore, dhe bashkëpunojnë me to vetëm në baza vullnetare.

**Tabela 4.** Pjesa që zenë Qeveritë Lokale (QL) në kategoritë e shpenzimeve. Mesatarja përgjatë viteve 1999 dhe 2000

Kategoria		Gminas-et	Qytetet	Powiat-et	Voivod-et
<b>Totali</b>	100	48.81	30.42	15.79	4.98
<b>Bujqësia</b>	100	53.70	3.11	5.14	38.06
<b>Pyjet</b>	100	29.61	5.71	63.69	0.99
<b>Transporti</b>	100	38.45	33.95	14.39	13.21
<b>Shërbimet komunale</b>	100	64.47	34.16	0.02	1.35
<b>Strehimi</b>	100	54.89	42.22	1.34	1.55
<b>Arsimi</b>	100	51.61	29.90	16.77	1.73
<b>Universitetet</b>	100	25.88	70.80	1.42	1.89
<b>Kultura dhe artet</b>	100	44.85	28.51	2.92	23.72
<b>Mbrojtja e shëndetit</b>	100	18.90	25.01	33.40	22.69
<b>Shërbimet sociale</b>	100	48.09	29.26	22.41	0.23
<b>Sportet</b>	100	61.00	31.87	1.00	6.13
<b>Turizmi</b>	100	48.38	28.60	13.95	9.07
<b>Administrata publike</b>	100	59.02	21.59	16.33	3.06
<b>Rendi publik</b>	100	3.52	46.03	50.44	0.01

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 – 2001*

**Tabela 5.** Pjesa e kategorive të shpenzimeve ndaj shpenzimeve mesatare të QL-ve përgjatë viteve 1999 dhe 2000.

Kategoria	Gminas-et	Qytetet	Powiat-et	Voivod-et
<b>Bujqësia</b>	2.15	0.20	0.62	14.95
<b>Pyjet</b>	0.03	0.01	0.18	0.01
<b>Transporti</b>	6.19	8.76	7.16	20.81
<b>Shërbimet komunale</b>	16.19	13.76	0.02	3.36
<b>Strehimi</b>	4.10	5.05	0.31	1.14
<b>Arsimi</b>	40.82	37.91	41.07	13.37
<b>Universitetet</b>	0.01	0.06	0.00	0.01
<b>Kultura dhe artet</b>	2.95	3.01	0.59	15.27
<b>Mbrojtja e shëndetit</b>	1.28	2.75	7.12	15.16
<b>Shërbimet sociale</b>	10.44	10.20	15.05	0.50
<b>Sportet</b>	1.83	1.53	0.09	1.80
<b>Turizmi</b>	0.08	0.08	0.07	0.15
<b>Administrata publike</b>	12.14	7.13	10.37	6.19
<b>Rendi publik</b>	0.39	8.22	17.42	0.01
<b>Totali</b>	0.69	0.52	0.00	0.16

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 - 2001*

Fondet Shëndetësore, kontrollohen nga *voivod*-et, të cilat janë edhe ligjërisht përgjegjëse për çdo borxh të shkaktuar nga këto institucione. Këto varësi shpjegojnë edhe pjesën relativisht të lartë, që zë shëndeti publik në shpenzimet e *voivod*-eve (15 përqind) krahasuar me njësitë e tjera (7 për qind për *powiat*-et dhe vetëm 3 për qind për qytetet).

Tabela 6, tregon ecurinë e kategorive të shpenzimeve, për të gjitha nivelet e qeverisjes, (për vitet 1994-2000). Nga këto te dhëna është e mundur të gjykohet se cilat janë fushat më të rëndësishme për qeveritë lokale dhe efektet e reformës së vitit 1998 mbi zërat e shpenzimeve. Për të arritur në përfundime më të sakta, për ndikimin mbi shpenzimet dhe mbi zhvillimet brenda *gminas*-eve, si dhe të krijimit të dy niveleve të tjera të qeverisjes, është e nevojshme që të analizohen njëkohësisht këto dy kategori. Siç është theksuar më lart, kategoria me pjesën më të lartë në totalin e shpenzimeve, është sigurisht arsimi. Pjesa për të rritet vazhdimisht, nga 25,54 për qind në 40,5 për qind. Rritja e shpejtë, është e lidhur direkt me marrjen përsipër të shkollave fillore nga *gminas*-et dhe dhënia tek *powiat*-et e përgjegjësisë për shkollat e mesme dhe shkollat teknike. Reforma e decentralizimit, nuk ka ndryshuar shumë edhe në këtë rast, sepse shumica e shkollave të mesme, janë të vendosura në qytetet e mëdha, ku këto të fundit morën pjesë në Programin Pilot *Powiat* duke qënë përgjegjëse për këto shkolla. Shërbimet komunale, të kryera kryesisht nga *gminas*-et, erdhën në rënie. Kjo mund të ketë ndodhur ose për shkak të procesit të privatizimit ose, për shkak të një menaxhimi joefikas. Shpenzimet për administratën publike, kanë qënë vazhdimisht në rritje, për *gminas*-et që nga viti 1997, gjë që duket mjaft e çuditshme, pasi *gminas*-et nuk i rritën shpenzimet e tyre brenda kësaj periudhe kohore dhe nuk u ngarkuan me përgjegjësi të tjera.

Shpenzimet për mbrojtjen e shëndetit, ranë në mënyrë drastike pas reformës së kujdesit shëndetësor të vitit 1998. Siç është përmendur, kjo është drejtpërdrejt e lidhur me financimin e këtyre shërbimeve nga Fondet Shëndetësore. Problemi qëndron në shkurtimin shumë të madh të shpenzimeve të përgjithshme (nga 6 për qind në 4 për qind), i cili mund të shkaktojë probleme me përmbushjen e detyrave, veçanërisht për *powiat*-et dhe *voivod*-et. Një ndryshim tjetër i rëndësishëm, gjatë kësaj periudhe, është rritja e shpenzimeve të transportit, për shkak të ndryshimit të financimeve për investimet e rrugëve. Një rritje e shpenzimeve për rendin publik, është e lidhur drejtpërsëdrejti me detyrat e *powiat*-eve, ndërsa shpenzimet e *gminas*-eve në këtë kategori mbeten pothuajse të njëjta.

Së bashku me përcaktimin e detyrave dhe përgjegjësisë, qeveria qendrore u kaloi qeverive lokale edhe të drejtat pronësore të institucioneve publike dhe ndërmarrjeve shtetërore. Të gjitha këto objekte, plus mundësinë e qeverive lokale për të vepruar si pronare, janë thelbësore për të plotësuar nevojat e qytetarëve dhe ofrimin e shërbimeve të duhura. Problemi qëndronte në faktin se shumica prej tyre kishin nevojë për investime shtesë dhe shumë juridiksione ose nuk ishin të pajisura me gjithçka të nevojshme ose ishin të mbingarkuara me objekte që nuk mund të mbaheshin apo përdreshin siç duhet. Për të përmbushur nevojat dhe objektivat lokale, duhet të kryheshin investime, duhej të kishte menaxhim të ri dhe konkurrencë në ofrimin e shërbimeve dhe duhej të

privatizoheshin shumë objekte. Për arsye politike, nuk kishte asnjë plan ose program unik kombëtar për zgjidhjen e këtyre problemeve.

**Tabela 6.** Dinamika e kategorive të shpenzimeve për të gjitha nivelet e qeverisjes, përgjatë viteve 1994 - 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Totali</b>	100	100	100	100	100	100	100
<b>Turizmi</b>	0.10	0.11	0.10	0.11	0.09	0.09	0.07
<b>Rendi publik</b>	0.16	0.18	0.17	0.17	0.33	3.34	3.46
<b>Sportet</b>	1.27	1.33	1.19	1.50	1.74	1.75	1.69
<b>Transporti</b>	1.93	1.88	1.80	2.13	2.23	7.05	7.30
<b>Bujqësia</b>	2.30	2.64	2.31	2.40	2.03	1.54	1.26
<b>Kultura and artet</b>	3.35	3.34	2.75	2.73	2.79	2.94	3.00
<b>Strehimi</b>	6.66	5.43	4.16	4.58	4.68	4.52	4.42
<b>Mbrojtja e shëndetit</b>	8.69	7.62	6.06	6.11	6.10	1.88	1.82
<b>Adm. publike</b>	10.32	11.26	9.67	9.59	9.66	10.16	10.27
<b>Shërbimet sociale</b>	9.94	11.49	9.14	9.42	9.57	10.18	10.52
<b>Shërbimet komunale</b>	26.83	25.60	22.30	21.89	22.23	15.71	14.80
<b>Arsimi</b>	25.54	26.31	37.46	36.57	36.20	38.89	40.50

*Burimi: Zyra Qendrore e Statistikave, buxhetet e Gminas-eve 1994 - 1998 dhe Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 - 2001*

**Tabela 7.** Dinamika e kategorive të shpenzimeve për gminas-et, përgjatë viteve 1994 - 2000

<b>Gminas-et</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Rendi publik</b>	0.12	0.11	0.27	0.35	0.43
<b>Turizmi</b>	0.12	0.12	0.10	0.09	0.07
<b>Sportet</b>	1.18	1.57	1.89	1.93	1.73
<b>Mbrojtja e shëndetit</b>	2.49	2.73	2.77	1.35	1.21
<b>Transporti</b>	2.63	3.09	3.28	6.02	6.36
<b>Kultura dhe artet</b>	2.83	2.77	2.86	2.91	2.99
<b>Bujqësia</b>	3.51	3.59	3.04	2.35	1.96
<b>Strehimi</b>	3.71	4.17	4.25	4.36	3.85
<b>Shërbimet sociale</b>	9.87	10.13	10.39	10.40	10.48
<b>Administrata publike</b>	11.27	10.96	11.16	12.09	12.18
<b>Shërbimet komunale</b>	20.72	20.30	20.18	16.60	15.79
<b>Arsimi</b>	38.21	37.36	37.42	39.56	42.08
<b>Totali</b>	100	100	100	100	100

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat vetë-qeverisjeve 1999 - 2001*

Deri në vitin 1994, *gminas*-et, kishin mundësinë për të vendosur mbi privatizimin e ndërmarrjeve shtetërore që ofronin shërbime urbane, ose t'i transformonin ato në sektorë jo-buxhetore. Shërbimet do të kërkoheshin më pas nga juridiksionet e tjera, në bazë të kushteve të tregut të lirë. Si rezultat, në të gjitha *gminas*-et ka pasur disa sektorë jo-buxhetorë, që përmbushnin detyra specifike të tilla si transporti publik, energjia elektrike, ngrohja, uji dhe ujërat e zeza, me pagesë dhe në konkurrencë me furnizuesit privatë. Institucione të tilla si shkollat dhe spitalet, që iu dhanë *gminas*-eve, që prej vitit 1990 dhe më vonë *powiat*-eve e *voivod*-eve në 1998-ën, janë sektorë buxhetorë të atij juridiksioni. Të gjitha pronat e tjera të privatizuara, ishin një burim shtesë të ardhurash për qeveritë lokale.

**Tabela 8,** Investimet e bëra nga QL-të në vitet 1999-2001.

	1994	1999	2000	2001
<b>Investimi total</b>		100	100	100
<b>Gminas-et/Totalin</b>		57.80	55.20	53.04
<b>Qytetet/Totalin</b>		28.91	29.59	28.59
<b>Powiat-et/Totalin</b>		5.04	7.04	8.93
<b>Voivod-et/Totalin</b>		8.25	8.17	9.43
<b>Investimet totale të QL-ve/PBB</b>	1.49	1.99	1.93	1.91
<b>Investimet totale /QL</b>	22.57	19.08	17.74	17.01

**Burimi:** Zyra Qendrore e Statistikave, buxhetet e *Gminas*-eve 1994 - 1998 dhe Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 - 2001

Në këtë mënyrë, të gjitha nivelet e qeverisjes u bënë plotësisht përgjegjëse për infrastrukturën publike, të vendosur brenda kufijve të juridiksionit të tyre. Efikasiteti i një zgjidhjeje të tillë, kërkon autonomi në funksionimin dhe mirëmbajtjen e objekteve. Për ta realizuar këtë dhe për të përmbushur detyrat e tjera, qeveritë vendore kanë përgjegjësi të plotë për shpenzimet kapitale. Raporti i investimeve ndaj PBB-së u rrit prej 1,49 për qind në 1994-ën në 1,91 për qind në vitin 2001. Kjo rritje është shumë e vogël dhe përkthehet në një rënie në raport me shpenzimet e pushtetit vendor nga 22,5 për qind në 17,1 për qind. Shumica e investimeve janë realizuar nga *gminas*-et dhe qytetet, por në këtë rast, *gminas*-et kanë pasur një rritje negative të investimeve nga viti 1999. Normat e rritjeve të investimeve të *voivod*-eve dhe të *powiat*-eve janë plotësisht të kundërta. Prioritetet e investimeve, reflektojnë detyrat në të cilat përqendrohen më shumë nivelet e qeverive sipas përgjegjësisë. *Gminas*-et, investojnë shumat më të madhe në shërbimet komunale (41 për qind), e cila është 68,62 për qind e të gjitha investimeve komunale. Në praktikë, kjo është për sistemet e derdhjes së ujërave të zeza dhe sistemet e pastrimit. Dy fusha të tjera të rëndësishme, të cilat përfshijnë mirëmbajtjen e shkollave dhe të rrugëve, janë arsimi (18 për qind), ku *gminas*-et janë investitori më i madh i të gjitha niveleve (72,88 për qind), dhe transporti (17 për qind), ku shpenzimet e *gminas*-eve përbëjnë 46,27 për qind të të gjitha investimeve të kësaj kategorie. *Gminas*-et janë gjithashtu monopoliste, pasi kanë pjesën më të madhe në investimet totale, në kategori të tilla si pyje (80,95 për

qind), turizëm (82,07 për qind), sport (65,28 për qind), strehim (54,35 për qind), administratë publike (51,11 për qind) dhe transferimin e granteve për detyrat ekonomike (82,54 për qind).

Për qytetet, ashtu si edhe për *gminas*-et: shërbimet komunale janë në vend të parë, por përqindja është më e ulët (rreth 34,74 për qind në investimet e qyteteve dhe 29,62 për qind në investimet totale për shërbimet komunale, respektivisht). Qytetet investojnë 29,12 për qind të shpenzimeve të tyre në transport, duke patur – ashtu si *gminas*-et - një përqindje shumë të madhe prej 42,12 për zhvillimin sistemeve të rrugëve dhe të transportit publik. Rreth 11 për qind, përdoren për strehim (45,30 për qind në investimet totale për strehim) dhe jo më pak në arsim (18,91 për qind). Në ngjashmëri me *gminas*-et, *powiat*-et investojnë në arsim (17 për qind) dhe transport (16 përqind) por, përqindjet në këto kategori - 7,59 dhe 5,11 respektivisht - janë shumë më të ulta se përqindjet e *gminas*-eve dhe qyteteve. Një aktivitet tjetër i rëndësishëm, ku *powiat*-et po investojnë janë shërbimet sociale. *Powiat*-et investojnë një shumë prej 11,23 për qind, me volum të përgjithshëm prej 61,47 për qind në këtë kategori. *Powiat*-et janë gjithashtu investitorët kryesorë në rendin publik (38,50 për qind), megjithëse kjo kategori nuk është ndër prioritetet kryesore (4,89 për qind). Shumica e investimeve (40 për qind) janë të përqëndruara në sektorin e mbrojtjes shëndetësore, që do të thotë investime në spitale dhe pajisjet për to. *Powiat*-et me 34,59 për qind dhe *voivod*-et me 42,29 për qind, janë investitorët më të mëdhenj në këtë kategori. Investimet për mbrojtjen e shëndetit janë një nga prioritetet e *voivod*-eve (37,98 për qind të investimeve të *voivod*-eve).

Përqindje të ngjashme gjenden vetëm për bujqësinë (29,81 për qind), por arrijnë në vetëm 33,82 për qind të investimeve totale bujqësore ndërsa investimet e *gminas*-eve janë 65,17 për qind. Për shkak të përgjegjësisë për rrugët rajonale, transporti është një pjesë tjetër e rëndësishme në investimet e *voivod*-eve, duke arritur deri në 6,5 për qind të shumës totale për këtë kategori. Në përgjithësi, statistikave të investimeve pasqyrojnë nevojat urgjente brenda përgjegjësisë të niveleve të ndryshme të qeverisjes. Duke qenë se shifrat tregojnë rezultatet vjetore, nuk është e mundur të gjykohet mbi shkallën e projekteve të investimeve të ndërmarra. Sigurisht që investimet kapitale nuk mund dhe në shumicën e rasteve nuk i tejkalojnë të ardhurat vjetore të një njësie të qeverisjes vendore. Kjo është veçanërisht e vërtetë në rastet kur investimet e nevojshme janë njësoj urgjente për të gjithë sektorët në Poloni. Për të shmangur një rritje joeficiente të taksave, për shkak të kostos së lartë të investimeve kapitale dhe për t'i shtrirë këto shpenzime në kohë dhe në breza, është me vend të lejosh qeveritë lokale të marrin hua. Por si tregojnë tabelat e mësipërme, qeveritë lokale i shmangin borxhet dhe deficitet. Arsytet për këtë janë kryesisht kufizimet e huamarrjes dhe të borxhit të vendosura nga qeveria qendrore.

### 3.4.2 Caktimi i të ardhurave

Si në shumë vende në tranzicion, caktimet e shpenzimeve për qeveritë lokale, janë një barrë në rritje. Gjendja e vështirë ekonomike dhe rritja e borxhit publik, e shtyjnë qeverinë qendrore, të ndrydhë shumë detyra për funksionet e alokimit, shpërndarjes dhe stabilizimit, pa kompetenca të plota lidhur me të ardhurat, për të mundur sigurimin efikas të shërbimeve.



**Tabela 9.** Investimet sipas kategorive. Mesatarja e viteve 1999 dhe 2000

	Gminas-et	Powiat-et	Qytetet	Voivod-et
Bujqësia	8.24	0.15	0.22	29.81
Pyjet	0	0.00	0.00	0.00
Transporti	16.3	16.41	29.12	15.95
Shërbimet komunale	40.9	0.19	34.74	7.17
Strehimi	6.49	0.27	10.59	0.08
Arsimi	18.2	17.36	9.26	1.08
Universitetet	0.01	0.00	0.22	0.02
Kultura dhe artet	1.16	0.12	1.98	4.55
Mbrojtja e shëndetit	0.78	42.95	4.34	37.98
Shërbimet sociale	0.24	11.23	0.98	0.03
Sportet	4.13	0.01	3.61	2.34
Turizmi	0.12	0.01	0.04	0.02
Administrata publike	2.56	6.08	3.27	0.93
Rendi public	0.35	4.89	0.93	0.02
Financat	0.07	0.00	0.09	0.00
Grantet për detyrimet ekonomike	0.04	0.00	0.02	0.00
<b>Totali</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 - 2001*

**Tabela 10.** Përqindjet e investimeve mesatare të QL-ve përgjatë viteve 1999 dhe 2000 në investimet sipas kategorive.

<b>Totali</b>	100	56.83	28.96	6.04	8.17
Bujqësia	100	65.17	0.87	0.14	33.82
Pyjet	100	80.95	11.66	1.17	6.22
Transporti	100	46.27	42.12	5.11	6.50
Shërbimet Komunale	100	68.62	29.62	0.03	1.72
Strehimi	100	54.35	45.30	0.26	0.09
Arsimi	100	72.88	18.91	7.59	0.62
Universitetet	100	4.73	92.42	0.11	2.74
Kultura and artet	100	40.96	35.57	0.46	23.01
Mbrojtja e shëndetit	100	6.04	17.07	34.59	42.29
Shërbimet sociale	100	12.33	25.97	61.47	0.22
Sportet	100	65.28	29.34	0.02	5.36
Turizmi	100	82.07	15.58	0.77	1.58
Administrata publike	100	51.11	33.26	12.97	2.66
Rendi public	100	25.82	35.43	38.50	0.25
Financat	100	61.19	38.58	0.23	0.00
Grantet për detyrimet ekonomike	100	82.54	17.46	0.00	0.00

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjeve 1999 - 2001*

Vështirësitë në përcaktimin e rolit të shtetit në ekonominë e tregut si dhe trashëgimia komuniste e një shteti shumë aktiv dhe kujdestar, janë arsye që politikanët të mos heqin dorë nga influenca e tyre dhe të mos lejojnë autonomi të madhe, të qeverive lokale. Kjo, është arritur nëpërmjet caktimi të një përgjegjësie modeste mbi të ardhurat dhe të një varësie financiare modeste të vetë-qeverisjes në Poloni nga transfertat e qeverisë qendrore, duke çuar në pabarazi vertikale dhe horizontale.

Qeveria polake, në vitin 1998, vendosi që qeverisjes lokale, t'i caktojë më pak kompetenca mbi të ardhurat, sesa objektivat e caktuara dhe detyrat ekzistuese, bile edhe më pak në krahasim me reformën e vitit 1990. Kjo gjë, konfirmon caktimin e të ardhurave për *gminas*-et, të kryer në vitin 1991 dhe atë për *powiat*-et dhe *voivod*-et në vitin 1998. Atëhere do të dukej se kishte pasur një mungesë të vullnetit politik për të vendosur në favor të një decentralizimi të vërtetë. Pra, edhe nëse decentralizimi i përgjegjësive mbi shpenzimet, duket të jetë mjaft i gjerë dhe se autonomia e vetë-qeverisjes është e garantuar nga kushtetuta, ka një numër sektorësh në të cilët sigurimi i shërbimeve është i deleguar, ndërsa financimi është i centralizuar.

Në veçanti, *powiat*-et, vuajnë nga mungesa e burimeve për përmbushjen e detyrave të tyre, si dhe nga rritja e numrit të detyrave të ngarkuara. Në shumicën e rasteve, delegimi i detyrave për *powiat*-et, është shoqëruar me transferimin e të njëjtës sasi parash që qeveria qendrore kishte shpenzuar për këto detyra. Ky financim e bën të pamundur arritjen e qëllimeve të decentralizimit dhe nuk është një zgjidhje efikase. Por, për të qenë në gjendje që të gjykohen të gjitha këto probleme në detaje, është para së gjithash e nevojshme të paraqiten të ardhurat e sistemit financiar.

Sipas ligjit polak, rregullat e të ardhurave janë të përcaktuara në përgjithësi në ligjet kushtetuese dhe në detaje, në ligjet e financave publike. Që nga viti 1991 deri në fund të vitit 1998, burimet e të ardhurave të përgjithshme për *gminas*-et ishin të përfshira në Ligjin për Vetëqeverisjen lokale

Detajet janë të përshkruara në ligjin për buxhetin. Pas kalimit të Kushtetutës dhe të niveleve të vetëqeverisjes, është ndryshuar edhe ligji për buxhetin. Që nga ajo kohë, kushtetuta i ka të ndara të ardhurat e vetë-qeverisjes si "të të ardhura të veta" dhe subvencione pa ndonjë specifikim. Ligjet e tjera kushtetuese

Ligji për vetëqeverisjen lokale për *gminas*-et, Ligji për Vetë-Qeverisjen për *Powiat*-et dhe Ligji për Vetë-Qeverisjen për *Voivod*-et - shpjegojnë në detaje se cilat janë përcaktimet e të ardhurave të tyre dhe të subvencioneve. Ato shtojnë gjithashtu edhe grantet si një burim i tretë i të hyrave për të përmbushur detyrat në bazë të marrëveshjeve me qeverinë qendrore. Specifikimet e detajuara në lidhje me pjesën mbi taksat qendrore, mbi shumat e subvencioneve dhe të transferimeve si dhe rregullat për pranimin e tyre janë të përfshira në Ligjin mbi Financat publike (1998) dhe Ligjin për të Ardhurat e Njësive të Vetë-Qeverisjes për vitet 1999-2001 (1998).

Në teori, qeveritë lokale duhet të marrin sa më shumë që të jetë e mundur prej të ardhurave të tyre në mënyrë që të zbatojnë vendimet mbi shpenzimet, duke i bërë ato më shumë eficiente dhe të pavarura nga qeveria qendrore, e cila nuk mund t'i llogarisë si duhet nevojat e komuniteteve lokale. Për qëllime barazie dhe rishpërndarjeje, qeveria

qendrore mund të paguajnë disa subvencione, të cilat janë të besueshme dhe të bazuara në formula që nuk do të ndryshojnë gjatë ciklit të biznesit. Përveç kësaj, qeveria qendrore mund të transferojë disa grante për përbushjen e disa detyrave të rëndësishme për vendin dhe për shmagjen e përhapjes së pasojave. Me qëllim dizenjimin e një sistemi të përshtatshëm të decentralizimit fiskal është e rëndësishme që të gjeihen marrëdhëniet e duhura ndërmjet tre elementëve të mëposhtëm: të ardhurave të veta, subvencioneve dhe granteve. Raportet e drejta duhet të krijojnë mundësinë për ofrimin efikas të të mirave dhe fleksibilitet të mjaftueshëm për qeveritë lokale në përdorimin e zgjidhjeve që janë të favorshme nga zgjedhësit. Projektimi i një sistemi të decentralizuar në një vend në tranzicion si Polonia është një detyrë e cila duhet të jetë e hapur për ndryshime dhe për zbatimin e zgjidhjeve më të mira.

Problemi është se në Poloni, zhvillimet nuk ndodhin në mënyrë të vazhdueshme dhe konsistente, dhe të ardhurat kanë shkuan në drejtim të gabuar. Duke analizuar dinamikën e kategorive të të ardhurave, mund të shohim se pjesa e të ardhurave të veta ka qenë vazhdimisht në rënie me 20 përqind që nga viti 1995: nga 51.12 për qind në 40.84 për qind. Ky proces filloi në vitin 1995. Që nga ajo kohë pjesa e të ardhurave të veta ka rënë me një ose dy për qind në vit. Brenda këtij grupi të të ardhurave, tatimet e përbashkëta - përkufizimi i të cilave si "të ardhura të veta" është i diskutueshëm - kanë rënë me 30.28 për qind, kryesisht për shkak të reformës së decentralizimit të vitit 1998. Në të njëjtën kohë taksat vendore janë rritur me 24.97 për qind duke u kthyer kështu nga një burim të ardhurash pak i rëndësishëm (46,91 për qind) në një pjesë prej 68,50 për qind të të ardhurave personale.

Gjatë kësaj periudhe, pjesa e subvencioneve u rrit me 10 përqind në 1996 dhe sërish me 10 përqind në 1998 për shkak të rritjes së numrit të juridiksioneve. Kjo nënkupton një rritje prej 147 për qind gjatë gjithë periudhës 1994-2001. Grantet kishin një tendencë tjetër. Pjesa e tyre u ul nga 21.65 për qind në vitin 1994 në 14.25 për qind në vitin 1998. Pas reformës së decentralizimit, kjo pjesë u rrit me 2,48 për qind, deri në rreth 22 për qind, për shkak të mënyrave të financimit të *powiat*-eve, të cilat do të përshkruhen më vonë. Ndryshimet në shpërndarjen e të ardhurave, rritja e pjesës së subvencioneve dhe granteve, janë kryesisht për shkak të reformës së decentralizimit të vitit 1998 dhe të caktimit të detyrave të reja për qeveritë lokale. Kjo reformë nuk ndryshoi burimet e të ardhurave të *gminas*-eve, të cilat qëndruan krejt të pavarura për të ardhurat, por shtoi dy nivele të tjera të cilat janë krejtësisht të varura nga transferimet e qeverisë qendrore.

Ndër burimet kryesore të *gminas*-eve janë "të ardhurat e veta". Pjesa e tyre ka rënë nga 54.8 për qind në 52.1 për qind të të ardhurave gjithsej. Zëri më i rëndësishëm për "të ardhurat e veta" është e ardhura nga ndarja e tatimeve, e cila është e bazuar në një formulë. Në rastin e *gminas*-eve ajo shkon deri në 27.6 për qind (20,0 për qind deri në vitin 1998) të të ardhurave nga Taksa mbi te Ardhurat Personale, të mbledhura nga banorët e *gminas*-eve dhe 5 për qind e Te ardhurave nga Doganat, të mbledhura nga entitetet ligjore buxhetore dhe jo-buxhetore të lokalizuara tek *gminas*-et. PIT me rreth 13.5 për qind në 2001 (16.3 për qind në vitin 1999) është më e rëndësishmja e këtyre dy taksave, ndërsa Taksa e te ardhurave nga Doganat - e cila varet fuqimisht nga cikli i biznesit - solli 1.4 për qind të të ardhurave në vitin 1999 dhe vetëm 1,1 për qind në vitin

2001, vit i ngadalësimit ekonomik. *Gminas*-et janë të vetmet nga të gjitha nivelet që mund të vendosin çmime për disa taksa lokale. Këto norma janë të kufizuara në bazë të legjislacionit specifik. Norma e taksës për pronën dhe transportin ka kufizim maksimal në vlerë. Tatimi mbi pronën, është një burim i rëndësishëm i të ardhurave dhe pjesën e tij në të ardhurat e *gminas*-eve u rrit nga 11,7 për qind në vitin 1999 në 14,8 përqind në vitin 2001.

**Tabela 11,** Dinamike e të ardhurave sipas kategorive në vitet 1994-2001.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Rritja
100	100	100	100	100	100	100	100		
te ardhura te vetat	51.12	51.40	48.30	47.73	46.55	43.67	41.72	40.84	- 20.11
Taksa te ndara	45.19	44.92	50.71	50.70	53.09	35.78	33.00	31.50	- 30.28
Taksat lokale	54.81	55.08	49.29	49.30	46.91	64.22	67.00	68.50	24.97
Grante	21.65	20.58	13.78	14.13	14.25	22.25	22.67	22.18	2.48
Subvencione	14.93	15.22	25.41	24.15	25.44	34.09	35.61	36.98	147.6

**Burimi:** Zyra Qendrore e Statistikave, buxhetet e *Gminas*-eve 1994 - 1998 dhe Ministria e Financave, Statistikat e vetë-qeverisjive 1999 - 2001

Normat e taksave për bujqësisë dhe pyjet, varen përkatësia e *gminas*-eve veçanta mbi disa taksa të rajoneve. Rajonet e taksave janë krijuar për të reflektuar ndryshimet në cilësinë e pyjeve dhe tokës. Në rang vendi, vetëm taksat e bujqësisë kanë një vlerë - ato japin rreth 2 për qind të të ardhurave. Normat e tatimit mbi trashëgiminë (janë rritur nga 0,3 për qind në 1999 në 1,6 përqind në 2001) dhe tatimi mbi aktivitetin e biznesit të personave fizikë (kanë rënë nga 0,7 për qind në 0,4 për qind në të njëjtën periudhë) të paguara në formën e një takse të sheshtë, nuk janë nën përgjegjësinë e *gminas*-eve. Këto të hyra, të cilat mund të gjenerohet në mënyrë të pavarur, janë një burim tjetër i rëndësishëm të ardhurash për *gminas*-et.

Këto të ardhura janë grumbulluar rregullisht nga *gminas*-et, të tilla si aksione në ndërmarrje, *leasing*-u ose qiratë e pronave të *gminas*-eve ose, privatizimi i pronave të dhëna nga shteti. Të gjitha këto të ardhura, përbënin 7,8 për qind të të ardhurave totale në vitin 1999 dhe 4,8 për qind në vitin 2001. Komisionet dhe tarifrat e përdoruesve, të tilla si detyrimet për pulla, pagesat e shërbimeve mjedisore, mallrave, administrimi dhe tarifrat e tregtisë janë vendosur në mënyrë autonome dhe duhet të mbulojnë koston e shërbimeve të ofruara nga *gminas*-et. Ky burim i të ardhurave ka rënë ndjeshëm nga 4,3 për qind në vitin 1999 në vetëm 0,4 për qind në vitin 2001.

**Tabela 12** Dinamika e të ardhurave të Qeverive Lokale sipas kategorive në vitet 1999 - 2000

	1999				2000				2001			
	G	Q	P	V	G	Q	P	V	G	Q	P	V
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Të ardhurat e veta	54.8	48.8	6.2	18.0	52.52	48.50	7.90	15.98	52.1	47.6	8.6	13.4
CIT	1.4	1.6		2.4	1.59	1.59	0.00	2.50	1.1	1.2		1.5
PIT	16.3	17.2	1.9	14.0	14.34	15.78	1.43	12.10	13.5	16.0	1.3	10.1
Taksa e bujqësisë	2.3	0.1			2.00	0.04			2.1	0.0		
Taksa e pronës	11.7	11.2			12.28	11.01			14.8	12.6		
Taksa e pyjeve	0.3	0.0			0.28	0.00			0.3	0.0		
Taksa mbi mjetet e transportit	0.7	0.6			0.70	0.58			0.8	0.6		
Taksa e biznesit	0.7	0.7			0.55	0.57			0.4	0.4		
Taksa trashëgimisë <sup>e</sup>	0.3	0.3			0.27	0.32			1.6	0.3		
Komisione	4.3	3.4			3.76	3.19			0.4	1.0		
Të ardhura nga pronat e qeverive vendore	7.8	7.8	2.2	0.5	7.95	8.96	2.70	0.40	4.8	5.5	1.2	0.6
Të tjera	8.9	5.9	2.1	1.1	8.70	6.44	3.78	1.01	10.4	8.2	6.1	1.2
Grantet	11.6	21.7	49.4	47.3	13.73	20.33	44.40	46.22	11.7	19.3	45.1	52.2
Për detyrat e deleguara	7.1	14.0	28.5	0.2	7.23	13.35	24.47	9.55	7.0	13.6	28.0	23.5
Investimet	0.0	0.1	0.3	0.0	0.10	0.10	0.34	6.74	0.1	0.1	0.2	4.0
Grantet për detyrat e veta	2.9	6.9	19.9	30.2	4.43	5.96	15.79	30.46	2.8	5.1	16.0	23.4
Investimet	1.2	1.8	4.5	15.7	1.40	1.60	3.58	14.60	1.2	1.0	3.6	13.4
Grantet për detyrat bazuar në marrëveshje me Qev. Qendrore	0.5	0.4	0.1	13.5	0.40	0.72	3.44	1.33	0.2	0.6	0.1	0.6
Investimet	0.2	0.0	0.0	10.3	0.25	0.00	0.00	0.71	0.2	0.0	0.0	0.2
Grantet për detyrat bazuar në marrëveshje me Qev. Vendore	0.6	0.1	0.7	3.2	1.20	0.18	0.45	4.44	1.0	0.2	0.7	3.5
Investimet	0.2	0.1	0.1	3.1	0.15	0.13	0.12	4.01	0.1	0.1	0.2	3.1
Grante nga fondet	0.5	0.3	0.2	0.2	0.53	0.14	0.24	0.43	0.7	0.2	0.3	1.2
Investimet	0.4	0.1	0.2	0.1	0.38	0.10	0.18	0.33	0.6	0.1	0.3	0.8
Subvensionet	33.6	29.5	44.4	34.7	33.80	31.24	47.70	37.80	36.2	33.1	46.3	34.4
Bazë	4.4	0.1			5.10	0.00	0.00	0.00	4.9	0.1		
Arsimi	26.1	23.9	32.9	7.2	25.09	25.63	37.35	11.46	27.4	27.0	36.0	9.8
Rekompensimi	3.2	2.0			3.55	2.36	0.00	0.00	3.9	2.6		
Rrugët		3.0	8.3	20.4	0.00	0.46	7.70	20.20		0.4	7.8	19.0
Barazimi		0.5	3.2	7.1	0.00	2.70	2.66	6.10		3.0	2.5	5.6

**Tabela 13** Dinamika e realizimit të të ardhurave nga Qeveritë Lokale sipas kategorive në vitet e 1999-2000.

	1999				2000				2001			
	G	Q	P	V	G	Q	P	V	G	Q	P	V
Total =100	100.1	98.7	99.6	95.6	97.93	98.38	99.40	94.84	97.5	98.2	99.1	94.3
Të ardhurat e veta	100.8	98.6	105.2	98.6	96.77	97.26	103.2	96.44	96.0	97.0	99.8	96.7
CIT	103.6	94.0		93.1	115.0	113.9	0.00	123.3	91.0	101.1		87.3
PIT	99.5	99.0	98.2	97.8	90.08	90.83	89.66	90.50	94.1	95.4	91.0	96.9
Taksa e bujqësisë	92.1	93.0			93.36	91.88			93.7	97.1		
Taksa e pronës	98.3	97.2			98.84	99.46			100.8	101.7		
Taksa e pyjeve	96.5	101.3			96.95	93.54			100.9	112.6		
Taksa mbi mjetet e transportit	98.2	98.7			98.83	100.0			100.5	101.8		
Taksa e biznesit	93.3	86.6			93.58	93.52			91.0	90.5		
Taksa trashëgimisë <sup>e</sup>	115.7	112.8			118.1	107.8			90.5	108.4		
Komisione	117.8	99.0			100.1	102.1			96.8	91.3		
Të ardhura nga pronat e qeverive vendore	99.5	95.2	103.5	84.6	95.76	95.24	101.4	103.4	92.7	88.5	98.6	86.6
Të tjera	103.1	108.0	114.4	137.8	103.1	108.3	110.9	125.6	98.3	101.3	102.1	117.2
Grantet	97.0	97.4	98.6	91.6	96.92	98.53	97.90	90.50	96.2	97.9	97.9	90.3
Për detyrat e deleguara	98.3	98.8	99.2	96.1	98.03	98.33	99.30	98.01	98.5	98.3	99.1	94.8
Investimet	97.6	91.2	95.0	100.0	73.45	62.34	96.92	97.89	77.1	83.3	91.0	95.5
Grantet për detyrat e veta	93.8	95.4	98.0	91.5	96.03	95.72	95.71	86.93	93.5	95.4	96.3	86.2
Investimet	91.2	88.5	93.2	86.9	90.45	91.44	86.50	83.59	90.9	91.8	88.6	93.3
Grantet për detyrat bazuar në marrëveshje me Qev. Qendrore	99.7	98.8	86.6	92.8	97.85	91.49	99.75	99.52	78.9	96.7	99.2	89.7
Investimet	100.0	0.0	32.0	90.9	97.18	99.77	0.00	99.98	76.4	99.1	100.0	76.9
Grantet për detyrat bazuar në marrëveshje me Qev. Vendore	96.2	95.7	98.1	86.8	95.14	97.80	95.45	99.10	97.0	98.0	92.1	90.9
Investimet	92.2	90.4	97.7	86.5	92.96	98.28	89.95	99.20	91.1	97.3	85.6	90.0
Grante nga fondet	95.1	81.3	94.3	98.2	93.05	93.77	85.68	92.89	90.2	89.6	91.1	86.1
Investimet	93.5	99.5	94.5	100.0	91.47	98.81	82.77	98.72	89.6	89.4	89.9	82.4
Subvensionet	100.0	99.9	100.0	100.0	100.2	100.0	100.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bazë	99.8	100.0			100.0	100.0	0.00	0.00	100.0	99.9		
Arsimi	100.1	100.0	100.0	100.0	100.2	100.0	100.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Rekompensimi	99.8	98.9			100.2	100.5	0.00	0.00	100.2	100.0		
Rrugët		100.0	100.0	100.0	0.00	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0
Barazimi		100.1	100.0	100.0	0.00	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0

Në periudhën 1999-2001, të ardhurat e veta, patën rezultate majft të mira, me një realizim prej rreth 98-100 përqind, ku niveli më i ulët i realizimit ishte në rreth 94.3 përqind. Duhet theksuar se, këto statistika ndikohen ndjeshëm nga taksat e ndara, të cilat varen nga cikli i biznesit dhe nga aktiviteti ekonomik. Realizimi i TD-eve për *voivod*-et, për shembull, ndryshon nga 87.3 përqind në vitin 2001 në 123.3 përqind në vitin 2000. Nga ana tjetër, ka një rritje të realizimit të të ardhurave (kryesisht mbi 100 përqind në vitin 2001) nga viti në vit, duke reflektuar më së miri punën e administratës dhe aktivizimin e burimeve lokale për të qenë më të pavarura nga transferimet e qeverisë qendrore.

Grantet, kanë nivel më të ulët realizimi. Shifrat vërtetojnë thëniet e mësipërme se grantet nuk janë burime të kënaqshme të ardhurash për qeveritë vendore. Realizimi i përgjithshëm, vaZRKn në nivelet 90.3-98.6 përqind, por në asnjë rast ky nivel arrin në 100 përqind. Por ka raste të tilla, si pjesa për investimeve e granteve për detyrat e deleguara, ku realizimi për *gminas*-et dhe qytetet është respektivisht në nivelin 73,45 përqind dhe 62,34 përqind në vitin 2000 dhe në 32 përqind për *powiat*-et, për grantet e investimeve lidhur me detyrat që përcaktohen në bazë të marrëveshjeve me qeverinë qendrore. Fakti që realizimi është pakësuar, kryesisht për investimet, është gjithashtu karakteristik për grantet. Ndikimi i qeverisë qendrore dhe mungesa e koordinimit është konstatuar në transferimin e burimeve për grantet të bazuara në marrëveshje ose për detyrat e deleguara. Një aspekt pozitiv i këtij sistemi transferimi, është fakti se të gjitha fondet e qeverive vendore (me përjashtim të granteve), financimi i rrugëve, financimi për sigurimet shoqërore dhe shpenzimet e tjera sociale janë të përfshira në Aktin e Buxhetit, në mënyrë të tillë që qeveria qendrore të mos ketë ndikim të drejtpërdrejtë mbi shumat e shpenzimeve ose përdorimin e tyre pa një procedurë parlamentare, duke e bërë kështu sistemin më të besueshëm. Përveç këtyre kategorive, qeveria qendrore vendos për shpenzimet fleksibël, të cilat përfshijnë pagat për punonjësit e institucioneve publike, ku përfshihet edhe stafi i institucioneve për të cilat qeveritë vendore janë plotësisht përgjegjëse, p.sh. mësuesit. Nga njëra anë, këta punonjës duhet të paguhen në bazë të shumave të vendosura në qendër, por nga ana tjetër, shumat e paguara duhet të jenë brenda kufijve të subvencionimit për arsimin të ndara për nivelin lokal.

Siç është përmendur më sipër, në projektimin e sistemit ndërqeveritar është mbajtur në vëmendje të veçantë stabiliteti makroekonomik i vendit. Lidhur me argumentet për stabilitetin, qeveria qendrore në Poloni, i kontrollon pothuajse të gjitha taksat, gjë që ka efekte të forta në stabilitet. Të dyja taksat mbi të ardhurat, janë një temë shumë e diskutueshme politike për shkak të ideve kundërshtuese mbi taksat progresive dhe ato lineare. Duhet theksuar se, për shkak të stabilitetit, në një vend në tranzicion, taksat të cilat rezultojnë me fitim shumë të lartë - për shembull akciza ose tatimet mbi konsumin - nuk do të mund të delegohen lehtë nga qeveria qendrore. Parimi i fitimit nga taksimi, kërkon financimin e shërbimeve nga taksat bazuar të përfitimet e drejtpërdrejta që merren nga tatimpaguesi. Ky parim, është përmbushur pjesërisht nga mundësia e *gminas*-eve për të vendosur tarifa dhe komisione. Megjithatë, në rastin e shumë shërbimeve të kushtueshme dhe në rastin e shumë juridiksioneve, ky parim nuk mund të realizohet për shkak të çmimeve shumë të larta që duhet të vendosen për shumë shërbime. Shërbimet

lokale pa pagesë dhe çmimet e ulëta, të cilat asnjëherë nuk i mbulojnë shpenzimet e këtyre shërbimeve, janë një trashëgimi e kohës së komunizmit. Një hap i rëndësishëm, është ndërmarrë me privatizimin dhe transformimin e ofruesit të fondeve për shtetin nëpër departamente jashtë-buxhetore duke i orientuar drejt aktiviteteve fitimprurëse. Edhe në qoftë se autonomia e taksave dhënë *gminas*-eve është modeste, këto juridiksione krijojnë një konkurrencë shumë të fortë horizontale. Mundësia e uljes së disa taksave lokale ose heqja e tyre, i stimulon kompanitë për të zgjeruar aktivitetin prodhues në Poloni. Taksat e përdorura për këtë praktikë janë pronat, bujqësia dhe transporti. Në lidhje me të ardhurat e veta, shumica e të gjitha uljeve ishte 6.1 përqind dhe rreth 3 përqind në raport me të ardhurat totale. Arsyeja për konkurrencën e taksave, nuk është vetëm pritshmëria për rritjen e burimeve, të cilat mund të jenë të rëndësishme për disa *gminas*-e edhe pse pjesa e TD-së është e vogël, por edhe për të mundësuar zhvillimin lokal dhe ndërmarrjen e hapave kundër papunësisë. Për më tepër, konkurrenca e taksave është shumë më e lehtë për juridiksionet lokale - si në rastin e *gminas*-eve - kur ato e dinë se do të marrin transferime për detyrat bazë nga qeveria qendrore. Megjithatë, konkurrenca horizontale është konstatuar tek njësitë me më shumë të ardhura. *Gminas*-et rurale me qytetarët e varfër, nuk mund t'i përmbushin detyrat me sistemin ekzistues të të ardhurave të veta dhe granteve. Këtu qëndron edhe problemi i mosbalancimeve horizontale dhe jo ai i konkurrencës horizontale. Ka pabarazi të mëdha midis *gminas*-eve komunale dhe atyre rurale, në njërin anë dhe midis lindjes e perëndimit të Polonisë nga ana tjetër. Madje flitet për Poloninë A dhe Poloninë B. Këto pabarazi vijnë për shkak të arsyeve historike që shkaktuan vendosjen e shumë kompanive të reja në pjesën perëndimore të vendit dhe pranë qyteteve të mëdha.

Një infrastrukturë e mirë dhe prania e kapitalit fizik e njerëzorë, janë faktorë përcaktues. Uniformizimi i granteve në periudhën afatgjatë duhet të pakësojë pabarazitë. Por sistemi i projektuar në Poloni ka efekte të kundërshtuese. Pjesët e TAP-eve dhe e TD-eve janë të pabarabarta, gjë që shkaktonte vetëm thellimin e efekteve, duke qenë se vetëm juridiksionet me qytetarë dhe kompani të pasura, supozohet të kenë të ardhura të larta. Pabarazitë janë kaq të rëndësishme saqë, sipas sistemit ekzistues, nga të gjitha *powiat*-et, vetëm Varshava nuk merr grante. Numri i madh i granteve dhe subvencioneve të ndryshme i shtyn qeveritë lokale të ujdisin dhe rregullojnë mungesën e efikasitetit të sistemit të shpërndarjes. Si rezultat, shumë juridiksione marrin sasi të vogla, pa i vënë në përdorim përfitimet e decentralizimit.

Sipas teorisë, taksat e përbashkëta, të cilat janë në fakt transferime, mund të konsiderohen si të ardhurat e veta që sigurojnë autonomi të mjaftueshme. Megjithatë, vetëm *gminas*-et i kanë burime të rëndësishme të ardhurash. Mungesa e autonomisë fiskale, veçanërisht në rastin e *powiat*-eve dhe *voivod*-eve, çon në bisedime me qeverinë qendrore dhe sjell konkurrencë vertikale. Rezultat i kësaj konkurrence, është një mungesë besueshmërie dhe mungesë kontrolli nga qytetarët. Taksat e përbashkëta, kanë gjithashtu tendencë që t'i zgjerojnë dallimet e të ardhurave, bazuar në rregullin se, njësitë e pasura kanë burime më të mëdha se ato me taksapagues të varfër e të paktë në numër. Të ardhurat e pakta dhe një mungesë transparence lidhur me to janë arsyet për dështimin e koncepteve të taksimit marginal dhe atij suplementar. Si përfundim, sistemi i krijuar në



vitin 1998, i ka lënë qeveritë lokale me fleksibilitet të ulët buxhetor, të ardhura të veta modeste, dhe transferime, të cilat janë të pamjaftueshme për të përmbushur nevojat dhe përgjegjësitë e tyre. Treguesi më i mirë për këtë, është pjesa e vogël që zënë investimet tek shpenzimeve, gjë që tregon mungesë burimesh. Reformat e prezantuara nuk përputhin shpenzimet e qeverive vendore me të ardhurat e tyre duke shkaktuar defiçit, ku më i larti konstatohen tek *gminas*-et dhe qytetet. Shumica e defiçiteve, financohen nëpërmjet kredive dhe huamarrjes, siç edhe mund të pritët. Megjithatë, një shumë e mjaftueshme të ardhurash për *gminas*-et vjen nga sufiçitet e nga viteve të mëparshme. Tek të gjitha *gminas*-et dhe qytetet, defiçitet mbulohen edhe me emetimin e obligacioneve. Privatizimi, nuk luan ndonjë rol të rëndësishëm në mbulimin e defiçiteve dhe ky është një mesazh i rëndësishëm për t'u mbajtur në konsideratë.

**Tabela 14.** Borxhi i Qeverive Lokale sipas kategorive në vitin 2001

		<b>Gminas-et</b>	<b>Powiat-et</b>	<b>Qytetet</b>	<b>Voivod-et</b>
<b>Defiçiti</b>	0.705	0.344	0.058	0.277	0.027
<b>Marrjet</b>	1.029	0.540	0.072	0.386	0.032
<b>Kreditë and huatë</b>	0.622	0.321	0.038	0.247	0.015
<b>Ripagimi i kredive të dhëna</b>	0.006	0.005	0.000	0.000	0.000
<b>Surpluset nga vitet e kaluara</b>	0.121	0.083	0.015	0.020	0.002
<b>Letrat me vlerë</b>	0.007	0.000	0.001	0.006	0.000
<b>Obligacionet</b>	0.119	0.031	0.010	0.068	0.010
<b>Privatizimi</b>	0.009	0.004	0.000	0.006	0.000
<b>Të tjera</b>	0.146	0.095	0.008	0.039	0.004
<b>Transfertat e jashtme</b>	0.324	0.196	0.014	0.109	0.005
<b>Ripagimi i kredive</b>	0.260	0.152	0.012	0.093	0.004
<b>Kreditë</b>	0.009	0.004	0.002	0.002	0.002
<b>Depozitat</b>	0.036	0.035	0.001	0.001	0.000
<b>Riblerja e letrave me vlerë</b>	0.002	0.001	0.000	0.001	0.000
<b>Riblerja e obligacioneve</b>	0.016	0.003	0.000	0.013	0.000
<b>Të tjera</b>	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë qeverisjeve 1999 - 2001*

Qeveritë lokale, mbështeten më së shumti mbi tatimet qëndrore, në vend që të jenë të pavarura. Realizimi i taksës të pronës, tregon se ajo mund të jetë një burim i rëndësishëm i të ardhurave. Nevojitet një autonomi më e gjerë në vendosjen e bazës dhe normës së taksës lokale. Por, situata më dramatike është tek *powiat*-et. Numri i transferimeve dhe granteve, duhet të pakësohet dhe rregullat duhet të jenë më transparente, për të minimizuar peshën e totale të transferimeve mbi të ardhurat.

### 3.5 Ekonomia politike e procesit të buxhetimit vendor

Dy janë pikat që duhen theksuar në lidhje me procedurat e buxhetit të paraqitura në grafik. E para është problemi i kufizimeve të defiçitit, që duhet të mbahet në rast të rritjes

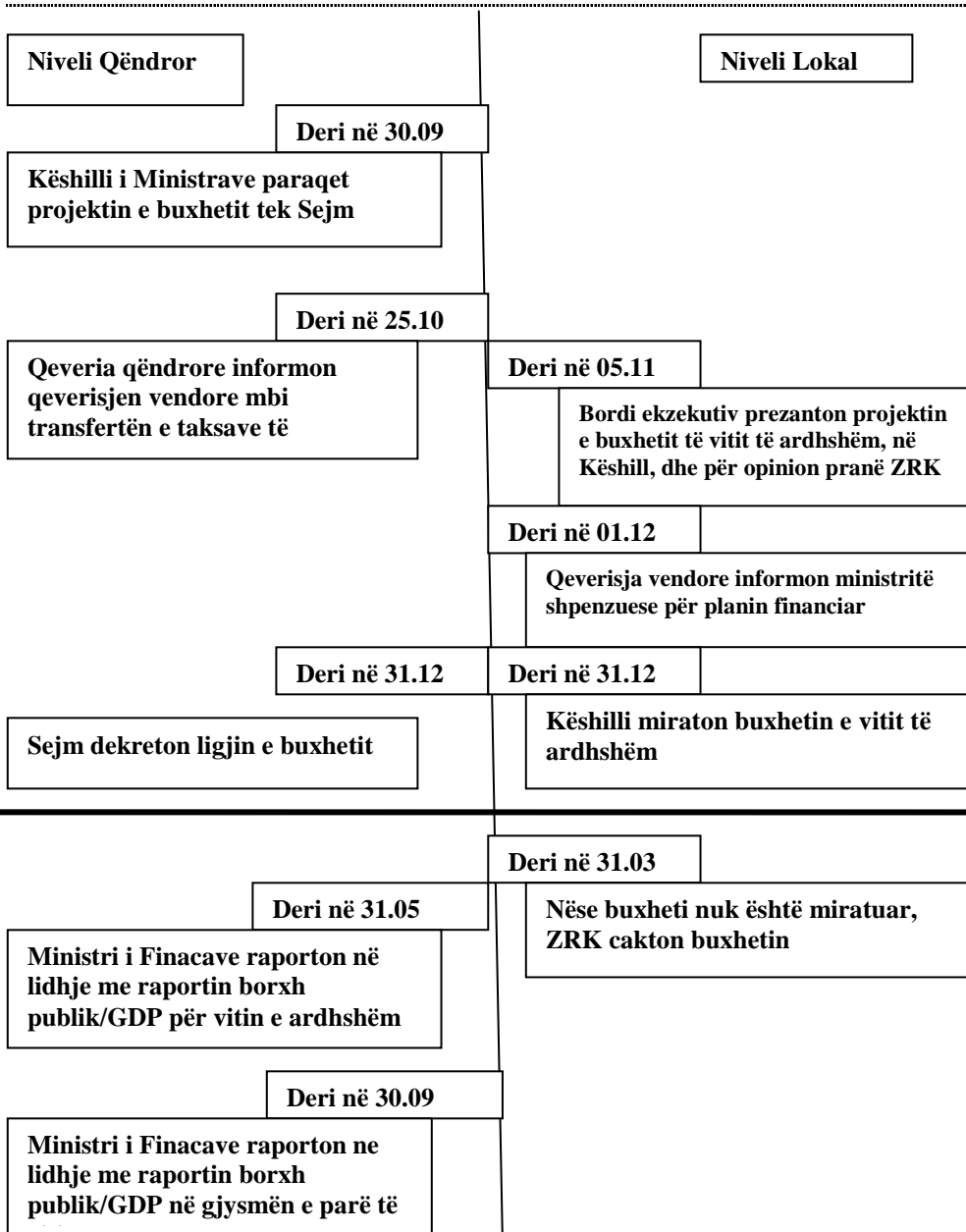
mbi 50 përqind të raportit “borxh publik përmbi PBB”. Për të mbajtur kufizimet, qeveritë lokale duhet të rregullojnë defiçitet e tyre në propozimet buxhetore për vitin e ardhshëm. Të dhënat përkatëse për këtë vendim do të përmbajnë fakte vetëm për gjysmën e parë të vitit aktual (informacion i dhënë nga Ministria e Financave deri më 30 Shtator) dhe për vitin e mëparshëm (informacion i dhënë deri në 31 Maj). Një situatë e tillë mund të sjellë probleme se ZRK-të për shumë juridiksione, veçanërisht për ato të përfshira në programet e investimeve dhe që kanë pagesa për kreditë e mëparshme. Çështja e dytë, karakteristike për sistemin polak, është pozicioni i ZRK-ve dhe të drejtat e tyre në procesin e buxhetimit.

Roli i përgjithshëm i ZRK-ve, është kontrolli *ex-post* i ligjshmërisë së veprimeve të juridiksioneve lokale në çështjet financiare. Por, fakti që opinioni i ZRK-ve lidhur me propozimet buxhetore, është i nevojshëm për miratimin e buxhetit nga këshilli dhe jepet *ex-post*, lejon një ndikim *ex-ante* për vendimin më të rëndësishëm të këshillit. Përfshirja e ZRK-ve, në një mënyrë të tillë nënvizon shqetësimet e qeverisë qendrore për mbajtjen e borxhit. Në rastet kur një këshill, nuk bashkëpunon dhe si rezultat buxheti, nuk mund të jetë gati deri më 31 Mars, ZRK-të mund të caktojnë buxhetin e tyre. Kjo, është e kuptueshme për arsye të tjera, si psh. për të mbrojtur komunitetin lokal nga rezultatet e konflikteve në këshill. Rregulli që, qeveritë vendore, duhet të informojnë ministrat përkatës, sipas llojit të shpenzimeve (për shembull, ministrin e arsimit ose të shëndetit publik), është një aspekt koordinimi midis qeverive lokale dhe qendrore. Ministrat, që marrin informacion rreth planeve financiare të qeverive lokale, përpara miratimit përfundimtar të buxheteve, mund të marrin disa vendime të lira në lidhje me shpenzimet e ministrive ose granteve për qeveritë lokale. Këto ndryshime lidhur me grantet dhe financimet për qeveritë vendore, mund të bëhen nga ministrat gjatë vitit buxhetor, por vetëm deri në 30 Nëntor. Këto zgjidhje, rrisin fushën e veprimit për qeverinë qendrore, por për shkak të mungesës së përgjegjësisë, përkeqësojnë pozitën e qeverive lokale.

### **3.6 Burimet origjinale të të ardhurave dhe huamarrjet publike, lokale**

Proçesi i caktimit të kufizimeve në huamarrje, për qeveritë lokale, mund të ndahet në tre periudha. Që nga viti 1990, kufizimet kanë ndryshuar pas çdo zgjedhjeje parlamentare. Në përgjithësi, partitë e kampit të Solidaritetit në vitin 1991 dhe 1998, përmirësuan kufizimet, ndërsa midis viteve 1994 dhe 1998, socialistët e bënë shumë më të lehtë huamarrjen. Në periudhën e parë, në vitet 1990-1993, kufizimet vareshin nga niveli i shpenzimeve. Kreditë afatshkurtra dhe kreditë e përdorura, kryesisht për mbulimin e defiçiteve, duheshin paguar brenda të njëjtit vit dhe nuk mund të ishin më të larta se 12 përqind e shpenzimeve të vitit aktual. Ripagesat, nuk mund të ishin më të larta se 5 përqind të shpenzimeve të planifikuara. Shuma e kredive afatgjata, do të përcaktohej në buxhetin e secilit juridiksion. Këto rregulla dhe kufizime, u ndryshuan nga ligji i financimeve të *gminas*-eve, në vitin 1993.

Pagesa e kredive afatshkurtra dhe afatgjata, nuk u lejua të ishte më e lartë se 15 përqind e të ardhurave të planifikuara të vitit aktual. Pagesat, përfshinin gjithashtu, përveç mbulimit të shpenzimeve, që nuk mbuloheshin nga të ardhurat e planifikuara, pagesat e interesit, garancitë e mundshme dhe detyrime të tjera të borxhit.



Shuma e pagesave u zvogëluar nga huatë dhe kreditë që ishin të siguruar nga pronat e *gminas*-eve. Kjo, krijoi hapësirë për huamarrje të pakufizuar, sepse në praktikë, çdo kredi apo hua mund të sigurohej nga një pronë. Ky pozicion liberal, u ndërmor në një kohë kur rritja ekonomike ishte e shpejtë (5 përqind e PBB-së). Kufizimet e vitit 1998, për

huamarrjen u vendosën në kushtetutë dhe në ligjin e vitit 1998, për Financat Publike. Kushtetuta, lejoi si borxh publik - borxhi për të gjitha njësitë – një shumë jo më të lartë se 3/5-at e PBB-së. Marrja e kredive të reja përtej këtij limiti, ishte e ndaluar. Duhet të theksohet se kufizimi i vetëm për huamarrjen e qeverisë qendrore, është i përmendur në Kushtetutë.

Reforma e vitit 1998, vuri kufizime për rastet kur borxhi publik i konsoliduar tejkaloonte 50 përqind të PBB-së. Ekzistojnë tre situata të supozuara. Në rastin e 50-55 përqind të PBB-së, qeveria qendrore harton buxhetin duke përcaktuar një raport të “deficitit/të ardhurave” jo më të lartë se raporti i “deficitit/të ardhurave” të vitit të kaluar. Ky raport (deficit/të ardhura), është maksimalja e lejuar për çdo qeveri lokale. Në rast se borxhi i qeverisë qendrore, e kalon nivelin 55 për qind të PBB-së, por është më i ulët se 60 përqind, atëherë deficit i çdo qeverie lokale duhet të jetë më i ulët se deficit i qeverisë qendrore. Nëse raporti “deficit publik/PBB” tejkalon nivelin 60 për qind, atëherë deficitet e qeverive lokale nuk do të lejohen (përveç rastit kur ka sufitit nga vitet e mëparshme). Përveç këtyre limiteve, ka edhe shifra të tjera. Pagimi i detyrimeve, nuk duhet të tejkalojë 15 përqind të të ardhurave dhe 12 përqind të tyre, në rastin kur borxhi kombëtar e tejkalon nivelin 55 përqind të PBB-së.

Borxhi vjetor i njësisë të qeverisjes vendore, nuk duhet të tejkalojë 60 përqind të ardhurave të kësaj njësie, në buxhetin e vitit aktual. Ky është i vetmi kufizim i përcaktuar në Kushtetutë. Ashtu si në periudhat e mëparshme, kreditë afatshkurtra dhe kreditë për mbulimin e deficiteve duhet të paguhen brenda vitit. Kufizimet e tjera, lidhen me faktin se ato mund të merren vetëm nga bankat vendase dhe se duhet të jenë në monedhën polake. Lidhur me kreditë afatgjata, shpenzimet operative duhet të paguhen një herë në vit, interesi nuk duhet të kapitalizohet dhe norma e interesit për bonot e emetuara nuk duhet të jetë më e lartë se 5 përqind. Vlera nominale e kredisë duhet të përcaktohet në ditën e transaksionit. Qeveritë e tjera lokale, të cilat kanë plan për të marrë një kredi afatgjatë apo të emetojnë bono, duhet të kenë edhe aftësinë financiare. Vlerësimi për këtë aftësi mund të jepet vetëm nga ZRK-të. Në rastin e obligacioneve të emetuara në monedhë të huaj, kërkohet edhe vlerësimi nga një agjenci e specializuar *rating*-u.

Ideja për vendosjen e këtyre kufizimeve, konsistonte në vendosjen e një disipline fiskale. Këto kushte huamarrjeje ishin drejtpërdrejt të lidhura me kriteret e Mastrohit, me të cilat Polonia kërkon të jetë në përputhje. Kriteret e Mastrohit në lidhje me "borxhin publik shtetëror", u morën shumë rigorozisht dhe përfshinin borxhin e qeverive lokale në borxhin publik të konsoliduar. Në situatën e tanishme në Poloni, lidhja e borxhit lokal me atë kombëtar, çon në një konkurrencë vertikale midis investimeve lokale dhe huamarrjes kombëtare për shpenzimet operative. Vendimi për të vendosur kufizime të tjera në vitin 1998, nuk u bazua në ecuritë e mëparshme të borxhit në nivelin e *gminas*-eve. Kushtet strikte të huamarrjes dhe procedurat ekzistuese të buxhetimit nuk lejojnë efikasitetin dhe fleksibilitetin e nevojshëm për plotësimin e nevojave lokale dhe përmbushjen e përgjegjësisë.

Ato, krijojnë varësi ndaj borxhit të buxhetit qendror dhe çojnë në pakësimin e kapacitetit të qeverive lokale për të marrë hua. Nga ana tjetër, qeveria qendrore mund sigurojë kushte më të mira për huamarrjen sesa qeveritë lokale, duke e bërë kështu

financimin e shpenzimeve më të lirë. Sipas të dhënave, është mjaft e lehtë të konstatohet lidhja e borxhit të përgjithshëm publik me borxhin e qeverisë lokale. Disiplina fiskale e qeverive vendore, nuk influencon në nivelin e borxhit të vendit. Kalimi i nivelit prej 50 përqind e borxhit ndaj PBB-së, varet nga politika e qeverisë qendrore. Në një situatë të tillë, është shumë e vështirë për shumë juridiksioneve (veçanërisht për ato më të varftrat), marrja e huave. Mbështetja mbi huamarrjen si një burim i rëndësishëm i të ardhurave, mund të jetë e rrezikshme për njësitë vendore, gjë që i shtyn ato në kërkim të burimeve të tjera të të ardhurave të tilla si grantet dhe transferimet. Të gjitha kufizimet, si dhe mjedisi makroekonomik (rritja e borxhit publik dhe ngadalësimi në rritjen e PBB-së), çojnë në një volum shumë të kufizuar të huamarrjes së qeverive lokale.

Kjo situatë, bie ndesh me nevojat për investime publike në Poloni. Duke analizuar strukturën e borxhit të qeverive vendore në vitin 2001, në raport me PBB-në, ajo që të bie në sy janë vlerat e vogla të përdorura kryesisht për qëllime afatgjata të cilat, sipas të kufizimeve të defiçitit, mund të përdoren vetëm për investime. Borxhi, i marrë kryesisht në tregun e brëndshëm, financohet nga bankat tregtare dhe në rreth 1/3 nga sektori publik. Format më të rëndësishme të borxhit, janë huatë afatgjata dhe kreditë nga bankat tregtare. Shifrat negative në pasivet afatshkurtra, tregojnë se qeveritë lokale janë kreditore ndaj sektorit privat dhe atij publik. Detyrimi i qeverive lokale, është afërsisht 1/3 e borxhit bruto. Borxhi i jashtëm nuk luan ndonjë rol të rëndësishëm, por disa qytete të mëdha të tilla si Krakow kanë vlerësim (*rating*) të lartë dhe emetojnë eurobonde edhe jashtë vendit.

**Tabela 15 Borxhi i Qeverive Vendore sipas kategorive në vitin 2001**

	Borxhi/PBB	I brëndshëm		I huaj		totali
		totali	Spektori publik	banka qendrore	Bankat tregtare	
<b>Borxhi</b>	1.060	1.022	0.371	0.030	0.995	0.038
<b>Obligacionet</b>	0.232	0.215	0.001	0.004	0.166	0.017
<b>Afatgjata</b>	0.221	0.204	0.001	0.004	0.158	0.017
<b>Kreditë dhe huatë</b>	1.343	1.322	0.407	0.026	0.829	0.021
<b>Afatgjata</b>	1.263	1.241	0.386	0.023	0.770	0.021
<b>Depozitat</b>	0.006	0.006	0.001	0.000	0.000	0.000
<b>Detyrimet afatshkurtra</b>	-0.521	-0.521	-0.037	0.000	0.000	0.000
<b>Ofrimi i të mirave dhe shërbimeve</b>	-0.081	-0.081	-0.001	0.000	0.000	0.000

*Burimi: Ministria e Financave, Statistikat e vetë qeverisjeve 1999 - 2001*

Duke pasur parasysh faktin, se borxhi vendor, duhet të jetë i lidhur me atë qëndror, koha e raportimit dhe procedurat e buxhetit, luajnë një rol të rëndësishëm në procesin e huamarrjes. Në Poloni, buxhetet e qeverive lokale, ashtu si edhe ai qëndror, duhet të jenë vjetorë dhe unikë. Kjo, nënkupton se buxhetet operative dhe ato kapitale, nuk mund të ndahen dhe se buxheti është ligjërisht i detyrueshëm, vetëm për një vit. Kjo, është zgjidhje e mirë për qëndrën, por një praktikë jo shumë optimale për qeveritë vendore, për shkak të funksioneve të tjera dhe një nevoje për të kryer investime shumëvjeçare. Në fakt,

qeveritë lokale operojnë më shumë si një shoqëri, duke qenë kështu të shqetësuar më shumë për investimet e tyre, sesa për qeverinë qendrore. Megjithatë, qeveritë lokale në Poloni i realizojnë projektet afatgjata duke i përfshirë ato në buxhetet vjetore, për çdo vit.

### 3.7 Përmbledhje dhe përfundime

Përshkrimi i procesit të decentralizimit në Poloni pas vitit 1990, tregon për një ndryshim të thellë ndërmjet dimensioneve politike, institucionale dhe fiskale të decentralizimit, si dhe ndryshime ndërmjet niveleve të qeverisjes në lidhje me varësinë ndaj vendimeve të qeverisë qendrore. Dimensionin politik është më i përparuari. Këshillat për të tre nivelet e qeverisjes vijnë nga zgjedhjet. Qytetarët përdorin të njëjtat rregulla zgjedhore - mjetet për kontrollin dhe vlerësimin e politikanëve – për shprehjen e preferencave të tyre në lidhje me çështjet lokale, atyre të ndërmjetme dhe atyre rajonale. Por decentralizimi në nivelet e ndërmjetme dhe rajonale, përsa i përket dimensionit institucional dhe atij fiskal, nuk është aq i përparuar sa ai i *gminas*-eve. Në këtë mënyrë vihet në pikëpyetje, nëse duhet të ketë zgjedhje për këshillat e *powiat*-eve dhe të *voivod*-eve, kur përfaqësuesit e tyre nuk janë përgjegjës për mbledhjen e të ardhurave.

*Gminas*-et dhe qytetet, i kanalizojnë shpenzimet për arsimin dhe shërbimet komunale. Shpenzimet kryesore të *powiat*-eve, përveç arsimit, shkojnë për shërbimet sociale dhe për rendin publik. Prioritetet e *voivod*-eve janë transporti, kultura dhe arti. Megjithatë, vetëm *gminas*-et - në saj të fuqizimit institucional - mund t'u përgjigjen kërkesave lokale dhe nevojave të qytetarëve, duke përdorur taksat lokale dhe caktimin e shpenzimeve, pa u financuar nga qeveria qendrore. Sigurisht, që ka diferenca në përbërjen e të ardhurave të *gminas*-eve, dhe për shumë prej tyre uniformizimi dhe përshtatja e transferimeve është e pashmangshme, ndërkohë që *voivod*-et dhe *powiat*-et, nuk e kanë mundësinë për vëndosjen e taksave. Për këto dy nivele, përmbushja e kërkesave locale, varet nga bashkëpunimi me qeverinë qendrore dhe aftësia e saj për të financuar shpenzimet e *powiat*-eve dhe *voivod*-eve. Ato që e ndjenë më shumë këtë marrëdhënie janë *powiat*-et, për shkak të lirisë së qeverisë qendrore, në përcaktimin shumë të transferimeve.

Pasoja e saj, është rritja e huamarrjes, për të mbuluar defiçitin buxhetor. *Powiat*-et, kanë pasur nivelin më të lartë të rritjes së borxhit, në tre vitet e fundit nga të gjitha nivelet e qeverisjes. Qeveria qendrore, është përpjekur të parandalojë përmbushjen e shpenzimeve lokale, në kurriz të disiplinës fiskale dhe e ka kufizuar vendimmarrjen nëpërmjet procedurave buxhetore, të kontrollit dhe – që nga viti 1998 - me kufizimet e huamarrjes. Problemi për këto procedura, është se ato nuk bëjnë dallim – ashtu si në rastin e decentralizimit politik - ndërmjet aftësive të ndryshme të niveleve qeverisëse, në mbledhjen e të ardhurave lokale. Përderisa ruajtja e kufizimeve të huamarrjes varet kryesisht nga qeveria qendrore, dhe jo nga *powiat*-et ose *voivod*-et, këto të fundit, nuk do të jenë në gjendje të gjejnë burime të reja të ardhurash kur huamarrja ndalohe në rast të tejkalimit të limiteve të raportit “borxh/PBB”. Në këtë rast, ato do t'i shkurtojnë ndjeshëm shpenzimet, ndërkohë që *gminas*-et, do të jenë në gjendje të rrisin taksat duke ja kaluar barrën e ngarkesës së lartë tatimore, qeverisë qendrore.

**Literatura**

Ebel R. (1999), *Demokracia, Decentralizimi dhe Zhvillimi*, Washington, D.C.:

Gorzalak G. (1999), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, zalozenia, uzasadnienie, [Decentralizacja organizacji terytorialnej kraju]*, Warsaw: RASTI

Levitas T. (1999) *Politikat Ekonomike te Decentralizimit Fiskal dhe Reforma Financiare e Qeverisjes Lokale ne Poloni 1989 – 99*, mimeo

Rondinelli D. (1999), *Cfrare eshte Decentralizimi?*, Washington, D.C.: Programi i Maredhenive Fiskale Nderqeveritare dhe i Menaxhimit Financiar Lokal, World Bank Institute





## 4. Transferta e granteve në Financat e Qeverisjes Lokale në Poloni

*Piotr Bury\* dhe Paweł Swianiewicz\*\**

### 4.1 Hyrje<sup>1</sup>

Reforma në qeverisjen lokale, ka qënë një prej prioriteteve kryesorë të qeverisë së parë, post-komuniste, e cila u formua në Shtator, të vitit 1989. Reforma e vitit 1990, përfshiu qeverisjen e zgjedhur në nivel lokal, në bashkitë (*gmina*), ndërsa nivelet më të larta, vazhduan të menaxhohen nga administrimi shtetëror. Në fund të vitit 1998, qeveria, vendosi të ndryshojë organizimin territorial të shtetit dhe të vendosi një nivel të ri (më të lartë) të qeverisjes lokale. Si rezultat i këtij procesi, tani, ekzistojnë tre nivele të qeverisjes territoriale: pothuajse 2500 bashki, 315 konte (plus 65 qytete me status konteje) dhe 16 rajone. Vet-qeverisja, është e vetmja formë e administrimit publik, për dy nivelet: bashkitë dhe kontetë. Në nivel rajonal, është një strukturë e dyfishtë- nga njëra anë vetqeverisja e zgjedhur dhe nga ana tjetër – një guvernator (*wojewoda*), i emëruar nga Kryeministri, me aparatit e tij/saj administrativ.

Megjithatë, funksionet e shtetit rajonal dhe të administrimit vetqeverisës, janë qartësisht të ndara dhe nuk ka varësi hirerarkike midis tyre. Sot (viti 1999) qeverisja lokale, shpenzon 10,5 përqind të PBB-së së Polonisë, ose 38 përqind të shpenzimeve totale të buxhetit, duke patur një rritje të qarte nga 7,4 përqind e PBB-së dhe 16 përqind e shpenzimeve buxhetore në total, të shpenzuara në vitin 1991. Të dhëna më të sakta, duke përfshirë edhe trendin e zhvillimit historik gjatë dekadës së fundit janë dhënë në Aneks, në fund të materialit. Pothuajse 80 përqind e buxhetit të vet-qeverisjes, është shpenzuar në nivel bashkish (duke përfshirë këtu edhe qytetet e mëdha me status konteje), 15 përqind nga niveli i konteve dhe vetëm 5 përqind nga niveli rajonal i vet-qeverisjes (Vjetari statistikor i Polonisë 2000, GUS, Varshavë).

Qeverisja lokale, financohet nga një miksim i të ardhurave të veta (kryesisht taksa lokale të cilat janë vendosur- brënda limiteve të percaktuara me ligj- dhe mbledhen nga qeverisja lokale), ndarja e të ardhurave të mbledhura në territorin e njërive lokale nga taksat kombetare dhe transferata e granteve nga qeveria qendrore.

### 4.2 Roli dhe Grantet e propozuara

Ekzistojnë argumentë të shumtë teorik, të cilët janë përpjekur zakonisht, të argumentojnë ekzistencën e granteve shtetërore për qeverisjen nën-kombëtare (shiko psh King, 1984, Bramley, 1990):

- barazimi horizontal– psh. aksesit në shërbime në të njëjtën cilësi dhe të njëjtat çmime;
- kompensimi për qeverisjen lokale, e cila u shërben qytetareve të cilët jetojnë jashtë kufirit, në rastet kur zona e tyre nuk është e njëjta me zonën gjeografike të qeverisë;

---

\* Universiteti i Łódź, Łódź, Poloni

\*\* Instituti European për Zhvillimin Rajonal dhe Lokal, Universiteti i Varshaves, Varshave, Poloni.

<sup>1</sup> Për më shumë hollësi në lidhje me sistemin e qeverisjes lokale në Poloni, shih psh Kowalczyk, 2000.

- sigurimin e një minimumi, standart, për shërbimet e rëndësishme të vendosur në nivel qendror;
- stimulimin e shpenzimeve për të mirat publike, të cilat janë zgjedhur nga qeverisja qendrore;
- reduktimin e inefiçencës locale, e cila, mund të jetë rezultat i konkurimit të detyrave.

Është shumë e vështirë, të thuhet se cili nga këta argumente ishte më i rëndësishmi për formimin e sistemit kontemporan të granteve në Poloni, derisa kjo gjë nuk u sqarua saktë nga politikanët. Ne, u munduam të nxjerrim nga toni i përgjithshëm i diskutimeve, se cili argument u përjashtua gjatë hapave të ndryshëm të reformës së decentralizimit.

Sigurimi i standarteve minimale për shërbimet më të rëndësishme, ka qënë një propozim i rëndësishëm. Ky argument, është shpesh herë, ngushtësisht i lidhur me argumentin e barazisë horizontale. Këto konsiderata, janë në thelb të elementeve të sistemit të granteve në Poloni, duke luajtur një rol në alokimin e garteve të arsimit tek të gjitha njësitë e vet-qeverisjes. Të njëjtat procedura, ndiqen edhe në alokimin e granteve të infrastrukturës rrugore dhe ato të ekualizimit. Hollësi të mëtejshme lidhur me këto elementë, përshkruhen në seksionet e mëposhtme.

Sigurisht, argumenti rreth stimulimit të shpenzimeve për sektorët e preferuar, është një argument shumë i njohur në ministritë e linjës të qeverisë qendrore dhe ka qënë përdorur gjatë zhvillimit të shpejt të granteve specifike të kushtëzuar (ato, kanë qënë veçanërisht shume të sukseshëm në arritjen e objektivave të tyre në vitin 1998, kur u formua sistemi i financimit të qeverisjes së konteve dhe asaj rajonale). Por, objektiva të tillë nuk janë formuluar qellimisht nga asnjë nivel qeverisës; efekt ky i fuqisë së burokracisë qendrore. Argumentet e tjerë si psh; reduktimi i efektit shpërndarjes së pastudiuar dhe shtimi i efiçencës së vendosjes së tyre, u prezantuan shumë rrallë gjatë diskutimeve publike dhe nuk u konsideruan si të rëndësishme për sistemin në Poloni.

Eksiston edhe një argument tjetër shumë i rëndësishëm, i cili, nuk gjeti mbështetje dhe duhur teorike në "sistemin ideal të financave lokale", por që ka qënë shumë i rëndësishëm në ambientin polak. Fuqia e të ardhurave të qeverisjes lokale, nuk është e mjaftueshme për të mbuluar shpenzimet e nevojshme, për të ofruar funksionet jetësore, të mandatuara për nivelin nën-kombëtar. Është e vërtetë që, jo vetëm për zona të caktuara gjeografike (kjo është e paevitueshme, përderisa baza e taksave është gjithmonë e alokuar në mënyrë të pabarabartë në të gjithë vendin, duke patur parasysh se cilat të ardhura janë përcaktuar si taksa lokale), por gjithashtu në një nivel agregat. Të ashtuquajturat "të ardhura të vetat", nuk janë të mjaftueshme për të mbuluar minimumin e nevojave, në lidhje me funksionet e performuara deri në qeverisjen lokale- ka shumë pak përjashtime, në këtë rregull. Në disa raste, roli i granteve është thjesht të mbështesin bazën e të ardhurave lokale.

Funksioni më i fundit në sistemin e granteve, u bë edhe me i prekshëm gjatë dekadës së fundit. Në fillim të vitit 1990, ekzistonte një balance relative midis të ardhurave të ulta dhe qëllimit të funksioneve të qeverive bashkiake. Por, disa funksione ju transferuan pushtetit lokal më vonë. Ekziston gjithashtu, një shtim jo paralel në shtrirjen e shtimit të të ardhurave të veta lokale. Shumë nga funksionet e reja, u financuan nëpërmjet sistemit të granteve. Shëmbulli më i qartë i këtij fenomeni, është një transferim i

përgjegjësi për shkollat e sistemit të arsimit të tetëvjeçar (ky proces, perfundoi në vitin 1996). Ky funksion, i cili në disa njësi lokale merr më shumë se gjysmën e buxhetit total, ishte planifikuar të financohej së pari nga granti i përgjithshëm i kushtëzuar. Kështu, kur shkollat u transferuan në nivel bashkie, shumica e grantit u rrit ndjeshëm dhe pjesa e të ardhurave të veta, në totalin e buxheteve u ul po në mënyrë të ndjeshme. Ky proces, është treguar më hollësisht në tabelat e Aneksit.

Gjithashtu, kompensimi tipik për humbjet nga të ardhurat e veta, ishte një shtesë në grantin e përgjithshëm të kushtëzuar (në vend të gjetjes së alternativave në të ardhurat lokale nga taksat, apo në rritjen e kapacitetit për shtimin e burimeve të veta). Shfuqizimi i taksës mbi autoveturat, është një shembull i mirë i këtij procesi. Në mënyrë të ngjajshme paraqitja nga Parlamenti, çlirimi nga taksat lokale, zakonisht, është kompensuar nga sistemi i granteve. Siç ne do të shohim në seksionin e mëposhtem, deri në vitin 1999, ka ekzistuar një pjesë e ndarë e grantit të përgjithshëm- një “grant kompensimi”. Është mjaft interesant fakti se, pavarësisht nga ideologjia zyrtare mbi “të ardhurat e veta”, qeverisja lokale dhe organizatat e saj në rang kombëtar, zakonisht nuk kanë protestuar kundër këtij ndryshimi, në strukturën e të ardhurave, përderisa granti i kompensimit, ishte i mjaftueshëm për të mbuluar humbjet financiare të të ardhurave të veta. Nga një pikëpamje politike, varësia e madhe nga transferata ndër-qeveritare, mundet shpesh here të jetë e favorshme. Ajo, lejon mënjanimin e vendimeve jopopullore (siç është shtimi i taksave lokale) dhe për pakësimin e mundshëm të shërbimeve lokale mundet shumë thjesht të fajsohet qeveria qendrore.

Ashtu siç del nga diskutimet e mëparshme, roli aktual i sistemit të granteve, është rezultat i propozimeve të formuluar dhe zhvillimit spontan të sistemit financiar, nën influencën e faktoreve të ndryshëm me interesa të veçanta.

Në tablonë e përgjithshme të fondeve të sistemit të granteve të qeverisjes lokale, dallimi kryesor është midis qëllimit të përgjithshëm (subwencja) dhe granteve të veçante (dotacija). Sipas Aktit mbi të Ardhurat e Vet-Qeverisjes Territoriale, grantet e përgjithshme të kushtëzuara, janë dhënë tek të gjitha njësitë e qeverisjes lokale. Detaje në lidhje me këtë sistem do të diskutohen në seksionin në vazhdim.

Në lidhje me grantet e veçanta, ekziston një dallim real midis granteve të cilat “janë” dhe ato të cilat “kanë qënë”, burim i të ardhurave lokale. Të mëparshmet, janë përfitur nga çdo njësi të qeverisjes lokale kurse më vonë, u janë dhënë vetëm disa njësi të veçanta. Këtë procedurë do t’u shtjellojmë më tej në seksionin 4.

Përpara se të shkojmë në detaje të hollësishme, të përshkruarit të granteve, ja vlen të theksojmë se, pjesa më e madhe e transfertave në Poloni, bazohet në principin e transfertës së copëzuar. Ky, është tamam rasti për grantin e përgjithshëm të kushtëzuar, i cili formon pjesën më të madhe të transfertën ndër-qeveritare. Megjithatë, edhe disa grante specifike, janë të bazuar në parimin e formulës së copezimit. Elementi i vetëm sinjifikativ, në lidhjen e sistemit të granteve, mund të gjendet brënda rregullimit të granteve për investimet kapitale. Burimet e veta, të qeverisjes lokale mundet (por, jo domosdoshmërisht) të lidhen me grantin e qeverisë qendrore dhe korniza ligjore e kësaj lidhjeje gjendet në Aktin e të Ardhurave të Qeverisjes Lokale.

Një nga pyetjet, që bëhet më shume rreth implementimit në praktikë të sistemit të granteve, është ajo që si mund të shtrihet formula e alokimit, duke lejuar mbështetjen e aleatëve politikë të partisë në pushtet, në nivel qendror (shiko Chandler, 2001). Teorikisht, është gjithashtu e mundur që detajet e formulës së alokimit (e cila nuk lejon vendime subjektive) të strukturohen në mënyrë të tillë, që të funksionojnë në favor të një grupi politik, konkret.

A është ky lloj zgjerimi i formules, një problem në rastin e qeverisjes lokale në Poloni? Kësaj pyetjeje është e vështirë për t'ju përgjigjur me një shkallë të lartë vërtetësie, nëse do të përpiqemi të kryejmë një analizë të thellë duke përfshirë këtu edhe kryerjen e testeve statistikore për të marrë të dhëna empirike. Para së gjithash, është e vështirë të ndodhë në rastin e granteve të përgjithshme të kushtëzuara të bazuara në kritere lehtësisht dhe qartësisht të matshëm. Gjithashtu, sistemi i alokimit, ka qënë mjaft stabil për disa vite rresht, fakt ky që nuk tregon të jenë marrë parasysh kritere politike. Megjithatë, sipas meje vendime të tilla, janë diktuar nga solidariteti përkrahës, prezent në alokimin e disa granteve speciale. Kjo, mundësohet nga fakti që grantet për investime janë potencialisht shumë vulnerabël ndaj deformimeve të tilla. Ne, jemi munduar ta verifikojmë këtë hipotezë, në disa mënyra, duke përdorur 2000 të dhëna, të marra nga alokimi aktual.

Para së gjithash, u verifikua vendimi qendror (i marrë nga parlamenti dhe qeveria), duke shtruar hipotezën se ky vendim merret i strukturuar në mënyrë të tillë, që të mbështen rajonet e qeverisura nga partitë që qeverisin dhe në nivel qendror. Nëse kjo hipotezë konfirmohet, atëherë pritet që pjesa më e madhe e granteve të shkojnë në njesitë e qeverisjes lokale që qeverisen nga koalicioni i partisë në pushtet.

Veç kësaj, pritet që mesatarja e grantit të investimeve për frymë në bashki, të jetë më e madhe në disa rajone, përderisa shumica e qeverisjes lokale, është e dominuar nga të njëjtat parti. Konkluzionet e nxjerra nga përpunimi i 200 të dhënave, tregojnë se, asgjë nuk është vërtetuar nga kjo hipotezë (përqëndrim i granteve në disa rajone), pra nga vëzhgimi ynë rezultoi se, nuk ka lidhje të ndjeshme statistikore midis drejtimit partiak dhe shumës së grantit kapital. Çuditërisht, nuk ekziston lidhje sinjifikante, midis grantit të investimeve për frymë dhe variacionit rajonal në PBB. Kjo, nënkupton faktin se, grantet e investimeve nuk janë përdorur si mjet i politikës së ekualizimit rajonal. Ne, do ta shohim këtë problem në seksionin 4, në të cilin ne do të diskutojmë veprimin praktik me grantet për investimet kapitale.

**Tabela 1.**

Grantet për investime kapitale, për frymë, në qeverisjen rajonale dhe në bashki, sipas varësise së statusit të krahut politik qeverisës në to. ( viti 2000)

Rajonet	Grantet e investimeve për frymë të popullsisë	
	Në nivel rajonal	Në nivel bashkie
Mesatarisht- qeveria	18,98	18,73
Mesatarisht- opozita	22,29	19,85

*Burimi:* Llogaritje të bera në bazë të të dhënave të marra nga Ministria e Financave.

Por, edhe pse vendimi i pushtetit qëndror për grantet, nuk është i diktuar politikisht, gjithëkush mund të dyshojë se kjo, mund të ndodhë në nivel lokal, aty ku guvernatori (i emëruar nga Kryeministri) alokon mbështetjen për investime në bashki të veçanta. Verifikimi i plotë i kësaj hipoteze, kërkon më shumë kohë në dispozicion si dhe një mbështetje të konsideruar financiare për të verifikuar më shumë informacion dhe kjo gjë nuk është e mundur të bëhet me anë të këtij studimi. Megjithatë, ne jemi në gjëndje të kryejmë të paktën një verifikim pjesor, me kampionin që përdorëm, të 112 qyteteve, të madhësise së mesme e të vogël, për të cilat ne kemi të dhënat e partive politike, të cilave u përket kryebashkiaku përkatës.

**Tabela 2.**

Grantet për investime kapitale për frymë sipas bashkive, në varësi të statusit politik të kryebashkiakut (viti 2000, kampioni i studimit: 112 qytete të vogla e të mesme)

<b>Qytete të qeverisura nga Kryebashkiakë të:</b>	<b>Grante per investime për frymë</b>
Kualicionit në pushtet	11.29
Kualicionit në opozite	8.25

*Burimi:* Llogaritje të bera në bazë të të dhënave të marra nga Ministria e Financave.

Të dhënat e tabelës 2, tregojnë se, ekziston një varësi politike në alokimin e granteve për investime. Testi statistikor, provoi se lidhja nuk është e ndjeshme, por çdo kush mund të pres që një lidhje e tillë, ka më shumë mundësi të ndodhe brenda rajoneve të veçanta, aty ku guvernatori rajonal merr vendime në lidhje me shpërndarjen e investimeve të qeverisjes lokale. Por megjithëatë, verifikimi i një pohimi të tillë kërkon një investigim më të thelluar.

Ndërkohë, ne ishim në gjëndje të provonim këtë hipotezë në tre rajone (te cilat ishin përfaqësuesit më të mirë, në kampionin e marrë në shqyrtim, të 112 qyteteve) dhe në njërin nga grupet e rajoneve ( rajoni i katërt, i Polonisë lindore). Vetëm një nga këto katër testime, demonstroi një korrelacion, në marzhin e ndjeshmërisë statistikore (në nivel ndjeshmërie 0,055). Kjo gjë, ndodhi në rajonin, ne te cilin shumica e qeverisjes lokale, dominohej nga opozita. Ekziston mundësia që, nisur nga kjo rrethanë, zyrtarët qeverisës (në këtë rast guvernatori) janë më të prirur të mbështesin kolegët në politikë. Megjithatë, konkluzionet e marra vetëm nga një pjesë e vogël e shembullit të përdorur, nuk na lejon ne, të deklarojmë se kjo nuk është gjë tjetër, veçse një hipotezë.

Duke përmbledhur, sipas të dhënave të disponueshme, teza e një imuniteti relativisht të lartë të sistemit të granteve në Poloni nga influenca e vendimmarrjes politike, nuk mund të përjashtohet.

### **4.3 Granti i Pergjithshem i Kushtëzuar**

Sistemi ekzistues i granteve të përgjithshme, në Poloni, është në veprim qysh në 1 janar 1999. Është për t'u shënuar se, në rastin e qeverisjeve të bashkive, edhe sistemi që vepronte në pjesën e parë të vitit 1990, bazohej në principe të njëjta. Me disa përjashtime,

të cilat janë përshkruar më poshtë, grantet janë llogaritur dhe shpërndarë tek secili nga të tre nivelet e qeverisjes lokale, në veçanti.

#### 4.3.1 Bashkitë (Gminas)

Granti i përgjithshëm për *gminas*, përbëhet nga tre pjesë: arsimit, infrastruktura rrugore dhe kompensimi. Secila prej tyre, llogaritet dhe alokohet sipas një formule të përcaktuar nga Akti mbi të Ardhurat e Qeverisjes Lokale. Disa hollësi, me anë të legjislacionit sekondar, u janë kaluar për t'u përcaktuar ministrive individuale. Pjesa bazike e tij, nuk duhet të jetë më pak se 1 përqind e të ardhurave të planifikuara në buxhetin e shtetit, duke u rritur, me pagesat e *gminave* më të pasura. Kjo pjesë, është e ndarë në dy grupe: ekualizimi dhe proporcionaliteti.

Shuma e ekualizimit, u shkon, sipas të drejtës, atyre *gminave* të ardhurat e të cilave për frymë, nga taksat lokale dhe ato të ndara, janë më të ulta se 85 përqind e mesatares kombëtare. Qeverisja lokale, përfiton 90 përqind të diferencës, midis mesatares kombëtare dhe indeksit të *gminave*, i shumëfishuar ky me numrin e popullsisë.

Për llogaritjen e kapacitetit fiskal të çdo *gmina*, merret parasysh norma maksimale e tarifave lokale dhe taksave. Për këtë, në qoftë se një këshill lokal, dëshiron të favorizojë taksapaguesit e vet, duhet të bëjë "hesapet vetë". Ky rregull, nuk i referohet burimit më të rëndësishëm të të ardhurave, psh taksës mbi pronën, kur ajo mblidhet nga qeverisja lokale në njësitë me më pak se 15 mijë banorë. Për këto *gmina*, në llogaritjen e grantit të ekualizimit, merret parasysh norma aktuale e taksimit. Megjithatë, kjo "zgjidhje" u referohet të gjitha *gminave*, në praktikë u sjell përfitim kryesisht atyre rurale. Nga rreth 1604 (në vitin 1999), vetem 40 (pra vetem 2.5 përqind) numërojnë më shumë se 15,000 njerez. Por, janë gjithashtu, 78 bashki me status urban (24.5 përqind të të gjithë qyteteve) dhe 355 bashki mikse, me status urban-ruralë (62.5 përqind) të cilat janë në këtë kategori "të privilegjuar".

Teprica shpërndahet midis të gjitha *gminave* në baze të numrit perkates të popullsisë. Ky mekanizëm funksionon si më poshtë:

- për *gminat* me më pak se 5,000 banorë, numri i konvertimit është 5,000,
- nga 5,000 në 10,000, të dy numrat janë të barabartë
- për *gminat* me 10 – 50,000 banorë, pesha (në "surplus" mbi 10,000) është 1.1
- për *gminat* me 50 – 300,000 qytetarë, pesha është 1,2
- për *gminat* me mbi 300,000 pesha është 1.25.

Progresioni është kaq i drejt, sa për *gminan* më të madhe, Warszawa-Centrum, norma eventuale në vitin 1998, ishte vetëm 1,23. Nga ana tjetër, *gminat* e vogla (rurale) të favorizuara: 93 përqind e 578 *gminave* të cilat në vitin 1999, kishin më pak se 5.000 banorë e ishin rurale. Megjithatë, siç duket në aneks dhe në seksionin në vazhdim, pjesa bazike në seksionin e përgjithshëm dhe atë proporcional të grantit të përgjithshëm të kushtëzuar në veçanti, nuk përfaqëson një pjesë të madhe të të ardhurave të bashkive. Në, nënvizuam faktin se shumica bazike për t'u alokuar, rritet nga pagesat e pjesës më të fuqishme të qeverisjes lokale. Ky kontribut, paguhet nga *gminat*, të ardhurat lokale dhe nga taksat e ndara të të cilave kalojnë 150 përqind të mesatares kombëtare. Formula, është si më poshtë:

- 20 përqind të të ardhurave, midis 150 dhe 200 përqind,
- 25 përqind të të ardhurave, midis 200 dhe 300 përqind,
- 30 përqind të të ardhurave, mbi 300 përqind të mesatares kombëtare.

Për të gjitha njesitë e qeverisjes lokale, pjesa për **arsimin**<sup>2</sup>, duhet të përfaqësojë jo më pak se 12.8 përqind, të të ardhurave të planifikuara në buxhetin e shtetit dhe është pjesa më e madhe e grantit të përgjithshëm të kushtëzuar. Meqëse totali i shumës së këtij granti, është llogaritur për të gjithë qeverisjen lokale, burimet mund të lëvizin midis bashkive dhe konteve duke ndjekur ndryshimet demografike.

Shpërndarja e saktë e kësaj pjese të grantit, është përgjegjesi e Ministrisë së Arsimit, megjithëse, rregullat e përgjithshme, janë përcaktuar nga Akti mbi të Ardhurat e Qeverisjes Lokale. Alegoritm i përdorur për këtë qëllim, ka qënë subjekt i ndryshimeve, pothuajse çdo vit. Deri në vitin 1999, baza ka qënë pesha specifike e numrit të nxenesve që frekuentonin shkollat në një lokalitet të caktuar (e cila është jo domosdoshmërisht e njëjtte me numrin e fëmijve që jetojnë aty).

Koeficienti i përdorur nga formula, është i lartë (në vitin 2000 ishin 14 koeficientë për obligimet bazike në arsim dhe 7 për të ashtu-quajturat funksione jo-arsimore), por vetëm disa prej tyre janë realisht sinjifikant, për më të shumtën e qeverisjes lokale.

Koeficientet më të rëndësishëm përfshijnë:

- 1.33 për nxenesit në *gminat* rurale (Ministri i Arsimit pranon se të qënit një *gmina* rurale nuk implikon domosdoshmërisht kosto të larta. Autorët e formulës, bien dakort se në të ardhmen, është e nevojshme një analize më e saktë e kostove dhe duhen përfshirë njësi matëse të tjera, ndoshta dendësia e popullsisë). Koeficienti, është i lartë nëse ai bazohet në një krahasim të nevojave në zonat urbane dhe rurale dhe ka në këtë mënyrë një efekt ekualizues në të ardhurat lokale,
- 1.18 për nxënësit në qytetet e vogla (me më shumë se 5,000 banore). (Ministria argumenton se megjithëse kostot për njësi në qytete e vogla nuk janë më të larta sa ato në qytetet e mëdha, ky koeficient është i justifikueshem nga prioritetet qeveritare për mbështetjen e zhvillimit të qyteteve të vogla)
- 1.50, për nxënësit handikapatë në shkollat speciale dhe 1.25 për handikapatet në shkollat e “rregullta”,
- 1.20, për shkollat ku mesohen gjuhët e minoriteteve kombëtare,
- 1.30, për numrin e nxenesve për të cilët qeverisja lokale përkatëse kryen transportin (zakonisht, me autobuza shkollë). Ky koeficient, quhet “bonusi i racionalizimit të rrjetit shkollor”. Besohet, se kjo mund të çojë në mbylljen e disa shkollave të vogla në fshatra të

<sup>2</sup> Ky vazhdon të jetë një pjesë e grantit të përgjithshëm, kështu që mund të shpenzohet në shumë mënyra të ndryshme të zgjedhura nga këshilli lokal. Emri rrjedh nga mënyra e llogaritjes. Nga ana tjetër, shumica e qeverisjes vendore e konsideron grantin për arsimin të pamjaftueshëm dhe shpeshherë subvencionon veprimtarinë shkollore me të ardhurat e veta. Por ndodh edhe rasti i kundërt (psh, pjesa e shpenzuar e grantit për arsimin nga qeverisja lokale në qelime të tjera) megjithëse, jo shpesh. Për shëmbull, në vitin 1994, 17 përqind e fondeve për arsimin u perdoren në këto mënyra. Në vitin 2000, afërsisht 1 përqind e fondeve të, grantit për arsimin u perdoren për të financuar shërbime të tjera (Swianiewicz, 1996, Cwikla, 2001)

vegjel dhe në afrësi të shkollave të mëdha (të cilat mundesojnë një arsimim më të mirë) në qendër të çdo *gmina*,

- 0.7, për shkollat për të rriturit

- 0.6, për shkollat jo-publike për fëmijët e te rinjtë, 0.35, për shkollat jo-publike për të rriturit<sup>3</sup>

- 1.15, për shkollat profesionale (per disa, koeficienti është deri 2.00),

- 1.008, për qendrat metodologjike për mesuesit dhe libraritë pedagogjike

- 1.011, për qendrat speciale, psikologjike te keshillimit

(dy koeficientet e fundit, lidhen me numrin e nxënësve në *powiat* apo *voivodship*, në varësi të zonës së shërbimit të qendrës).

Deri në vitin 2000, qeverisja lokale, ishte e detyruar të subvenciononte shkollat jo-publike, me një shumë jo më pak se 50 përqind, të normës për nxënës në shkollat publike (subvencioni për shkollat jo-publike, mund të jetë më i lartë nëse e vendos këshilli lokal), por deri në vitin 2001, subvencioni për shkollat jo-publike është ekualizuar me pagesat për shkolla, dhënë nga qeverisja lokale.

Pjesa **kompensuese**, është një risi, në financat Publike në Poloni. Ai, filloi të operojë duke që nga viti 1999. Pjesa kompensuese, konsiston në dy elementë. E para ka filluar të kompensojë humbjen e *gminave* në të ardhurat nga taksa e makinave, si rrjedhojë e reduktimit të ndjeshëm që u krye në vitin 1998. Kjo shumë, është jo me pak se 10.5 përqind e të ardhurave të planifikuara, nga taksa mbi naftën. Ajo, alokohet ne *gminat* e ndryshme, nga Ministria e Financave, kryesisht në përpjestim me të ardhurat e pritshme nga taksa e makinave.

Pjesa e dytë, mbulon humbjet e *gminave* nga mosrealizimi i të ardhurave nga politikat finaciare të shtetit, kryesisht nga shkarkimi dhe reduktimi i vendosur nga legjislacioni kombëtar, në lidhje me: (i) taksat në bujqesi e ato në pyje (ii) çlirimi i njësisve të caktuara nga taksat në përgjithësi (kryesisht nga taksa mbi pronën në nivel lokal) dhe (iii) reduktimi nga organet e licensuara te shtetit, të tarifave të përdorimit. Vlera e kësaj shume përcaktohet çdo vit, në Ligjin e buxhetit vjetor.

#### 4.3.2 Kontetë (Powiats)

Granti i përgjithshëm për *powiats*, përbëhet nga tre pjesë: arsimi, infrastruktura rrugore dhe ekualizimi. Mekanizmi i ndarjes, së pjesës për **arsimin**, është përshkruar më sipër. Pjesa për infrastrukturën rrugore, për kontetë dhe rajonet, është përcaktuar të jetë jo më pak se 18 përqind e të ardhurave të planifikuara nga taksa mbi naftën. 10 përqind e kësaj shume, jepet si rezervë, për investimet dhe pjesa e mbetur alokohet sipas gjatësisë së

<sup>3</sup> Është e nevojshme të bëjmë një spjegim të shkurter në lidhje me shkollat jo-publike në Poloni. Shumë nga ato jane private per jane entitetet jo-fitimpruese ( zakonisht- fondacione) te ngritura dhe menaxhuara me pjesemarrje te fuqishme te prinderve. Ne fillim te vitit 1990, pati nje levizje te fuqishme per hapjen e ketyre lloj shkollave. Per shembull, ne Varshav, si fillim vec afersisht 300 shkollave publike, jane gjithashtu 30 « shkolla sociale » ( te drejtuara nga fondacione) 7 shkolla te drejtuara nga Kisha, dhe 22 shkolla private. Ne lidhje me shkollat e mesme, ne Varshave ka 114 shkolla publike, 12 drejtohen nga Kisha Katolike apo institute te lidhura me Kishen, 29 « shkolla te mesme sociale » ( te drejtuara nga fondacione) dhe 23 shkolla te mesme private.



rrugës duke u menaxhuar nga autoriteti dhënës (50 përqind e formulës), intensiteti i trafikut në këtë rrugë (50 përqind në kontet dhe 45 përqind në rajone) dhe nga intensiteti i trafikut me *border passes* (5 përqind– vetëm në rajone). Akti i të Adhurave të Qeverisjes Lokale, gjithashtu, i referohet normës së aksidenteve rrugore, por deri tani kjo normë nuk është përfshirë në formulën aktuale të përgatitur nga qeveria.

Pjesa e **ekualizimit**, përcaktohet çdo vit në Ligjin e buxhetit vjetor. Ajo alokohet tek të gjitha *powiats* – me një përjashtim kur të ardhurat e planifikuara nga përqindja e të ardhurave, të ndara nga TAP (tatimi mbi të ardhurat personale) të paguara nga qytetarët e *powiat*, janë të larta. Të gjitha *powiatet* e mbetura, përfitojnë kompensim në masën 85 përqind të diferencës për të ardhurat e ndara të TAP, për frymë të popullsisë, me *powiatet* më të pasura.

#### 4.3.3 Rajonet (Województwo)

Ashtu si në rastin e *powiats*, granti i përgjithshëm për rajonet përbëhet nga tre pjesë: arsimi, infrastruktura rrugore dhe ekualizimi. Pjesa e grantit për ekualizim, përcaktohet çdo vit në Ligjin e buxhetit vjetor. Ai, shpërndahet midis rajoneve, me përjashtim të atyre rajoneve që kanë të ardhura të planifikuara, të larta nga taksat e ndara. Rajonet e tjera, përfitojnë 70 përqind të diferencës, midis të ardhurave të veta dhe atyre të rajoneve të pasura. Pjesët për arsimin dhe rrugët, shpërndahen në të njëjtën mënyrë si për qeverisjet *county*.

#### 4.4 Grantet për qëllime të veçanta.

Për grantet për qëllime speciale, duhet të bëjnë dallimin midis tre llojeve themelore.

##### 4.4.1 Grantet për shpenzime korrente të detyrave të deleguara në administratën e pushtetit lokal.

Rregulli i vetëm, i rëndësishëm, në Aktin e të Ardhurave të Qeverisë Lokale, është që shumica e këtyre granteve duhet të llogaritet në të njëjtën mënyrë, siç llogaritet administrata e qeverisë qendrore shpenzimet e saj për të njëjtat qëllime. Jo çuditërisht, ky rregull preciz nuk ishte i mjaftueshëm për të shmangur bisedimet dhe mosmarrëveshjet ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj lokale. Qeveritë lokale, shpesh ankohen për financim jo të plotë dhe se shumë funksione të deleguara janë shumë pak të financuara, apo që grantet e marra nuk janë të mjaftueshme për të mbuluar, të paktën shpenzimet e pagave të personelit. Prandaj, delegimi i funksioneve të reja, ndonjëherë, ka qënë një lloj metode e decentralizimit të problemeve të buxhetit.

Qeveria qendrore, zakonisht mbron pozitën e saj, duke argumentuar se sasi të njëjta parash, ishin të mjaftueshme për ofrimin e shërbimeve përpara se të kalonin në nivel lokal dhe se decentralizimi, duhet të çojë në përfitim nga pikëpamja e efikasitetit dhe kursime përsa i takon shpenzimeve të nevojshme (në fakt argumenti i fundit ishte ngritur disa herë nga vetë qeveritë lokale, por në rastin e kontradiktave mbi shumën e granteve, atëherë veprohet kundër autorëve të vet). Ajo, çfarë pushteti qendror nuk arrin të rregullojë shpesh herë, është pamundësia e saj për të shpenzuar të njëjtën sasi parash si më parë nga administrata qendrore, si dhe evitimi i vonësës në pagesa. Gjithashtu, ka raste që qeveria “mashtron” me të dhënat që publikon, për shkak të inflacionit - për shumicën e dekadës

së fundit, niveli inflacionit ishte nën-vlerësuar në parashikimet zyrtare, fakt të cilin qeveria, gjithashtu, e shfrytëzoi për të "shpëtuar" dicka, nga grantet e kushtëzuara.

Si pasojë, është mjaft e zakonshme, që qeveritë lokale "të subvencionojnë" funksionet e deleguara, me të ardhurat e tyre, ose me të ardhurat nga nga grantet e pakushtëzuara, që janë menduar për të mbështetur ofrimin e funksioneve bashkiake. Një shembull i mirë jepet nga të dhënat e vitit 1994, që i referohen transferimit të funksioneve të reja në 40 qytetet më të mëdha në. Për dy vitet e para, këto funksione u trajtuan si funksione të deleguara nga pushteti qendror tek ai lokal dhe ata zyrtarisht, u financuan nga një grant i veçantë. Në vitin 1994, megjithatë, qytetet shpenzuan për këto funksione, 13 përqind më shumë fonde se sa shumën që morën nga granti (të dhënat e Dhomës së Lartë të Kontrollit, sipas Czekaj, 1999). Duke pasur parasysh, që këto funksione të reja zënë pothuajse 20 përqind të buxhetit total të qyteteve, ndryshimi në fushën e veprimtarisë së tyre solli një situatë të paqëndrueshme fiskale.

Grantet për shpenzimet aktuale, në lidhje me detyrat e deleguara, janë më të rëndësishmet në strukturën e të ardhurave të *powiat* (qarkut), ku ato përbëjnë rreth një të katërtën e të ardhurave totale. Në *gmina* (bashki), niveli i rëndësisë së tyre është disi më i kufizuar, edhe pse në të njëjtën kohë, është goxha i rëndësishëm. Në vitin 2000, në qytetet e qarkut ata përbënin 14 përqind, të të ardhurave totale. Historikisht, kjo pjesë ka ndryshuar për shkak të statusit të ndryshimit të disa funksioneve. Pjesa më e madhe e këtyre granteve, është e lidhur me detyrat e *powiat*, të ndërmarra nga qytetet e mëdha. Në qeveritë e tjera vendore, kjo pjesë në vitin 2000 ishte rreth 7 përqind dhe është duke shkuar në rënie. Rëndësia e tyre, është më e paktë në qeveritë rajonale, ku kontributi i tyre në buxhetin e përgjithshëm në vitin 2000, ishte më pak se 4 për qind.

#### **4.4.2 Grantet e lidhura me shpenzimet korrente në "funksionet e veta" të qeverive lokale.**

Kjo kategori grantesh, është ndoshta më e vështirë për t'u përshkruar, pasi rregullat janë jashtëzakonisht të fragmentuara dhe të paqarta. Grantet e lidhura me funksionet e ndryshme (të tilla si arsimiti, mbrojtja sociale, strehimi, etj), janë të rregulluara me akte të ndryshme sipas sektorëve. Vetëm pak raste rregullojnë në mënyrë të qartë shumën e grantit dhe menyrën se si duhet të alokohet ky grant, ndërmjet qeverive të veçanta lokale. Granti për të mbështetur përfitimet e strehimit për qiramarrësit e varfër, është një shembull i mirë i një rregulloreje të qartë, edhe pse as atje, nuk është arritur shmangja e bisedimeve dhe diskutimeve mbi metodologjinë dhe saktësinë e llogaritjeve qeveritare. Në shumicën e rasteve të tjera, burokracia qendrore, mund të marrë një vendim diskret, dhe jo çuditërisht, shpërndarja finale, është ende një rezultat i procesit të bisedimeve ndërmjet qeverisjes qendrore dhe asaj lokale.

Më parë, në reformat e decentralizimit, u supozua që, grantet e vecanta për funksionet kryesore bashkiake do të jenë një përjashtim, ndryshe nga rregulli i përgjithshëm, se qeveritë lokale duhet të financohen kryesisht nga të ardhurat e tyre dhe subvencionet e përgjithshme, janë bazuar në kritere të qarta e transparente. Ky rast, ishte prezent gjatë viteve të para të dekadës së fundit. Në vitin 1991, kjo kategori grantesh ofroi vetëm 0,3 përqind të të ardhurave totale dhe përqindja për vitin 1994, ishte e njëjtë. Por, gjatë gjysmës së dytë të dekadës, sistemi i financimit u shpërbë gradualisht dhe pjesa

e granteve specifike për shpenzimet aktuale në *gmina* (bashki), shkojnë në mbi 3 përqind të ardhurave totale. Është karakteristikë se, ndryshimi nuk ndodhi për shkak të ndryshimit në politikën zyrtare, por më tepër si rezultat i ndryshimeve të vogla të sektorit të burokracisë qendrore, e cila do të dëshironte të kishte kontroll të rreptë mbi strukturën e qeverisë lokale përsa i takon shpenzimeve. Nga pikëpamja e pritshmërive të autorëve të reformave të decentralizimit polak, pjesa e kësaj kategorie të ardhurash në buxhetin e qarkut dhe atë rajonal, është e mjerueshme, pikërisht 10%. Edhe pse rregulloret aktuale mbi të ardhurat e këtyre qeverive, konsiderohen si të përkohshme, kjo periudhë filloi në vitin 1999 dhe ka shumë të ngjarë të vazhdojë gjatë vitit 2002, e ndoshta edhe më gjatë.

#### **4.4.3 Grantet specifike për investimet e qeverisë lokale**

Ky lloj granti, rregullohet hollësisht në legjislacionin e pushtetit lokal, edhe pse kriteret e alokimit janë ende larg transparencës. Grantet për investime shpërndahen nga *wojewoda* (gubernatori rajonal) pasi të konsultohet me këshillin e zgjedhur rajonal (*sejmik wojewodzki*). Alokimi midis *rajoneve* dhe midis sektorëve të gjerë të klasifikimit buxhetor, është vendosur në buxhetin shtetëror, vjetor. Kriteret për shpërndarjen e këtij lloji granti, nuk janë as të qëndrueshme dhe as të qarta. Normalisht, grantet e investimeve nuk mund të kalojnë 50 përqind të shpenzimeve të investimeve totale, edhe pse ka disa përjashtime nga ky rregull (*për shembull*, nëse të ardhurat *gmina* janë më të ulëta se 60 përqind të mesatares kombëtare ose në qoftë se *gmina* ndodhet në një rajon sipas listës së rajoneve të ndërtuar sipas papunësia strukturore apo faktit që tokat e trashëguara ishin përdorur më parë nga ushtria sovjetike. Në këto raste granti i investimeve mund të jetë deri në 75 përqind të koston së investimit total). Që nga viti 2001 (në disa raste viti 2002), grantet e investimeve mund të shkojnë vetëm për investime specifike sipas strategjisë së zhvillimit rajonal dhe ku ato janë të lidhura me qëllimet e formuluar në bazë të kontratës rajonale (nënshkruar ndërmjet vetë-qeverisjeve rajonale dhe atyre qendrore).

Përkundër përpjekjeve për të standartizuar dhe për të qartësuar kriteret e alokimit, ende ky proces varet shumë nga vendimi individual, i guvernatorëve. Nuk ekziston ende një konsensus mbi përdorimin e kriterëve kryesore. Deri në çfarë mase duhet të alokohen grantet e kapitaleve të bazuar në efikasitetin historik dhe parashikimin e investimeve individuale të qeverisë lokale? Duhet të jetë e alokuar më parë dhe më pjesa më kryesore tek lokalitetet me infrastrukturën të varfër dhe që kanë nevojë për investime më të mëdha? Apo ndoshta duhet të shpërndahen sipas frymëve ose metodave të tjera të ngjashme? Në rrethana të tilla, si dikush mund të imagjinohet, është shumë e vështirë për të gjetur dicka të qarta në modelin e alokimit.

Nuk ekziston lidhje domethënëse midis granteve kapitale, pasurisë së komuniteteve dhe njesive të qeverisjes lokale, rrjedhimisht, shpërndarja nuk ka efekte, apo pasoja të njejta, të barabarta. Përjashtimi i vetëm për këtë vëzhgim, është se kemi të bëjmë me një zgjedhje të vogël dhe të pasur, të qeverive vendore (10 përqind me ardhurat e tyre më të larta, për frymë) marrin grante kapitale më shpesh se të tjerët. Gjithashtu për shembull: nuk ndodh që rajonet e varfëra të marrin më shumë apo më pak (për frymë) grante kapitale, megjithatë edhe shpërndarja rajonale nuk është e njejte. Kjo shpërndarje paraqitet shpesh kaotike. Vështirë të arrihet që kriteret efikente të jenë më të rëndësishmit, përderi sa nuk ka metodologji të miratuar për vlerësimin e efekteve

ekonomike të investimeve të kryera. Metodat e analizës kosto-perfitim (siç është ajo e vlerës neto aktuale, NPV dhe vlera e kthimit të investimit) nuk janë shumë të njohura dhe përdoren shumë rrallë në planifikimin e investimeve.

Një studim i kryer në vitin 1998 (Marcou) përshkruan përpjekjet për standartizimin e kriterëve për shpërndarjen e granteve për ujë dhe kanalizime (bazuar më së shumti në kriterin e nevojës) dhe sugjeron që grantet shtetërore për investime, mund të përqëndrohen më së shumti në ata sektorë të cilat nuk marin mbështetje të veçante, speciale, në formë të kredive të buta apo ndonjëherë edhe grante nga Fondi i Mbrojtjes së Mjedisit apo Fondi Kombëtar i Strehimit. Marrja e kredive të tilla të subvencionuara ka ndodhur mjaft shpesh dhe në vitet 1997-1998, ato janë përdorur nga mbi 70 përqind të të gjitha qeverive komunale (shih Swianiewicz dhe Dziemianowicz 1999).

Ishte sugjeruar, pra, se grantet kapitale të qeverisë qendrore, duhet të koncentrohen në sektorët në të cilin investimet janë financuar vetëm nga të ardhurat e veta lokale, ose nga huamarrja tregtare, si p.sh. për sistemet e transportit dhe arsimit (sektorët më të mëdha të qeverisjes vendore, jashtë sferës së veprimtarisë së fondeve të përmendur më parë). Megjithatë, kjo ide, nuk është zbatuar dhe nuk ka përpjekje për të arritur që standardizimi i kriterëve të jetë i suksesshëm. Në fillim të dekadës së fundit, grantet kapitale ishin shumë më të rëndësishëm sesa grantet për shpenzimet aktuale dhe autorët e reformës supozuan ato se do të jenë kryesorët (dhe me përjashtime të kufizuara, të vetmit) në llojin e grantit specifik, që përfaqëson rreth 1 përqind të totalit të të ardhurave komunale në vitin 1991 dhe rreth 3 përqind në vitin 1994).

Zhvillimet e fundit gjithsesi e kanë sfiduar këtë supozim. Gjatë viteve të fundit, grantet kapitale për qeveritë komunale janë ulur si në terma absolute dhe relative. Në vitin 2000, ata ishin më pak se gjysma e granteve për shpenzimet për funksionet e veta (shih Shtojcën). Natyra e detyrave të qeverive rajonale dhe varësia e rajonit nga grantet ndër-qeveritare rezultoi në një proporcion të lartë të granteve kapitale në të ardhurat e rajoneve (në vitin 2000 mbi 20 përqind). Në mes të dekadës së fundit, pjesa e granteve kapitale të qeverisë qendrore, në investimet totale të qeverisë komunale ishte nën 20 përqind. Megjithatë, kohët e fundit, ajo ka rënë. Në vitin 2000, ajo ishte në mes të 10 përqind (për qeveritë lokale, urbane) dhe 12 përqind (për zonat rurale). Ato mbeten ende burimi kryesor i investimeve kapitale - më shumë se gjysma në qarqe dhe mbi 80 përqind në rajone.

#### **4.5 Roli i Granteve barazuese**

Granti barazues për qeveritë vendore në Poloni, është një element i sistemit të granteve me qëllim të përgjithshëm dhe është përshkruar në nenin 3. Ajo është financuar në një shkallë të madhe nga buxheti qëndror, megjithëse në rastin e qeverive komunale, ekziston edhe një kontribut modest nga autoritetet lokale. Në vitin 1998 një kontribut i tillë barazues u pagua nga 77.3 përqind e qeverive lokale që paguan një total prej mbi 106 million zloty polake (rreth 26.5 milion dollarë). Në vitin 2000, numri i kontribuesve lokalë u ul në 70 përqind dhe shuma e paguar u rrit në 129 milion zloty, i cili në çmime konstante përfaqëson një rritje prej 2 përqind. Mirëpo ky kontribut përbënte vetëm 7 përqind të pjesës bazë të përgjithshme të grantit me qëllim për qeveritë *gmina* (siç

shpjegohet në seksionin 3 granti barazues është një pjesë themelore të grantit të përgjithshëm; statistikën në dispozicion nuk do të lejojnë një ndarje të shumës së shpenzuar për barazinë dhe pjesa tjetër e pjesës themelore). Në qeveritë komunale, pjesa themelore e grantit barazues me qëllim të përgjithshëm përbën 0,5 për qind të të ardhurave totale në qytete të një qarku (këto qytete janë zakonisht relativisht te panjohura, kështu që granti barazues i tyre është shumë e ulët) dhe 5.1 për qind të të ardhurave totale në komunat tjera (2000 të dhëna).

Gjithashtu, në rastin e qarkut dhe qeverive rajonale ndarja e granteve barazuese në të ardhurat totale nuk është shumë e lartë (2,7 për qind dhe 6,2 për qind, respektivisht). Ai është i ulët, pavarësisht nga shkalla shumë e lartë e barazisë në qarqet dhe rajonet, siç përshkruhet në nenin 3. Kjo mund të shpjegohet me një përqindje shumë të ulët e të ardhurave të veta dhe të përbashkëta në qarkun dhe buxhetet e qeverive rajonale. Nuk ka asnjë mekanizëm barazie për të ardhurat e përbashkëta të pranuar nga nën-qeveritë kombëtare në Poloni. Pjesa e taksave mbi të ardhurat personale dhe atyre të korporatave, janë marrë nga vendet e banuara të çdo territori, ku ata janë mbledhur dhe ku nuk ka mekanizëm rishpërndarje. Një mekanizëm i tillë përdoret për aksione komunale të tatimit mbi të ardhurat personale, por pas disa diskutimeve dhe protestave nga komunat rurale (të cilët ishin humbësit kryesor nëse fermerët në Poloni nuk tatonen) ishte hequr disa vite më parë.

Në vitet '90, ky sistem i përkohshëm rishpërndarje, nuk ishte futur në mbështetje të lokaliteteve të varfëra, por (për shkak të vështirësive teknike të administratës tatimore) për shpërndarjen e aksioneve sipas të ardhurave të vendosur për taksapaguesit e banimit. Megjithatë, kjo zgjidhje teknike u pa si një mekanizëm politik që ishte shumë e vështirë të hidhnin. Sistemi barazues në Poloni është para së gjithash një barazim i të ardhurave. Granti i transferimit jep një formulë që përmban vetëm të dhënat mbi të ardhurat, pa asnjë përpjekje për të marrë në konsideratë ndryshimin në nevojat e shpenzimeve. Megjithatë, ekzistojnë disa elemente të shpenzimeve që janë në pjesë të tjera të sistemit të granteve. Më e drejtpërdrejtë është në pjesën e grantit bazë të komunave të cilat është e varur nga madhësia e popullatës. Numrit të banorëve i është dhënë një peshë e ndryshme në varësi të kategorisë së madhësisë, të paraqitura si në seksionin 3. Ky sistem me koeficient është i bazuar në supozimin se qytetet e mëdha ofrojnë më shumë shërbime dhe për këtë arsye kanë nevoja më të mëdha të shpenzimeve.

Përveç kësaj, sistemi i merr parasysh se qeveritë më të vogla lokale (në sistemin polak, ato me popullsi nën 5.000) mund të kenë kosto më të lartë për njësi për shumë shërbime. Ky sistem sigurisht reflekton të vërteten, por në një mënyrë shumë të papërpunuar. Para së gjithash, peshat janë bazuar në intuitë më tepër se sa në analizën e të dhënave të sakta. Së dyti, ndryshimi real i nevojave normalisht varet më shumë nga funksioni i komunës dhe roli në sistemin zgjidhje se sa në madhësinë e vetë popullsisë. Për shembull, shpenzimet e nevojat e 60.000 qyteteve të vendosura në periferi të Varshavës janë të ndryshme nga ato të një qyteti të një madhësie të ngjashme i cili është një kryeqytet rajonal. Megjithatë, edhe më të rëndësishme janë rastet ku zgjidhja e përshkruar më lartë ka kuptim vetëm simbolik. Shumica e pjesës themelore të grantit të përgjithshëm është e shpërndarë me anë të formulës së barazisë, dhe shumica që merr në

konsideratë nevojat e shpenzimeve (falë formulës së ponderuar të popullatës) është jashtëzakonisht e vogël. Kjo ilustron edhe nga fakti se në vitin 2000, qytetet me statusin e qarkut (e cila nuk do të marrin grante barazie) përbënin vetëm më pak se 1 për qind të shumës së përgjithshme të grantit. Në 12 qytetet më të mëdha (që janë anëtarë të Bashkimit të Qyteteve Metropolitane) kjo përqindje ishte edhe më e vogël, 0.4 për qind (Sëianieëicz 2001). Në fakt, analiza e kryer në vende të ndryshme tregon disa faktorë që thonë se në qytetet e mëdha duhet të ketë shpenzime më të larta: Këta faktorë përfshijnë:

- **një numër në rritje të konsumatorëve të shërbimit** - disa shërbime janë të parashikuara jo vetëm për banorët e qyteteve, por edhe për rrethinat dhe rajonet përreth;
- **kostot e larta njësi për shkak të:**
  - kostot e larta të punës,
  - kostot e larta të pronës (për shembull kosto më të larta të disa investimeve infrastrukturore për të cilat qyteti duhet të blerë parcela të tokës),
  - **kostot më të mëdha** - në lidhje me dendësi të lartë të popullsisë dhe koncentrimi i problemeve specifike të tilla si mbrojtja e mjedisit dhe të transportit;
  - përqendrimi i problemeve (të tilla si krimi, droga, etj) në lidhje me tiparet sociologjike e qyteteve të mëdha - kjo nënkupton shpenzime më të mëdha për plotësimin e nevojave për shërbime të tilla si të mirëqenies sociale dhe të sigurisë publike.

Kujdesi për të pastrehët, siguria për sportet ose ngjarjet e mëdha kulturore (të tilla si koncerte) janë shembuj që ka nevojë më të madhe. Këta faktorë, zbatohen gjithashtu për qytete të mëdha polake, edhe pse ato nuk janë reflektuar në mënyrë të saktë në formulën e grantit. Shembulli i dytë, merr parasysh nevojat e shpenzimeve, që lidhen me formulën e "subvencionimit të rrugës", e cila është një pjesë e grantit të përgjithshëm për qëllimin e qarkut dhe qeverive rajonale. Siç është theksuar më lart, kjo pjesë e grantit, është e lidhur me të hyrat nga tatimi i akcizës në karburante dhe shpërndarja e saj është e lidhur me gjatësinë e rrugëve, intensitetin e trafikut dhe nevojat e posaçme, në lidhje me trafikun pranë kufijve kombëtar.

Rasti i tretë, në të cilin ka një përpjekje për të marrë në konsideratë variacione në nevojat e shpenzimeve është formula për alokimin e subvencionimit të arsimit. Peshat (diskutuar në detaje në seksionin 3, përpiqen të reflektojnë ndryshime në nevojat e shpenzimeve etj. Faktori më i rëndësishëm në formulën e tretë ka dhënë përpjestime më të larta të nxënësve në shkollat rurale, të cilat përpiqen të reflektojnë kosto më të larta për njësi në shkollat më të vogla, me klasa të vogla, nevojën e transportit të nxënësve për shkollë të lartë dhe një raport nxënës/mësues të lartë. Kjo peshë, ka qenë e bazuar në një analizë të kujdesshme statistikore të shpenzimeve aktuale. Problemi, është se koeficienti për qeveritë lokale rurale, nuk bën dallim mes shkollave rurale në zonat e largëta me dendësi popullore të ulët dhe shkollave në periferi të qyteteve të mëdha, të cilat janë rurale vetëm zyrtarisht (nga karakteristikat e bashkësisë lokale). Ka plane për të korigjuar këtë pengesë në të ardhmen. Gjithashtu konsideratat e faktorëve të tjerë (të tilla si, pesha të veçanta për shkollat e pakicave kombëtare, nxënësit me të meta, dhe lloje të veçanta të arsimit profesional), janë përpjekje relativisht të suksesshme, për të reflektuar ndryshime

në nevoja, edhe pse në mënyrë indirekte, ata ndihmojnë për të mos ballancuar të ardhurat, por ka nevojë për shpenzime.

## 4.6 Pagesa e Granteve

### 4.6.1 Grantet Përgjithshme

Për shkak se grantet e përgjithshme, përbëjnë një pjesë mjaft të konsiderueshme të buxheteve lokale, njësitë e qeverisjes lokale, duhet të dinë të presin vitin e ardhshëm, në mënyrë që të përfshijnë të ardhurat në buxhetet e tyre. Sipas ligjit, çdo njësi e qeverisjes lokale, duhet të marrë informacion më parë për shumat e çdo pjese te grantit të përgjithshëm përpara 15 tetorit të vitit të kaluar. Përgjashtimi i vetëm është pjesa e kompensimit të informacionit të grantit me qëllim të përgjithshëm, i cili dërgohet dy javë pas publikimit të Aktit të buxhetit vjetor. Shuma fikse e pjesëve individuale të grantit të përgjithshëm duhet të transferohet në njësitë e qeverisjes lokale në bllok dhe në raste të veçanta ajo transferohet në këste mujore.

Nëse ndonjë pjesë e grantit të përgjithshëm, është dërguar më vonë se specifikimi nga ligji, shteti duhet të paguajë interes mbi tatimin e pashlyer.

### 4.6.2. Grantet specifike

Për sa kohë grantet specifike janë problematike, rregullat janë të njëjta për të gjitha nivelet e pushtetit lokal, pra:

- Në shumicën e rasteve grantet specifike janë dërguar për qeveritë lokale nga guvernatori rajonal (*wojewoda*), e në raste të veçanta, direkt nga Ministria;
- Në qoftë se ne lidhje me sasinë e një granti për një detyrë të deleguar, ose kohën e pagesës se saj ka lindur një problem, pushteti lokal ka të drejtë të hedhi shtetin në gjyq.

Nga sa mësipër duket se, për të siguruar një shkallë më të lartë të sigurisë për qeverisjen lokale, në lidhje me grantet specifike që merren. Akti, përcakton se shuma e grantit specifik për detyrat e tanishme mund të ndryshohet (përmes ndryshimit në ligjin vjetor të buxhetit) deri në 15 nëntor dhe në grante për funksionet e veta deri në 30 nëntor. Për më tepër, vendimi për sigurimin e grantit specifik në të ardhurat lokale nuk është një bazë e mjaftueshme për proceset gjyqësore, kur shuma nuk është paguar. Në të vërtetë, ka disa shembuj të njohur të qeverive lokale, të cilat kanë marrë premtimin e një granti për investime kapitale, por kanë humbur raste në gjykatë, e në rastet kur nuk kishin marrë fondet e tyre, ata u përpoqën të padisin qeverinë qëndrore.

## 4.7 Rivlerësimi i Mekanizmit të Grantit

Elementet e vlerësimit tonë të sistemit të granteve në Poloni, janë formuluar më lart në diskutimin tonë të elementeve të grantit individual. Në këtë seksion, ne, do të përqipemi të përmbledhim argumentet kryesore, duke përcaktuar: pikat e forta dhe dobësitë e sistemit të tanishëm. Nga studimi i kryer, në këtë seksion mund të shihet se, lista e dobësive është më e gjatë se ajo e pikave të forta. Megjithatë, kjo pikë e thjeshtë matematikore në të parë, mund të jetë çorientuese. Ne, jemi të bindur se pikat e forta të cilat janë të radhitura më poshtë, kanë peshë më të madhe dhe, në dritën e komenteve

kritike, shumë specifike dhe nevojës për përmirësime, sistemi i granteve që ka arritur ndërtohet gjatë reformës së decentralizimit në Poloni, është mjaft i strukturuar mirë dhe përmban disa elemente që janë të denjë për t'u mbajtur.

### **Avantazhet**

Qëllimi i përgjithshëm i alokimit të granteve, është i bazuar në një formulë e cila varet nga kriteret objektive dhe lehtësisht të matshme. Prandaj, sistemi nuk është i ndikuar as nga vendimet subjektive e burokratëve e as nga anakronizmat politikë. Kjo, ndihmon për të ndërtuar me të vërtetë dhe jo thjesht, një autonomi deklarative, të politikave lokale.

"Byreku" i ndarjes së shumës së grantit të përgjithshëm, është saksionuar në Aktin mbi të Ardhurat e Qeverisjes Lokale. Si rrjedhojë, qëllimi i grantit të përgjithshëm nuk është temë e diskutimit politik gjatë përgatitjes dhe votimit të tij në Ligjin e buxhetit vjetor. Qeveria qendrore nuk mund të manipulojë madhësinë e grantit të përgjithshëm në funksion të problemeve ciklike të buxhetit qendror. Ndryshimet e bëra gjatë këtyre viteve, kanë pasur një kuptim disi anësorë. Së bashku me pikën e mëparshme, kjo siguron stabilitet në financat lokale dhe lejon për parashikimin afatgjatë financiar nga qeveritë lokale.

### **Disavantazhet**

Marrëdhëniet ndërmjet formulës së ndarjes dhe nevojave për shpenzime, nuk është mjaft e afërt (edhe pse duhet thënë se nuk ekziston një gjykim i drejtë). Mospërfilljet praktike të nevojave të shpenzimeve në qytetet e mëdha, është një shembull i mirë i kësaj dukurie. Edhe në përcaktimin e statusit "të popullsisë ponderuar", merret parasysh caktimi i një (shumë të vogël) pjese të grantit me qëllim të përgjithshëm, por ende kjo nuk është aplikuar në mënyrë konsistente. Nuk ka argumente racionale, në lidhje me faktin se, pse e njëjta formulë e ponderuar me popullatën nuk duhet të zbatohet për të përcaktuar të drejtën e një granti të barazvlefshëm ose për të përcaktuar kontributet e qeverive lokale.

Pikat e forta të përshkruara më lart, janë të lidhura me grantin me qëllim të përgjithshëm, ndërsa shumica e dobësive të saj mund të identifikohet dhe në transferta me qëllim të veçantë. Shuma e përgjithshme e tyre nuk është përcaktuar me ligj, gjë që i bën të prekshme proceset e buxhetit vjetor të shtetit. Kriteret për alokimin e granteve të veçantë, janë shumë më pak të qartë (me disa përjashtime, të tilla si mbështetje për përfituesit strehim të paguar nga qeveritë lokale). Mungesa e kriterëve të qarta, të çon në vendimet subjektive dhe ndonjëherë mund të reflektohet në klientelizmin politik, etj. Nuk ka asnjë dyshim se, miratimi i kriterëve të qarta dhe të mprehta, si në rastin e granteve specifike (sidomos ato të lidhura me investimet kapitale) është shumë më e vështirë se sa në rastin e granteve me qëllim të përgjithshëm.

Është gjithashtu e vështirë, të përcaktohet një shembull ideal, i një vendi ku një sistem i tillë ekziston me të vërtetë. Por, duket se ka ende shumë për të bërë në Poloni, për të shkuar drejt drejtimit të një sistemi më transparent dhe të drejtë. Struktura e të ardhurave të qeverisjes lokale në përgjithësi dhe e granteve të veçanti, është përkeqësuar gradualisht gjatë dekadave të fundit. Së pari, përqindja e të ardhurave të veta në buxhetet totale të qeverive komunale, gradualisht ka qenë në rënie (ndërkohë që përqindja e transfertave shtetërore është rritur) dhe në nivel rajonal, është shumë e ulët. Së dyti, faktor negativ në strukturën e transfertave, është rritja graduale e granteve me qëllim



specifik. Në kundërshtim me supozimet fillestare të reformave, grantet specifike po shërbejnë gjithnjë e më pak si një instrument për të mbështetur nevojat specifike të investimeve dhe gjithnjë e më shumë po shndërrohen në një element për financimin e detyrave aktuale të qeverive lokale. Kjo prespektive është tepër e dukshme në nivelin e qarkut, por trendi negativ mund të shihet edhe në nivelin komunal.

Përshkrimet dhe vlerësimet e sistemit të granteve, nuk mund të ndahen plotësisht nga pamja e përgjithshme e sistemit financiar të qeverisjes lokale. Në Poloni, ka një dallim të qartë midis rrugëve (komunale). Autoritetet financohen për kontrollin e qarkut dhe të qeverive rajonale.

Pjesa e parë mund të jetë e karakterizuar nga një pjesë relativisht e lartë e të ardhurave të tyre, duke pasur autonomi të konsiderueshme fiskale dhe një rol të rëndësishëm në Financën Publike. Edhe pse qeveritë ushtrojnë në mënyrë financiare, kjo do të kërkonte disa ndryshime (disa prej tyre, ato që lidhen me sistemin e granteve, janë diskutuar në seksionet e mëparshme), në kuadrin kryesor të sistemit të tanishëm, por edhe në kuadrin kryesor të sistemit të granteve. Një proporcion i madh i granteve të tilla, janë të veçanta dhe janë të bazuara në kriteret që nuk janë krejtësisht të qarta. Sistemi i qarkut dhe rajoneve financiare ka nevojë të madhe për ndryshime të konsiderueshme të sistemit të granteve.

## Referenca

- Bramley, G. (1990) *Equalisation Grants and Local Expenditure Needs*, Avebury.
- Chandler M.W.S. (2001) "The Determination of Municipal Budget Incomes in Lithuania", Artikull i prezantuar në Annual NISPACEE Conference, Riga, Prill, 2001.
- Czekaj, M. (1999) "Zmiany w sytuacji finansowej miasta Szczecina na tle procesu decentralizacji" ["Changes in the Financial Situation of the City of Szczecin and the Process of Decentralisation"], Artikull i prezantuar në konferencë SRGG, Zakopane, 14–16 Tetor 1999.
- Ćwikła, M. (2001) *Finansowanie oświaty przez samorządy w Polsce* [Financing education by local governments in Poland], M.A. Thesis, Institute of Economics, Catholic University of Lublin.
- King, D.S. (1984) *Fiscal Tiers: the Economy of Multi-Level Government*, London, Allen & Unwin.
- Kowalczyk, A. (2000) "Local Government in Poland", [in: ] T. Horvath (ed.) *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Budapest, LGIS/OSI.
- "Limitation of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants" (1998), *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 65, Strasbourg: Council of Europe.
- Marcou, G. (ed.) (1998) *Financing Municipal Investments*, Warszawa: Municipal Development Agency.
- Page C. Goldsmith M. (eds.) (1987) *Central & Local Government Relations*, London: Sage.
- Swianiewicz P. (1996) *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych w Polsce* [Variation of Local Government Financial Policies in Poland], Gdańsk-Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Swianiewicz P. (2001) “Czy wielkie miasta są bogate?” [“Are Big Cities Rich?”], *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 4.

Swianiewicz P. Dziemianowicz W. (1999) *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998 – 99* [Investment Attractiveness of Polish Cities 1998 – 99], Gdańsk-Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

## Aneks

**Tabela 1. Roli i financave te qeverisjes lokale ne ekonomine kombetare– Shpenzimet e qeverisjes lokale dhe shenzimet epr investime si pjese e tyre. ( ne %)**

Vitet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Shp buxhetore Total	16,3	15,2	16,7	18,9	19	24,6	25,3	27,9	38,0	39,8
PBB	5,5	5,6	6,2	7,1	6,9	8,1	8,6	8,6	10,5	11,0
Investimet Total	6,9	7,5	9,7	9,9	9,8	10,6	10,5	9,4	9,7	9,7
Investimet Publike	na	na	na	na	17,6	19,6	22,6	22,4	25,8	na
Investimet nga Buxheti	42,6	43,6	49,9	52,0	53,5	53,7	55,5	53,3	62,5	64,0

Burimi: Ministria e Financave, Statistika te vet-qeverisjes, 1991 – 2000

**Tabela 2. Përqindja e struktures se te ardhurave te gmina (bashkive)– ecuria ne vite**

Vitet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
te ardhura te vetat	45,52	47,31	46,49	40,32	40,07	34,80	35,27	33,46	32,80	33,20
taksa mbi pronen	15,30	16,36	14,80	13,43	14,14	11,40	11,20	11,35	11,49	11,79
taksa per bujqesine	3,92	2,70	3,85	2,82	2,60	2,17	1,97	1,76	1,48	1,28
taksa e pulles	4,61	5,27	5,04	4,02	3,74	3,39	3,28	3,35	3,99	3,54
Taksa te ndara	28,95	22,17	25,38	23,10	23,09	24,49	24,20	24,71	18,20	16,46
TAP	na	19,59	21,76	20,63	20,74	22,67	22,42	23,02	16,68	14,88
TAD	na	2,59	3,62	2,47	2,35	1,82	1,78	1,68	1,52	1,59
Subvencioni total	13,53	1,74	11,43	14,93	15,22	25,33	24,15	25,44	32,09	32,78
Grante specifike	12,00	18,78	16,71	21,65	20,58	13,86	14,13	14,25	14,51	15,10
te ardhura te tjera	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	1,52	2,26	2,14	2,40	2,46

Burimi: Ministria e Financave, Statistika te vet-qeverisjes, 1991 – 2000

Shenim: per vitet 1999 dhe 2000 jane perfshire qytetet me status *powiat*

**Tabela 3 Struktura e granteve ne bashkite (gmina) (si përqindje te totalit te te ardhurave)**

	1991	1994	1998	2000
Subvencioni i pergjithshem	13,53	14,93	25,44	32,78
pjese per arsimin	?	11,2		25,3
pjese per ekualizimin	?	3,73		3,32
pjese per infrastrukturen rrugore	0	0	0	1,07
pjese e kompensimit	0	0	0	3,09
Grante Specifike grants per funksione te deleguara	10,5	17,9	7,7	9,8
Grante Specifike per funksionet korrente te veta	0,3	0,4	3,3	3,7
Grante Specifike per investime	1,1	3,3	3,3	2,0

**1A. Struktura e granteve ne qytetet me statusin county**

	1991	1994	1998	2000
Subvencioni i pergjithshem	na	14,7	18,4	31,2
pjesa per arsimin	na	12,8		25,6
pjesa per ekualizimin	na	1,9		0,5
pjesa per infrastrukturen rrugore	na	0	0	2,89
pjesa e kompensimit	na	0	0	2,21
Grante Specifike grants per funksione te deleguara	na	29,3	5,8	14
Grante Specifike per funksionet korrente te veta	na	0,3	3,9	4,3
Grante Specifike per investime	na	2,2	3,4	1,9

**1B. Struktura e Granteve ne bashkite (gmina) e tjera**

	1991	1994	1998	2000
Subvencioni i pergjithshem	na	15,2	28,5	33,7
pjesa per arsimin	na	10,5		25
pjesa per ekualizimin	na	4,7		5,1
pjesa e kompensimit	na	0	0	3,6
Grante Specifike grants per funksione te deleguara	na	11,9	8,7	7,1
Grante Specifike per funksionet korrente te veta	na	0,4	3,1	3,3
Grante Specifike per investime	na	3,9	3,3	2,1

**Burimi:** Ministria e Financave, Statistika te vet-qeverisjes, 1991 – 2000

**Tabela 4.** Struktura e Granteve ne qeverisjet county dhe ato rajonale (si perqindje e totalit te te ardhurave) ne vitin 2000

	Countit	Rajone
Subvencioni i pergjithshem	47,7	37,8
pjesa per arsimin	37,35	11,45
pjesa per ekualizimin	2,66	6,15
pjesa per infrastrukturen rrugore	7,69	20,2
Grante Specifike grants per funksione te deleguara	25,52	3,1
Grante Specifike per funksionet korrente te veta	13,34	14,71
Grante Specifike per investime	4,84	23,54

**Burimi:** Ministria e Financave, Statistika te vet-qeverisjes, 1991 – 2000

**Shenim:** Countit pa qytetet me status county

## 5. Roli i obligacioneve komunale si një burim i pagueshëm për të financuar njësitë territoriale vetë-qeverisëse

*Maria Jastrzebska\**

Në fund të viteve 1980, pak kohë përpara fillimit të periudhës së tranzicionit, operonin dy nivele të administratës publike (lokale dhe rajonale), por të dyja të kontrolluara nga shteti. Sistemi, konsiderohej si shumë i centralizuar dhe i kushtueshëm dhe nga ana tjetër nuk ishte as efikas dhe as krijues, për përfaqësuesit lokal dhe rajonal.

Procesi i tranzicionit politik dhe ekonomik, që filloi në vitin 1989, ishte një sfidë e madhe për rilindjen e autonomisë lokale. Një prej qëllimeve strategjike të reformës së qeverisjes lokale në vitin 1990, ishte zbatimi i decentralizimit të pushtetit të shtetit. Për ta bërë këtë, kërkohet ndërtimi i bazës materiale dhe financiare për autonominë e njësitë të vet-qeverisjes territoriale (NJVT). Pritej, që njësitë e sapo formuara të vetë-qeverisjes territoriale - komunat (*gminy*) do të zvogëlonin burokracinë dhe do të ulinin kostot e administratës publike. Atyre që u përfshinë në procesin e ofrimit të shërbimeve për shoqëritë lokale ju ishte dhënë e drejta për të ndikuar këtë proces.

Raundi i dytë i reformave të vetëqeverisjes territoriale në Poloni filloi në vitin 1999, kur u krijuan dy nivelet shtesë të NJVT. Këto janë tre tipet e njësitë të vetë-qeverisjes territoriale - në nivelin bazë, komuna (*gmina*), në nivelin e ndërmjetëm, distrikti (*Miasto na praëach powiatu* - një qytet me status *powiat* dhe *powiat-et*), ndërsa në nivelin më të lartë të vetë-qeverisjes territoriale ishin voivodship (*województëo*). Ndarja e NJVT-ve, sipas modelit të paraqitur më lart, rezultoi nga kriteret e bazuara në detyra, që do të thotë se nuk ka varësi mes NJVT-ve (dmth. komuna nuk është e varur nga distrikti ose voivodship-i, dhe në mënyrë të ngjashme distrikti nuk është e varur nga voivodship-i). Komuna dhe distrikti janë njësi të qeverisjes vendore dhe voivodship-et janë njësi të qeverisjes rajonale. Në Poloni, këto njësi janë gjithashtu edhe njësi të ndarjes së re administrative të vendit. Gjatë periudhës 1999 - 2001 kishte 2,425 komuna, 373 distrikte (65 qytete me status *powiat* dhe 308 *powiat-e*) dhe 16 voivodships. Megjithatë, në vitin 2002 ndarja territoriale pësoi ndryshime, që do të thotë se tani ka 2,425 komuna, 380 rrethe (65 qytete me status *powiat* dhe 315 *powiat-e*) dhe 16 voivodships.

Futja në vitin 1999 e niveleve të tjera të NJVT, nuk e ka zgjidhur problemin e decentralizimit të financave publike, i cili vazhdon të mbetet ende. Gjatë periudhës 1999 - 2001, mund të shohim se pjesa e buxhetit të shtetit në strukturën e të ardhurave totale të sektorit publik financiar, është ende rreth 50 përqind, që do të thotë se niveli i centralizimit në financat publike, është në një nivel relativisht të lartë (shih tabelën 1). Për më tepër, fondet e kushtëzuara dhe fondet për kujdesin shëndetësor, menaxhojnë më shumë se 30 përqind të këtyre të ardhurave. Kështu, që në fakt, niveli qëndror mbledh më shumë se 80 përqind të të ardhurave totale të sektorit të financave publike. Rrjedhimisht, qeveritë lokale dhe ato rajonale, janë në gjendje për të menaxhuar vetë, vetëm rreth 16 përqind të këtyre të ardhurave. Situata është e ndryshme në rastin e shpenzimeve të sektorit, të financave publike.

---

\* Universiteti i Gdanskut, Gdansk, Poloni

**Tabela 1**

Struktura e të ardhurave dhe shpenzimeve të sektorit të financave publike në Poloni  
Gjatë periudhës 1998 – 2001, në %

SPECIFIKIME	PJESA NË % NË TË ARDHURAT TOTALE TË SEKTORIT TË FINANCEVE PUBLIKE				PJESA NË % NË TË SHPENZIMET TOTALE TË SEKTORIT TË FINANCEVE PUBLIKE			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Buxheti i Shtetit	55.6	49.6	50.4	48.3	39.1	28.0	27.5	24.5
Buxhetet lokale dhe rajonale	12.2	11.7	11.8	11.2	15.5	20.6	22.4	22.7
Fondet me qëllim	25.9	26.8	25.8	24.5	38.6	37.8	36.9	36.3
Funds të kujdesit për shëndetin	---	6.7	7.0	8.2	---	7.7	7.6	7.9
Përtej ekonomisë buxhetore – niveli i shtetit	2.7	1.7	1.6	1.8	2.3	1.3	1.3	1.3
Përtej ekonomisë buxhetore – niveli lokal dhe rajonal	3.6	3.5	3.4	3.3	4.6	4.6	4.3	3.4
Njësi të tjera të sektorit të financave publike	n/a	n/a	n/a	2.7	n/a	n/a	n/a	3.9

*Burimi: Ministria e Financave të Polonisë.*

Buxheti i shtetit, shpenzon më shumë se 25 përqind të shpenzimeve totale të sektorit të financave publike, por buxhetet lokale dhe rajonale shpenzojnë më shumë se 20 përqind të këtyre shpenzimeve. Pra, pjesa në përqindje e qeverive lokale në strukturën e shpenzimeve të sektorit të financave publike, është më e lartë se pjesa në përqindje në strukturën e të ardhurave të sektorit të financave publike. Arsyja për këtë, është shumë e thjeshtë - NJVT i financojnë detyrat e tyre duke përdorur grante nga buxheti i shtetit. Por, në këtë mënyrë, ato janë shumë të varura nga niveli qendror. Për më tepër, nuk ka burime të mjaftueshme nga niveli i shtetit për të përmbushur të gjitha detyrat e tyre. Vlen të përmendet se transferet e përgjithshme nga buxheti i shtetit për fondet e qëllimshme, në varësi të shumës, janë pothuajse të njëjta me transfertat totale nga buxheti i shtetit për buxhetet lokale dhe rajonale.

**Tabela 2** Pjesa në përqindje e borxhit mesatar të NJVT ndaj të ardhura totale, gjatë periudhës 1999 – 2001

SPECIFIKIME	1999	2000	2001
Gminas	11.5	14.8	15.4
Qytete me status powiat	12.3	17.3	22.0
Powiat-e	0.6	3.0	3.7
Voivodships-e	0.7	2.8	6.4
NJVT mesatare	9.5	12.9	15.4

*Burimi: Ministria e Financave të Polonisë.*

Ushtrimi i detyrave staturore të NJVT (për shpenzimet korrente dhe për investimet), kërkon përdorimin e burimeve financiare të ripagueshme si huatë, kreditë, emëtimi i obligacioneve komunale dhe bonove. Në këtë mënyrë, fondet e mbledhura nga burime të

ripagueshme, në bazë të ligjit polak, mund të përdoren për të balancuar buxhetet lokale dhe rajonale. Mund të shihet se gjatë periudhës 1999 - 2001, pjesa e indeksit të borxhit mesatar të njërive vet-qeverisëse, territoriale, në të ardhurat e tyre totale, u rrit nga 9.5 përqind në vitin 1999, në 15.4 përqind në vitin 2001. Rritja më e dukshme u zhvillua në qytete me statusin powiat (shih tabelën 2). Njësitë e vet-qeverisjes shpenzojnë më shumë në investime se njësitë e tjera territoriale. Indeksi i pjesës së shpenzimeve për investime e NJVQ-ve, ra gjatë periudhës 1999 – 2001, nga 19 përqind në 17 përqind të shpenzimeve totale të NJVT. Pjesa e shpenzimeve për investime, në rastin e komunave për të njëjtën periudhë, është zvogëluar nga 22 përqind në 19 përqind të shpenzimeve të tyre totale dhe në rastet e qyteteve me status powiat-nga 18 përqind në 16 përqind. E njëjta situatë ekziston në voivodships - nga 31 përqind në 28 përqind, por në rastin e powiats, vërehet një rritje në volumin e shpenzimeve për investime - nga 6 përqind në 9 përqind. Numri në rritje i njërive vetë-qeverisëse territoriale me deficite buxhetore, gjatë periudhës 1999 – 2001, konfirmon gjithashtu se një pjesë shumë e rëndësishme e borxheve të sektorit të vet-qeverive lidhet me deficitet buxhetore dhe marrjen e fondeve për balancimin e buxheteve, nga burime të ripagueshme për financimin e NJVT. Fatmirësisht, situata ishte më e mirë në vitin 2001, sepse ka pasur një rënie në të gjitha nivelet e NJVT me deficite buxhetore (tabela 3).

**Tabela 3** Numri i NJVT me deficite buxhetore, suficite buxhetore dhe buxhete të balancuara, gjatë periudhës 1999 – 2001

SPECIFIKIME	1999				2000				2001			
	G	C	P	V	G	C	P	V	G	C	P	V
Numri i NJVT TSUs me deficite buxhetore	1332	43	43	14	1694	58	168	12	1415	49	94	11
Numri i NJVT me suficite buxhetore	1093	22	265	2	731	7	140	4	1010	16	214	5
Numri i NJVT me buxhet të balancuar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Vëreni:** G-gmina. C – qytet me status powiat. P – powiat. V – voivodship.

**Burimi:** Ministria e Financës së Polonisë.

Sipas strukturës së NJVT me deficite buxhetore, mund të shohim se në rastin e komunave në vitin 1999, 55 përqind e tyre i mbyllën buxhetet e tyre me deficit, në vitin 2000, 70 përqind, dhe në vitin 2001 - 58 përqind. Në rastin e qyteteve me status powiat, situata ishte shumë më serioze. Në vitin 1999, 66 përqind e tyre i mbyllën buxhetet e tyre me deficit, në vitin 2000 shifra ishte 89 përqind dhe në vitin 2001, 75 përqind. Në rastin e powiats në 1999, 14 përqind e tyre i mbyllën buxhetet me deficit, në vitin 2000 kjo shifër ishte 55 përqind dhe në vitin 2001, 70 përqind.

Në rastin e voivodships, në vitin 1999, 88 përqind e tyre i mbyllën buxhetet me deficit, në vitin 2000, 80 përqind dhe në vitin 2001, 70 përqind. Sipas strukturës së detyrimeve të NJVT, mund të shohim se në vend të parë, janë komunat me pjesë mbi 50

përqind të detyrimeve totale të NJVT. Vendi i dytë, i takon qyteteve me statusin e powiat sepse detyrimet e tyre janë të barabarta me mbi 40 përqind të totalit të detyrimeve të NJVT në Poloni. Në vendin e tretë, janë powiats (rreth 4 përqind) dhe në vendin e katërt janë voivodships (rreth 2 përqind). Zgjedhja e burimeve të pagueshme për financimin e NJVT, është bërë në lidhje me aftësinë e tyre të pagimit afatgjatë, nevojave të tyre dhe rezultateve të shpenzimeve. Njësitë lokale dhe rajonale të vetë-qeverisjes mund të zgjedhin të marrin hua dhe kredi – tregtare dhe jo-tregtare, ose të emëtojnë obligacione komunale ose bono komunale.

**Tabela 4** Struktura e borxhit të gminas gjatë periudhës 1995 – 1998 në %

SPECIFIKIME	1995	1996	1997	1998
Borxhi jo-tregtar	67.3	58.2	57.7	36.0
Obligacione	0.0	5.9	9.8	16.2
Kredi bankare	32.7	35.9	32.5	47.8

*Burimi: Ministria e Financeve të Polonisë.*

Gjatë periudhës 1999 – 2001, mund të shohim rolin në rritje të emëtimeve të letrave me vlerë, veçanërisht të obligacioneve komunale. Megjithatë, ato ende nuk janë burimi më i rëndësishëm i fondeve nga burime të pagueshme financimi të NJVT, duke marrë parasysh strukturën e borxheve të NJVT (shih tabelat 4 dhe 5). Vlera është mbi 5-7 përqind për gmina-t e borxhit të tyre total dhe 18-21 përqind për qytetet me status powiat. Disa powiats filluan të emëtojnë letra me vlerë në vitin 2000 dhe disa voivodships në vitin 2001. Vlera totale e borxhit shkoi nga 5 përqind në vitin 2000 në 20 përqind në vitin 2001 për powiats dhe për voivodships ajo ishte rreth 20 përqind. Për më tepër, kreditë dhe huatë, e dominojnë strukturën ku raporti ndaj borxhit të tyre total shkon në rreth 84-87 përqind për gmina-t, 75-76 përqind për qytetet me status powiat, 45-65 përqind për powiat-et dhe 70-75 përqind për voivodship-et.

Roli i kredive jo-komerciale dhe kredive në përgjithësi, është ulur, kështu që mund të mendojmë se tregu i obligacioneve bashkiake në Poloni, duhet të zgjerohet. Ky fakt konfirmohet edhe nga numri në rritje i emëtuesit e obligacioneve komunale në vitin 2001 (në vitin 2000, kishte 89 emëtues dhe në vitin 2001, kishte 146). Gjithashtu, mund të shohim se vlera e emëtimit të obligacioneve komunale, është rritur (në vitin 2001 krahasuar me vitin 2000, vlera e këtij treguesi ishte rreth 89.5 përqind), por ende nuk mund të themi se në Poloni ekziston një treg i vërtetë letrash me vlerë të komunave. Kjo pasi shumë pak NJVT kanë emëtuar obligacione komunale.

Ata ende nuk kanë informacion të mjaftueshëm, që të jenë të sigurt se obligacionet komunale janë një instrument financiar më i mirë për ta se huatë ose kreditë. Situata nuk është e njëjtë në të gjitha njësitë vetë-qeverisë territoriale, por në përgjithësi, ekzistojnë disa kritere për të zgjedhur burimin e drejtë të ripagueshëm të financimit të NJVT. Prandaj, është shumë e rëndësishme për të bërë një analizë krahasuese të avantazheve dhe të disavantazheve të huave, kredive, obligacioneve komunale dhe bonove.



**Tabela 5** Struktura e borxhit të NJVT gjatë periudhës 1999 – 2001 në%

SPECIFIKIME *	1999				2000				2001			
	G	C	P	V	G	C	P	V	G	C	P	V
Letra me vlerë (përfshirë obligacione komunale)	5.3	21.0	0.0	0.0	5.3	17.8	5.2	0.0	7.4	20.3	19.4	19.4
Kredi dhe hua	87.1	74.9	64.0	73.3	83.4	75.6	44.7	74.4	84.9	75.6	66.4	69.7
Deposita	1.4	0.9	9.5	0.0	2.5	1.6	2.3	0.4	0.7	0.3	1.7	0.3
Detyrime**	6.2	3.2	26.5	26.7	8.8	5.0	47.8	25.2	7.0	3.8	12.5	10.6

**Vërejtje:** \*G-gmina. C – qytete me status powiat. P – powiat. V – voivodship.

\*\*Detyrime: detyrimet tregtare. obligatory fi xed premiums for Social Insurance Fund and Work Fund.

**Burimi:** Ministria e Financave të Polonisë.

Pjesa e obligacioneve komunale, në tregun e letrave me vlerë të borxhit në Poloni, është rreth 10 përqind (shih Tabelën 6). Në përgjithësi, përfitueshmëria e obligacioneve bashkiake është më e lartë se përfitueshmëria e bonove të thesarit, thjesht për shkak së norma e interesit të obligacioneve komunale (interes i ndryshueshëm) bazohet në rentabilitetin e bonove të thesarit 52-javëshe, plus kjo vlerë rritet me një premium (bonus) nëse këto letra me vlerë mbahen për më shumë se një vit. Njësitë e vetë-qeverisjes territoriale, zakonisht emetojnë obligacione komunale duke përdorur metodat më të thjeshta dhe më të lira. Ky, është emetimi i ashtuquajtur i mbyllur, duke iu referuar më pak se 300 investitorëve (përtej tregut të këmbimit të aksioneve dhe tregut dytësor mbi-banak *over-the-counter* në Poloni – Tabela Qëndrore e Ofertave - TQO). Kjo, është arsyeja pse institucionet financiare janë investitorët më të rëndësishëm në tregun e obligacioneve komunale (sidomos bankat pasi ata rregullojnë dhe kryejnë emëtimin e obligacioneve komunale). Niveli i likuiditetit në tregun e obligacioneve komunale, është larg të qenit i kënaqëshm. Për më tepër, këto letra me vlerë emetohen për një periudhë relativisht të shkurtër kohe, krahasuar për shembull, për periudhën e emetimit të të njëta letrave me vlerë në SHBA, ose në disa vendet BE-së. Periudha mesatare e emetimit të obligacioneve komunale, është 5 vjet dhe vetëm pak NJVT disa emetuar obligacione për periudha më të gjatë - 8 ose 10 vjet. Struktura e emetimeve gjatë periudhës 1999 – 2001, duke iu referuar vlerës së emetimeve tregon, se mbizotërojnë më tepër emetimet e vogla (deri në 5 milionë PLN) dhe përfaqësojnë rreth 42-48 përqind të totalit të emetimeve të bonove komunale. Në lidhje me strukturën e vlerës së emetimit, ato janë të barabarta me 5-8 për qind të vlerës totale të emetimit (shih Tabelën 7).

Vendin e dytë, në strukturë e zë emetimi nga 10 deri 100 milion PLN. Pjesa e tyre në strukturë, është 30-26 përqind dhe ato dominojnë vlerën e strukturës 55-48 përqind. Duhet të theksohet se pjesa e këtij emetimi, është zvogëluar nga viti në vit. Pjesa e qëndrueshme e strukturave sasiore të emetimit, përfaqëson emetimi prej 5 milion deri në 10 milion PLN (23 përqind) dhe ato zënë në strukturën e vlerës një pjesë prej 7-9 përqind. Emetimet më të mëdha - mbi 100 milion PLN, luajnë një rol të rëndësishëm në strukturën e vlerës (30-35 përqind), por në strukturën e sasisë, pjesa e tyre është vetëm 4-3 përqind. I

parë nga një këndvështrim territorial, në vendin e parë të NJVT në Poloni e zë voivodship Ęielkopolskie me 30 emëtime, me vlerë 283.0 miliard PLN. Në vendin e dytë është Pomorskie voivodship që ka 14 emëtime, me vlerë 276.5 miliard PLN. Në vendin e tretë është voivodship Dolnoslaskie – me 21 emëtimet, me vlerë 160.6 miliard. Këto njësi lokale dhe rajonale, duhet të krijojnë investime të reja komunale, pasi këto zona të Polonisë janë shumë të zhvilluara dhe për këtë arsye shkalla e tërheqjes së investimeve në këto rajone, është shumë e lartë. Pra, ka nevoja të shumta që duhet të plotësohen. Por, për arritjen e qëllimeve të caktuara të këtyre njësive të vetëqeverisjes territoriale kërkohet huamarrja e fondeve, që nënkupton gjithashtu edhe emëtimin e bonove komunale.

**Tabela 6** Tregu i obligacioneve komunale në Poloni gjatë periudhës 1997 - 2001

SPECIFIKIME	1997	1998	1999	2000	2001
Vlera e tregut të obligacioneve komunale në PLN	296.9	526.1	653.6	859.6	1628.6
Pjesa e obligacioneve komunale në tregun e letrave me vlerë në %	8.7	7.0	7.1	5.8	9.8
Numri i emëtuesve	28	40	53	89	146
Rritja e numrit të emëtuesve në %	n/a	42.9	32.5	67.9	64.0
Rritja e vlerës së emëtimit të obligacioneve komunale në %	n/a	77.2	24.2	31.5	89.5

*Burimi: CERA S.A. Agjensia e Vlerësimit të Evropës Qëndrore; aktualisht – Fitch Polak S.A.*

Për shembull në vitin 2000, fondet nga emetimet e obligacioneve komunale në Poloni janë shpenzuar, si vijon (për fushat e detyrave të njësive të vetëqeverisjes lokale) - struktura në përqindje: puna si hidraulik – 32.1 përqind, arsim – 11.4 përqind, sistemi i ujërave të zeza -10.5 përqind, transporti publik – 8.8 përqind, rrugë – 8.8 përqind, sporte - 7.9 përqind, impiante të trajtimit të ujërave të zeza – 6.5 përqind, ndërtesa sociale – 5.2 përqind, të tjera p.sh.: riciklim dhe ruajtje e materialeve skrap, njësitë e ngrohjes qëndrore, infrastruktura teknike e tokës – 8.8%.

**Tabela 7** Struktura sasiore dhe e vlerës së obligacioneve komunale të emëtuara në %

SPECIFIKIME	Deri në 5 mln PLN	Nga 5 në 10 mln PLN	Nga 10 në 100 mln PLN	Nga 100 mln PLN
Sipas sasisë së emëtimit të obligacioneve komunale 1999	42.5	23.0	30.5	4.0
2000	47.0	22.5	28.0	2.5
2001	48.0	23.0	26	3.0
Sipas vlerës së obligacioneve komunale 1999	5.0	7.0	55.5	32.5
2000	7.0	8.5	55.0	29.5
2001	8.0	9.0	48.0	35.0

*Burimi: CERA S.A. Agjensia e Vlerësimit të Evropës Qëndrore; aktualisht – Fitch Polak S.A.*

Faktorët që e kufizojnë zhvillimin e tregut të obligacioneve komunale në Poloni, janë si më poshtë:

1. Procedurë e komplikuar për emëtimin e obligacioneve bashkiake dhe marrjen pjesë në tregun e kapitalit,
2. Mungesë e agjencive të konsultimit profesional që emëtojnë obligacione komunale - ka një rol të vogël për vlerësimin (shih tabelën 8),
3. Shumë pak investitorë i investojnë fondet e tyre në bono komunale dhe kjo nuk është e mirë për tregjet primare dhe sekondare të kapitalit në konceptin e zhvillimit të tregut të kapitalit në Poloni dhe gjithashtu për tregun e obligacioneve komunale,
4. Rol të kufizuar të fondeve të investimeve dhe fondeve të pensioneve si investitorë në tregun e obligacioneve komunale dhe ka pak interes nga shoqëritë lokale në tregun e obligacioneve komunale,
5. Injorancë mbi përfitimet dhe kostot e emëtimit të bonove të ardhurave; futja e këtij lloji të letrave me vlerë duhet të jetë shumë e dobishme për zhvillimin e tregut të obligacioneve komunale, veçanërisht si emëtimit e obligacioneve të të ardhurave nuk është subjekt i rregullave ligjore që kufizojnë nivelin e borxheve të NJVT-ve dhe nivelin e shpenzimeve për të paguar borxhin.

**Tabela 8** Vlerësimi për qytetet me me status powiat

QYTETI	AGJENSIA E VLERËSIMIT	VLERËSIMI	RANGU I VLERËSIMIT
GDAŃSK	Standard & Poorës	BBB	Ndërkombëtare
KRAKÓW	Standard & Poorës	BBB	Ndërkombëtare
ŁÓDŹ	Standard & Poorës	BBB	Ndërkombëtare
SZCZECIN	Standard & Poorës FITC IBCA	BBB	Ndërkombëtare
WROCLAW	Standard & Poorës	BBB	Ndërkombëtare
OSTRÓW WIELKOPOLSKI	CERA	A-	Vendase
TYCHY	CERA	AA-	Vendase
ŻORY	CERA	BBB	Vendase

**Burimi:** CERA S.A. Agjensia e Vlerësimit të Evropës Qëndrore; aktualisht – Fitch Polak S.A.

Veprimet e nevojshme për zhvillimin e një tregu komunal në Poloni (kushtet e zhvillimit të tregut të obligacioneve komunale) janë si vijon:

1. Të amendohet ligji mbi të ardhurat e njërive të vetëqeverisjes territoriale me qëllim që të stabilizohen kushtet e tyre financiare,
2. Të thjeshtohet emëtimi i obligacioneve komunale në bursë – tregun e kapitaleve dhe i tregjeve të rregulluara tregun-mbi-banak *over-the-counter* (TMB),
3. Të rritet likuiditetit të tregut të obligacioneve komunale – me qëllim që të rritet interesi i investitorëve që marrin pjesë në tregun e kapitalit në Poloni, jo vetëm

- bankat, por gjithashtu edhe banorët e NJVT në emëtimin e obligacioneve, fondeve të investimeve dhe fondeve të pensioneve,
4. Të ndryshohet lloji i buxheteve të NJVT nga një vjeçarë në afatgjatë,
  5. Të ndahet buxheti operativ nga buxheti i investimeve kapitale të NJVT,
  6. Të kërkohet për metoda të tjera për të rregulluar interesin e paguar në obligacionet komunale (të mos bazohet vetëm në përfitueshmërinë e bonove të thesarit 52-javore),
  7. Të futen emëtimet e obligacioneve komunale me kapitalizim të interesit, ose me zbritje,
  8. Të futet në kornizën ligjore mundësinë për të përsëritur borxhin e njësive vet-qeverisëse territoriale.
  9. Të fillojë emëtimin e bonove të të ardhurave nga bankat,
  10. Të përdoret sigurimi me kolateral i letrave me vlerë për të financuar ndërmarrjet komunale (bonot janë nxjerrë në bazë të pasurive të NJVT).

Më shumë se gjysma e të gjithë investimeve komunale në Poloni janë financuar nga të ardhurat e veta të njësive të vet-qeverisjes territoriale. Për këtë arsye, këto njësi shpesh nuk marrin kredi. Pa hua dhe kredi ose obligacione komunale ato nuk janë në gjendje për të ndërmarrë më tej atë hap që do të ndihmonte të rikuperohej koha e humbur dhe finançohej çdo zhvillim i ardhshëm (investimet komunale). Ato kanë gjithashtu një problem tjetër - si të zgjedhin një burim të përshtatshme të ripagueshmë të fondeve. Për këtë arsye, njësitë e vetë-qeverisjes territoriale duhet të marrë parasysh kriteret e mëposhtme. Para së gjithash, nevojat për investime ndryshojnë në varësi të tipit të detyrës lokale apo rajonale dhe të mjeteve të tyre financiare.

Kriteret e mëposhtme janë kushtet financiare korrente dhe të ardhme të NJVT-ve (aftësia paguese buxhetore) dhe aftësia e saj për të shlyer borxhin. Fleksibiliteti i burimit të pagueshëm për financimin e NJVT-ve është gjithashtu shumë e rëndësishme pasi prej saj varet se kur dhe sa shpejt njësia vetë-qeverisëse territoriale i merr paratë dhe sa shpesh ajo do të jetë në gjendje të paguajnë këstet dhe interesin. Një kriter tjetër i rëndësishëm është kostoja e mbledhjes së kapitalit. Për shkaqet e mësipërme, mund të shohim se emëtimi i obligacioneve komunale duhet të bëhet më e preferuar për njësitë e vetë-qeverisjes territoriale në Poloni, sepse:

Kostoja e vërtetë e marrjes së fondeve është më e ulët krahasuar me kredinë (komisione dhe normë interesi e ulët),

Interesi zakonisht paguhet një herë në vit dhe në rastin e kredisë interesi është i pagueshëm çdo muaj ose çdo tremujor,

Emetimi i obligacioneve komunale nuk është i nevojshëm të jetë i mbrojtur,

Koha që duhet për të marrë paratë është e shkurtër,

Interesi paguhet deri në fund serisë së emetuar dhe kur afati i obligacioneve mbaron (një lart), emetuesi i paguan të gjitha paratë të zotit të obligacioneve komunale sipas vlerës nominale të obligacioneve,

Fleksibiliteti për të emetuar një program obligacionesh, i përshtatet nevojave për investime dhe aftësisë për të marrë kredi të emetuesit,

Ka një efekt promovim, sidomos në rastin e emetimit të obligacioneve komunale dmth qarkullimi i publikut (bursa dhe TMB),

Ka gjithashtu edhe përfitime sociale - banorët e një NJVT, si emetues, janë me të vërtetë të interesuar për problemet e njësisë së tyre dhe janë në gjendje të investojnë paratë në letra të sigurta me vlerë.

### **Përmbledhje dhe Konkluzione**

Ka një nivel të lartë centralizim të financave publike në Poloni. Njësitë e vetë-qeverisjes territoriale, janë shumë të varur nga niveli qendror. Për më tepër, nuk ka fonde të mjaftueshme nga niveli qendror, shtetëror, për të plotësuar të gjitha detyrat e tyre. Ushtrimi i detyrave statutore të një NJVT (shpenzimet korrente dhe për investime), kërkon përdorimin e burimeve të ripagueshme të financimit, të tilla si huatë, kreditë dhe obligacionet komunale dhe bonot. Mund të shihet se gjatë periudhës 1999 - 2001, indeksi i pjesës së departamentit mesatar të njësisve vetë-qeverisëse territoriale, të ardhurat e tyre totale u rritën nga 9.5 përqind në vitin 1999, në 15.4 përqind në vitin 2001. Rritja më e dukshme ndodhi në qytetet me status powiat. Njësitë e vetë-qeverisjes territorial të pushtetit varen nga tregu i kapitalit për të mbledhur fonde për investimet komunale dhe për të mbajtur likuiditetin si dhe aftësinë e pagimit financiar (aftësinë paguse të buxhetit). Si tregu polak i kapitalit, ashtu edhe mënyra që ata përdorin për instrumentet financiare të njësisve të vetë-qeverisë lokale dhe rajonale, ndryshojnë në përputhje me eurinë e ekonomisë. Për më tepër, arsyet për marrjen e huave për nevojat e NJVT dhe rregullat ligjore në fushën e financave lokale kanë ndryshuar gjithashtu. Roli i huave jo-tregtare dhe kredive ka rënë dhe për këtë arsye mund të hamendësojmë se tregu i obligacioneve bashkiake në Poloni duhet të zgjerohet. Kjo mund të konfirmohet nga rritja e numri të emëtuesve të obligacioneve komunale dhe rritja e vlerës së emëtimit të obligacioneve komunale. Megjithatë, ende nuk mund të thuhet se në Poloni ekziston një treg i vërtetë i obligacioneve komunale.



## 6. Transferimi i Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Lituani

Mark Chandler \*

### 6.1 Hyrje

Qeveria lokale lituaneze operon në një mjedis që ndryshon me shpejtësi. Struktura e financave të qeverisjes vendore lituaneze është gjithashtu në rishikim të vazhdueshëm. Përgjatë dhjetë viteve të tranzicionit, janë bërë ndryshime në numrin e niveleve të qeverisjes lokale, numrin e komunave, taksave që përdoren për financimin e pushtetit vendor, si dhe në llojet e granteve të paguara nga shteti për komunat. Këto ndryshime vazhdojnë deri në ditët e sotme, me një riorganizim mjaft radikal të fondeve komunale në vitin 2002. Lituania, është një vend prej 3.5 milion banorësh, një madhësi e përafërt me Irlandën. Qeveria aktuale e saj, është e përbërë nga një koalicion i qendrës së majtë të Social-Demokratëve dhe Social Liberalëve dhe zgjedhjet e ardhshme parlamentare do të zhvillohen në vitin 2004. Të gjitha partitë kryesore në Lituani janë angazhuar për qëllimet e anëtarësimit në BE dhe në NATO.

Rritja ekonomike, është e shëndetshme me 4 - 5 përqind, me një inflacion nën 2 përqind. Social Demokratët dhe Social Liberalët, morën edhe numrin më të madh të vendeve në zgjedhjet komunale të pranverës së vitit 2000, që arrijnë në 546 nga 2026<sup>1</sup>. Kryetarët e 25 autoriteteve lokale janë të anëtarësuar në partitë qeveritare<sup>2</sup>. Kryetarë nga partitë e tjera të qendrës drejtojnë 17 autoritete lokale, dhe ata të Partisë Fshatare, 11 autoritete lokale. Që nga reformat e vitit 2000, ka 61 autoritete vendore (AV), nga 56 që kishte më parë. Dymbëdhjetë nga komunat, janë urbane si dhe ka 49 rrethe. Duke pasur një popullsi të përgjithshme prej 3.5 milion çdo AV ka mesatarisht 57 mijë banorë. Disa AV urbane janë përfshirë gjeografikisht brenda një rrethi të vetëm, duke e lënë vetë rrethin pa një qendër. Çdo AV, ndodhet brenda një rrethi prej 10 qarqeve, të përdorura si degë të qeverisë qendrore. Qeverisja vendore, është parë kryesisht në rolin e kryerjes së një roli administrativ në Lituani, pavarësisht se ajo është e zgjedhur. Për të, nuk perceptohet të ketë shumë liri manovrimi në politikë, por është gjykuar mbi aftësinë e saj për t'i dhënë vlerë parasë. Një tjetër rol tradicional për qeverinë lokale, që është i dukshëm në Lituani, është trajtimi i saj si bazë trajnimi për politikanët, para se të hyjnë në politikën kombëtare. Në vitin 2000, për shembull, kryetari i bashkisë së Vilnius-it, u emërua kryeministër. Shërbimet kryesore që sigurohen nga qeverisja vendore janë shkollat, siguria dhe mirëqenia sociale, arsimi i lartë, strehimi dhe shërbimet rezidenciale, si dhe shërbimet kulturore e rikrijuese.

Pothuajse të gjitha burimet e të ardhurave për pushtetin vendor janë të kontrolluara nga shteti dhe kjo e dobëson qeverinë lokale. Që nga viti 1990, pushteti i komunave për të marrë vendime mbi politikën e shpenzimeve ka qenë i luhatshëm. Në përgjithësi ka një vlerësim përgjithësisht të ulët për qeverinë lokale në publikun e gjerë, sipas sondazheve të rregullta të opinionit. Qeverisja vendore, perceptohet shpesh të ketë kapacitete të ulëta për

---

\* EuroFakulteti Qendra Vilnius, Vilnius, Lituani. I shprehen falenderime Artahses Gazaryan, Lina Domarkiene dhe Vytautas Sulija për komentet e dobishme. Të gjitha gabimet i detyrohen personit tim.

<sup>1</sup> <http://www.lrs.lt/n/rinkimai/20000319/mlta.htm>

<sup>2</sup> Nga llogaritjet e bëra në bazë të të dhënave të ofruara në <http://www.lsa.lt/nariai> dhe <http://www.lrs.lt/n/rinkimai/20000319/asmp.htm>.

të përmbushur përgjegjësitë e saj dhe kjo shkakton rezistencë për zgjerimin e mëtejshëm të përgjegjësiave të tyre. Organi kryesor përgjegjës për marrëdhëniet fiskale dhe ato të tjera midis Av-ve dhe qeverisë qendrore, është Shoqata e Autoriteteve Lokale të Lituanisë (Sh.A.L.L.). Sh.A.L.L., është gjithashtu një burim kryesor informacioni mbi zhvillimet në procesin e buxhetimit. Përpyekja më e dukshme për të nxitur hapjen nga qeveria lokale, është në qytetin e Vilnius-it, ku kryetari ka krijuar një lidhje të drejtpërdrejtë të zyrës së tij në internet 24 orë në ditë.<sup>3</sup>

## **6.2 Korniza Ligjore e Pushtetit Lokal**

Në Lituani, ka dy nivele të qeverisjes, ajo kombëtare dhe ajo lokale. Qeveria kombëtare ka gjithashtu 10 zyra në nivel qarku, me kërret përkatës që i emëron nëpërmjet pazareve politike me partnerët e koalicionit, së bashku me emërimet e tjera ministrore. Mënyrë të ngjashme, disa AV e ndajnë territorin e tyre në lagje me qëllim administrimin e disa shërbimeve. Megjithatë, të vetmet nivelet të qeverisjes të zgjedhura nga qytetarët janë ato kombëtare (presidenti dhe një dhomë e parlamentit) dhe ato këshillave të autoriteteve lokale. Aktet ligjore kryesore:

1. Kushtetuta
2. Ligji për Vetëqeverisjen Lokale<sup>4</sup>

Kushtetuta: Kapitulli 10 i Kushtetutës (nenet 199-124) i dedikohen "Administrimit të Pushtetit Lokal". Neni 119 përcakton se njësitë e administratës lokale kanë të drejtën e vetëqeverisjes lokale dhe se këshillat e tyre qeverisëse duhet të zgjidhen nga banorët e çdo juridiksioni. Pjesa tjetër e kapitullit, përshkruan mbështetjen e shtetit për autoritetet e pavarura lokale, diskuton politikën fiskale, lokale, përcakton të drejtën e autoriteteve lokale për të apeluar në gjyq për çdo shkelje të të drejtave të tyre dhe të drejtën e individëve për të apeluar në gjykatë, kundër çdo shkeljeje nga autoritetet lokale.

Ligji mbi Vetëqeverisjen Lokale, jep më shumë detaje për funksionimin e qeverisjes vendore, siç janë ndarja territoriale e vendit, struktura institucionale dhe procedurat organizative. Ai, u miratua fillimisht në 7 korrik 1994 dhe është ndryshuar disa herë që nga varianti fillestar. Organi kryesor vendimmarrës i qeverisë lokale, është këshilli lokal. Ai udhëhiqet nga kryetari i bashkisë, i zgjedhur nga vetë këshilli, i cili është përgjegjës për kryesimin e takimeve të këshillit, për marrëdhëniet me institucionet e tjera, bën propozime për këshillin dhe mbikëqyr punën e përgjithshme të AV-së. Struktura e AV-së, përfshin gjithashtu një bord ekzekutiv të këshillit, një udhëheqës administrate përgjegjëse për kryetarin e bashkisë, dhe një kontrollor me personalitet juridik që është përgjegjës për mbikëqyrjen e fondeve. Funksionet AV-ve janë të ndara në tre grupe sipas shkallës së pavarësisë nga kontrolli i qeverisë qendrore: e pavarur, me pavarësi të kufizuar, dhe të deleguara nga shteti.

Kanali kryesor për ndërveprimin me qeverinë qendrore, është Shoqata e Autoriteteve Lokale të Lituanisë. Ky organ, është përgjegjës për kryerjen e negociatave të buxhetit me qeverinë qendrore, për llogari të AV-ve. Sh.A.L.L.-ja, është përfshirë gjithashtu në çështje

---

<sup>3</sup> <http://www.vilnius.lt/new/vadovybe.php>

<sup>4</sup> Këshilli i Europës (1996): 5.



të tilla si borxhi i AV-së dhe ofrimi i shërbimeve. Sh.A.L.L.-ja, përfaqëson AV-të lituaneze në Këshillin e Europës. Një kanal i tërthortë i ndërveprimit ndërqeveritar, është gjykata. Në disa raste AV-të, kanë qenë në kundërshtim me një gjendje të shëndetshem e të sigurtë apo me ndonjë ligj dhe kanë qenë të detyruara të rrisin shpenzimet në një fushë të veçantë, në mënyrë që të pajtohen me vendimin e gjykatës. Administratat e qarkut të qeverisë qendrore, punësojnë përfaqësues të qeverisë roli i të cilëve, në bazë të Kushtetutës, është vlerësimi i ligjshmërisë së veprimeve të AV-së.

Një pjesë e madhe e pushtetit, nga punët e qeverisë lokale, i është dhënë Ministrisë Financave të Lituaniës, për shkak të kontrollit të saj mbi alokimin e të ardhurave buxhetore për AV-të. Të ardhurat janë të përgjithshme dhe taksat nuk janë caktuar në ndonjë kategori të veçantë të shpenzimeve. Kjo heq njërën anë të procesit buxhetor nga kontrolli vendor. Çështja më e diskutueshme, është se sa kontroll kanë AV-të mbi shpenzimet e tyre. Ekzistenca e normave të shpenzimeve, e përdorur nga Ministria e Financave në llogaritjen e ndarjeve të buxhetit, mund të ketë ndikime të konsiderueshme tek AV-të. AV-të, mund të jenë shumë të kufizuara politikisht nga këto norma duke qenë se shpenzimi në më pak se një normë, mund të përdoret si argument i fortë politik në këshillin lokal kundër partisë në pushtet. Nëse për çdo fushë, caktohen shpenzime mbi normë, nuk ka fleksibilitet për të rritur shpenzimet në secilën nga fushat. Gjithashtu, megjithatë, duke shpenzuar më pak se norma mund të jetë vetë-shkatërruese për AV-në, nëse Ministria e Financave reagon duke reduktuar alokimin për AV-në në atë zonë, në vitin e ardhshëm fiskal. Brenda kategorive të gjera të shpenzimeve që rregullohen nga normat, AV-të mund të kenë më shumë fleksibilitet. Edhe këtu, megjithatë, ato janë të kufizuara nga vendimet në nivel kombëtar, të tilla si mbi pagat e mësuesve që janë vendosur në shkallë kombëtare. Një kufizim i mëtejshëm mbi aftësinë e kryetarit ose të partisë qeverisëse të një AV-je, në marrjen e vendimeve të pavarura është kontrolli nga partia që qeveris në nivel kombëtar. Edhe pse ende shumë analistë argumentojnë se partitë politike janë të dobëta në Lituani, AV-të që drejtohen nga anëtarët e partisë së njëjtë me atë në nivel kombëtar, janë më pak të aftë për të nxitur interesat e tyre dhe ka shumë të ngjarë që të ndjekin axhendën e qeverisë. Megjithatë, kjo varet shumë nga forca politike e individëve. Një shembull ilustrues është kryetari i Vilniusit, i cili në vitin 2000, pavarësisht se është anëtar i partisë së pushtetit kombëtar, i mbajti pagesat e taksave të sigurimeve shoqërore për punonjësit e qytetit si një taktikë bisedimesh me qeverinë kombëtare. Fakti që kryetari i bashkisë dhe kryeministri ishin të së njëjtës parti mund të ketë rritur shkallën e egërsisë së betejës, ashtu siç do ta shihnin atë disa komentues, si pjesë e luftës midis këtyre dy drejtuesve për mbështetje brenda partisë së tyre.

Ekspertët e Kongresit European të Qeverisë Lokale dhe Rajonale, kanë marrë në shqyrtim mangësitë e strukturës ligjore të qeverisjes lokale lituaneze, sipas një kërkesë nga Sh.A.L.L.-ja. Kjo solli dhënien e 87 rekomandimeve nga Kongresi më 30 maj 2001. Këto përfshinin çështje që i kërkonin Qeverisë Lituaneze të siguronin se kontrolli financiar do të kryhej me metoda proporcionale dhe që nuk do të dëmtonin pavarësinë e pushtetit vendor. Një grup tjetër rekomandimesh i referohej nevojës për të garantuar komunat t'i drejtohen gjykatës për të zgjidhur konfliktet me qeverinë shtetërore.

### **6.3 Marrëdhëniet Financiare Ndërqeveritare**

Marrëdhënia financiare midis shtetit dhe qeverive lokale, është komplekse dhe përfshin një matricë ndikimesh nga të dyja anët, si nga të ardhurat ashtu edhe nga shpenzimet. Ka disa detyrime formale nga një nivel i qeverisjes tek tjetri, gjë që sjell ndikime financiare (p.sh. grantet nga shteti për qeveritë lokale), si dhe efektet që lindin nga konsiderata politike apo të tjera jo-statutore (p.sh. presion mbi qeveritë lokale për të financuar shpenzimet e kategorive sipas udhëzimeve shtetërore). Për më tepër, ka efekte nga një shtresë e qeverisë tek tjetra që mund të ketë pasoja të tërthorta në vendimmarrjen e tyre të pavarur.

Një nga qëllimet kryesore të reformave të vitit 2001 për financimin e pushtetit lokal, ishte përmirësimi për përcaktimin e përgjegjësive lokale kundrejt atyre shtetërore. Në mënyrë që të arrihet kjo, funksionet e administruara nga qeveritë lokale u ndanë në tre kategori: të varura nga shteti, pjesërisht të pavarura, dhe funksione plotësisht të pavarura lokale. Ato funksione që u konsideruan si përgjegjësi e plotë shtetërore, tani e tutje financohen nga grante sipas kategorive ku komunat luajnë qartë rolin e administratorëve të politikës shtetërore. Ato funksione që u konsideruan si përgjegjësi e plotë lokale, do të financohen nga të ardhurat e përgjithshme dhe këshillat lokale, do të kenë kontroll mbi këto politika.

Përpara vitit 2002, të ardhurat e qeverisë lokale në Lituani dominoheshin nga tatimi mbi të ardhurat personale. Kjo taksë, është përdorur kryesisht për financimin e autoriteteve lokale, edhe pse është e kontrolluar nga qeveria kombëtare. Kjo ndarje në dy pjesë, krijoi probleme për administrimin efikas të tatimeve. Një nga arsytet për nivelin aq të ulët të të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale, është se institucioni që kontrollon mbledhjen e tyre, qeveria qendrore, kishte motivim të vogël për të përmirësuar mbledhjen, pasi ishin autoritetet lokale ato që merrnin shumicën dërrmuese të të ardhurave. AV-të duhet të ishin bërë një grup i fortë interesi për përmirësimin e efikasitetit të administrimit të tatimit mbi të ardhurat personale. Sidoqoftë, AV-të nuk e morën këtë rol, ndoshta duke llogaritur se ato nuk do të ishin në gjendje të merrnin përfitime nga ky përmirësim. Ndryshimet në financimin e funksioneve shtetërore për vitin 2002, nënkuptonin një rritje të madhe në vlerat e financimit nga grantet kategorike. Për ta ekuilibruar, ka pasur një rënie të ndjeshme në financimin nga të ardhurat e përgjithshme, veçanërisht nga tatimi mbi të ardhurat personale. Në sistemin e ri, buxheti shtetëror do të merrte rreth 40 përqind të tatimit mbi të ardhurat personale në çdo qytet, përveç 30 përqind të marra nga fondi shëndetësor i detyrueshëm. Për herë të parë, qeveria qendrore, kishte një interes të drejtpërdrejtë dhe të qartë në grumbullimin e tatimeve mbi të ardhurat personale dhe kjo mund të ndihmojë në përmirësimin e efikasiteti të saj. Shkalla e transformimit është treguar në tabelën më poshtë. Kështu, struktura e re e të ardhurave, ka grante që sigurojnë pjesën më të madhe të fondeve, atë që e bënte më parë tatimi mbi të ardhurat personale. Siç shihet në tabelën e mëposhtme për vitin 2000, taksat e pronës janë në rang të dytë sipas rëndësisë.

Të ardhurat komunale, janë pothuajse tërësisht të kontrolluara nga qeveria qendrore, siç është kritikuar nga analistët e mëparshëm.<sup>5</sup> Gjithashtu, për këtë çështje, po zhvillohet

---

<sup>5</sup> Shih për shembull Martinez (1998, f. 77).

një debat i shëndetshëm mes specialistëve në Lituani. Sh.A.L.L., propozoi vendosjen e taksave vendore, por qeveria qendrore nuk ishte e gatshme ta pranonte këtë reformë. Giedrius Lingis, Konsulenti i Sh.A.L.L. për Financat dhe Ekonominë, paraqiti disa argumente për krijimin e një takse vendore për pasuritë e patundshme [Lingis (2001)].

**Tabela 1, Të ardhurat e AV-ve sipas burimit (në 000 Litass)**

	2000		2002*	
	Shuma	%	Shuma	%
Taksa nga të ardhurat personale	2 504 272	76.5	1 097 804	32.0
Taksa të tjera	325 556	9.9	295 682	8.6
Jo-taksa	112 521	3.4	69 077	2.0
Grants nga buxheti i shtetit	315 405	9.6	1 963 747	57.3
Transferime nga buxhete të tjera	16 515	0.5		
Totali	3 274 269	100	3 426 310	100

\*parashikim

**Burimi:** Statistikat e Lituanisë (2001, f.21-22), Ministria e Financave (2002).

**Tabela 2, Të ardhurat nga taksat në vitin 2000 (në 000 Litass dhe në % ndaj totalit të të ardhurave)**

	Të ardhurat personale	Toka	Qiraja e tokës	Prona të patundshme	Të patundshme, trashëgimi, dhurime	Vula	Vendi i tregut
	2 504 272	20 849	46 019	189 804	1 831	60 031	7 022
%	76.5	0.6	1.4	5.8	0.1	1.8	0.2

**Burimi:** Statistikat e Lituanisë (2001, f.21).

1. Karta Europiane e Autoriteteve Lokale, përcakton që normat mbi tatimet lokale të jenë nën kontrollin e AV-ve.
2. Ligji për Autoritetet Lokale (2000), parashikon që një pjesë e të ardhurave të AV-ve të vijë nga taksat, normat e të cilave mund të rregullohet nga vetë AV-të deri në një nivel maksimal të përcaktuar me ligj.
3. Tatimet lokale, do të garantonin një konkurrencë të shëndetshme midis AV-ve.
4. Rritja e përgjegjësisë së këshillave të AV-ve dhe ulja e përgjegjësisë së qeverisë, për rritjen e të ardhurave në komuna të veçanta.
5. Në vende të tjera, taksat e pronës sigurojnë 30-40 përqind të të ardhurave të AV-ve në krahasim me vetëm 8 përqind aktualisht në Lituani.
6. E ardhura nga taksa e pasurisë së patundshme, është më e qëndrueshme dhe më e lehtë për t'u parashikuar sesa format e tjera të taksimit.
7. Normat tatimore mbi të ardhurat mund të reduktohen, në përputhje me konceptin e qeverisë për "Sistemin e taksave".
8. Është më e vështirë për t'u shmangur taksave të pasurive të patundshme dhe kjo do të mundësonte uljen e përgjithshme të normave të taksave pa zvogëluar të ardhurat.

9. Taksa e pasurisë së patundshme, do të paguhet në vendin e banimit, aty ku qytetarët aktualisht përfitojnë shërbimet e AV-së, në vend që t'i paguajnë në juridiksionin ku punojnë, si veprohet aktualisht me tatimin mbi të ardhurat personale.
10. Do të kishte një reduktim në pabarazinë e të ardhurave ndërmjet komunave.

Kësaj liste mund t'i shtohet nxitja e AV-ve, për të zhvilluar ekonominë e juridiksionit të tyre. Ministria e Financave ka njoftuar se është duke punuar mbi një propozim për taksimin vendor të pasurive të patundshme si pjesë e një ligji të ri "Për Tatimet e Pasurive të patundshme".<sup>6</sup> Kjo, mund t'u lejojë komunave fleksibilitetin për të përcaktuar normat e tyre të taksave midis kufijve të 1/2 dhe 1 përqind. Megjithatë, propozimi i plotë nuk është paraqitur deri më tani.

Çdo vit qeveria duhet të miratojë një ligj mbi "Konfirmin e Treguesve Financiarë të Buxheteve të Shtetit dhe të Autoriteteve Lokale". Një nga çështjet që del në pah në mënyrë të përsëritur, është saktësia e parashikimit të qeverisë të të ardhurave tatimore për vitin pasardhës. Shembull për këtë është vendimi ekzekutiv i Sh.A.L.L.-së "Për projektligjin për Konfirmin e Treguesve Financiarë të Buxheteve të Shtetit dhe të Autoriteteve Lokale të vitit 2002" (8 tetor 2001). Ky vendim, ruan pretendimin se projektimi i të ardhurave për tatimin mbi të ardhurat personale për vitin 2002, është shumë i lartë dhe kështu, për t'i mbajtur të ardhurat në të njëjtin nivel për të dy vitet 2001 dhe 2002, AV-të në total duhet të marrin 45,77 përqind të tatimit mbi të ardhurat personale në vend të 44,03 përqind të caktuar në projektligj. Një shembull më konkret i të ardhurave të paplotësuara, është një tabela e parashikimit dhe të ardhurat aktuale për 10 muajt e parë të vitit 2001 të përgatitura nga Ministria e Financave (2001b). Këtu shihet se AV-të në total kishin marrë vetëm 79 përqind të të ardhurave të tyre të parashikuara për vitin (krahasuar me 10/12 ose 83,3 përqind që duhet të kishin marrë). Situata ndryshonte ndjeshëm ndërmjet AV-ve ku 11 prej tyre janë brenda parashikimit ose përtej saj). Rasti më i keq ishte qarku Akmene, i cili kishte marrë vetëm 72 përqind, ndërsa dy komuna, qyteti Palanga dhe Neringa, kishin marrë mbi 100 përqind të të ardhurave të parashikuara për vitin deri në fund të tetorit.

Një shpjegim i mundshëm, për arsyen e mosrealizimit të të ardhurave sipas parashikimeve të AV-ve, është se qeveritë i mbiblerësojnë qëllimisht të ardhurat në mënyrë që të mund të kontrollojnë më mirë shpërndarjen e fondeve. Pavarësisht faktit se të ardhurat, rezultojnë më të ulëta sesa parashikimet, komunat marrin përsëri atë që është projektuar për shkak të kompensimit të vonët të mungesës. Nëse të ardhurat janë më të larta sesa ishin parashikuar, komuna i mban këto fonde shtesë dhe kjo rezulton në një humbje për qeverinë qendrore. Pra ka një shtysë për qeverinë qendrore, pasi ka vendosur për paratë që do të shpërndajë në çdo komunë, t'i shpërndajë të ardhurat në bazë të parashikimeve optimiste, gjë që i krijon mundësinë për të vendosur parametra më të ulët për taksat dhe grantet në mënyrë që të sigurojnë se të ardhurat janë reale; kështu që AV-të përfundojnë me të ardhura më të larta sesa kishte synuar qeveria. Kjo strukturë bën që të ketë pak nxitje për shumë qytete që të përmirësojnë të ardhurat duke qenë se kompensimi

<sup>6</sup> Letërkëmbimi privat me Vytautas Sulija me 10 janar 2002.

për mungesën e të ardhurave do të reduktohet ekzaktësisht me shumën e rënies së të ardhurave. Avantazhi i vetëm për komunat do të jetë nga skontimi në kohë i kompensimit të ardhshëm.

Roli i pakësimit së taksave nga ana e komunave në gjendjen e përgjithshme të sistemit financiar, gjithashtu është mjaft e diskutueshëm. Bronis Rope, Kryetar i Sh.A.L.L.-së, argumenton, se këto pakësime janë një mënyrë për të inkurajuar biznesin gjë që rrjedhimisht sjell rritjen e të ardhurave dhe reduktimin e kostove të buxhetit [Rope (2001)]. Ai, përdor gjithashtu shembullin e një vendimi të qeverisë në lidhje përjashtimet për personat me aftësi të kufizuara, për të argumentuar se pakësime të tilla janë pjesë përbërëse e politikës kombëtare. Për këtë arsye, ka një rast kundër vendimit të Ministrisë Financave për llogaritjen e humbjes së të ardhurave nëpërmjet pakësimeve, edhe pse për balancim është më mirë që të lejohen komunat të ndjejnë peshën e vendimeve të tyre, të shkaktuar qoftë edhe nga këshillat e qeverisë. Shumëllojshmëria e pakësimeve është mjaft e habitshme; 5 komuna nuk dhanë asnjë fond në 10 muaj e parë të vitit 2001 ndërsa në Neringa fondet arritën në 722,000 litas [Ministria e Financave].

Mosmarrëveshjet mbi nivelin e përshtatshëm të të ardhurave për AV-të, lindin nga një numër burimesh. Një nga më të zakonshmit bazohet në dispozitat e Kushtetutës ku thuhet se komunat duhet të kompensohen me të ardhura të mjaftueshme për të mbuluar çdo rritje të shpenzimeve, që rezultojnë nga vendimet e qeverisë kombëtare. Kjo i jep një kontekst ligjor versionit lituanëz për betejën tradicionale ndërqeveritare lidhur mandatat e pafinancuara. Një zhvillim i rëndësishëm financiar, që rrjedh nga mosrealizimi i të ardhurave nga taksat dhe nga mosmarrëveshjet mbi të ardhurat ligjore të AV-ve, është shfaqja e borxhit për këto të fundit. Kjo ka një ndikim tërësor në financat publike, pasi shteti është pa dyshim paguesi përfundimtar. Borxhi, i detyron gjithashtu AV-të, që të jenë më të vendosura në kërkesat e tyre ndaj qeverisë. Borxhi, bëhet kështu një faktor kontribues në fillimin e veprimit të gjykatës kundër qeverisë nga Sh.A.L.L.-ja. Ndërkohë që qeveria i lejon komunat të marrin hua, ajo ka vënë edhe kufizime maksimale mbi madhësinë e borxhit të AV-së, si përqindje ndaj të ardhurave të tyre vjetore. Në Ligjin e vitit 2002, "Për Konfirmimin e Treguesve Financiarë të Buxheteve të Shtetit dhe të Autoriteteve Lokale" qeveria e rriti këtë kufi nga 25 përqind në 35 përqind për të gjitha AV-të, me përjashtim të qytetit Vilnius, limiti i të cilit u rrit nga 35 përqind në 50 përqind. Ekziston, edhe një kufi prej 20 përqind të të ardhurave vjetore për huamarrjet e AV-ve brenda një viti. Pjesa e borxhit që i detyrohet qeverisë bëhet pjesë e negociatave financiare duke qenë se kushtet e shlyerjes tregtohen si kusht për çështje të tjera të buxhetit. Një shembull për këtë është marrëveshja e Ministrit të Financave për miratimin e ligjit "Për Konfirmimin e Treguesve Financiarë të Buxheteve të Shtetit dhe të Autoriteteve Lokale" për mos kërkuar shlyerjen e kredive pa interes të AV-ve që vinte për shkak të mungesës së të ardhurave tatimore në vitin 2001.

## 6.4 Sistemi i Granteve

### 6.4.1 Rolet dhe Qëllimet e Granteve

Sistemi i granteve i aplikuar në Lituani, mund të duket shpesh si *ad-hoc*, megjithë përcaktimin e formulës dhe të procedurave në ligj. Unë, do të veçoj vendimet e veçanta

për grante të ndryshme, por do të tregojë edhe se si alokimet në një kategori varen nga ato në një tjetër. Sistemi i granteve, është në evoluim të vazhdueshëm në Lituani kështu që unë do të përpiqem të jap gjendjen aktuale pas rishikimeve më të fundit duke dhënë edhe një kontekst për sistemet e mëparshme. Në legjislacionin lituanes, grantet ndahen në grante kompensimi, ndihmë specifike dhe ndihmë barazuese. Grantet e kompensimit, jepen për qytete që marrin më pak të ardhura sesa ishte parashikuar. Grantet, u bënë një pjesë shumë e madhe e të ardhurave të komunave në vitin 2002, si pasojë e riorganizimit të përgjithshëm të financave, të pushtetit vendor. Ligji për buxhetin e shtetit dhe autoriteteve lokale, liston grantet për çdo komunë. Ato, ndryshojnë si në numër ashtu edhe në madhësi, nga viti në vit. Formula për grantet barazuese, është përcaktuar në Ligjin për Mënyrën e Llogaritjes së të Ardhurave Buxhetore për Autoritetet Lokale të Lituanisë. Përpara vitit 2002, ky ligj plotësohej nga Ligji për Variablat Barazues të të Ardhurave të Buxhetit të Autoriteteve Lokale, i cili përcaktonte madhësinë e koeficientëve të formulës që ishin fiksuar për tre vjet. Në vitin 2002, ky ligj nuk ishte më i nevojshëm dhe të gjitha koeficientët u vendosën në Ligjin për Mënyrën e Llogaritjes së të Ardhurave Buxhetore për Autoritetet Lokale të Lituanisë.

#### **6.4.2 Grantet me Qëllim të Përgjithshëm**

Në buxhetin kombëtar të vitit 2002, grantet me qëllim të përgjithshëm për komunat janë përdorur vetëm për të kompensuar ndryshimet në parashikimet e përgjithshme të të ardhurave midis vitit 2001 dhe 2002, si dhe për kompensim të pjesshëm të mungesës së të ardhurave nga 1997 në 2000. Kjo bie në kundërshtim me buxhetin e vitit 2001, nëpërmjet të cilit komunat, morën grante me qëllim të përgjithshëm, për të kompensuar mungesën e të ardhurave tatimore të vitit të mëparshëm si dhe për funksionet e sapo deleguara nga qeveria. Kjo mënyrë kompensimi, është e mandatuara nga Kushtetuta. Grantet e reja me qëllime të përgjithshme, në buxhetin e vitit 2002<sup>7</sup>, janë grante të përgjithshme kompensimi, që jepen për të siguruar që komunat në vitin 2002 nuk do të merrnin më shumë sesa 1 përqind më pak, sesa ishte parashikuar për të marrë në vitin 2001. Përveç kësaj, megjithatë, ka një grant të përgjithshëm që kthehet nga AV-të në buxhetin e shtetit nga ato komuna të ardhurat e parashikuara të të cilave në vitin 2002, u rritën më shumë se 7 përqind, sesa të ardhurat e parashikuara për vitin 2001.

*(i) kompensim për reduktimin e të ardhurave.*

Në vitet e mëparshme, qeveria i ka kompensuar komunat drejpërsëdrejti me një grant për mungesën e të ardhurave nga tatimet mbi fitimin në krahasim me ato të parashikuara. Në buxhetin e vitit 2002, të miratuar në Dhjetor 2001, ka pasur një dispozitë për kompensim të vazhdueshëm të mungesave nga viti 1997 në 2000 prej 64 555 mijë litas, por asnjë kompensim për vitin 2001. Mungesa e të ardhurave në vitin 2001, megjithatë, është pasqyruar në parashikimin e të ardhurave për vitin 2002 dhe duke kompensuar kështu AV-të në rastet kur të ardhurat e përgjithshme ishin parashikuar më të ulëta se në vitin 2001. Për të ilustruar këtë pikë, shihni shembullin e Birstonas-it të dhënë më poshtë.

---

<sup>7</sup> Grantet e ndryshme nga ato të barazisë analizohen veçanësisht në seksionin 4.4.

**Tabela 3**

<b>Birstonas 2001</b> in në 000 litas	
Parashikimi i të ardhurave nga tatimi i fitimit minus Fondin e Detyrueshëm për Shëndetin:	2 054
Rënia e përgjithshme e të ardhurave Janar-Tetor:	268
<b>Birstonas 2002</b> in në 000 litas	
Parashikimi i të ardhurave nga tatimi i fitimit minus Fondin e Detyrueshëm për Shëndetin:	1 714

Për këtë arsye, ka pasur një rregullim me rënie të parashikimit të të ardhurave tatimore mbi fitimin, të lidhur me mungesën e të ardhurave të përgjithshme të vitit të kaluar. Kjo ulje në parashikimin e të ardhurave tatimore mbi fitimin, është pasqyruar në një rënie të të ardhurave të përgjithshme, të parashikuara, gjë që shkakton një rritje të kompensimit për të ardhurat e reduktuara. Parashikimet e të ardhurave për komunat, bëhen kështu faktorë përcaktues për madhësinë e grantit të tyre të përgjithshëm. Në kombinim me pasigurinë e pashmangshme, lidhur me çfarëdo parashikimi do të thotë se ato bëhen shifra të diskutueshme në procesin e negociatave për buxhetit. Duke qenë se Sh.A.L.L.-ja, është ankuar për moskompensim të mungesës së të ardhurave në vitin 2001, mund të parashikohet se kjo do të shtohet në buxhet me amendament gjatë vitit 2002, sapo të dalin të dhënat e vitit 2001.

Një shembull i natyrës së herëpashershme rastësore të sistemit të granteve komunale lituaneze, jepet nga dukuria e kredive pa interes për të cilat Ministria e Financave nuk kërkon që të rikthehen. Kjo, ka ndodhur në vitin 2001, kur kreditë pa interes të Ministrisë së Financave, u mbajtën si grante nga komunat për të mbuluar të ardhurat e pakta nga tatimi mbi të ardhurat personale. Ky lejim, mund të etiketohet si grant për zonat në nevojë, për ato kanë marrë më pak se parashikimi nga tatimi mbi fitimin, edhe pse ato janë pjesë e sistemit të barazisë. E tërë kjo krijon pastaj një histori mbi kohën dhe mekanizmin e pagesës së të ardhurave / granteve për AV-të. Kjo, bëhet e dukshme me funksionimin e këtij kompensimi për mungesat e të ardhurave, në mënyrë që të ardhurat komunale të mos varen nga vjelja e taksave mbi të ardhurat në një vit të caktuar, por vetëm nga parashikimi i Ministrisë së Financave për atë se sa duhet të jenë të ardhurat. Ekziston një paqartësi për faktin, nëse një rënie të të ardhurat tatimore të parashikuar nga komuna për vitin e ardhshëm, do të çonte në rënien e financimeve për të, apo nëse diferenca do të plotësohej prej rritjes së granteve të tjera. Kjo situatë, është e ngjashme me çështjen nëse çdo kursim i shpenzimeve, apo rritje e të ardhurave të përlogaritura nga AV-të do të rezultonte në balancimin e uljeve të granteve nga qeveria kombëtare.<sup>8</sup> Duket se ka një fleksibilitet të mjaftueshëm për parlamentin lidhur me sistemin e financimit komunal, i cili mund t'i rregullojë komponentët e ndryshëm të buxhetit për të arritur në cilëndo shumë përfundimtare që do t'i caktojë një komune. Kjo është një pyetje empirike përgjigjja e mundshme së cilës, mund t'i jepet nëpërmjet një analize ekonometrike të kujdesshme. Fatkeqësisht, për ta bërë këtë, do të nevojitej fillimisht një model i besueshëm për vendimmarrjen politike të parlamentit lidhur me buxhetet komunale. Maksimizimi i votës nga anëtarët e parlamentit, do të ishte një supozim i papërshtatshëm

<sup>8</sup> Kjo pyetje, për shembull, iu drejtua ministrit të financave në intervistën në Lazdynas (2001a)

për një vend në tranzicion, ku fitimet nga privatizimet në shkallë të gjerë apo mundësi të tjera të ngjashme për politikanët do të ishin më të rëndësishme sesa qëllimi për rizgjedhjen e tyre.

*(ii) Kompensimi për funksionet e sapodeleguara*

Duke qenë se ka një kërkesë kushtetuese, për rritjen e të ardhurave të komunave për të mbuluar funksionet e deleguara rishtazi, qeveritë e kanë parë shpesh të arsyeshme përfshirjen e këtyre fondeve si një zë të veçantë në ligjin për buxhetin. Ligji për buxhetin i vitit 2001, parashikonte 3.3 milion litas në grante për komunat e kësaj kategorie, ndërsa në vitin 2002, nuk ka grante të tilla. Në vend të saj, megjithatë, kjo kategori e fondeve ka të ngjarë të jetë pjesërisht e përfshirë në grantin i ri të posaçëm për kryerjen e funksioneve shtetërore. Kjo, është pjesë e përpjekjes për të qartësuar aktivitetet komunale duke i ndarë ato në administrimin e funksioneve shtetërore dhe të funksioneve të pavarura lokale. Pyetjet se në cilat rrethana, qeveria, është e detyruar të sigurojë fonde të tilla, si i llogarit shumat, dhe nëse ka ndonjë mekanizëm për të parandaluar heqjen e këtyre fonde nga buxheti i një AV-je, marrin rëndësi të veçantë.

**Tabela 4,** Grantet e investimeve kanë ndjekur modelin e mëposhtëm

Viti	Numri i komunave	Totali (në 000 litas)
1997	16	52,500
1998	18	61 333
2000		63 239a
2002	30	64 731

*Burimi:* Ligjet e buxhetit; Statistikat e Lituaniës (2001, f. 34).

Qyteti Vilniusit, mori gjithashtu grante të posaçme për të rinovuar Qytetin e Vjetër, për një shumë prej 15 milion litas në vitin 1998 dhe 1999 dhe 2 milion litas në vitin 2000 e 2001. Grantet e tjera, kanë qenë të paqëndrueshme siç tregohet në tabelën më poshtë.

**Tabela 5,** Grantet sipas llojeve

Grantet	Viti	Numri i komunave	Totali (në 000 litas)
Për pagim borxhi	1997	7	31,142
Për ambjentin	1997	14	74,862
Për ambjentin	1998	19	81,702
Për kthimin e shtëpive	1998	44	18,700
Për bibliotekat	1998	56	2,000
Për stokun e shtëpive	1998	3	10,000
Për kujdesin shtetëror ndaj fëmijëve	1999	54	53,053
Për shërbimin kombëtar	2001	59	2,714
Për kundra narkotikëve	2001	2	600

*Burimi:* Ligjet e buxhetit.



### 6.4.3 Grantet për qëllime specifike (ose kategorike)

Numri dhe lloji i granteve kategorike, ka qenë i larmishëm gjatë periudhës së tranzicionit në Lituani. Ato janë të përcaktuara jo vetëm në ligjin për buxhetin, të miratuar para fillimit të vitit, por edhe në ndryshimet e miratuara përgjatë vitit. Të vetmet grante konsistente kanë qenë ato për investime.

Në vitin 2002, grantet kategorike u bënë shumë më të rëndësishme në strukturë për shkak të riorganizimit radikal të financimit të pushtetit vendor. Funkcionet që janë klasifikuar si funksione shtetërore të deleguara për administrim tek autoritetet lokale, financohen tashmë nëpërmjet granteve kategorike. Ato janë të ndara sipas llojit dhe madhësisë së mëposhtme:

<b>Qëllimi i granteve në 000 litas</b>	
Funksionet shtetërore të administruara lokalisht:	762 057
Shporta e nxënësve:	1 047 378
Nevoja të veçanta të nxënësve:	1 046
Interesat e kredive për rinovimin e institucioneve arsimore:	5 590
Programi shtetëror i investimit:	64 731
<b>Totali:</b>	<b>1 945 357</b>

Ato, përbënin rreth 57 përqind të të ardhurave të përgjithshme të AV-ve. Më e dukshme, është zhvendosja e financimit të arsimit në një grant kategorik, të quajtur shporta e nxënësve. Buxheti, përmbante gjithashtu një kompensim të pjesshëm të mungesës së të ardhurave nga viti 1997 në vitin 2000 si një grant kategorik, edhe pse do të ishte më i saktë konsiderimi i tij si një grant i përgjithshëm, duke qenë se nuk ka asnjë kufizim në përdorimin e këtyre fondeve. Në praktikë, ka gjasa që ato të jenë përdorur për të shlyer borxhin, por AV-të mund të vendosin vetë për përdorimin e tyre në një drejtim tjetër.

### 6.4.4 Grantet Barazuese

Sistemi i reformuar i barazisë, ishte mjaft i dukshëm në vitin 2002, me ndryshimin e Metodës së Llogaritjes në Ligjin për të Ardhurat e Qeverisjes Vendore. Sistemi i mëparshëm<sup>9</sup>, bazohej në një grant barazues shtetëror total për qeveritë lokale, D, dhënë nga

$$D = A - B - C$$

ku A = niveli i parashikuar i shpenzimeve për të gjitha komunat

B = parashikimi i të ardhurave tatimore dhe jo-tatimore

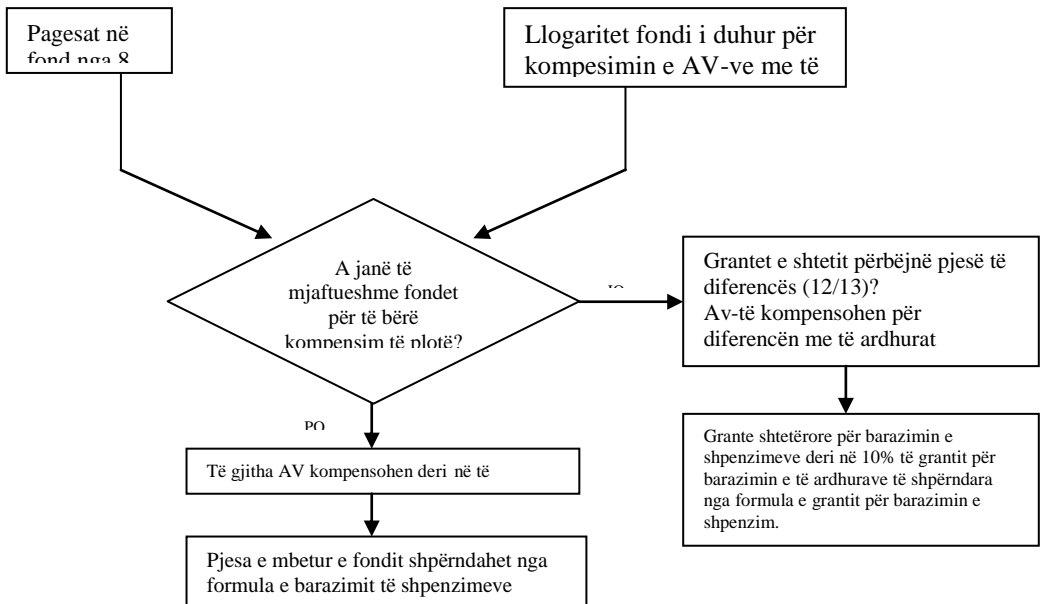
C = grante specifike gjithsej.

Për këtë arsye, parashikimi i të ardhurave ka një ndikim të drejtpërdrejtë në ndarjen e fondeve shtetërore, për barazi. Ky grant i përgjithshëm, ndahet më tej në mes tre nënfondeve. Fondet për rënien e të ardhurave, shkuan për qytetet të ardhurat e të cilave ishte më ulëta se parashikimi. Fondet barazuese të të ardhurave, shkuan për ato qytete të ardhurat për frymë të të cilave ishte më të ulëta se mesatarja. Fondet barazuese për nevoja të shpenzimeve, shkuan në të gjitha qytetet treguesit të cilave për nevojat e shpenzimeve

<sup>9</sup> Shih gjithashtu diskutimin mbi versionin e parë të sistemit të mëparshëm tek Martinez (1998).

ishin mbi më të ulëtat. Fondet barazuese për nevoja të shpenzimeve, u plotësuan nëpërmjet pagesave në fonde të përcaktuara me formulë nga AV-të me të ardhura tatimore për frymë mbi mesataren. 20 komuna gjithsej, paguan për këtë fond. Të gjitha fondet, iu shpërndanë komunave sipas formulës që përcaktonte pjesën e tyre të fondeve për mungesën e të ardhurave, barazimin e të ardhurave, barazimin e nevojës për shpenzime nga shuma e rënies së të ardhurave, varfëria e të ardhurave, dhe nevoja për shpenzime, përkatësisht, në përpjestim me nivelin e përgjithshëm. Formula, përmbante gjithashtu koeficient përshkallëzues, që siguronte vetëm një pjesë të hendekut të marrë në konsideratë për barazim. Disa koficientë të formulës ishin caktuar për tre vjet. Variabla të tjerë, përcakohen çdo vit në ligjin e buxhetit kombëtar.

Në sistemin e vitit 2002, janë bënë disa ndryshime. Një nga kritikant kryesore të sistemit të barazimit në vitin 2001, ishte se ai varej drejtëpërdrejtë nga parashikimet e të ardhurave, kështu që sistemi i ri, është bazuar në ardhurat aktuale. Një ndryshim tjetër, është heqja e formulës për shpërndarjen e fondeve për mosplotësimin e të ardhurave. Sistemi i ri, përmban barazimin vetëm për qytetet me të ardhura më të vogla se mesatarja dhe barazimin për nevojat e shpenzimeve. Formula për pagesën e fondit për barazimin e nevojës për shpenzimeve u hoq dhe u zëvendësua me pagesën e një pjese specifike të të hyrave tatimore nga një grup i përcaktuar prej 8 komunash. Struktura e barazimit duket tashmë ashtu siç tregohet më poshtë.



8 Av-të, që paguajnë në fondin e barazisë janë pesë qytetet më të mëdha dhe tre komunat me më shumë fonde.<sup>10</sup> Prandaj, formula e mëparshme për përcaktimin e pagesave u braktis, në favor të një qëndrimi më të thjeshtë të bazuar në parapërcaktimin e porcioneve përkatëse dhe në më pak AV për të paguar. Kontributet e tyre, jepen në tabelën e mëposhtme. Në buxhetin e vitit 2002, përqindja e tatimit mbi të ardhurat të paguar në Fondin e Detyrueshëm të Shëndetësisë është 30 përqind dhe 57 përqind e pjesës së mbetur, kalon në buxhetin e shtetit. Si rrjedhim vetëm 30 përqind e tatimit mbi të ardhurat e mbledhura nëpër komuna, mbetet në nivelin lokal të qeverisjes dhe përqindja e taksave totale të mbledhura që paguhet në fondin e barazisë është e barabartë me këtë 30 përqindsh të shumëzuar me përqindjen e dhënë në kolonën e mesit të tabelës.

**Tabela 6. Shembull mbi Grantet e Barazisë**

Bashkitë	% e taksës mbi të ardhurat (pagesat neto të Fondit të Detyrueshëm Shëndetsor dhe të buxhetit të shtetit) paguar për fondin e barazisë	% e gjithë taksës mbi të ardhurat paguar për fondet e barazisë në vitin 2002
Vilnius	60	18
Kaunas	26	8
Klaipeda	36	11
Siauliai	4	1
Panevezys	16	5
Ignalina	22	7
Mazeikai	45	14
Palanga	30	9

Duke qenë se 34 përqind e të gjithë tatimit mbi të ardhurat në vitin 2002, ishte parashikuar për t'u paguar në Vilnius, kontributi për fondin e barazisë nga kjo komunë përbën vetëm 6 përqind të të ardhurave lituaneze, nga tatimi mbi të ardhurat personale, ose 20 përqind të të hyrave nga tatimi mbi të ardhurat, që i shkon qeverisë lokale. Komuna e Neringës duket se është një nga përfituesit më të mëdhenj nga sistemi i ri i barazisë; më parë ajo merri vetëm 1 përqind të të hyrave të saj nga tatimi mbi të ardhurat. Elementi i dytë i sistemit të barazisë, është llogaritja e granteve barazuese të të ardhurave, për komunat. AV-të, i marrin këto pagesa çdo muaj, nëse të ardhurat nga tatimi mbi të ardhurat personale të ardhurave për banor, në muajin e kaluar kanë qenë më të vogla se mesatarja kombëtare. Granti përbën 90 përqind të diferencës p.sh.

$$L_{1i} = 0.9 G_i (x_f - x_{if})$$

ku  $L_{1i}$  = granti për barazimin e të ardhurave për komunën  $i$

$G_i$  = popullsia e komunës  $i$

$X_f$  = mesatarja për banor e të hyrave nga tatimi mbi të ardhurat personale në Lituani në muajin e mëparshëm

$x_{if}$  = të ardhurat për banor nga tatimi mbi të ardhurat personale të komunës në muajin e kaluar.

<sup>10</sup> Ignalina në të cilën prodhohet energji nukleare, Mazeikai që ka një rafineri të madhe naftë dhe Palanga që është një resort i madh turistik.

Kjo formulë, përcakton se cila pjesë e fondit të barazisë për muajin, është paguar nga çdo AV, për barazimin e të ardhurave, nëse pagesat për fondin nuk janë të mjaftueshme. Në këtë rast, një grant shtesë për barazim i shtetit, përmbush disi mungesat. Për sa kohë që, pagesat në fondin e barazisë janë të mjaftueshme për të mbuluar grantet e paguar për barazimin e të ardhurave sipas formulës më sipër, pjesa e mbetur është përdorur për barazimin e shpenzimeve. Në qoftë se pagesat për fondin nuk janë të mjaftueshme, një fond shtesë shtetëror financon barazimin e shpenzimeve. Madhësia e këtij granti për të gjitha komunat, është caktuar në 10 përqind të totalit të granteve të shtetit për barazimin e të ardhurave. Në çdo rast, fondet totale për barazimin e shpenzimeve, janë të ndara mes komunave sipas një formule të përcaktuar. Vetëm 8 komunat që paguajnë në fondin e barazisë janë të përjashtuara nga ky proces. Ato, nuk marrin grante për barazimin e të ardhurave dhe indekset e shpenzimeve nuk përfshihen në indeksin e përgjithshëm për të gjithë qytetet në formulë. Formula për barazimin e shpenzimeve përcakton pjesën e fondit të barazisë për shpenzimet totale të paguara për secilën komunë gjatë vitit si vijon.

$$L_{2i} = L_2 \cdot \sum_n K_n \cdot E_{ni}$$

Ku  $L_{2i}$  janë grantet për barazimin e shpenzimeve për komunën  $i$ ;

$K_n$  koeficient që tregon ndikimin e treguesit  $n$  ( $\sum_n K_n = 1$ );

$E_{ni}$  pjesa e treguesit  $n$  në komunën  $i$  të dhënë nga formula,  $E_{ni} = \frac{R_{ni}}{\sum_i R_{ni}}$

ku  $R_{ni}$  është treguesi  $n$  për komunën  $i$ .

**Tabela 7, Koeficientët për treguesit**

Indikatorët	Koeficientet
Gjatesia e rrugeve lokale	0.13
Siperfaqja e Bashkive	0.17
Numri I pensionistëve rezidente	0.13
Numri I fëmijëve 7-17 vjec	0.11
Numri I fëmijëve 0-6 vjec	0.25
Siperfaqja e tokës së institucioneve arsimore të financuara nga Bashkive	0.13
Siperfaqja e tokës së hipotekuar të Bashkive	0.04
Inversi i densitetit të burimeve	0.04

Kjo formulë është thjeshtuar në disa aspekte nga ajo e përdorur para vitit 2002. Formula e mëparshme përmbante tre grupe shpenzimesh, secili me indikatorët përkatës. Treguesit  $n$  dhe koeficientët e tyre ( $\sum_n K_n = 1$ ) për sistemin e ri janë përcaktuar në bazë të

rekomandimeve të një organizatë të pavarur, Instituti Lituanëz i Kërkimeve Rajonale, siç u kërkua nga Sh.A.L.L. [Lionginas (2001)]. Tabela më poshtë jep koeficientët për secilin tregues.

Këta tregues, janë gjetur si faktorë objektiv të kostos, përtej kontrollit të komunës. Ata, tregojnë se shpenzimet komunale varen nga faktorë të madhësisë fizike dhe demografike. Sistemi i mëparshëm përfshinte 11 tregues dhe tashmë janë ulur në 8.

#### **6.4.5 Pagesat e Granteve**

Plani i pagesave të Granteve, mund të ketë ndikim të madh mbi autoritetet lokale. Një nga arsyt kryesore, është erozioni i vlerës reale të granteve me kalimin e kohës, nga inflacioni. Në Lituani, megjithatë, inflacioni ka rënë në nën 2 përqind, duke qenë kështu një shqetësim i vogël. Ndoshta shqetësimi më i madh lind nga norma e interesit të paguar për huamarrjen afatshkurtër për të mbuluar periudhat në pritje. Grantet kategorike dhe ato barazuese, duket se janë paguar sipas planit, duke qenë se kjo çështje nuk është ngritur nga Sh.A.L.L. për komuna individuale. Një problem shumë më i madh ka qenë është pranimi i granteve të kompensimit për mungesat në të ardhurat e taksave dhe për detyrat e reja. Në vitin 2001, qeveria pranoi se u kishte ende borxh autoriteteve lokale të holla për të kompensuar mungesën e të ardhurave nga 1997 në 2000. Parashikimi tepër optimist mbi të ardhurat e këtyre viteve, çoi në një vonesë të madhe të pagesës së kompensimit. Kjo solli një huamarrje të madhe nga komunat, ndërsa prisnin të merrnin fondet që kishin të drejtë me ligj. Kur komunave iu paguan më pas grantet kompensuese për këto mungesa, këto grantet iu shtuan të ardhurave të tyre buxhetore në vitin që u pagua ky grant. Këto fonde, megjithatë, nuk mund të konsiderohen realisht si pjesë e të ardhurave aktuale. Ato, kanë mundësi në praktikë të përdoren për të paguar borxhin e akumuluar për të mbuluar shpenzimet që ishin bërë më parë. Fondet, janë në fakt thjesht një pagesë me vonesë e të ardhurave të vitit të kaluar. Duke ia shtuar ato të ardhurave të vitit, jepet një pamje disi e shtrembëruar e bilancit midis të ardhurave dhe shpenzimeve duke qenë se fondet nuk mund të përdoren për të financuar shpenzimet për vitin që merren.

#### **5.4.7 Rivlerësimi i Mekanizmit të Granteve**

Sistemi i granteve që filloi në vitin 2002, ka në një rritje thelbësore në rëndësinë e granteve në financat e qeverisë lokale Lituanëze. Kjo, është veçanërisht e vërtetë për grantet kategorike. Tani, është më e qartë se cilat janë ato zona ku qeveritë lokale janë administratorë të fondeve të marra nga shteti për të shpenzuar mbi disa prioritetet e politikave kombëtare. Për këtë arsye, grantet kategorike marrin tashmë një pjesë shumë më të madhe të totalit të granteve. Disa thjeshtime të formulës për ndihmën barazuese, kanë rezultuar në një sistem më të qartë në të cilin qytetet mund të parashikojnë më me lehtësi kontributet e tyre për fondin e barazisë.

Si me çdo ndryshim të madh në një sistem fiskal, ka fitues dhe humbës potencialë nga tranzicioni. Këto mund të shihen nga të dhënat e siguruara nga Ministria e Financave (2002) të përdorura për llogaritjen e granteve kompensuese për dhe nga ato qytete fitimet dhe humbjet e të cilave tejkalojnë kufijtë e 1 për qind dhe 7 përqind, respektivisht. Parashikimi i të ardhurave për Silutes, për shembull, u rrit nga 50 787 mijë litas në vitin 2001, në 60 579 mijë litas në vitin 2002, me një rritje prej 19 përqind. Kjo vinte kryesisht në sajë të rritjes në grantet e saj kategorike nga 0,1 për qind të të ardhurave të

parashikuara të saj në 2001, në 78.8 përqind të të ardhurave të vitit 2001, në vitin 2002. Në Visaginas, megjithatë, grantet kategorike u rritën me vetëm 39,2 përqind e të ardhurat të vitit 2001 dhe rrjedhimisht ky qytet ka humbur 36 përqind të të ardhurave të tij në sistemin e ri, të cilat u rikuperuan nga grantet kompensuese. Ndërsa sistemi i granteve kompensuese garanton që të mos ketë humbës të konsiderueshëm në vitin 2002, kjo gjë sigurohet vetëm për tre vjet nga ligji. Prandaj, nëse sistemi i ri financiar do të mbijetojë më gjatë se tre vjet, disa qytete do të shohin humbje apo fitime të mëdha. Duke pasur parasysh praktikën e kohëve të fundit, duket se nuk ka gjasa që sistemi i ri të zgjasë gjatë pa u korrigjuar.

### 6.5 Mbikëqyrja Financiare

Mbikëqyrja financiare e qeverive lokale lituaneze është kryer nga një numër i ndryshëm zyrtarësh. Çdo komunë ka një *kontrollor* të zgjedhur me votim të fshehtë të këshillit. Avokati i popullit mund të shqyrtojë ankesat e qytetarëve. Zyra e Kontrollit të Shtetit, mbikëqyr të gjitha institucionet qeveritare. *Përfaqësuesi i qeverisë*, punon në nivel qarku. Së fundi, vetë parlamenti, mund të vendosë rregull të drejtpërdrejtë mbi një komunë, nëse gjykatat e gjejnë atë në shkelje të ligjit. Kontrollori i komunës mbikëqyr zbatimin e buxhetit dhe përdorimin e pronës. Ai, siguron se ligjet nuk janë thyer dhe vlerëson efektivitetin e punës së komunës. Kontrollori, është drejtpërsëdrejti përgjegjës për këshillin komunal, por jo ekzekutiv i tij. Megjithatë, Beksta dhe Petkevicius, pretendojnë se ka një mungesë pavarësie dhe se do të ishte më mirë që të kishte kontrole të brendshme e të jashtme, të kryera nga kompanitë e pavarura të auditimit. Kjo, është kundërshtuar nga Bronis Rope, Kryetar i Sh.A.L.L., i cili argumenton se detyra kryesore e kontrollorit duhet të jetë ndihma për AV-të, për kontrollin financiar të tyre kështu që nuk ka nevojë të jenë të pavarur nga AV-të.

Ligji i ri për Autoritetet Lokale, kërkon që AV-të të krijojnë audit të brendshëm [Vitkauskienė (2001)]. Aktualisht AV-të, punësojnë kontrollorë financiarë, roli i të cilëve nuk është zhvilluar deri në atë pikë sa ata të dallohen plotësisht nga auditorët. Ligji i ri, ka ngritur shumë shqetësime midis kontrollorëve të AV-ve, për shkak të mungesës së specifikimit nga autoritetet qendrore të metodave dhe trajnimit profesional. Është e rëndësishme të bëhet dallimi në reagim midis këtij grupi profesionistësh për dhënien e një lirie të tillë veprimit dhe thirrjes së zakonshme të AV-ve për më shumë pavarësi nga qeveria kombëtare. Të dhënat e mëposhtme japin disa tregues për ngarkesën e punës të kontrollorëve.

Algimantas Demenius, Kryetar i Shoqatës së Kontrollorëve të Autoritetit Lokal të Lituaniës (Sh.K.A.L.L.), bëri krahasimin e këtyre të dhënave me pretendimin se auditorët mund të kryejnë efektivisht 7 auditime, institucioneve në vit. Standardet e BE-së për auditimin, janë larg nga ato që aplikohen në komunat lituaneze, pjesërisht për shkak se shpesh herë kryetarët nuk kanë kohë, ose nuk përzihen në ato që ata mund t'i perceptojnë si çështje të natyrës teknike. Kontrollorët e tjerë të pranishëm në takimin e vitit 2001, të Sh.K.A.L.L., pretendonin se Ligji për Auditimin e Brendshëm nuk është vënë në praktikë për shkak se ai u miratua me shumë nxitim, pa përpunime dhe se përbëhet vetëm nga kritika absurde e të paqarta të institucioneve qeveritare.

**Tabela 8, Ngarkesa e punës së kontrollorëve**

# nga Kontrollore	# nga AV-te
1	9
2	21
3	16
4	8
>5	6
<b>Total</b>	<b>60</b>

Numri i institucioneve të audituara: ..... 4.167

# të financuar nga buxheti i AV-ve:..... 3.067

# institucione të audituara nga çdo kontrollor në vit:..... 20

Rimas Kalkys, Këshilltar i Lartë i Komisionit parlamentar për Autoritetet Lokale dhe Reformat Qeveritare, komentoi se kontrollorët e pushtetit lokal, do të duhet të zgjedhin mes dy profesioneve: kontrollit financiar dhe të auditimit të brendshëm, duke qenë se të dyja këto funksione janë të nevojshme në qeverinë lokale. AV-ja e qytetit Kaunas, e ka bërë tashmë këtë ndarje. Darius Matusevicus, Drejtorit i Departamentit të Metodologjisë së Kontrollit Financiar, të krijuar rishtasi pranë Ministrisë së Financave, vuri në dukje se u krijua një Komitet i përbashkët koordinues për krijimin e sistemit të auditimit në sektorin shtetëror. Avokati i popullit, mund t'u përgjigjet ankesave të qytetarëve në lidhje me punonjësit e qeverive lokale. Këto ankesa, mund të kenë objekt korrupsionin, apo sjelljen tepër burokratike. Avokati i popullit, nuk ka pushtet që të anullopë vendimet e qeverisjes vendore që janë në kundërshtim me ligjin. Zyra e Kontrollit të Shtetit, ka funksione të ngjashme mbikëqyrëse me ato të kontrollorit komunal, dhe ngandonjëherë kontrollon vetë këta kontrollorë. Laima Sipkauskienė, shefi i Departamentit të Kontrollit të Buxhetit në Zyrën e Kontrollit të Shtetit, raporton se kontrollorët e shtetit kanë gjetur se kontrollet e kryera nga kontrollorët e AV-ve kanë qenë sipërfaqësore dhe shpesh herë i janë përmbajtur vetëm përshkrimit të qarkullimit të buxhetit vjetor.

Përfaqësuesit e qeverisë, janë përgjegjës për të kontrolluar nëse AV-të janë në pajtim me ligjin dhe dekretet qeveritare. Ata, kanë pasur një ekzistencë disi torturuese duke qenë se u hoqën në vitin 1997, për t'u rikthyer sërish në vitin 1998. Nëse përfaqësuesi i qeverisë, gjen se një AV është në kundërshtim me statutin, ai mund t'i kërkojë komunës që të bëjë ndryshimet e nevojshme, edhe pse kjo mund të kundërshtohet në gjykatë. Megjithatë, në praktikë ka një larmi të konsiderueshme të rolit të luajtur nga këta zyrtarë [Lazdynas (2001b)]. Sigita Siupsinskas, Drejtorit i Sh.A.L.L., ankohet se ajo që kërkohet nga AV-të, është një institucion që do t'i ndihmojë në menaxhimin me efikasitet të funksioneve të deleguara, por në vend të kësaj, puna e përfaqësuesve të qeverisë, është e ngjashme me atë të një përmbartuesi gjyqësor.<sup>11</sup> Ai deklaroi se kontrollori më i mirë i

<sup>11</sup> Ky diskutim u zhvillua në një mbledhje të përfaqësuesve të qeverisë të organizuar nga Komiteti Parlamentar për Administratën Shtetërore dhe Autoritetet Lokale në 28 Nëntor 2001.

punës së një komune, është vetë komuniteti. Përfaqësuesit e qeverisë thonë se qytetarët, duke patur frikë tu drejtohen gjykatave, shpesh u drejtohen atyre për të paraqitur ankesat e tyre për AV-të. Petras Papovas, Kryetar i Komisionit Parlamentar për Administratën Shtetërore dhe Autoritetet Lokale, argumenton se përfaqësues të qeverisë duhet t'ja lënë kontrollorëve të AV-ve vlerësimin e efektivitetit të komunave dhe të përqëndrohen thjesht mbi ligjshmërinë e statuteve të AV-ve.

## 6.6 Përfundim

Reformat për financat e qeverisë lokale, duket se janë një lëvizje në drejtimin e duhur. Tashmë ka një përcaktim të qartë se cilat funksione janë nën kontrollin e komunave dhe cilat janë funksionet shtetërore të administruara në nivel lokal. Sistemi i barazisë, është thjeshtuar në disa aspekte. Kjo gjë, është një përfitim i madh për një vend me kapacitet ende të kufizuar për administratën publike, veçanërisht në fushat fiskale. Ndarja e të hyrave nga tatimi mbi të ardhurat personale me buxhetin e shtetit, mund të jetë gjithashtu një hap pozitiv në qoftë se pasohet nga një përpjekje më e madhe e qeverisë për të përmirësuar efikasitetin e tatimeve. Qeveria, e ka shpallur tashmë këtë gjë si në përparësi kryesore. Problemi kryesor i qeverisë lokale lituaneze, nuk është adresuar ende. Kjo çështje, është dhënia komunave, e njëfarë kontrolli mbi të ardhurat e tyre. Mungesa e kontrollit mbi të ardhurat në mënyrë të paevitueshme çon në mungesë të pavarësisë, për shpenzimet dhe vendimet administrative. Kjo, nënkupton gjithashtu mungesën e mekanizmave për të lidhur vendimmarrjen për shërbimet me kostot dhe përfitimet. Sh.A.L.L., ka bërë thirrje që komunave tu jepet një taksë e vërtetë lokale. Nëse qeveria dëshiron të fillojë me një taksë mbi pasuritë e patundshme me një normë maksimale interesi, kjo gjë duhet të inkurajohet si një hap i parë. Më tej, duhet të shpresohet se limit do të rritet më vonë, për t'u dhënë qyteteve fleksibilitetin për të ofruar shërbime shtesë, nëse kërkohet nga zgjedhësit e tyre. Sistemi i barazisë, përmban ende dy elemente, nevojën për të ardhura dhe shpenzime, të cilat janë disi kontradiktore. Ndokush, do ta kundërshtonte parimin e barazisë, edhe pse ky duket pak i përshtatshëm në sistemin lituanes duke qenë se ai nuk përfshin asnjë shtrembërim të vendimeve për tatimet. Barazimi në Lituani mund të shihet si një angazhim i qeverisë për t'i dhënë çdo komune, aftësinë për të siguruar të njëjtin nivel shërbimi. Me këtë objektivi, barazimi i nevojës për shpenzime, është racionale, por barazimi i të ardhurave është më i vështirë për t'u justifikuar. Duket si jo-produktive prurja e 'të ardhurave për frymë' për të gjitha qytetet në nivelin 90 përqind të mesatares kombëtare, në qoftë se disa qytete kanë më pak nevojë sesa 90 përqind të shpenzimeve për frymë.

Megjithatë, barazimi i nevojës për shpenzime është një art jo-perfekt. Ne, nuk mund të jemi të sigurt se indeksat e përdorura për të llogaritur nevojën për shpenzime, japin një pasqyrë të vërtetë për të gjitha komunat. Kjo, mund të jetë pjesë e justifikimit për kompromis, duke përfshirë këtu edhe barazimin e të ardhurave. Barazimi i nevojës për shpenzime, mund të krijojë gjithashtu disa stimuj të shtrembëruar. Ndërsa disa nga treguesit, të tilla si zona e komunës, etj, janë jashtë kontrollit të këshillit lokal, të tjerat, si gjatësia e rrugëve lokale, sipërfaqja e tokës së institucioneve arsimore, madje edhe numri



i pensionistëve, mund të jenë të ndikueshme. Prandaj është e rëndësishme, që të mos t'u jepet këshillave një shtytë shumë e madhe për t'i ndryshuar këto variabla.

## Literatura

- Beksta, Arunas dhe Petkevicius, Algirdas (2000). "Local government in Lithuania" in Horvath, Tamas M. (ed.). *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Budapest:OSI/LGI Council of Europe (1996). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Lithuania*, Strasbourg.
- Lazdynas, Rimantas (2001a). "Ministerija nusiteikusi geranoriskai" [The Ministry is benevolently disposed"], *Savivaldybiu Zinios* 42 (164), 29 November: 2 and 8.
- Lazdynas, Rimantas (2001b). "Vyriausybes atstovu funkcijos bus perziuretos" ["Government representatives' functions to be reviewed"], *Savivaldybiu Zinios* 43(165), 6 December: 4.
- Lingis, Giedrius (2001). "Kodel butini vietiniai mokesčiai?" [Why are local taxes necessary?], *Savivaldybiu Zinios* 43 (165), 6 December: 2 and 7.
- Lionginas, Jonas (2001). "Aiskinamasis rastas del Lietuvos Respublikos savivaldybiu biudzetu pajamu nustatymo metodikos istatymo pakeitimo istatymas" [Explanation of the bill on a change in the law on the method of determination of revenue of local authorities of the Republic of Lithuania]. Government document.
- Martinez, Jorge (1998). "Municipal finance" in *Lithuania: An Opportunity for Economic Success. Volume 2: Analytical Background*, Washington: IBRD
- Ministry of Finance (2001a). "2001 m. savivaldybiu biudzetu prognozuojamos pajamos bei valstybes biudzeto dotacijos pagal priimta 2000.12.19 d. istatyma Nr. IX-89 (tukst. litu)" ["2001 forecast revenue and state budget grants according to legal act Nr. IX-89 passed on 19/12/2000 (thsd. litas)"] <www.fi nmin.lt> 4 January 2001. *148*, Fiscal Decentralisation and Grant Transfers: A Critical Perspective
- Ministry of Finance (2001b). "25643 tkst. litu paskirstymas (ivertinus Tarybu suteiktas lengvatas) savivaldybiu biudzetu 2001 m. prognozuojamoms negauti pajamoms is dalies kompensuoti" ["The distribution of 25643 thousand litas (evaluating abatements granted by local councils) to partially compensate local authorities' budgets for unreceived revenue"], *Savivaldybiu Zinios* 42 (164), 29 November: 5.
- Ministry of Finance (2002). "2002 m. savivaldybiu biudzetu prognozuojamos pajamos bei valstybes biudzeto dotacijos pagal priimta Lietuvos Respublikos 2002 metu valstybes biudzeto ir savivaldybiu biudzetu fi nansiniu rodikliu patvirtinimo 2001 – 12 – 13 d. istatyma Nr. IX-643 (tukst. litu)" ["2002 forecast revenue and state budget grants according to legal act Nr. IX-89 passed on 13/12/2001 (thsd.litas)"] <www.fi nmin.lt> 4 January 2001.
- Rope, Bronis (2001). "Del 2001 m. valsybes biudzeto ir savivaldybiu biudzetu fi nansiniu rodikliu patvirtinimo istatymo projekto IXP-1194" [On the draft law on the confirmation of the 2001 state budget and local authorities' budget's fi nancial indicators"], *Savivaldybiu Zinios* 42 (164), 29 November: 4.
- Statistics Lithuania (2000). *Counties of Lithuania* (Vilnius).
- Statistics Lithuania (2001). *Government Finance 2000* (Vilnius).
- Vitkauskiene, Irena (2001). "Kontroleriai sprende svarbius klausimus" ["Comptrollers decide important Comptrollers"], *Savivaldybiu Zinios* 45 (167), 20 December: 4 – 5.

**Aneks 1: te ardhurat 1996 – 2002 (ne 000s litas)**

	1996	1999	2000	2001*	2002*
<i>Te Ardhurat ne Total</i>	2,657,043	3,207,977	3,274,269	3,209,851	3,426,310
Tasat mbi te Ardhurat	1,998,865	2,904,116	2,829,828	2,889,251	1,393,486
Taksa e Te ardhurave Personale	1,514,756	2,576,394	2,504,272	2,623,521	1,097,804
Taksa e Te ardhurave te Koorporatave	216,483				
Taksa e Prones	177,430	246,606	258,503	258,060	288,082
Taksa e Tokes		18,795	20,849	19,079	
Taksa e Qerase mbi Token		47,452	46,019	50,457	
Taksa mbi Pasurite e patundshme		178,210	189,804	186,764	
Taksa e trashegimise		2,149	1,831	1,760	
Taksa te tjera	90,196				
Taksa e pulles		73,526	60,031		
Taksa e tregut		7,590	7,022	7,600	7,600
Te ardhurat jo-tatimore	107,469	175,350	112,272	78,765	69,077
Transferta e Grande	550,617		331,920	241,835	1,963,747

\* parashikime

**Burimi:** Martinez (1998, 96); Statistics Lithuania (2000, 23-38), Statistics Lithuania (2001, 21-22), Ministry of Finance (2001a), Ministry of Finance (2002).

**Aneks 2: Shpenzimet 1996 – 2000 (ne 000s litas)**

	1996	1999	2000
<i>Shpenzimet Total</i>	2,654,525	3,295,167	3,265,886
Ekonomi	416,282	453,031	387,941
Strehimi dhe Sherbimet komunitare	353,950		231,892
Lende djegese dhe energjia	61,715		80,614
Bujqesia	617		49
Transporti dhe komunikacioni			74,341
Te tjera			1,045
Sherbime Sociale	2,151,626	2,531,713	2,512,549
Arsimi	1,117,107	1,903,867	1,871,815
Kujdesi shendetesor	645,013	17,919	13,266
Kujdesi dhe Mbrojtja Sociale	290,009	445,124	478,300
Kulture dhe art	99,497	164,804	149,168
Funksione te tjera	86,617	310,422	365,396
Sherbime te pergjithshme publike	86,617		155,231
Mbrokjtja dhe Rendi Publik			25,852
Te tjera			184,313

**Burimi:** Martinez (1998, 97); Statistics Lithuania (2000, 40); Statistics Lithuania(2001, 28).

## **7. Transfertat e Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Estoni**

*Annika Jaansoo\* dhe Eliko Pedastsaar\*\**

### **7.1 Hyrje**

Vlerat e qeverisjes vendore, mbështeten në bazë të sistemit të qeverisë i cili u zhvillua pas pavarësisë së parë të Estonisë, në vitin 1918 dhe shumica e tyre u rizbulua dhe u rivendos (së bashku me parimet ligjore) në prag të tranzicionit post-komunist. Reforma e qeverisjes vendore (QV) në Estoni filloi, kur disa politikanë radikalë deklaruan vizionin e tyre, atë të Estonisë si një shtet plotësisht i pavarur. Më 8 gusht 1989, Këshilli i Lartë, miratoi Aktin Reformës së Pushtetit Lokal dhe më 10 nëntor, u miratua Akti i ri i Pushtetit Lokal. Ky ishte hapi i parë, që sfidoi regjimin e vjetër dhe nxiti zhvillimin e institucioneve demokratike në Estoni.

Sot, Estonia ka një sistem me një nivel të qeverisjes vendore me 247 njësi QV – 42 qytete dhe 205 komuna rurale. Popullsia, në rreth 50 përqind të autoriteteve lokale, është më pak se 2,000 banorë. Në thujse 70 përqind të autoriteteve lokale ka më pak se 3,000 banorë. Më pak se 20 përqind e popullsisë së vendit jetojnë në këto komuna, megjithëse ato zenë për rreth 70 përqind të territorit të vendit. Kështu, madhësia dhe kapaciteti i njësisë estoneze të QV janë shumë të ndryshme dhe të flitet për praktika universale, madje edhe për zonat që janë të rregulluara në mënyrë rigorozë, është pothuajse e pamundur. Për shembull, struktura dhe stili i politikës së këshillave lokale (që janë shumë më të rregulluar se qeveria) janë jashtëzakonisht të ndryshme në ato QV që kanë kapacitet të ngjashëm. Estonia, ka 15 qeveri vendore, të cilat janë agjenci të përgjithshme administrative, që përfaqësojnë interesat e Shtetit në nivel rajonal dhe mbikëqyrin veprimet e njësisë të QV. Estonia, ka një sistem autonom (kundrejt atij integruar) të QV. Autoriteti i Shtetit ka vetëm të drejtën e mbikëqyrjes së ligjshmërisë së veprimeve të QV. Sipas ligjit, një QV nuk mund t'ia delegojë funksionet e veta të përcaktuara me ligj, nivelit të lartë (qarku) të qeverisë. Megjithatë, komunat mund t'ia delegojë funksionet e tyre niveleve më të ulta, nën-komunale, dhe distrikteve komunale të krijuara. Zakonisht, këto nën-qeveri janë të krijuara në qytete të mëdha (Talin), por komunat më të mëdha me disa qendra, kanë gjithashtu nën-njësi për të përfaqësuar më mirë interesat e zonave të largëta. Komunat, mund të krijojnë shoqata vullnetare, me qëllim bashkëpunimin reciprok në ofrimin e shërbimeve dhe për të përfaqësuar interesat e QV-ve si në nivel qarkut ashtu edhe në atë qendror.

QV-re financohen nga një përzierje e të ardhurave të veta (pjesa më e madhe është me taksa lokale, të cilat kryesisht janë të vendosura nga QV-re dhe mbledhen nga Shteti), pjesë të të hyrave e të ardhurave të mbledhura brenda territorit të njësisë vendore nga taksat mbi të ardhurat qendrore dhe transfertat e granteve nga qeveria qendrore. Struktura e të ardhurave të QV-re është ilustruar në Shtojcë.

### **7.2 Pushtetit Lokal Korniza Ligjore**

Ka gjashtë ligje të përgjithshme, që rregullojnë QV-të, duke përfshirë dy ligje që rregullojnë financat e QV-ve. Mbështetja në ligjet e përgjithshme zakonisht, e bën përgjegjshmërinë më transparente dhe sistemin më pak të diskutueshëm. Të gjitha

---

\* Qendra Estoneze e Kërkimeve dhe Zhvillimit të Sektorit Publik, Talin, Estoni.

\*\* Universiteti i Talit për Shkenca Edukative, Talin, Estoni.

komunat udhëhiqen nga të njëjtat rregulla, pavarësisht faktit se madhësia e tyre dhe kapacitetet reale janë të ndryshme.

Struktura kryesore e sistemit të QV-ve paraqitet tashmë në Kushtetutë dhe rendit financimet së bashku me funksionet e qeverive nën-kombëtare, si vijon:

- 1) Vetëm një Akti i Parlamentit ose një marrëveshje me autoritetet lokale mund të vendos detyra të detyrueshme për një QV;
- 2) Shpenzimet që lidhen me detyrat e qeverisë qendrore të vendosura nga ligji mbi QV-të, duhet të financohen nga Buxheti i Shtetit;
- 3) Autoritetet lokale mund të ketë buxhete të pavarura;
- 4) Autoritetet lokale kanë të drejtë, sipas ligjit, për të vënë dhe për të mbledhur taksa lokale dhe për të imponuar detyra;
- 5) Autoritetet lokale, kanë të drejtë të formojnë shoqata dhe agjenci të përbashkëta me njësi të tjera të qeverisjes vendore.

Duke ndjekur këtë linjë, janë përpunuar dhe miratuar pesë akte të veçanta mbi QV-të. Ka dy akte të përgjithshme dhe një numur të madh aktesh sektoriale, të cilat përcaktojnë parimet dhe rregullojnë detajet e aktiviteteve të komunave.

**Karta Evropiane e Pushtetit Lokal** u ratifikua nga Parlamenti në datë 28 shtator 1994.

**Akti i Organizimit të Qeverisë Lokale (AOQL)** (i miratuar në 2 qershor 1993), përcakton funksionet, përgjegjësitë dhe organizimin e autoriteteve lokale si dhe marrëdhëniet e komunave me njëra-tjetrën dhe me qeverinë qendrore. Ky akt, siguron një bazë për pjesëmarrjen në aktivitete ekonomike, procedurat për formimin e distrikteve komunale, strukturat e përgjithshme të këshillit, parimet për formimin e qeverisë, kompetencat e agjencive komunale dhe çështje të tjera.

Përmes këtij **Akti, Këshilli i qeverisjes vendore**, ka autoritet sovran për të miratuar statutin e komunës, planet e zhvillimit dhe të buxhetit, vendosjen e taksave lokale dhe përjashtimet tatimore, rregullat që administrojnë pronat komunale dhe të emërojë njerëzit kyç. Kjo, do të thotë se, këshilli ka kontroll të plotë mbi vendimet përfundimtare që lidhen me financat lokale.

**Qeverisja vendore**, është autonome në miratimin e dekreteve dhe urdhërave, në fushat që nuk janë të përcaktuara si kompetencë sovrane e këshillit. Qeveria, mund të thërrasi këshillin komunal, për të rishikuar dekretet ose urdhërat e tij.

Anëtarët e qeverisë, janë përgjegjës për fusha të caktuara. Në fakt ata janë autoritet politik i kreut të departamentit ose-aty ku (si në qeveritë e vogla) departamentet në të vërtetë nuk ekzistojnë- së paku, janë të asistentëve të tyre. Anëtarët e qeverisë, mund të jetë me kohë të pjesshme dhe mund të kenë një pozitë të caktuar në sektorin privat apo publik. Zëvendës-gubernatorët, zakonisht janë përgjegjës për çështjet e buxhetit dhe të financave të qeverisë. Qeveria komunale mund të krijojë komisione dhe grupe pune në mënyrë që të analizojë propozimet me pjesëmarrjen e ekspertëve të jashtëm. Zakonisht, ky është një komision fiskal. Qeveria, është përgjegjëse për përpunimin e projekt-buxhetit. Sipas AOQL-së, QV-të mund të themelojnë shoqata të tyre. Ka tre shoqata të tilla, dmth Shoqata Estoneze e Qyteteve, Shoqata e Komunave Lokale Rurale dhe Shoqata Estoneze e Autoriteteve Lokale, që u themeluan në vitin 1993. Këto shoqata, u

ngritën për të përfaqësuar interesat e përbashkët të QV-ve, pëpara fuqive qendrore. Si organe thujse-përfaqësuese, ato janë shpesh një forum për zgjidhjen e kundërshtive që dalin mes QV-ve. Një nga funksionet qendrore të unioneve të QV-ve, ishte vendimi për shpërndarjen e investimeve. Ky funksion u zhduk me centralizimin e vendim-marrjes për këtë çështje. Ka rivalitet të qartë mes këtyre shoqatave, që pasqyrohet në jetën e organizatës së katërt – Asambleja e Kooperimit të Unioneve të Qeverive Lokale.

Problemi me AOQL-në, qëndron në faktin se ajo nuk i merr vendimet mbi përcaktimin e funksioneve të QV-ve dhe përgjegjësinë për të bërë zbatimin e tyre transparent. Funksionet e Qv-ve, që janë të përcaktuara në mënyrë të qartë nga AOQL-ja nuk mund të negociohen me autoritetet shtetërore. Gjithashtu QV-ja, nuk mund t'ia delegojë funksionet e saj qeverisë së qarkut, në rast se ajo nuk arrin që ti plotësojë ato. E vetmja mënyrë për rritjen e kapaciteteve deri në nivelin minimal, është bashkimi. Në këtë moment ekziston një sistem shumë i komplikuar dhe i ngatëruar përgjegjësish dhe detyrash. Së pari, Kushtetuta, deklaroi se të gjitha çështjet lokale do të zgjidhet dhe rregullohen nga QV- të, të cilat veprojnë në mënyrë të pavarur në përputhje me ligjet. Nuk ka pasur një përcaktim të përgjithshëm mbi atë që çfarë janë çështjet lokale pasi mund të ketë çështjet që nuk janë të rregulluara dhe të zbatuara nga Shteti. Lista e funksioneve duhet të plotësohet nga kriteret e detyrave të përcaktuara sipas niveleve lokale, rajonale dhe qendrore. Kjo, nuk mund të gjendet në legjislacionin e Estonisë. Së dyti, një QV përcaktohet nga AOQL-ja. Një sërë ligjesh të veçantë përshkruajnë funksionet specifike që mund të vëzhgohen dhe të gjykohen në nivelin e zbatimit.

E njëjta gjë, është e vërtetë në lidhje me përcaktimin e funksioneve të Shtetit, për QV-të. Sipas Kushtetutës, shpenzimet e kryera për zbatimin e këtyre funksioneve duhet të financohen nga buxheti i shtetit. Rishpërndarja normative e mbështetjes së qeverisë qendrore dhe përdorimi i granteve të përgjithshme, mund ti bëjë metodat e kompensimit të shpenzimeve nga ana e qeverisë, relativisht të paqarta.

Ana tjetër e medaljes, është se qeveria qendrore nuk ka asnjë mjet për të detyruar QV-në për të zbatuar funksionet e tij. Kjo, është shndëruar në një marrëveshje të heshtur mes QV dhe Shtetit. Qeveria, nuk e vë re dështimin nga ana e njësive të QV për të zbatuar në mënyrë të përshtatshme funksionet e tyre, pasi qeveria e di mirë se kjo është si rezultat i mungesës së përcaktimit të formulës që për shpërndarjen e funksioneve do të merrte në konsideratë kapacitetin e pamjaftueshëm nga ana e njësive të QV.

**Akti i Komunave Rurale dhe Buxhetit të Qytetit** (miratuar më 16 qershor 1993), përcakton procedurat për përgatitjen, miratimin dhe zbatimin e buxheteve të komunave rurale dhe të qytetit. Dispozitat që lidhen me huamarrjen nga një komunë, janë konsideruar si ndryshimet më të rëndësishme të këtij Akti.

**Akti i taksave lokale** (miratuar më 21 shtator 1994), rendit taksat lokale dhe jep mënyrën se si të vendosen dhe të mblidhen ato. Akti, në një masë të madhe ndjek tekstin e një akti të ngjashëm të miratuar në 1938 dhe nuk ka marrë parasysh ndryshimet thelbësore që kanë ndodhur që nga ajo kohë.

**Akti i Ndarjes Administrative të Territorit të Estonisë** (miratuar më 22 shkurt 1995), përcakton ndarjen e territorit të Estonisë në qarqe, qytete dhe komuna rurale dhe

gjithashtu rregullon procedurat për ndryshimin e kufijve, ndryshimin e emërave të autoriteteve lokale, etj.

**Akti i Zgjedhjes së Këshillit të të Qeverisë Lokale** (miratuar më 29 maj 1996), rregullon procedurën për zgjedhjet lokale.

**Akti i Qeverisë së Republikës** (miratuar më dhjetor 1995), rregullon veprimtaritë e agjencive qeveritare, përfshirë këtu edhe funksionin e qeverisë së qarkut në lidhje me QV, si dhe të drejtën e bashkimeve të QV-ve, për të ndikuar në emërimin e një guvernatori qarku.

### **7.3 Lidhjet Financiare Ndër-Qeveritare**

Sipas Aktit të Komunave Rurale dhe Buxhetit të Qytetit, të ardhurat e buxhetit të QV-ve, në Estoni, mund të jenë si më poshtë:

- 1) të ardhurat nga taksat e shtetit,
- 2) të ardhurat nga taksat lokale,
- 3) të ardhurat nga aktivet dhe aktivitetet ekonomike,
- 4) grantet qeveritare dhe kontribute të tjera financiare.

Që nga fillimi i vitit 1994, QV-të marrin pjesën më të madhe të të ardhurave të tyre nga taksat. Ka taksat shtetërore dhe taksa lokale.

*Taksat shtetërore janë:*

1. Tatimi mbi të ardhurat personale. Kjo përbën formën më të madhe të të ardhurave të QV;
2. Taksimi i tokës. Së bashku me taksat vendore, tatimi i tokës, është pjesë e të ardhurave të QV mbi të cilat ato kanë autonomi të mjaftueshme. Duke qenë se QV-të, mund të caktojnë normën e taksimit dhe se 100 përqind e taksës së tokës transferohet përsëri në buxhetet e Qv-ve, ky lloj taksimi i plotëson të gjitha parakushtet që duhet të kenë taksat lokale. Mungesa e kapaciteteve për mbledhjen e taksës, si dhe mundësitë e pafundme për evazion fiskal mund të jenë arsytet përse kjo është ende një taksë e Shtetit;
3. Tatimi mbi lojrat e fatit. Të ardhurat nga ky aktivitet janë shumë të vogla dhe ky tatim kryesisht është bazë të ardhurash për qytetet e mëdha.

*Taksat dhe Tarifat Vendore janë:*

- 1) tatimi (të ardhurat) personale (TAP),
- 2) taksa e shitjes,
- 3) tatimi i barkës,
- 4) taksa e reklamës dhe e shpalljes,
- 5) tatimi mbi mbylljen e rrugëve,
- 6) tatimi mbi automjetet motorike,
- 7) tatimi mbi kafshët shtëpiake,
- 8) tatimi i argëtimit.

Sipas AOQL-së, këshilli komunal mund të caktojë taksa të reja dhe të ndryshojë normat e taksave përpara miratimit të buxhetit lokal ose para çdo ndryshimi të tij. Taksat lokale vendosen në fillim të vitit buxhetor ose në momentin e ndryshimit të buxhetit.

Qeveria qendrore, vendos vetëm normën maksimale për disa taksa vendore, si taksa e tokës dhe taksa e shitjeve, për të shmangur konkurrencën e dëmshme të taksave midis QV-ve. Mundësitë për të bërë konkurrencë me taksat, janë të kufizuara në Estoni, për shkak të faktit se në shumicën e komunave pjesa më e madhe e banorëve kanë të ardhura personale të tatueshme të ulëta. Zbatimi i taksave vendore, është i kufizuar për shkak se shpenzimet për mbledhjen e tyre mund të jenë më të larta se të ardhurat e fituara, për shkak të mundësive të mëdha për evazion.

Pavarësisht efektivitetit të ulët të taksave lokale Ministria e Financave, insiston në përdorimin e tyre më intensiv. Gjatë negociatave mbi fondin e mbështetjes, si dhe investimet nga qeveria qendrore, mungesa e shumave të mjaftueshme të të ardhurave nga taksat vendore ndonjëherë është përdorur si argument për refuzim.

Të ardhurat nga taksat vendore, përfaqësojnë vetëm një pjesë të vogël të buxhetit lokal (1 përqind) dhe disa taksa (tatimi personal dhe tatimi për argëtim) nuk i janë imponuar çdo autoriteti lokal dhe kështu që mbeten teorike. Disa nga arsyet për këtë, janë detajuar më poshtë:

- 1) Sistemi financiar nuk i favorizon taksat lokale,
- 2) Taksat vendore janë të vështira për t'u administruar,
- 3) Është e vështirë të organizohet mbledhja e taksave lokale sepse autoritetet lokale nuk kanë autoritetet e tyre tatimore,
- 4) Të ardhurat nga taksat lokale është i vështirë për t'u parashikuar,
- 5) Vendosja e taksave lokale në nivel lokal, nuk është popullore
- 6) Komunitat preferojnë tarifat.

Këshilli Tatimor i Shtetit, menaxhon mbledhjen e të gjitha taksave të qeverisë, si ato lokale ashtu edhe shtetërore. Kjo është polemika e parë e buxhetimit lokal. Fondet e vërteta nga taksat vijnë në llogaritë e QV-ve dhe varet nga kapaciteti i Këshillit Tatimor Shtetëror organizimi i ripagesave në kohë dhe sigurimi i flukese të rregullta të fondeve për Thesarin e Shtetit. Autoritetet lokale estoneze, nuk janë përballur me vështirësi në marrjen e të ardhurave të tyre, por nga ana tjetër luhatshmëria në flukset mujore mund të kenë ndodhur. Për këtë arsye, QV-të nuk mund të mbështeten në një plan të besueshëm të të ardhurave tatimore, për të financuar shpenzimet e tyre korrente.

### 7.3.1 Detyrimet e Përdoruesit

Aktualisht, thuajse nuk ka shërbime të paraqitur drejtpërdrejt nga QV-të, si një autoritet. Përrjashtime, përbëjnë disa shërbime të caktuara ligjore, që ofrohen nga sekretari i qytetit (licencat e biznesit, verifikimi i dokumenteve etj) dhe lëshimi i licencave për shitje, gjueti dhe peshkim. Një pjesë e madhe e shërbimeve, ofrohen nga organizata, që janë të varura nga autoritetet lokale. Një pjesë e madhe e shërbimeve në nivel lokal, ofrohen nga sektori privat: qoftë nga kompanitë ku kanë pjesë edhe QV-të, fondacionet, OJQ-të dhe kompanitë private mbi të gjitha, ose nga shërbimet e infrastruktura dhe komunale.

QV-të, kanë kontrata me organizatat që ofrojnë shërbime publike. Në to përcaktohet se si llogariten pagesat e përdoruesve. Zakonisht, kur organizata do të rrisë pagesën e përdoruesit atëherë duhet t'i paraqesë QV-së kërkesën dhe llogaritjet. QV-ja e kontrollon kërkesën (ndonjëherë kërkon llogaritje të mëtejshme ose përmirësim të llogaritjeve) dhe miraton ose hedh poshtë kërkesën për rritje sipas përdoruesit.

### **7.3.2 Të ardhurat nga Bizneset dhe Pasuritë**

Një pjesë e të ardhurave të QV-ve, teorikisht mund të vijë nga dividendët e aksioneve të kompanive ku një QV është aksioner. Duke qenë se këto kompani janë të reja dhe kanë ndërmarë shumë investime, kjo nuk është ende një burim aktual të ardhurash.

Burimi tjetër specifik i të ardhurave, janë shërbimet që ju ofrohen QV-ve të tjera, edhe pse zyrtarisht këto konsiderohen si transferta. Ky fenomen, ka shkaktuar probleme të mëdha për ofruesit e këtyre shërbimeve. Për qytetet, ofrimi i shërbimeve për zonat rrethuese mund të jetë një burim i konsiderueshëm të ardhurash, sepse ato mund të ofrojnë shërbime që komunitetet e vogla rurale nuk janë në gjendje ti ofrojnë dhe shërbimet e tyre si rregull, janë të një cilësie shumë më të lartë (p.sh. shkolla, kopshte etj).

### **7.3.3 Huamarrja e Qeverisjes Vendore**

Huamarrja e QV-ve të Estonisë, është e rregulluar nga Karta e Komunave Evropiane, Akti i Organizimit të Qeverisë Lokale, Ligji për Buxhet të Komunave, Ligji për Buxhetin e Shtetit dhe nga Ligji për Marrjen e Borxheve të Huaja për Republikën e Estonisë dhe Sigurimi i Garantimit të Shtetit për Kontratat e Huaja.

Komunat mund të marrin kredi, ose të emëtojnë obligacione sipas kushteve të mëposhtme:

1. Të gjitha kreditë e papaguara, bonot e emëtuara dhe detyrimeve të tjera që vijnë nga këto, së bashku me kreditë që do të merren dhe bonot që do të emëtohen, nuk mund të kalojnë 75 përqind të shumës së të hyrat buxhetore të planifikuara në çdo vit korrent (grantet e kushtëzuara nga qeveria qendrore janë të përjashtuara);
2. Kostoja e pagesave totale e kredive të papagueshme dhe interesi i kredive dhe bonove nuk mund të kalojë, gjatë çdo viti buxhetor, 20 përqind të të ardhurave të buxhetit të planifikuar, në rast se konsiderohen të merren kredi të reja dhe të emëtohen obligacione;
3. Komuna mund të marrë gjithashtu kredi afatshkurtra, për të mbuluar kostot korrente. Këto kredi nuk trajtuar si kreditë e përmendura në seksionet 1 dhe 2, pra këto kufizime nuk zbatohen për kreditë afatshkurtëra;
4. Kufizimet në nenet 1 dhe 2 nuk janë relevante për kreditë që kanë Garanci Shtetërore. Garancia Shtetërore, jepet për ato kredi të huaja, ku një kreditor kërkon një garanci Shtetërore apo kur kërkesa për garanci Shtetërore rrjedh nga ligji. Shteti, në total, mund të japë një garanci prej 15 përqind të të ardhurave të buxhetit të vitit korrent;
5. Kreditë do të merren ose obligacionet do të emëtohen për investimet e parashikuara në një plan komunal zhvillimi;
6. Komuna nuk mund të japë kredi dhe as nuk mund të japë garanci për kredi. Kreditë për studentët, përbëjnë përjashtim.



7. Marrja hua dhe marrja e bonove të tjera financiare, është një drejtë e veçantë e këshillit komunal;
8. Qeveria e komunës, duhet të paraqesë një kopje të çfarëdo kontrate kredie ose bonoje, të emëtuar në Ministrinë e Financave gjatë 30 ditëve pas përfundimit të kontratës.

Në kuadrin e kufizimeve ekzistuese dhe të procedurave të miratimit nga Ministria e Financave, QV-të në Estoni, janë krejtësisht të pavarura të hyjnë në tregjet vendase dhe të huaja të kredisë.

#### **7.4 Sistemi i Granteve**

Akti i Buxhetit të Shtetit, përcakton parimet e përgjithshme për përvetësim e transfertave për buxhetet lokale nga shteti. Sipas Aktit, komunave mund të jepet dy llojet e mëposhtme të shpërndarjeve:

- 1) shpërndarja nga fondi i mbështetjes, dhe
- 2) shpërndarja me kusht.

Përveç fondeve qeveritare, QV-të mund të përfitojnë nga programet e ndihmës së huaj dhe kreditë. Në buxhetin e vitit 2002, të ardhurat e QV-ve, që burojnë nga qeveria qendrore, u ndanë në grupet e mëposhtme:

- 1) transfertat nga fondi për mbështetjen e buxhetit të shtetit,
- 2) transfertat e kushtëzuara nga ana e Shtetit,
- 3) investimet për QV-të, (Programi Kombëtar për Investime - PKI),
- 4) transfertat të tjera të ndryshme.

Në buxhetet e komunave të vitit 2001, transfertat e fondit mbështetës nga buxheti i shtetit (me 52.3 përqind) përbënte zërin më të madh. Zëri i dytë më i madh, ishte transfertat për investime – PKI (me 29 përqind). Grantet e mbetura formonin një pjesë relativisht të vogël. Grantet zënë rreth 26.0 përqind (në vitin 2001) të të ardhurave të buxhetit lokal (burimi i dytë i të ardhurave pas taksat), dhe luajë një rol shumë të rëndësishëm në financat lokale në Estoni.

##### **7.4.1 Rolet dhe Qëllimet e Granteve**

Është shumë e vështirë të thuhet, se cili ka qenë qëllimi kryesor në formimin e sistemit bashkëkohor të granteve të Estonisë, pasi asnjëherë nuk është shprehur qartë nga politikanët. Ne, vetëm mund të përipiqemi për të marrë me mend nga toni i përgjithshëm i diskutimeve, të cilat janë kryer gjatë reformave të ndryshme. Ka shumë gjasa, që sigurimi i standardeve minimale për shërbimet më të rëndësishme është një nga qëllimet më të rëndësishme të sistemit të granteve. Për këtë arsye, është themeluar një fond mbështetës, që është një grant i përgjithshëm. Financimi i detyrave të përcaktuara me ligj mund të konsiderohet gjithashtu, si shumë i rëndësishëm. Në Estoni, disa grante për qëllime të veçantë janë specifikuar që do të shërbejnë për të paguar shërbimet e qeverisë qendrore, që ju janë deleguar QV-ve, për shembull, pagat e mësuesve. Krijimi i supozimeve për zhvillim mund të konsiderohet si një qëllim. QV-të mund të aplikojnë për grante investimi (zakonisht me parimin e përputhshmërisë) me qëllim që të ndërmarrin projekte të ndryshme për zhvillimin e rajonit të tyre. Të gjitha këto parashikime reflektohen në

Programin Kombëtar të Investimeve (PKI). Grantet, gjithashtu kanë rol shoqëror. Për shembull, grantet për qëllime të veçanta, për komunat rurale dhe buxhetet e qytetit, kompensojnë shpenzimet e udhëtimeve për shkollat e komunës dhe studentët e universiteteve të komunës, të cilët studiojnë jashtë qyteteve të tyre. Ato, kompensojnë edhe të pastrehët. Grantet shtetërore, janë të rëndësishme për zhvillimin e arsimit dhe të mirëqenies sociale. Grantet, janë përdorur gjithashtu për interesat e vendit dhe për nxitjen e ofrimit të shërbimeve. Shtetit mund të bëjë veprime dhe detyra të caktuara më tërheqëse për QV-të, për shembull, grantet e transfertave të qeverisë estoneze për shpenzimet e komunave në lidhje me integrimin në Bashkimin Evropian. Si pasojë QV-të, janë të interesuar në fushën e integritimit.

#### 7.4.2 Qëllimi i Përgjithshëm i Granteve

Siç u përmend, grantet me qëllim të përgjithshëm janë grante të cilat nuk janë përcaktuar saktësisht se për çfarë mund t'i përdorë QV-ja, në pajtim me nevojat e saj.

Në Estoni, ka vetëm dy lloje grantesh me qëllim të përgjithshëm:

- 1) Fondi i Përkrahjes së Buxhetit të Shtetit (granti i barazisë) dhe
- 2) Transfertat për QV-të, që janë në situata ekstreme gjeografike ose ekonomike.

Këto dy grante janë përshkruar më poshtë.

#### 7.4.3 Granti i Barazisë

Rregullat për të dhënë fondin e përkrahjes (grantin e barazisë) janë të përcaktuara nga Akti për Buxhetin e Shtetit. Ky akt vendos parimet e përvetësimeve në buxhetet lokale nga shteti. Granti i barazisë është grant i pakushtëzuar dhe ka për qëllim të financojë zbatimin e përgjegjësive të përcaktuara me ligj dhe krijimin e parakushteve për zhvillim. Sistemi i barazimit të të ardhurave në Estoni nuk është i bazuar në vetë-financim, dmth të ardhurat nuk rishpërndahen nga një QV me një tjetër. Qeveria qëndrore, është përpjekur të transferojë një shumë të caktuar fondesh nga buxheteve e QV-të, të pasura drejt buxhetit të shtetit në fillim të viteve 1990, por nuk arriti rezultate të kënaqshme. Granti i barazisë është llogaritur sipas formulës në vijim. Kjo formulë, me ndryshime të vogla, është e vlefshme që nga viti 1995.  $T_n = (m * ak\text{-një } 0,9) * cn$

Që në fillim, problemi më i madh ishte përcaktimi i vlerës së koeficientit të standardizimit. Koeficienti varet nga sasia e parave që është rënë dakord, dmth varet nga vlera totale e fondit të ndihmës. Çdo vit ky koeficient është i ndryshëm. Për shembull, në vitin 2001, ky koeficient ishte 1,16 dhe në vitin 2002, ishte 1,13. Asambleja e Bashkëpunimit të Shoqatave të Qeverive Lokale, është përpjekur të fiksojë këtë koeficient me një tregues të caktuar (madhësinë e buxhetit të shtetit, taksën e vlerës së shtuar, të ardhurat e taksave etj), por deri tani çdo perkjekje nuk ka patur sukses. Më parë, niveli mesatar i të ardhurave, llogaritej si një e ardhur e supozuar e tatimit mbi të ardhurat personale për vit, sipas komunës. Tani, formula merr parasysh shumën mesatare të tatimit mbi të ardhurat personale, të paguara në komunën lokale gjatë dy viteve të fundit.

Formula, u ndryshua sepse vlerësimi i tatimit mbi të ardhurat personale në çdo QV individuale bëhet çdo vit e më e vështirë. Ka disa arsye për këtë. Së pari, sistemi i transferimit të tatimit mbi të ardhurat personale ndryshohet çdo vit, për shkak të ndryshimeve në grupet e përjashtimeve tatimore (shuma e pagave që përjashtohet nga tatimi, shumata e patatueshme që zbritet për fëmijët etj). Së dyti, formula është ndryshuar

për të nxitur QV të jenë më aktive në zhvillimin e ekonomisë lokale. Kjo do të thotë, se nuk marret parasysh rritja e mundshme e të ardhurave nga taksat, kështu që QV më të zhvilluara të marrin më shumë fonde se sa do të kishin marrë po të zbatohesh formula e vjetër. Zbatimi i kësaj formule, ndryshoi në mënyrë të konsiderueshme proporcionet e fondit të shpërndarjes, në krahasim me ato që ekzistonin. Njësitë që u dëmtuan më shumë nga kjo formulë, ishin njësitë administrative ku shkalla e papunësisë është rritur dhe të ardhurat nga tatimi në të ardhura, ka rënë me shpejtësi.

**Tabela 1, Elemente të formulës**

Elemente formulës	Në vitin 2000	Në vitin 2001
Tn	Sasia e parave që transferohet në buxhetet e Qv nga granti i barazisë	Sasia e parave që transferohet në buxhetet e Qv nga granti i barazisë
m	Koeficienti i nivelit të mbështetjes (koeficienti i standartizimit)	Koeficienti i nivelit të mbështetjes (koeficienti i standartizimit)
Ak	Niveli mesatar i të ardhurave (që vijnë nga taksat e Shtetit dhe komisionet) për person që janë marrë nga QV në vitin 2000	E ardhura mesatare e dy viteve të fundit nga taksa personale e të ardhurave dhe niveli mesatar i planifikuar i të ardhurave i paguar për buxhetet e QV nga taksa e tokës dhe komisionet për përdorimin e depozitave të mineraleve për banor in krona estoneze.
An	Niveli i të ardhurave (që vijnë nga taksat e shtetit dhe komisionet) për person që janë marrë nga QV në vitin 2000: kontabiliteti i grantit të barazisë bazohet në të ardhurat e planifikuara nga taksa mbi të ardhurat personale, taksa e tokës, komisionet për përdorimin e depozitave minerale dhe për përdorimin special të ujit	E ardhura mesatare e dy viteve të fundit nga taksa personale e të ardhurave dhe niveli mesatar i planifikuar i të ardhurave i paguar për buxhetet e QV nga taksa e tokës dhe komisionet për përdorimin e depozitave të mineraleve për banor in krona estoneze.
Cn	Numri i banorëve në QV sipas të dhënave të Zyrës së Statistikave në 1 janar 2000	Numri i banorëve në QV sipas të dhënave të Zyrës së Statistikave në 1 janar 2001

Jo të gjitha ndarjet e QV, marrin nga fondi për ndihmë. Çdo vit, ka rreth 17-18 QV që nuk marrin përkrahje. Në këto komuna, tatimi mbi të ardhurat personale për banor është mbi 110-112 përqind në krahasim me mesataren e Estonisë dhe një e treta e popullsisë së Estonisë jeton në këto QV. Ky lloj QV, në pjesën më të madhe janë të vendosura kryesisht përreth kryeqytetit, Talin, apo në lindje të Estonisë, ku ka shumë burime minerale. Këto QV marrin rreth 52 përqind të tatimit mbi të ardhurat, që transferohet përsëri në buxhetet e QV. Granti i barazisë ka një karakteristikë më shumë – QV-të ku e ardhura për banor është më e lartë se mesatarja, mund të marrin transfertat nga fondi për ndihmë. Deri në cfarë niveli e ardhura mund të jetë më e madhe, varet nga koeficienti. Në vitin 2000, limiti ishte 3,225 kroons (206 euro) për banor, edhe pse mesatarja ishte 2,878 kroons (184 euro) për banor, dmth të gjitha QV ku e ardhura për banor ishte më e vogël

se 112.06 për qind e mesatares së Shtetit, kanë marrë mbështetje. Vlera e fondit të mbështetjes ishte 865.8 milion kroons (55 milionë euro).

**Tabela 2. Transferta të QV në përputhje me formulën e vjetër dhe të re në vitin 2001 (mijë EEK)**

Vendi	Vlera e transfertave sipas formulës së vjetër	Vlera e transfertave sipas formulës së re
Harju	5,062	16,619
Tartu	81,187	95,288
Pärnu	75,564	82,129
Rapla	25,309	27,091
Saare	37,203	37,720
Lääne	26,518	26,821
Hiiu	5,250	5,912
Jõgeva	55,217	52,039
Järva	36,667	35,086
Lääne-Viru	71,686	70,663
Põlva	51,716	47,474
Valga	51,471	49,951
Viljandi	69,394	66,442
Võru	53,064	52,642
Ida-Viru	220,135	199,498
Totali	865,443	865,375

Burimi: Ministria e Financave

**Koeficienti i barazisë është llogaritur:  $m_{2000}=1,1206$ ;  $m^{*ak} = 1,1206 * 2878 = 3225$ .**

Të gjitha QV ku e ardhura për banor ishte më pak se 3,225 kroons (206 euro) mori mbështetje sipas formulës:  $3225-an * 0,9 * numri\ i\ banorëve$ . Nëse rezultati i  $3,225-an$  është negativ, QV nuk merr mbështetje. Formula ekzistuese nuk merr parasysh shpenzimet dhe funksionet specifike të QV-së. Ajo, vetëm barazon ndryshimet në të ardhura, krahasuar me mesataren e Shtetit.

#### 7.4.4 Grantet me Qëllim Special

Grantet për qëllime të veçanta në Estoni mund të ndahet si vijon:

*Grantet për shpenzime aktuale, për detyrat e deleguara për administratën e QV-ve*

Kushtetuta Estoneze, deklaron: shpenzimet që lidhen me detyrat e qeverisë qëndrore të vendosura me ligji mbi QV-të (për shembull pagat e mësuesve), duhet të financohen nga buxheti i shtetit, por QV-të ankohen se shumë nga funksionet që u janë deleguar nuk janë të financuara sa duhet dhe grantet e marra janë shumë të vogla. Si pasojë, është mjaft e zakonshme që QV-të "të subvencionojnë" funksionet e deleguara, duke përdorur të ardhurat e tyre, të cilat janë menduar të mbështesin ofrimin e funksioneve të vetë

komunave. Në këtë rast transfertat shprehen në buxhetin e ministrisë. Këto grante, shpesh janë të kushtëzuara.

*Programi Kombëtar për Investime (PIK)*

PIK filloi në vitin 1995, kur qeveria qëndrore vendosi që të japi para për QV-të, për investime nga buxheti i shtetit. Sipas sistemit, QV-të paraqesin aplikimet e tyre te guvernatori i qarkut, i cili përcakton përparësitë e kërkesave të ndryshme. Qarqet i paraqesin listat e tyre të kërkesave për ministritë e ndryshme, ku vendoset se cilat kërkesa do të shtohen në listën e PIK. Ministritë paraqesin listën në Ministrinë e Financave. Lista përfundimtare e PIK paraqitet pasi është miratuar buxheti i shtetit. Ky lloj sistemi të jep mundësinë për bërë lobim. Ka pasur raste kur partia në pushtet, në qeverinë e qarkut nuk ka përfshirë në listë ato kërkesa që janë paraqitur nga QV-të që i përkasin partisë opozitare. Këto raste kryesisht kanë ndodhur në lindje të Estonisë. Gjithashtu ka pasur raste, ku lista e prioriteteve të paraqitur nuk përbëhej vetëm nga kërkesat e paraqitura nga Ministria e Financave, por edhe nga kërkesat e tjera të shtuara nga Parlamenti.

*Alokimet nga ministritë QV-të* gjithashtu, marrin grante nga buxheti i shtetit përmes buxheteve të ministrive. Këto transfertat, pjesërisht mbulojnë kostot e QV-ve në zbatimin e funksioneve ose politikave të shtetit. Në këtë rast transfertat shprehen në buxhetin e ministrisë. Këto grante janë shpesh të kushtëzuara.

**Tabela 3. Grantet e kushtëzuara nga ministritë (funktionale), 2002**

	<b>Funksioni</b>	<b>Roli i shpenzimeve në buxhetet e QV</b>
1.	Edukim	1.7%
2.	Mbrojtje	0.0%
3.	Mjedis	0.3%
4.	Kulturë	1.1%
5.	Ekonomi	0.2%
6.	Bujqesi	0.0%
7.	Financa	0.0%
8.	Ceshtjet e brendshme	0.0%
9.	Sociale	4.4%
10.	Transporti & Komunikimi	0.2%
Totali		8.0%

Sic mund të shihet nga tabela Ministria e Punëve Sociale, ka pjesën më të madhe të granteve të dhëna nga ministritë. Këto, janë burimet për mbështetjen e jetesës për personat me të ardhura të ulëta dhe fonde shtesë për ndihmat sociale. Pjesa tjetër e transfertave, është për nevojat e tjera të mirëqenies sociale: për programet e kujdesit sociale, kompensimi i transportit publik për handikapatët, kompensimi për energjinë elektrike për grupet në rrezik, ndihmë e qeverisë dhe kompensime (mbështetje në rastet e funeraleve, etj), shërbimet e tregut të punës, etj. Ministria e Mjedisit, jep burime kryesisht për investime (nëse QV-ja ka aplikuar) për planifikim kombëtar dhe projekte pilot,

shpenzime për sigurimin e pyjeve dhe për ruajtjen e institucioneve të mbrojtjes së mjedisit. Roli i Ministrisë së Arsimit, është modest. Shumat që jepen synojnë mbështetjen e projekteve për të mitur, organizimin e ngjarjeve të përgjithshme në nivel lokal si dhe gjithashtu për të mbështetur mësimin e gjuhës estoneze. Ministria e Mbrojtjes, u jep QV-ve burime për të mbajtur një regjistër të personave të kualifikuar dhe të përkushtuar për forcat e armatosura. Ministria e Kulturës, jep burime për mirëmbajtjen e bibliotekave të qarkut (pagat, taksa sociale dhe shpenzimet administrative), për mbështetjen e veprimtarive të ndryshme kulturore të qarkut, shkollat sportive për fëmijë, ngjarje e mëdha sportive, restaurimin e përmendoreve dhe shpenzime të tjera. Ministria e Çështjeve Ekonomike, jep fonde për programet e mbrojtjes së burimeve të energjisë dhe për investime të tjera që janë të lidhura me ministrinë. Ministria e Financave, financon projektet statistikore dhe Ministria e Çështjeve të Brendshme, zhvillimin e qeverisë së qarkut dhe shërbimeve komunale të shpëtimit.

Ministria e Transportit dhe Komunikacionit, jep fonde për funksionimin e shërbimit të trageteve drejt ishujve të vegjël (ishujt janë një pjesë e komunës), subvencionet për shërbimet lokale dhe rajonale të autobusave për komunat, në rast se këta të fundit i kontraktajn këto shërbime jashtë sipërmarrësve, subvencioneve për blerjen e autobusëve dhe për ruajtjen e porteve. Vlera e granteve të kushtëzuara vendoset në buxhetin e shtetit. Lejohet të bëhen shtesat e tjera të transfertave të kushtëzuara nga Fondi Rezervë i Qeverisë, gjatë vitit buxhetor.

Në vitin 2002, numri i transfertave të kushtëzuara u ul. Në shpërndarjen e burimeve të kushtëzuar, janë marrë parasysh faktorët e mëposhtëm:

- 1) Numri i banorëve në QV-së,
- 2) Grupi i popullsisë me moshë nga 7 deri 15 vjeç në komunë,
- 3) Tatimi mbi të ardhurat paguar vitin e kaluar në buxhetet e QV-ve dhe prognoza e tatimit të tokës dhe taksës së burimeve për vitin aktual.

Transferimi i shumave nga buxheti i Shtetit (nga buxheti i një ministrie) për investimet e QV bëhet përmes Thesarit të qarkut. Gjatë viteve të fundit, janë transferuar gjithmonë e më shumë para në bazë të faturave që janë paraqitur nga QV-të në Thesar dhe këto para janë transferuar direkt te kontraktori.

#### **7.4.5 Pagesa e Granteve**

Vlera e grantit të barazisë në buxhetin e shtetit përcaktohet nga kontrata e bërë nga përfaqësuesi i QV, unionet e QV dhe qeveria qendrore gjatë negociatave. Nëse nuk ka marrëveshje, shuma e granteve të barazisë vendoset nga qeveria qendrore. Kjo mënyrë e formimit të granteve të barazisë ka ekzistuar që nga viti 1994. Në fazën e parë, planifikimi i nevojave buxhetore nuk ishte më i bazuar në standardet e shpenzimeve për person (deri në vitin 1993). Në këtë moment, negociatat duket se janë mënyra më e mirë për të zgjidhur problemin e përcaktimit të shumës së fondit të ndihmës. Mënyra alternative do të ishte krijimi i një fondi të mbështetjes i vetë-financuar.

Procesi i negociatave është i gjatë dhe i sofistikuar. Procesi fillon në shkurt-mars në kuadrin e përgatitjes së buxheteve të vitit në vijim. Takime janë të parregullta, por takimi në vijim vendoset gjatë takimit të mëparshëm. Procesi nisët nga Ministri i Çështjeve

Rajonale dhe menaxhohet nga zyrtarët e tij. Pas takimit, protokoll i hollësishëm u shpërndahet pjesëmarrësve. Në protokoll përfshihen si mendimet e ndryshme ashtu edhe marrëveshjet e arritura midis partnerëve. Në procesin e negociatave, ka edhe disa mangësi. Çështjet kryesore të para nga ana e Qeverisë janë:

1. Anëtarët e Kuvendit të Bashkëpunimit, shpesh nuk arrijnë në një pikë të përbashkët, të pranueshme nga pjesa më e madhe e QV-ve.
2. Më shumë i vihet theksi negociatave mbi shumën konkrete të fondit të ndihmës. Çështje të tjera të parimit të marrëdhënies ndërqeveritare në fushën e buxhetimit rrallë janë vendosur si prioritet;
3. Përfaqësuesit e QV-ve, fokusohen shumë në negociata në krahasim me rritjen e të ardhurave. Dimensionit i shpenzimeve shpesh injorohet. QV-të nuk janë vetë në gjendje të bëjnë propozime konkrete të argumentuara e me analizë financiare në lidhje me kostot dhe procedurat e delegimit të funksioneve të tyre.

Problemet nga pikëpamja e Kuvendit të Bashkëpunimit

1. Qeveria Qëndrore, shpesh nuk mund të ndjekë marrëveshjet e bëra. Kjo shkaktohet pjesërisht nga një ndryshim në ambientin ekonomik dhe politik dhe pjesërisht për shkak se marrëveshja nuk është e detyrueshme zyrtarisht për të dyja palët;
2. Kuvendi i Bashkëpunimit, duhet të pranojë paaftësinë e saj për të hartuar pozita të përbashkëta, që do të pranohen si nga komunat rurale ashtu edhe qytetet. Kuvendi, nuk është i përgatitur mjaftueshëm për negociata. Në fund të negociatave, protokollit final përfundohet. Në pika të ndryshme ai përmban të gjitha çështjet që janë diskutuan dhe nëse ato janë zgjidhur ose jo.

Deri vonë, të gjitha protokollet, duke përfshirë edhe protokollin final, nuk janë nënshkruar si dokumente zyrtare. Ky fakt e ka ulur dukshëm forcën normative të këtij dokumenti. Në rastet kur marrëveshja nuk është arritur, propozimet e qeverisë janë marrë si bazë për proporcionet e buxhetit të Shtetit. Setllamenti i llogarive, është i centralizuar dhe bëhet nga Thesari i Shtetit. Një përjashtim, është transferata e të ardhurave tatimore të QV-ve nga Bordi Tatimor, pasi janë marrë të ardhurat reale të tatimeve. Ministria e Financave dhe Ministria e Çështjeve të Brendshme, llogarisin sipas të dhënave që kanë, shumat e granteve që do të pranohen nga QV-të. Këto shuma botohen në gazetën “*Riigi Teataja*” (Komunikuesi i Shtetit), ku publikohen të gjitha aktet ligjore. Sipas shumave të publikuara, fondet e grantit transferohen nga buxheti i shtetit për buxhetet tremujor të QV. Për shembull, në vitin 2002, transferimet janë bërë si më poshtë:

Tremujori I - 23 përqind e shumës nga fondi i grantit,  
Tremujori II - 24 përqind e shumës nga fondi i grantit,  
Tremujori III - 26 përqind e shumës nga fondi i grantit,  
Tremujori IV - 27 përqind e shumës nga fondi i grantit.

Transferimet e fondeve të mbështetjes, ndikojnë negativisht shumë tek QV-të. Kjo duket në vijim. Viti fiskal i qeverisjes qëndrore dhe QV-ve, fillon në datë 1 janar dhe mbaron në 31 dhjetor. Përgatitja e buxhetit të shtetit, është një proces autonom. Ka vetëm

dy pika lidhëse: Ministria e Financave, përcakton rregullat e buxhetit dhe parashikimet makroekonomike që përcaktojnë mjedisin e përgjithshme të buxhetit lokal dhe grantet mbështetëse të qeverisë qendrore shpërndahen pas shumë diskutimeve të thella të cilat kryhen në të njëjtën kohë, por në mënyrë të veçantë nga procesi i hartimit të buxhetit të Shtetit.

Më poshtë jepen recetat e legjislacionit qendror për procedurat e buxhetimit:

Buxheti i QV-së, duhet të miratohet nga këshilli, jo më vonë se data 1 prill ose tre muaj pasi është miratuar buxheti i shtetit. Përndryshe e këshilli shpërndahet.

Projekt-buxheti, buxheti i miratuar, ndryshimet në buxhet dhe raporti i buxhetit të vitit të kaluar, duhet të botohen.

Krahas ligjeve të vendosura në mënyrë të centralizuar për buxhetimin, LGS duhet të miratojë Urdhrin e Buxhetimit, që rregullon buxhetimin dhe veprimet financiare të QV-së. Ky dekret, mund të paraqitet si një dekret i veçantë apo si pjesë e statutit të QV-së. Dokumentet e tjera ligjore, që përcaktojnë përmbajtjen e buxhetit, janë plani i zhvillimit dhe plani i investimeve.

Në praktikë, procesi i buxhetimit ndryshon gjerësisht nga njëra QV në tjetrën dhe këto variacione varen nga përvoja e vërtetë e buxhetit brenda tyre. Studimi i këtyre variacioneve, mund të zbulojë zgjidhjet më të besueshme, për të përmbushur rrethanat e përcaktuara specifike. Zakonisht, buxheti i QV-së fillon maj, kur kur objektivat e buxhetit janë vendosur në qeveritë komunale (këto vendosen në bazë të buxheteve të tri viteve të fundit). Më pas këto shifra dërgohen në organizatat e QV-ve, që do të përgatisin buxhetet e tyre duke u bazuar në këto shifra. Në muajin qershor, nën-buxhetet paraqiten në qeverinë komunale. Më pas departamenti ekonomik harton një projekt-buxhet të QV-së. Në vijim, ky projekt u paraqitet komisioneve të QV-së në fillim të muajit gusht. Pasi komisionet e këshillit, e kanë kontrolluar dhe kanë bërë përmirësimet përkatëse në këtë projekt-buxhet, e paraqesin atë në këshillin komunal për tre dëgjime. Zakonisht, buxheti miratohet në mes të dhjetorit. Fazat e ciklit të buxhetit të përshkruara më sipër, janë karakteristike për shumicën e QV-ve. Megjithatë, ka QV buxheti i të cilave përmban një përqindje të madhe (nga 40 përqind e sipër) të granteve të barazisë. Këto QV mund të fillojnë procesin e përgatitjes së buxhetit vetëm pasi të jetë vendosur shumica e fondeve të mbështetjes. Cikli i tyre i buxhetit, është si vijon:

Në muajin nëntor këshilli komunal, vendos prioritetet dhe proporcionet e shpenzimeve, të cilat paraqiten në organizatat dhe agjencitë e QV. Në fillim të muajit dhjetor, agjencitë dhe organizatat e QV paraqesin buxhetet e tyre. Në varësi edhe të nën-buxheteve, qeveria komunale përgatit projekt-buxhetin e QV. Në muajin janar, mbahet seanca e parë dhe e dytë e dëgjimit të projekt-buxhetit të QV, në këshillin komunal.

Në muajin shkurt, njoftohen donacionet nga buxheti qendror dhe më pas përfshihen në projekt-buxhetin e QV. Zakonisht, seanca e tretë e leximi / dëgjimit dhe miratimi i buxhetit mbahen në fund të muajit shkurt, por në qoftë se buxheti qendror nuk është miratuar në fillim të vitit fiskal, atëherë buxhetet e QV miratohen më vonë. Ka pasur raste kur buxhetet e QV janë miratuar në prill. Sipas legjislacionit të Estonisë, si një akt ligjor, buxheti ka statusin e ligjit. Në rastin e QV ka statusin e dekretit. Çdo devijim nga buxheti do të konsiderohet si një shkelje e ligjit apo dekretit. Zbatimi i buxhetit të shtetit



administrohet nga Ministria e Financave. Bankat ku mbahen paratë e Shtetit zgjidhen përmes konkurseve të hapura. Shpenzimet buxhetore financohen sapo merren të hyrat aktuale dhe ndarjet e planifikuara.

#### **7.4.6 Grantet për Autoritetet në Nevojë**

Në Estoni, ka vetëm një grant për ato autoritetet të cilat janë në nevojë. Kjo është transferta për ato QV të cilat janë situata ekstreme gjeografike ose ekonomike. Këto transferta janë të pakushtëzuara. Granti u jepet kryesisht komunave që janë në ishuj apo në rajonet kufitare të Estonisë. Çdo vit ka 40-50 njësi që marrin këtë lloj granti. Kryesisht ata janë të njëjta QV çdo vit, por mund të ketë disa përjashtime si në disa nga komunat prej të cilave mund të ketë ikur apo ka falimentuar një ndërmarrje dhe shkalla e papunësisë është rritur dhe të ardhura të ulur në mënyrë dramatike.

#### **7.4.7 Rivlerësimi i Mekanizmit të Granteve**

Roli i QV si një analist i situatës aktuale, projektues i zhvillimit rajonal, grumbullues i burimeve, këshilltar, informator, etj, duhet të zgjerohet. Sot, kjo mund të kërkohej vetëm nga komunat më të mëdha. Qeveria qendrore, tani po planifikon reformë administrativo-territoriale sipas të cilës QV duhet të bashkohen dhe të formojnë QV me të paktën 3,500 banorë. Aktualisht ka vetëm 108 komunat që kanë mbi 3,500 banorë. Pasi të jetë miratuar reforma administrativo-territoriale, propozimet më tej mund të vihen përpara.

Për shkak të ndryshimeve shumë të mëdha midis të ardhurave të QV, mund të rezultojë një mbështetje negative. Kjo lloj mbështetjeje mund të imponohet mbi ato QV që nuk marrin transferta nga fondi i mbështetjes së shtetit. Kjo mbështetje negative do të transferohet në buxhetin e shtetit ose në fondin e mbështetjes së buxhetit të shtetit. Koeficienti 0.9, do të lehtësojë ndikimin e mbështetjes pozitive dhe negative. Si rezultat i kësaj mbështetjeje negative, të ardhurat e kryeqytetit, Talin, dhe të QV rreth tij do të vazhdojnë të jenë më të mëdha se në QV e tjera. Zbatimi i mbështetjes negative, varet nga fakti se sa do të dojë shteti që të ballancojë të ardhurat e QV-ve.

Duhet gjithashtu të thuhet, se zbatimi i mbështetjes negative, bën një ndarje më të barabartë të të ardhurave, por Talini, si kryeqytet dhe qyteti më i madh, ka nevojë për shpenzime specifike (aeroporti, porte etj). Ne gjithashtu, mund të shohim të imponohet krijimi i një fondi të vetë-financuar mbështetjeje ose fondi të përkrahjes, që të llogaritet si një përqindje nga buxheti i shtetit. Fondi i barazisë në nivelin e qarkut, duhet të jenë i zhvilluar dhe roli i fondit të mbështetjes të përgjithshme, të zvogëlohet proporcionalisht. Në këtë mënyrë, mbështetja e qeverisë do të shënjestrohet më mirë dhe do të justifikohet përmes aplikimeve nga QV-të. Në të njëjtën kohë, financimi e buxhetit qendror (ministrior) për funksionet që janë në të vërtetë rajonale apo edhe ndoshta funksione të komunitetit, duhet të reduktohen. Delegimi i pagesës së së pagave të mësuesve të QV-ve në vitin 2001, zbuloi se administrimi i pagave ishte bërë shumë më tepër fleksibël dhe i thjeshtë. Parimi i degës në shpërndarjen e parave është padyshim më shumë burokratik. Mendimi ynë është se roli i institucioneve rajonale në financimin e zhvillimit lokal dhe rajonal duhet të rritet. Padyshim, që kjo është e pashmangshme në aplikim për fondet e BE-së. Shuma e granteve të qeverisë qendrore, duhet të bëhet shumë më e qëndrueshëm dhe e përcaktuar gjatë viteve të ardhshme. Qeveria, duhet të marrë përsipër më shumë rreziqe në sigurimin e nivelit të financimit, që mbështetet në parashikimet e saj. Kjo

ndihmon në shmangien e të ashtuquajturit "buxhetim në minutën e fundit" të QV-ve. Gjithashtu, edhe bankat do të japin më shumë fonde me kushte të lehta dhe me norma të ulëta interesi, në qoftë se janë të sigurta që QV-të do të marrin një shumë të përcaktuar parash, gjatë periudhës së kredisë.

### **7.5 Mbikëqyrja Financiare / Fiskale: Të drejtat dhe detyrat**

Mbikëqyrja dhe kontrolli mbi aktivitetet ekonomike dhe financiare të QV-së, në thelb janë të rregulluara nga 10 akte dhe kryhen nga:

1. Guvernatori i qarkut (përdorimi i fondeve dhe investimeve të dorëzuara nga ana e qeverisë qëndrore dhe Bashkimit Evropian, grante dhe ndihma të huaja);
2. Kancelari ligjor (korrespondenca e rregullave lokale me ligjet);
3. Auditit i shtetit (fondet dhe investimet e dorëzuar nga qeveria qëndrore, si dhe kreditë e garantuara nga qeveria qëndrore);
4. Komisioni i auditit emërohet nga këshilli i QV (përdorimi i fondeve dhe investimeve të hartuara nga qeveria qëndrore dhe Bashkimi Evropian, grante dhe ndihma të tjera të huaja, përdorimi i fondeve komunale, korrespondenca e funksioneve të QV me vendimet dhe rregulloret, zgjidhja e parimet financiare dhe kontabël të institucioneve të QV);
5. Kontrolli i brendshëm (vetëm në disa QV).

#### **7.5.1 Komisioni i Auditimit**

Në QV, Këshilli, është autoriteti më i lartë i kontrollit dhe vlerësimit të punës së organizatave të saj. Këshilli i QV, formon një komision të auditimit për të kontrolluar veprimet e QV, deri në zgjedhjet e ardhshme. Komisioni duhet të përbëhet prej së paku tre anëtarësh. Anëtarë të këshillit të QV mund të jenë vetëm anëtarë të komisionit të auditimit. Përbërja e komisionit është politike. Të dy palët, si anëtarët e koalicionit në pushtet ashtu edhe ata të opozitës duhet të jenë të përfaqësuar në komision. Disa nga QV kanë filluar traditën e zgjedhjes së kreut të komisionit të auditimit nga partia e opozitës. Sipas AOQL, funksionet e komisionit të auditimit janë që të kontrollojë:

1. Përputhshmërinë e veprimeve të QV me aktet ligjore dhe dekretet;
2. Mbledhjen dhe regjistrimin e të hyrave në një datë të përcaktuar;
3. Përputhshmërinë e shpenzimeve të buxhetit të QV;
4. Saktësinë e mbajtjes së kontabilitetit të organizmave, agjencive dhe ndërmarrjeve të QV;
5. Përdorimin e qëllimshëm të pasurive të QV nga organizatat e QV;
6. Zbatimi i kontratave që janë lidhur nga QV.

Një raport i shkruar, në lidhje me gabimet e zbuluara, apo me mangësitë, duhet t'i paraqitet qeverisë komunale, me propozime për të korigjuar këto gabime ose mangësi. Qeveria komunale duhet të mbajë një qëndrim dhe ta paraqesë atë në këshillin e QV.

Në disa QV, komisioni i auditimit punon bazuar në një plan që përgatitet nga ata dhe konfirmohet nga këshilli i QV. Ky plan zakonisht mbulon një periudhë njëvjeçare. Kjo mënyrë përcaktimi e punës duhet të sigurojë që një komision auditimi, si edhe këshilli i QV, të kenë një pasqyrë të përhershëm të të gjitha organizatave të QV. Kryhen gjithashtu

edhe kontrolle të jashtëzakonshëm sipas rendit të këshillit të QV. Në QV e tjera, frekuenca dhe objektet e kontrollit u lihet për t'u vendosur komisioneve të auditimit.

Problemi më i madh në funksionimin e komisioneve të tilla, është mungesa e kompetencave të anëtarëve të tij. Sa më të vogël të jetë QV, aq më pak anëtarët ka në këshillin e QV- pra dhe rrethi i personave që është i përshtatshëm për të hyrë në komisionin e auditimit është më i vogël. Anëtarët e komisionit të auditimit, zakonisht nuk janë kompetent për të kontrolluar saktësinë e informacionit kontabël. Për më tepër, anëtarët e komisionit të auditimit nuk janë ekspertë në fusha të ndryshme, kështu që nuk kanë kompetenca për të kontrolluar këto fusha.

Në shumë QV, komisioni i auditimit nuk punon si duhet. Zakonisht nuk ka kontroll sistematik dhe të rregullt mbi organizatat, agjencitë dhe ndërmarrjet e QV. Në shumë QV, komisioni i auditimit ka të drejtë të emërojë një person i cili do të kryejë kontrollet. Ky person ka autoritetin për të kërkuar çdo informacion, shpjegim dhe dokument që lidhet me çështjen. Në praktikë komisioni nuk e ushtron këtë të drejtë, pasi shkaktohen vështirësi me kontrollet e vazhdueshme dhe mungesen e profesionalizmit. Komisioni i auditimit, duhet të raportojë për veprimtarinë e tij në këshillin komunal, të paktën një herë në vit. Zakonisht, kjo është vetëm një listë me çështje që diskutohet në mbledhjet e komisionit. Sipas AOQL, komisionet e auditimit kanë të drejtë të kontrollojnë llogaritë e kontabilitetit të organizatave dhe agjencive të QV, si dhe të korporatave të biznesit dhe organizatave jofitimprurëse, ku QV është aksioner, themelues apo anëtar. Komisionet gjithashtu, mund të vendosin dhe të përcaktojnë nëse asetet dhe investimet e tjera nga buxhetet e QV janë përdorur në përputhje me qëllimet fillestare dhe objektivat. Në nivel kombëtar, nuk ka rregulla të posaçme për auditimin të këtyre njësive. Në fakt, shumë pak komisione të QV kanë kompetencën për të kryer auditimin si të QV ashtu edhe të korporatave të saj. Zakonisht, komisioni i cili përcakton objektivat e punës, etj, për kompaninë e auditit, gjithashtu edhe e kontraktos auditin. Auditimi financohet nga këshilli lokal, sepse këshilli është përfaqësues i parë i pronarit të aktiveve.

Kërkesat e legjislacionit në Estoni, kërkojnë kryerjen e një të kontrolli në vijim/plotësues për buxhetet vendore. Sipas AOGL, komisioni i auditimit duhet të bëjë një përmbledhje mbi punën e tij për këshillin komunal përpara autorizimit të buxhetit. Komisioni gjithashtu duhet të paraqesë komentet dhe propozimet e tij. Sipas kësaj rregulloreje, komisioni i auditimit kryen kontrollin në vijim/plotësues (*follow-up*). Megjithatë, kontrolli i jashtëm - hapi final në procesin e auditimit - duhet të paraqitet para miratimit të llogarive të buxhetit për vitin e kaluar.

Detyrimi i një auditimi *a priori*, nuk është pjesë e legjislacionit të Estonisë. Në të njëjtën kohë, ligji as nuk e përjashton këtë mundësi. Sipas AOQL, komisioni i auditimit do të raportojë me shkrim në qeverinë komunale, mbi çdo mangësi që është gjetur dhe gjithashtu do të bëjë propozime për shmangien e këtyre mangësive. Qeveria komunale duhet të shprehë qëndrimin e saj, dhjetë ditë pasi është marrë raporti i auditimit dhe duhet ta paraqesë atë, së bashku me dosjen, në këshillin komunal.

### **7.5.2 Kontrolli i Brendshëm i Qeverisë Lokale**

Ligji, nuk vendos asnjë detyrim shtesë për kontrollin e brendshëm në QV-të. Një njësi e kontrollit të brendshëm, apo një pozicion në strukturë, ekziston vetëm në disa prej QV-ve

më të mëdha. Në shumicën e rasteve, kontrollet e brendshme, kryen nga një komision auditimi nga këshilli.

Kualifikimet e nevojshme për nëpunësit e kontrollit të brendshëm zakonisht janë:

1. Së paku një diplomë e shkollës së lartë - BA (bachelor),
2. Njohuri të parimeve të ekonomiksit dhe të buxhetit të sektorit publik,
3. Njohuri të plota të standardeve të përgjithshme të kontrolleve të brendshme.

Përgjegjësitë e kontrollit të brendshëm janë të ngjashme me komisionin e auditimit.

Kontrolli i brendshëm duhet të:

1. Vlerësojë besueshmërinë dhe saktësinë e informacionit financiar dhe administrativ të njësive të QV, si dhe strukturën e organizatave dhe agjencive të QV;
2. Vlerësojë efektivitetin e operacioneve brenda organizatave të QV dhe midis tyre;
3. Vlerësojë zbatimin e buxhetit dhe saktësinë e shërbimit të kontabilitetit;
4. Kontrollojë fizibilitetin, justifikimin ekonomike dhe zbatimin e kontratave;
5. Kontrollojë saktësisë së buxhetit në QV dhe organizatave të saj;
6. Kontrollojë përdorimin e duhur të burimeve jo-buxhetore, buxhetore, etj

Thujse gjysma e të gjitha rasteve të kontrollit të brendshëm, janë kryer bazuar në një rregull *ad hoc*. Kontrolli, është i organizuar në mënyrë të tillë që gjatë 4-5 viteve, të gjitha organizatat do të jenë subjekt i kontrollit. Ndonjëherë, organizatat mund të jenë kontrolluar më shpesh kur ka pasur informacione në lidhje me shkelje të mundshme apo drejtim të keq. Rezultatet e kontrollit paraqiten me raport për QV. Ndonjëherë, komisioni i auditimit merr një kopje të raportit. Raportet për veprimtaritë e kontrollit dhe rezultatet e tyre i bashkangjiten raportit të zbatimit të buxhetit për këshillin.

Periodua që ka kaluar në organizata prej kontrollit aktual nga kontrolli i mëparshëm, është objekt i analizës. Kontrolli i brendshëm, zakonisht nuk e analizon raportin e zbatimit të buxhetit. Shërbimi i kontrollit të brendshëm, nuk e kufizon veten me analizën e dokumenteve dhe të të dhënave të paraqitura nga menaxhimin i organizatave të kontrolluara. Kontrolli i brendshëm grumbullon vetë pjesë të të dhënave. Ka rregulla të posaçme që rregullojnë të drejtat marrjen e të dhënave. Efektiviteti i kontrollit të brendshëm në QV të ndryshme është shumë i ndryshëm, në varësi të njerëzve që janë pjesë e njësisë së personelit. Konsistenca e kontrollit të brendshëm, varet nga ekzistenca e një plani të saktë. Ligji, duhet të fusë përgatitjen e planeve të brendshme të kontrollit në të gjitha QV-të. Për të rritur kompetencat, mund të duhet të kontraktohen ekspertë të jashtëm. Mund të ketë një shkëmbimi reciprok të punonjësve më të kualifikuar të kontrollit të brendshëm midis QV-ve. Për këtë arsye, duhet të përfshihen në buxhet burime suplementare financiare. Kontratat mund të jenë afatgjata dhe kjo do ta bënte kontrollin më efektiv.

### **7.5.3 Mbikëqyrja Ligjore nga Guvernatori i Qarkut**

Guvernatori i qarkut, është një përfaqësues i pushtetit qendror, në nivel komunal. Ai / ajo ka për detyrë dhe të drejtë, të ushtrojë mbikëqyrje për të kontrolluar nëse një QV ka ndjekur normat ligjore, në zbatimin e buxhetit. Në qoftë se guvernatori i qarkut, gjen se aktet ligjore të miratuar nga një QV, nuk janë në përputhje me aktet ligjor superiore, ai / ajo do të bëjë një propozim për të eliminuar këtë kundërshti brenda 15 ditësh. Nëse QV

refuzon t'i bindet, guvernatori i qarku mund të shkojë në gjykatën administrative. Zakonisht, kërkesa e një guvernator të qarkut ka forcë të fortë morale, për të ndryshuar vendimin edhe në rastin kur ligji nuk është shkelur formalisht. Në qoftë se guvernatori i qarkut, përcakton se ka pasur menaxhim të paligjshëm ose të papërshtatshëm të aseteve të shtetit, ai duhet të vejë në lëvizje Auditin e Shtetit dhe të paraqesë të gjitha dokumentet që ai / ajo ka mbi këtë çështje. Nga qershori i vitit 2000, është caktuar një detyrë shtesë për guvernatorin e qarkut: të mbikëqyrë përdorimin e projekteve, ndihmave ose burimeve të tjera të marra nga BE.

#### **7.5.4 Roli i Kontrollit të Shtetit**

Zyra e Auditit të Shtetit, është një organizatë e pavarur buxhetore, për mbikëqyrjen e përdorimit të përshtatshëm dhe menaxhimit të aktiveve shtetërore. Zyra e Auditit të Shtetit, mund të kontrollojë përdorimin e këtyre aktiveve dhe gjithashtu të ndërmarrjeve, ku shteti zotëron më shumë se gjysmën e aksioneve. Zyra e Auditit të Shtetit, mund të kontrollojë gjithashtu përdorimin e duhur të granteve të qeverisë qendrore dhe të subvencioneve.

### **7.6 Përfundime**

Çështjet që dalin nga organizimi QV-ve në Estoni, e që ishin në qendër të diskutimeve gjatë pjesës së parë të viteve 1990, janë ende në qendër të diskutimeve në fund të kësaj dekade. E njëjta gjë vlen edhe për polemikat mbi vetë sistemin. Parashikimi për natyrën kalimtare të marrëveshjeve konfirmohet.

Shkrimi i njësive të QV, konsiderohet si mjeti kryesor i reformës së sistemit të tyre. Në varësi të njësive të QV, madhësia mesatare e një komunë rurale duhet të jetë 2,500 banorë, për komunat afër qyteteve 4,500 banorë dhe qytetet me më shumë se 10,000 banorë duhet të jenë shkrirë së bashku me zonat përreth. Ka disa përjashtime që mund të merret në konsideratë, si p.sh. në rastet kur komuna ka kapacitet të mjaftueshëm dhe potencial zhvillimi në të kaluarën. Si rezultat, do të mbeten rreth 100 komuna në vend të 247, që janë për momentin. Ministri i Çështjeve Rajonale, ka propozuar për të formuar njësi të QV në bazë të qarqeve dhe për t'i dhënë 5 qyteteve më të mëdha një status të veçantë. Ministri i Çështjeve të Brendshme, ka propozuar gjithashtu konsolidimin e deri 60-70 njësive QV.

Fatkeqësisht, mjete të tjera më efikase për të rritur kapacitetin e QV nuk janë shqyrtuar dhe zhvilluar, të tilla si:

- 1) Diferencimi i funksioneve, në varësi të kapaciteteve;
- 2) Formimi i një niveli rajonal të administratës lokale;
- 3) Mundësia për të deleguar funksione në nivelin më të lartë;
- 4) Ndalimi i zbatimit të funksioneve në rast të standardeve të ulëta;
- 5) Zhvillimi i distrikteve të veçanta; etj

Siç u tha, mekanizmi i balancimit të modelit autonom, është demokracia dhe pjesëmarrja e përfaqësuesve lokal. Të dyja këto funksione nuk kanë qenë të zhvilluara në Estoni gjatë viteve 1990, pavarësisht nga vendimet për politika të qëllimshme. Kjo ka qenë shkak dhe pasojë e zhvillimit të korrupsionit, vendimeve dritë shkurtra dhe apatisë nga shumica e popullsisë në lidhje me çështjet lokale. Koalicioni aktual qeverisës, synon

të prezantojë një rregull në bazë të të cilit vetëm ata kandidatë të cilët janë të përfaqësuar në nivel qendror, mund të vihen në nivel lokal. Ka një plan për të lidhur subvencionet e buxheteve për partitë me sukses elektorale në nivel lokal.

Një pasojë e të mësipërmeve mund të jetë paaftësia e QV për të ndërmarrë / kryer zgjedhje konkurruese dhe/ose erozioni i identiteteve ideologjike dhe sociale të palëve. Kjo deklaratë e programit do të mundësonte një kuptim më të mirë të qëllimeve të vërteta të koalicionit qeveritar: bashkimi i QV-ve, do të promovonte zhvendosjen e këshillave lokale në drejtim të së djathtës të spektrit politik. Me sa duket, në shoqëritë korporative, mënyra më e mirë për të nxitur demokracinë, është përmes rritjes së pjesëmarrjes dhe transparencës.

Ideja e planifikimit shumëvjeçar, është mbështetur nga nëpunësit financiar të QV. Nga njëra anë, çdo zyrtar do të donte stabilitetin që mund të sjellë një reduktim në ngarkesën e punës. Nga ana tjetër, planifikimi tre vjeçar (që është gjetur si optimale) mund të forcojë rolin e buxhetit si një mjet menaxhimi, veçanërisht në kontekstin e vendosjes së elementeve të buxhetit të performancës. Përveç kësaj, ekspertët e QV, si dhe ministratë, do të preferonin që të përqëndroheshin në aktivitete analitike dhe zhvëllimore, në vend të maratonës së procedurave të buxhetit vjetor. Buxhetimi për një periudhë të gjatë kohe, do të mundësojë koalicionet politike të planifikojnë më mirë programet politike, në vend që të bëjnë shpërndarjen rutinë të fondeve ekzistuese dhe të investimeve që shpesh janë vendosur në beteja politike.

Buxhetimi afat-gjatë, mund të zgjidhë edhe temat kryesore të kundërshtive.

Nuk është aq e lehtë, të ndryshohet niveli i pataksuar i të ardhurave individuale, pasi kjo duhet të kompensohet drejtpërsëdrejti. Gjithashtu, delegimi i funksioneve të QV-ve, pa bërë kompensimin e duhur të kostove për zbatimin e tyre, bëhet shumë më i vështirë. Me fjalë të tjera, buxhetimi shumëvjeçar, mund t'i bëjë marrëdhëniet financiare ndërqeveritare më transparente dhe të balancuara.

Problemet kryesore për të cilat përfaqësuesit e qeverive lokale dhe qendrore kanë më shumë debate janë mbi:

1. Një reformë të plotë administrative, duke përfshirë jo vetëm demokracinë territoriale, por edhe demokracinë rajonale e menaxhimit rajonal, që nënkupton problemet e bashkëpunimit rajonal, caktimin e këtyre pikave në ligj, rolin e shoqatave të QV dhe bazën e aktiviteteve të tyre;
2. Baza e tatimit dhe e të ardhurave të QV dhe lidhja e saj me reformën administrative;
3. Akti i ri i Pushtetit Lokal (tashmë i përgatitur nga Ministria e Punëve të Brendshme);
4. Pjesëmarrja në negociatat e pagave, duke përfshirë ato të mësuesve;
5. Marrja përsipër e kompensimit për kushtet minimale të jetesës dhe lidhja e tyre me bazën e të ardhurave.

Me qëllim që të zhvillohen marrëdhëniet midis qeverisë lokale dhe asaj qendrore dhe të tejkalohen të paktën disa nga problemet e listuara më sipër, ne propozojmë si vijon:

1. Të integrohen objektivat fiskale të QV-ve me ato të qeverisë qendrore;

2. Të konsiderohen shpenzimet dhe veçantitë e QV-ve, duke ndërtuar një formulë për fondin e mbështetjes;
3. Të identifikohen kriteret specifike për vlerësimin e projekteve të investimit;
4. Të rriten aftësitë e QV-ve në aplikimin për ndihmë të huaj;
5. Gjithashtu, të diskutohet marrja e kredive në konsideratë, gjatë negociatave vjetore për fondin e mbështetjes;
6. Të specifikohet roli dhe detyrat e qeverisë së qarkut.

Zbatimi i këtyre sugjerimeve, do të lejonte zvogëlonim e pabarazisë rajonale të bazës së të ardhurave dhe të balaconte bazën e të ardhurave me nevojat për shpenzime. Gjithashtu, do të rriste autonominë fiskale të autoriteteve lokale, do të krijonte parakushtet për një zhvillim të qëndrueshëm brenda territorit të vendit dhe do të kontribuonte në kooperimin midis autoriteteve lokale apo dhe në një përfshirje më të gjerë të sektorit privat në prodhimin e shërbimeve publike.

### Literatura

- 1) Government Finance Statistics Yearbook 2001; IMF Vol XXV, 2001
- 2) Data of the Ministry of Finance, 1996 – 2001
- 3) Rural Municipality and City Budget Act
- 4) Rural Municipality and City Budget and State Budget Correlation Act
- 5) Limitations of local government taxation, fi nancial equalisation and methods for calculating general grants; Local and regional authorities in Europe, No 65
- 6) European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration; Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest – March 2000
- 7) Analysis of the income base of Estonian local authorities; Estonia Municipal Finance Assistance Program Component PA-3 Th e World Bank
- 8) E. Pedastsaar, Local Governments' Functions and their fi nancing and local governments' borrowing in Estonia; research paper, 2000
- 9) OSI research "Budgeting on Local Government in CEE countries"

### Aneks Transferta për QV në Estoni (bilion kroona), 1995 – 2001

Viti	Transferta nga fondi i mbështetjes së Shtetit	PKI	Transfertat për investime të kryera nga buxheti i ministrive	Transfertat kushtëzuara e
1995	137,6		n/a	n/a
1996	689,5	128,7	n/a	25,3
1997	704,8	119,9	68,3	8,9
1998	695,7	282,0	71,0	59,5
1999	736,8	400,7	58,0	108,4
2000	866,5	218,2	30,3	3,0
2001	951,8	190,4	35,2	1.400,4

## Aneks Të ardhurat dhe shpenzimet e qeverive lokale, në Estoni, 1991 – 2001

Qeveritë lokale (bil. kroona)											
	1991	1992E	1993	1994E	1995	1996E	1997	1998	1999	2000	2001
<b>TË ARDHURA</b>											
Të ardhura totale and grante	207,3	1 544,3	2 667,1	2 351,1	3 111,1	5 048,3	6 128,6	7 138,8	7 714,4	7 922,1	9 788,1
Të ardhura totale	163,6	1 151,5	2 024,6	1 688,4	2 233,2	3 649,0	4 690,6	5 322,8	5 718,8	6 078,9	6 616,9
Të ardhura korrente	163,6	1 151,1	2 024,6	1 687,9	2 190,6	2 857,8	4 208,6	4 765,6	5 067,8	5 454,5	6 152,0
Të ardhura tatimore	158,1	1 113,6	1 866,4	1 509,1	1 976,2	2 262,9	3 246,1	3 833,5	4 036,5	4 116,2	4 022,3
Të ardhura jo-tatimore	5,5	37,5	158,0	178,8	214,4	594,9	962,5	932,1	1 031,3	1 338,3	2 129,7
Të ardhura kapitale	-	0,4	0,2	0,5	42,6	791,2	482,0	557,2	651,0	624,4	464,9
Grante	43,7	392,8	642,5	662,7	877,9	3 399,2	1 437,9	1 815,9	1 995,7	1 843,0	3 171,1
<b>SHPENZIME</b>	1991	1992E	1993	1994E	1995	1996E	1997	1998	1999	2000	2001
Shpenzime totale sipas funksioneve	192,6	1 462,6	2 603,4	2 354,2	3 386,3	5 048,3	6 128,6	7 138,8	7 714,4	7 922,1	9 788,1
Shërbime për publikun	5,8	95,4	199,1	313,2	430,1	554,1	627,1	723,9	755,8	778,8	758,6
Mbrojtja dhe rregulli	3,6	30,6	65,9	13,0	22,2	26,5	27,3	24,5	22,6	22,3	83,5
Sfera sociale	135,6	978,2	1 838,2	1 396,5	2 511,3	2 563,8	3 294,8	4 085,1	4 352,6	4 332,9	5 607,8
* edukim dhe shkencë	47,7	537,6	777,0	1 106,5	1 498,5	1 886,7	2 159,5	2 565,3	2 749,8	2 699,2	3 821,8
* kulturë, art, sport dhe krijimtari	9,3	67,6	151,9	180,3	270,9	399,8	478,9	672,6	751,6	792,4	885,6
* strehimi dhe komoditetet	39,8	327,1	606,4	16,8	587,8						
* kujdesi shëndetsor	32,9	13,8	109,0	22,6	37,3	80,6	82,7	108,7	104,6	102,3	112,3
* kujdesi social	5,9	32,1	193,9	70,3	116,8	196,5	573,7	738,5	746,6	739,0	788,1
Ekonomia	12,7	115,3	196,6	563,0	166,3	1 235,3	1 262,4	1 420,3	1 714,8	1 656,3	1 891,1
Shpenzime të tjera	34,9	243,1	303,6	62,0	256,4	668,5	917,0	884,8	868,6	1 131,6	1 447,0

E – Ky symbol shënon një thyerje në krahasueshmërinë e të dhënave; që është, të dhënat pas simbolit nuk janë konsistente me serinë e periudhës së mëparshme.

**Burimi:** Vjetari i Financave të Qeverisë, 2001



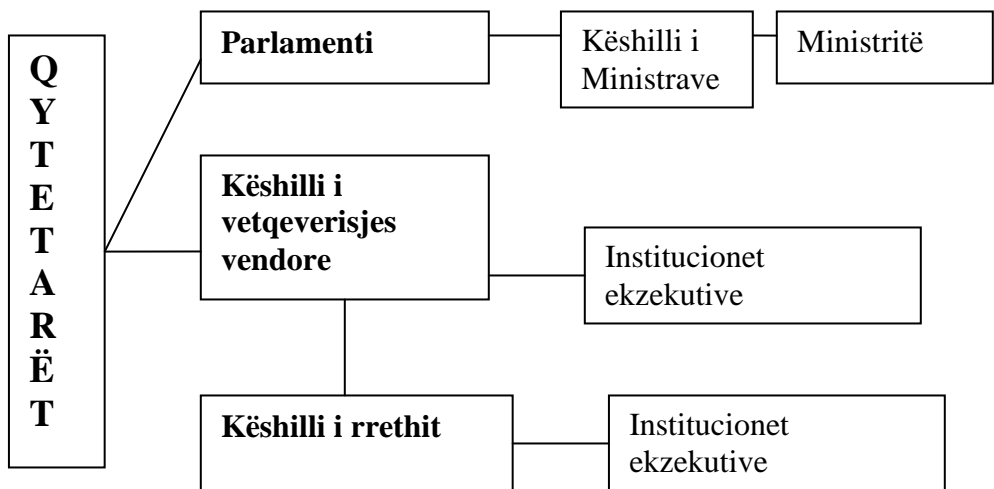
## 8. Transferta grant dhe Supervizioni i Financave në Letoni

*Mudite Priede\* and Solvita Klapare\*\**

### 8.1 Hyrje

Qytetarët e Republikës së Letonisë e kanë implementuar fuqinë shtetërore publike përmes institucionit më të lartë vendimmarrës – Parlamentit të tyre (Saeima), të zgjedhur përmes zgjedhjeve të drejtpërdrejta dhe këshillave të rretheve të formuara nga njësitë e vetqeverisjes. Sipas Kushtetutës së Republikës së Letonisë (Satversme), Parlamenti krijon fuqinë më të madhe shtetërore ekzekutive – aprovon Këshillin e Ministrave të përbërë nga Kryeministri dhe ministrat..

**Figura 1** Skema e Administratës Publike në Letoni



Gjatë 10 vjetëve të fundit sistemi i vetqeverisjes në Letoni është përballur me ndryshime thelbësore. Procesi i këtyre ndryshimeve ka kaluar në një sërë hapash, të cilat janë të lidhura ngusht me procesin e përtëritjes në vend të një administrate publike të pavarur.

**1990 – 1991** Mbas kolapsit të BRSS, Republika e Letonisë u bë një shtet sovran. Duke mbajtur principet strukturore të qeverisjes së mëparshme socialiste, u krijuan dhe u forcuan institucionet e reja të zgjedhura të qeverisjes – këshillat.

**1991 – 1994** Reforma në Njësitë Vetqeverisëse. Në vitin 1991, nga Këshilli Suprem u aprovuan ligjet “Për Vetqeverisjen Rurale” dhe “Për Vetqeverisjen e Qyteteve”. Në

\* Bashkimi i Qeverive Vendore dhe Rajonale të Letonisë, Riga, Letoni

\*\* Banka Botrore, Washington, D.C., US

vijim, në fillim të vitit 1992, u adoptua ligji “Për Vetqeverisjen e Rretheve”. Adoptimi i këtyre ligjeve inicioi një zhvillim real të vetqeverisjes në Letoni.

Para se të analizojmë bazat ekonomike të vetqeverisjes në Letoni është e nevojshme të shikojmë shkurtimisht situatën e përgjithshme ekonomike dhe kursin ekonomik të ndjekur nga qeveria e Letonisë. Që nga rivendosja e shtetit të pavarur të Letonisë në vitin 1991, kanë ndodhur procese të pakthyeshme. Politikat ekonomike konsekuente lejuan të krijoheshin bazat e ekonomisë së tregut dhe të inkurajoheshin parakushtet makroekonomike për rritjen e ekonomisë së Letonisë në një kohë relativisht të shkurtër.

Tranzicioni drejt një forme të re ekonomike, ashtu si edhe në vendet e tjera të Evropës lindore, fillimisht, shkaktoi një rrënie të thellë të prodhimit industrial dhe të standartit të jetesës në Letoni. Megjithatë, shumë shpejt, në mes të vitit 1993, u ndalua kjo rënie e shpejtë në PPB. Por rritja e mëtejshme ekonomike u vonua nga procesi i reformave strukturore dhe nga kriza bankare dhe financiare në vitin 1995, ngjarje që ndikuan drejtpërsëdrejti në këto procese.

Në mes të viteve 1990, qeveria, shpejtoi privatizimin dhe procesin e angazhimit të strukturave ligjore, forcimin e supervizionit të sektorit bankar për shkak të krizës bankare dhe forcimit të financave shtetërore. Këto masa, që në vitin 1996 patën një ndikim pozitiv në zhvillimin ekonomik të ekonomisë, duke sjell një rritje të PBB dhe një përmirësim të situatës materiale të popullsisë në Letoni.

Veçanërisht, një progres i madh u vu re nga viti 1996 deri në mes të vitit 1998, periudhë kur rritja mesatare e PPB ishte 6 përqind. Rritja u siguroa kryesisht nga zhvillimi i shpejtë i industrisë.

Kriza ekonomike e Ruisë gjatë pjesës së dytë të vitit 1998 dhe në vitin 1999, ashtu siç influencoi në shumë vende të tjera, influencoi edhe në ritmin e zhvillimit të ekonomisë Letoneze. Si pasojë e kësaj krize, eksportet Letoneze u zvogëluan dhe një serë bankash tregtare u ndodhën në situatë të komplikuar, të ardhurat buxhetore nuk u realizuan sipas planit dhe papunësia u rrit. Megjithatë, duhet të përmendim se rritja e aktivitetit të ndërtimit dhe e disa sektorëve të shërbimeve kompesoi rënien industriale dhe atë bujqësore, që u shkaktua nga kriza. Prodhimi i brendshëm vazhdoi të rritet në sektorët industrial, që u fokusuan kryesisht në tregjet e huaja (druri dhe prodhimet e drurit, industria e metaleve dhe e veshjeve). Kështu PPB-ja, vazhdoi të rritet, megjithse ritmi i rritjes në vitet 1998 - 1999 ishte shumë i ulët, respektivisht – 3.9 përqind dhe 1.1 përqind.

PPB-ja, në vitin 2000 u rrit me 6.6 përqind, duke provuar se Letonia i kishte kaluar vështirësitë e shkatuara nga rrethanat e jashtme. Viti 2001, gjithashtu, dha arsye pozitive për më shumë shpresë. PPB-ja në tremujorin e parë të vitit 2001 u rrit me 8.2 përqind. Në dy vitet e fundit, Letonia kishte treguar rritjen më të shpejtë në Shtetet Balltike dhe në vitin 2000 edhe në raport me vendet candidate të BE.

Parakusht për një skenar të brendshëm makroekonomik të koordinuar është një mjedis stabil makroekonomik që mund të arrihet vetëm nëse politikat monetare dhe fiskale të inicjuara do të vazhdojnë. Ministria e Financave në vitin 2000 përgatiti një notë koncept “Skenari i Zhvillimit Makroekonomik dhe i Politikës Fiskale në periudhën 2001 – 2003”; Ministria e Ekonomisë përgatiti një strategji ekonomike afatgjatë dhe përfaqësues të ndryshëm të shkencës dhe qeverisë në Letoni përgatitën një notë koncept

për zhvillimin e qendrueshëm “Lituania – nga Vizioni në Veprim”. Duke parë dokumentat e hartuara konkludojmë se zhvillimi i njëjësive të vetqeverisjes nuk është parë në një kontekst të unifikuar me zhvillimin e shtetit.

**Tabela 1** Letonia: Treguesit Kyç të Zhvillimit Ekonomik

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 p*
	<i>(rritmet e rritjes %)</i>					
PPB	3.3	8.6	3.9	1.1	6.6	7.0
Konsumi privat	10.3	5.0	6.2	5.1	5.6	8.0
Konsumi publik	1.8	0.3	6.1	0	-2.9	0.5
Shuma e Kapitaleve Fikse	22.3	20.7	44.0	-4.0	10.8	15.0
Çmimet e konsumit	17.6	8.4	4.7	2.4	2.6	2.5
	<i>(% e PPB, në se nuk tregohet ndryshe)</i>					
Bilanci fiskal i buxhetit të përgjithshëm të qeverisë (pa të ardhurat nga privatizimi)	-1.4	0.6	-0.9	-4.2	-2.8	-1.8
Borxhi qendror i qeverisë	14.4	12.0	10.4	13.1	13.2	13.4
Bilanci i tregtisë së jasme	-15.6	-15.1	-18.5	-15.4	-14.9	-15.0
Bilanci i llogarisë korente	-5.5	-6.1	-10.6	-9.6	-6.8	-6.2
Investimet e Huaja Direkte	7.4	9.3	5.8	5.2	5.7	5.0
Norma e regjistruar e papunësisë (% fund periudhës)	7.2	7.0	9.2	9.1	7.8	7.5
Pjesa e punëkërkesve (% e popullsisë ekonomikisht aktive)	19.4	14.8	14.0	13.5	13.2	13.0
Kursi i këmbimit i LVL ndaj SDR (fundi i periudhës)	0.7997	0.7997	0.7997	0.7997	0.7997	0.7997

\*p – projekcion,

**Burimi:** Ministria e Financave e Letonisë

## 8.2 Struktura Ligjore e Njëjësive të Vetqeverisjes

Akti më i lartë normativ i fuqisë në Lituani, për organet e vetqeverisjes, është Karta Eurpiane për Vetqeverisjen, e ratifikuar nga Parlamenti në 22 Shkurt 1996. Njëzet e nëntë nga tridhjetë paragrafet e Kartës janë detyruese për Letoninë si një vend anëtar i Këshillit të Evropës (KE). Kjo do të thotë se teorikisht, Letonia ka pranuar parimet e përcaktuara në Kartë. Sipas ligjit “Për Vetqeverisjen”, i adoptuar nga Parlamenti në vitin 1994, ekzistojnë dy forma të njëjësive të vetqeverisjes: qeverisja vendore dhe ajo e rrethit (rajonale). Vetqeverisja vendore në autoritetet ekzekutive vendore – Këshilli – vepron si një trup përfaqësues i zgjedhur nga qytetarët. Performanca e funksioneve të caktuara me ligj sigurohet përmes institucioneve të Këshillit dhe detyrat caktohen bazuar në parimet e përcaktuara në ligj nga Këshilli i Ministrave dhe iniciativat vullnetare të njëjësive të vetqeverisjes, duke marrë në konsideratë interesat e shtetit dhe të popullsisë të territorit respektiv administrativ.

Vetqeverisja vendore është e ndarë në vetqeverisje të qyteteve, ‘*pagasts*’ (vetqeverisja rurale) dhe ‘*novads*’ (vetqeverisja në territore të përzjera), që kanë funksione dhe të drejta të barabarta. Vetqeverisja e rretheve ka funksione të ndryshme nga vetqeverisja vendore. Qeveritë e qyteteve republikane, përmbushin funksione të qeverisë vendore dhe të rrethit dhe kanë të drejtat që gëzojnë të dyja nivelet.

Zgjedhja e autoriteteve të vetqeverisjes dhe të vendimmarjes në qytetet republikane kryhet një herë në katër vjet, nga zgjedhje të barabarta, të drejtpërdrejta, të mbyllura dhe proporcionale. Që prej vitit 1997, autoritetet qeverisëse të rrethit dhe vendimarrësit – Këshillat e rretheve – nuk zgjidhen më nga zgjedhje të drejtpërdrejta por, janë të formuara nga krytarët e qeverisjes së qyteteve, *novads* dhe *pagasts*. Kur zbatojnë administrimin vendor dhe të rrethit (rajonal), autoritetet vendore në kuadër të legjislacionit të vetqeverisjes janë subjekt i të drejtave publike, ndërsa në sferën e të drejtave private ata kanë të drejtat e një njësie legale.

Njësitë vetqeverisëse, brenda kompetencave të tyre dhe brenda ligjit veprojnë si njësi të pavarura. Që nga 1 Janar 2001, në Letoni ekzistojnë **578 njësi vetqeverisëse**:

- 473 ‘*pagasts*’ – Njësi vetqeverisëse rurale,
- 7 ‘*novads*’ – territore të përzjera,
- 65 qytete,
- 7 Qytete republikane,
- 26 qeverisje rrethesh.

Ligji “Për Vetqeverisjen” përcakton rregullat e përgjithëshme dhe bazat ekonomike të vetqeverisjes në Letoni. **Baza ekonomike e veprimeve vetqeverisëse**, është prona që aktualisht është nën manaxhimin dhe përdorimin e njësive vetqeverisëse, së bashku me burimet financiare në buxhetin vetqeverisëse, të formuar nga pagesat e taksave të institucioneve legale dhe personave fizik; grantet nga buxheti i shtetit; huatë, tarifrat vendore dhe pagesa të tjera; gjobat e transferuara në buxhetin vetqeverisëse; të ardhurat nga menaxhimi i pronave dhe aktiviteteve sipërmarrëse të institucioneve vetqeverisëse dhe pagesat vullnetare nga persona legal dhe fizik për të arritur objektiva të veçanta, si dhe gjithashtu edhe nga të ardhura të tjera.

Me akte ligjore, prona e njësive të vetqeverisjes është e ndarë nga prona shtetërore dhe nga prona e subjekteve të tjera. Administratori i njësive vetqeverisëse përdor pronën dhe e menaxhon atë në përputhje me procedurat e përcaktuara me ligj. Është shumë e rëndësishme të kuptohet ndryshimi midis decentralizimit dhe autonomisë vendore. Decentralizimi është një kusht i nevojshëm, por jo i mjaftueshëm për autonominë vendore. (A. Smith: “Niveli i autonomisë i cili u është dhënë autoriteteve vendore nxjerr në shesh interesat politike të qendrës”). Modeli lituanëz i vetqeverisjes vendore është i ngjashëm me modelin ndërkombëtar, që karakterizohet nga influenca dhe kontrolli nga qeveria qendrore dhe në të njëjtën kohë ruan pavarësi të madhe të autoriteteve vendore. Modeli i qeverisjes në rrethe, i ngjan shumë modelit të agjensive përderisa, autoritetet politike nuk zgjidhen me zgjedhje të drejtpërdrejta. Siç do të trajtojmë në analizat e mëtejshme të funksioneve të organeve të vetqeverisjes dhe sistemeve financiare, ka një

numër parakushtesh për të përmirësuar strukturën ligjore me qëllim që të rregullohet modeli lituanes i vetqeverisjes e të shkojë drejt një modeli relativisht më autonom.

Kur analizojmë bazën ligjore të vetqeverisjes në Lituani, duhet të theksojmë se ka disa barriera për një zhvillim efektiv dhe të suksesshëm të vetqeverisjes. Në mënyrë të përmblodhur, tre janë karakteristikat ligjore që ndikojnë negativisht stabilitetin dhe koordinimin e buxhetit dhe financave të njësisve vetqeverisëse:

- ndryshimet e shpeshta të akteve normative;
- bashkëpunimi dhe shumëllojshmëria e akteve normative;
- konsiderata të pamjaftueshme të hierarkisë së akteve normative në praktikë.

Parimet e vetqeverisjes nuk janë të përcaktuara nga Kushtetuta. Diskutimet, për të përfshirë një Kapitull të veçantë të vetqeverisjes në Kushtetutë po vazhdojnë që prej 10 vjetësh. Kompetencat e njësisve të vetqeverisjes në sferën e të drejtave publike janë:

1. administrimi vendor dhe i rrethit, dhe lehtësimi i funksioneve socio-ekonomike e kulturore dhe ato të arsimit të përcaktuara me ligjin “Për vetqeverisjen”, si dhe që janë kryer rregullisht nga njësitë vetqeverisëse (prej tyre 19 funksione të zbatuara nga qytetet qendër rrethi, nga “novads” dhe “pagasts” dhe 4 njësi vetqeverisëse në rrethe, ndërsa njësitë e vetqeverisjes së qyteteve republikane realizojnë të gjitha funksionet e përcaktuara nga ligji “Për vetqeverisjen”);
2. administrimi vendor e i rrethit dhe lehtësimi i funksioneve socio-ekonomike, kulturore dhe ato të arsimit të përcaktuara nga ligje të tjera, që kryhen për një periudhë të kufizuar kohe; performanca e funksioneve të administratës shtetërore të deleguara tek njësitë vetqeverisëse në përputhje me procedurat e përshkruara në ligjin “Për vetqeverisjen”;
3. funksionet brenda kompetencave të njësisve të tjera vetqeverisëse, performanca e të cilave kryhet në përputhje me procedurat e përshkruara në ligjin “Për vetqeverisjen” janë deleguar tek njësitë përkatëse të vetqeverisjes;
4. obligime të veçanta, që struktura të administratës shtetërore ua kërkojnë njësisve vetqeverisëse bëhet në përputhje me procedurat e përshkruara në ligjin “Për vetqeverisjen”;
5. iniciativa vullntare.

Mbasi rifitoi pavarësinë, Letonia, filloi procesin e delegimit të funksioneve shtesë të njësisve të vetqeverisjes dhe procesin e decentralizimit. Megjithëse u rrit numri i detyrave për tu përmbushur nga vetqeverisja, kapaciteti financiar dhe teknik për këtë gjë nuk u rrit në mënyrë proporcionale, megjithëse, ky kapacitet kishte ekzistuar në qeverisjen qendrore dhe ministritë respektive.

Si rezultat, decentralizimi i funksioneve qeverisëse nuk u ndikua nga centralizimi i funksioneve bazë në sektorë të ndryshëm të ministrive respektive. Njësitë vetqeverisëse kishin të drejtën të hartonin dhe aprovonin buxhetet e tyre. Njësitë vetqeverisëse kishin të drejtë të grumbullonin të ardhura buxhetore në përputhje me legjislacionin me qëllim që të siguronin një bazë të ardhurash të rregullta dhe stabile. Në sfond të sistemit financiar të vetqeverisjes, është dokumenti bazë i operimit të njësisve të vetqeverisjes – buxheti.

Buxheti, është një mjet për zbatimin e politikës shtetore (vetqeverisjes) përmes metodave financiare. Ligji përcakton që buxhetet ndahen në buxhet shtetëror dhe buxhet të qeverisjes lokale, i cili konsiston në buxhet bazë dhe buxhet special. Përmbledhja e buxheteve të shtetit dhe të njësive të vetqeverisjes–buxheti i përgjithshëm (buxheti i përgjithshëm i konsoliduar) i Republikës së Letonisë krijohet për qëllime informative.

Është projektuar që të ardhurat e buxhetit të përgjithshëm me çmimet aktuale në vitin 2001, krahasuar me vitin 1997 do të rriten me 32 përqind. Në hapin e parë të hartimit të buxhetit të njësive të vetqeverisjes, Këshilli i Ministrave, bazuar në llogaritje e bëra, tregon ndarjen e buxhetit të njësive të vetqeverisjes në Buxhet të përgjithshëm të Republikës së Letonisë dhe nevojën për grante të buxhetit të shtetit, sipas vlerësimit total të mundësisë për financim të buxhetit të shtetit dhe funksioneve që do të realizohen nga vetqeverisja, bihet dakort me njësitë vetqeverisëse:

- për vlerën gjithsej të granteve të buxhetit të shtetit për vitin ekonomik të planifikuar me qëllim të barazueshmërisë së financave,
- vlerën gjithsej të buxhetit të shtetit për vitin ekonomik të planifikuar, dhe
- shpërndarjen e tij midis njësive vetqeverisëse.

Gjatë procesit, Ministri i Financave, ose përfaqësuesi i tij i autorizuar, përfaqësojnë Këshillin e Ministrave, ndërkohë që përfaqësuesi i njësive të vetqeverisjes është organizata e njësive të vetqeverisjes publike e krijuar sipas kërkesave të nenit 96 të ligjit “Për vetqeverisjen” (Bashkimi i Qeverisjeve Vendore dhe Rajonale të Letonisë). Rezultatet e negociimit formulohen në formën e një protokolli. Një protokoll negociimesh që reflekton konsensusin ose mosmarrveshjet i bashkëlidhet draft projektit të buxhetit respektiv të shtetit, i cili nga ana e Këshillit të Ministrave i dërgohet Parlamentit.

**Letonia ka krijuar një nga sistemet më efektive të negociatave ndërqeveritare në Evropë.**

Ligji “Për Buxhetin Vjetor të Shtetit” përcakton të ardhurat e njësive të vetqeverisjes (parashikimin e taksve, vlerën e grantit të kushtëzuar dhe grantin vetqeverisës), dhe gjithashtu edhe vlerën gjithsej të borxhit dhe garancisë. Llogaritjet e barazimit të financave të organeve vetqeverisëse janë përfshirë në shënimet shpjeguese të projekt buxhetit të shtetit.

### **8.3 Marrdhëniet Financiare Ndërqeveritare**

Një nga objektivat e qeverisës së Republikës së Letonisë është të sigurojë stabilitetin financiar. Për të arritur këtë objektivi është shumë e rëndësishme të zbatohen politika financiare të kohës dhe të njohura ndërkombëtarisht. Një nga objektivat më të rëndësishme është shkurtimi i defiçitit fiskal të buxhetit të shtetit. Plotësimi i politikës fiskale të shtetit ndikon direkt në të ardhurat e buxhetit të njësive të vetqeverisjes. Në paragrafin 9 të Kartës jepen këshilla në lidhje me strukturimin e fondeve të njësive të vetqeverisjes. Ato ndahen në dy kategori të gjera: fondet e veta dhe fondet që mund të përdoren pa kufizim, brenda strukturës së juridiksionit të tyre dhe “në kuptimin e transferimit” ose transfera financiare.

Dinamika e të ardhurave buxhetore të njërive të vetqeverisjes në Letoni gjatë periudhës 1995 - 2001 jepet në Aneksin 1. Struktura e të ardhurave të njërive vetqeverisëse është e krahasueshme që nga viti 1997, përderisa që prej asaj kohe, struktura e të ardhurave ka ndryshuar në mënyrë thelbësore në çdo vit. Mbas rifitimit të pavarësisë, njësitë vetqeverisëse marrin të ardhura nga taksa të ndryshme, duke rënë dakort çdo vit për shpërndarjen e tyre gjatë negociatave. Shpërndarja e granteve dhe granteve të kushtëzuara ka qenë shumë e ndryshme dhe është jostabile (Aneksët 3 dhe 4). Njëkohësisht, janë zbatuar një seri reformash monetare – nga rubla e BRSS në rublën e Letonisë, për të arritur në Lat Letonez.

Ritmi i inflacionit ka qenë gjithashtu i lartë. Në vitin 1991, me mijra rubla në formë subvencionesh dhe grantesh ishin alokuar në rrethe dhe qeverisjen e qyteteve. Për shkak të inflacionit të lartë në vitin 1992, buxheti u aprovua në çdo gjashtë muaj. Bazuar në rritjen e çmimit të burimeve energjetike, njësitë vetqeverisëse morrën grante të kushtëzuara si dhe donacione për pagesat e ndihmës financiare për të varfrit. Në vitin 1993, u zbatua zbritja e diferencuar e të ardhurave për njësitë vetqeverisëse nga taksat e shtetit (tatim mbi fitimin, tatim mbi të ardhurat personale, dhe TVSH) dhe gjithashtu, kjo gjë u bë edhe për donacionet për ndihmën financiare për të varfrit. Në vitin 1994, për herë të parë, u zbatua korigjimi i financave të njërive vetqeverisëse, i cili që atëherë ka ndryshuar çdo vit. Vetëm në vitin 1998, u aprovua ligji afatgjatë “Për korigjimin e Financave të Vetqeverisjes”. Në vitin 1994, njësitë vetqeverisëse patën reduktime nga tatimi mbi të ardhurat personale dhe grantet për fondin e korigjimit dhe gjithashtu edhe nga grantet e kushtëzuara për investime.

Ligji “Për Taksat dhe Tarifat” përcaktoi format e taksave dhe tarifave dhe përkrahur procedurat për caktimin e taksave, grumbullimin dhe zbatimin, të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë e taksapaguesve dhe administratës së taksave dhe gjithashtu procedurat e apelit për vendimet e adoptuara në lidhje me taksat dhe tarifat.

Sistemi i taksave dhe tarifave përbëhet nga taksat shtetërore, tarifat shtetërore dhe tarifat e vetqeverisjes. Çdo taksë duhet të bazohet në ligjin e vet të veçantë dhe këto ligje duhet të përputhen me ligjin e përgjithshëm. Taksat shtetërore paguhet në buxhetin e shtetit ose duke u bazuar në përshkrimin e shpërndarjes ato ndahen midis buxhetit të shtetit dhe buxhetit të njërive të vetqeverisjes, bazuar në ligjin respektiv të taksave.

*Asnjë nga taksat nuk është përcaktuar si taks për njësitë vetqeverisëse.*

Që nga viti 1997, qeverisja vendore dhe qytetet Republikane marrin të ardhura nga taksa e pasurisë së patundshme në vlerën 100 përqind (ishin dy taksa deri në vitin 1998 – taksa e tokës dhe ajo e pronës), 71.6 përqind të taksës së të ardhurave personale, 20 përqind të taksës së llotarive dhe të lojrave të fatit, një pjesë të taksës së akcizës së produkteve të naftës dhe 60 përqind të taksës së burimeve natyrore<sup>1</sup>.

Shërbimi i të Ardhurave të Shtetit administron taksën e të ardhurave personale, me përjashtim të tre njërive vetqeverisëse: Riga, Liepaja dhe Ventspils, që i mbajnë vet

---

<sup>1</sup> Eshtë theksuar se është plotësisht gabim të klasifikohet taksa e të ardhurave personale (TAP) një një e ardhur e taksave lokale, megjithë publikimet e një numri vendesh të OECD dhe CoE e bëjnë këtë gjë.

funksionet e administrimit. Pjesa e taksës së të ardhurave që transferohet në buxhetet e njësisë të vetqeverisjes gjatë një viti kalendarik përcaktohet, bazuar në ndarjen e të ardhurave nga taksa e të ardhurave personale të çdo njësie vetqeverisëse ndaj totalit të grumbulluar të taksës mbi të ardhurat në gjithë vendin, nga taksa e një dhe dy viteve më parë.

Situata ekzistuese përmes së cilës njësitë vetqeverisëse nuk janë të përfshira në administrimin e taksës së të ardhurave personale, nuk ndihmon interesat e autoriteteve vendore në zhvillimin ekonomik të territoreve të tyre.

Njësitë vetqeverisëse nuk kanë akses në informacionin operativ rreth vlerës së taksës mbi të ardhurat të grumbulluar aktualisht, që është baza për të ardhurat e përfuara nga banorët në territoret e tyre. Njësitë vetqeverisëse dhe Qeveritë e Bashkuara Vendore dhe Rajonale janë të sigurt se vetqeverisja duhet të përmirësohet lidhur me administrimin e taksës së të ardhurave personale, përderisa ata kanë kontakte të shpeshta me taksapaguesit. Autoritetet në Ventpils, Liepaja dhe Riga kanë një funksion të veçantë të administrimit të taksës mbi të ardhurat personale dhe eksperiencia tregon, se përfshirja e njësisë të vetqeverisjes në administrimin e taksave është efektive. Njësitë vetqeverisëse kanë marrë në konsideratë hapësirën e paguesve të taksës së të ardhurave personale. Taksapaguesit pa ndërmjetës e tranferojnë taksën në buxhetin e njësisë të vetqeverisjes; pagesa në kohë e taksës në buxhet, kontrollohet përmes raporteve të përgatitura nga të punësuarit. Është e mundur që kushdo e në çdo kohë, të ketë raportin e taksave të grumbulluara dhe taksave të papaguara dhe gjithashtu, edhe pagimin e taksave nga çdo person i punësuar.

Paragrafi 3 i Seksionit 9 të Kartës thekson, gjithashtu, se *së paku një pjesë e burimeve financiare të pushtetit vendor duhet të fitohen nëpërmjet taksave dhe tarifave vendore, ku këto njësi kanë të drejtë të përcaktojnë vlerën e tyre brenda limiteve të përcaktuara nga ligji*. Letonia ka arritur në këtë pikë; megjithatë, në legjislacionin tonë asnjë taksë nuk është përcaktuar si taksë e vetqeverisjes, dhe njësitë vetqeverisëse nuk kanë të drejtë të ndryshojnë vlerën e këtyre taksave. Deri në vitin 1995, njësitë vetqeverisëse kishin të drejtë të shtonin taksa të reja vendore.

Për shembull në taksën e pronave të patundshme, njësitë e qeverisjes vendore kishin të drejtë ta ndryshonin këtë taksë por, vetëm ta zvogëlonin atë. Shumë nga kryetarët e njësisë të pushtetit vendor mendonin se është e nevojshme që ata të kishin të drejtë edhe ta rritnin atë.

Që prej vitit 1997, njësitë e pushtetit të rretheve nuk kanë më taksën mbi të ardhurat dhe kjo gjë nuk i favorizon interesat e tyre për zhvillimin ekonomik në territorin e tyre. Aktualisht, 90 përqind e të ardhurave të njësisë të pushtetit në rrethe përbëhen nga grantet e kushtëzuara.

Që nga viti 1997, buxheti i njësisë të pushtetit vendor është i ndarë në buxhet bazë, që përbëhet nga taksa dhe pagesa jotaksash, transfertat dhe nga buxheti special. Deri në vitin 1997, financimi i buxhetit special formohej si një buxhet shtesë. Të ardhurat e buxhetit të njësisë të vetqeverisjes u rritën dhe në vitin 2001 u parashikuan të jenë LVL 447.2 ml, të krahasuara me LVL 341.0 ml në vitin 1997. Grantet e kushtëzuara dhe granti



i përgjithshëm formojnë rreth 26.0 përqind e të ardhurave të njësive të vetqeverisjes, prej të cilave afërsisht 7 përqind janë grant i përgjithshëm.

Lidhur me pjesën e të ardhurave të vetqeverisjes në PPB, mbas vitit 1996 të ardhurat gjithsej të tyre kanë qenë relativisht stabile; në vitin 1997 ishin 10.1 përqind; në 1999 ranë në 9.7 përqind dhe në 2001 – është planifikuar të arrijnë përsëri 10.1 përqind. Rënia në vitin 1999, u shkaktua kryesisht nga pasojat e krizës në Rusi. Ndërsa të ardhurat, kanë qenë relativisht stabël, numri i funksioneve të njësive të vetqeverisjes, bazuar në ligjet dhe amendamentet përkatëse, është rritur në mënyrë të konsiderueshme. Bazuar në mungesën e financave, disa nga këto funksione ende nuk zbatohen dhe sigurimi i financimeve përmes kredive është shumë i kufizuar. Disbalancat financiare ende ekzistojnë, megjithse jo shumë të mprehta. Struktura e të ardhurave në grupe të ndryshme të njësive të vetqeverisjes është e ndryshme dhe ka një dallim të madh midis të ardhurave të njësive të ndryshme të vetqeverisjes (disbalancim horizontal). Të ardhurat nga taksat për frymë në vitin 2000 varionin nga LVL 17 në rrethet më të varfra, në LVL 208 në ato më të avancuara (më të pasura).

Këto ndryshime, në një farë mase janë shkaktuar nga sistemi i transfertave të qeverisë dhe për rrjedhojë struktura e të ardhurave të organeve të vetqeverisjes është jo e barabartë. Qytetet republikane marrin pjesën më të madhe të të ardhurave të tyre në formën e taksave – 71 përqind në vitin 1997, krahasuar me 56 përqind që kanë qeverisja e rretheve dhe 47 përqind njësitë rurale. Një pikturë analoge mund të vihet re gjatë periudhës 1998 – 2001. Duhet të ritheksojmë se qeverisja e rretheve nuk fiton nga taksa mbi të ardhurat. Pjesa e të ardhurave, jotatimore në buxhetet e njësive vendore, është modeste: në qytetet republikane ajo është 2 përqind; në qytetet e rretheve, 6 përqind dhe në zonat rurale, 9 përqind.

Të ardhurat jotatimore përbëhen nga të ardhura nga sipërmarrja dhe pronat, tarifat, gjobat dhe sanksionet etj. Njësitë vetqeverisëse kanë të drejtën të paraqesin tarifa vetëm në aktivitete të përcaktuara me ligj. Njësitë vetqeverisëse nxjerin regulla detyruese në rastet kur ato paraqesin qoftë edhe një tarifë të vetme, duke dhënë informacionin në vijim: objekti i ngarkuar me tarifën; masën e tarifës; tarifpaguesi; periudha e pagesës dhe termat e pagesës; sfera e personave që lehtësohen nga tarifa ose kush ka përfutur së fundmi zbritje prej saj, procedurat e grumbullimit dhe mekanizmi i kontrollit. Sipas klasifikimit të të ardhurave buxhetore shërbimet e paguara u korespondojnë të ardhurave jotatimore. Megjithatë, kur analizojmë strukturën e të ardhurave, ato duhet të ndahen, si të ardhura për mbulimin e shpenzimeve të provigjoneve të disa shërbimeve. Në qytetet republikane vlera është 7 përqind të të ardhurave; qytetet e rretheve, 11 përqind dhe qeverisja rurale – 4 përqind.

Për të zbatuar programet ekonomike dhe sociale që kërkojnë investime, njësitë vetqeverisëse mund të marrin kredi afatgjatë. E drejta e njësive vetqeverisëse për të marrë kredi dhe dhënia e garancisë janë të përcaktuara në ligjin “Për Buxhetin e Njësive Vetqeverisëse”. Përgjegjësia e Këshillit të Ministrave, është të hartojë procedurat për mënyrën e marrjes së kredive dhe dhënies së garancive për njësitë vetqeverisëse. Rregullorja e Këshillit të Ministrave, thekson, se njësitë vetqeverisëse mund të marrin kredi duke hartuar një marrëveshje kredie me Thesarin e shtetit. Ministri i Financës, kur e

merr në konsideratë një aplikim të një njësie vetqeverisëse, për të zbatuar një projekt të caktuar, aprovon edhe një kredidhënës tjetër në se termat e tij të kredisë janë më të favorshme se ato që ofron buxheti i shtetit.

Për të zbatuar programet e Veprimit për Mjedisin Kombëtar të Letonisë, njësitë vetqeverisëse mund të marrin kredi dhe të japin garanci për kredinë përmes Fondit të Investimeve për Mjedisin. Kjo gjë i kufizon të drejtat e njësive të vetqeverisjes ndaj tregjeve të kapitalit vendas dhe të huaj, gjë që është në kontradiktë me Paragrafin 8 të Seksionit 9 të Kartës. Ky është i vetmi paragraf që nuk është aprovuar nga Parlamenti Letonez. Të ardhurat e njësive vetqeverisëse përpiqen të mbulojnë shpenzimet e funksioneve të detyrueshme dhe të iniciativave vullnetare të përcaktuara me ligjin “Për Njësitë e Vetqeverisjes”.

Vendimet për të përdorur të ardhurat e njësive vetqeverisëse merren nga vetë njësitë e vetqeverisjes në mënyrë të pavarur, *me përjashtim të vendimeve për përdorimin e granteve të kushtëzuara.*

Njëloj siç kanë ndodhur ndryshimet e të ardhurave gjithsej, që prej vitit 1997 shpenzimet publike në përqindje ndaj PPB-së kanë mbetur relativisht stabël, në vlerën rreth 10 përqind të PPB. Duke krahasuar shpenzimet e njësive vetqeverisëse në Letoni me ekonominë e vendeve të tjera, që kanë sisteme ndërqeverisëse unike, Letonia (10.6 përqind) pozicionohet pranë vendeve të tjera në tranzicion në terma të shpenzimeve të njësive vetqeverisëse në përqindje të PPB-së. Ky nivel është shumë më poshtë se masa e shpenzimeve lokale prej së paku 20 përqind të PPB-së of GDP, që është normale në vendet Nordike fqinje, vende të cilat së fundi janë paraqitur si një model për reformën vetqeverisëse në Letoni. Të ardhurat e njësive vetqeverisëse duhet të mbulojnë shpenzimet e funksioneve të detyrueshme dhe iniciativave vullnetare të caktuara sipas ligjit “Për Njësitë vetqeverisëse”.

Vendimet për përdorimin e të ardhurave të njësive vetqeverisëse, merren në mënyrë të pavarur, përveç rasteve të përdorimit të granteve të kushtëzuara. Shtojca 2 paraqet shpenzimet e njësive vetqeverisëse, për vitet 1995 – 2000. Deri në vitin 1997, sfera e funksioneve të njësive vetqeverisëse nuk ka patur ndryshime radikale. Kështu, deri në vitin 1997, njësitë vetqeverisëse ishin përgjegjëse për kujdesin shëndetsor. Që prej vitit 1997, ky funksion i ka kaluar shtetit dhe njësitë vetqeverisëse duhet vetëm të sigurojnë akses në kujdesin shëndetsor. Pjesa më e madhe e shpenzimeve bëheshin për sektorin e edukimit (40 – 55 përqind, në varësi të grupit të njësive vetqeverisëse). Sektorë të tjerë me rëndësi të njëjtë ishin paisja e shërbimeve komunale (mesatrisht 15 përqind) dhe kujdesi social (7 – 8 përqind).

## **8.4 Sistemi i Granteve**

### **8.4.1 Roli dhe Qëllimi i Granteve**

Ligji “Për Buxhetin e Njësive vetqeverisëse” përcakton, që me qëllim që të forcohet baza ekonomike e rajoneve dhe të sigurohet performanca e funksioneve shtetërore, buxheti i shtetit për zbatimin e detyrave të caktuara, mund të transferoj grante dhe grante të kushtëzuara. Kjo do të thotë që, njësitë vetqeverisëse në Letoni për të financuar detyra të paracaktuara mund të përftojnë vetëm grante të kushtëzuara ose grante të përgjithëshme,

të cilat përdoren sipas zgjedhjes së bërë nga njësitë vetqeverisëse. Ekzistojnë dy burime financimi: buxheti i shtetit dhe fondi i koregjimit të financave të njësive vetqeverisëse, të ardhurat e të cilit formohen nga donacionet e buxhetit të shtetit dhe pagesat e bëra nga njësitë vetqeverisëse “të pasura”. Nuk ekzistojnë grante të kushtëzuara mikse në Letoni, të cilat mund të përdoren lirisht për kosto operationale apo investime kapitale.

Një rast i veçantë, janë të ardhurat nga taksa e të ardhurave personale. Ato përbëjnë peshën më të madhe të të ardhurave të njësive vetqeverisëse. Bazuar në teorinë e decentralizimit fiscal, të ardhurat nga taksa e të ardhurave personale në vlerën 71.6 përqind, është një pagesë e transferuar nga qeveria qendrore tek njësitë vetqeverisëse, më tepër se të ardhura të vetë njësive vetqeverisëse sepse kjo taksë është administruar nga qeveria qendrore, me përjashtim të rastit të tre bashkive më të mëdha. Qeveria qendrore vendos bazën e taksës së bashku me masën e taksës dhe njësitë vetqeverisëse nuk kanë të drejtë ta ndryshojnë atë. Por, përderisa të ardhurat nga taksa e mësipërme përbëjnë pjesën më të madhe të të ardhurave, si njësitë vetqeverisëse dhe specialistët e financeës në Letoni dhe në vende të tjera e konsiderojnë atë si të ardhur të vetë njësive vetqeverisëse. Në publikimet zyrtare mund të vihen re përkufizime të ndryshme të të ardhurave nga taksa në fjalë. Publikimet e OECD-së e quajnë atë si një pagesë e transferuar ose një taksë e shpërndarë dhe Letonia karakterizohet si një shtet i centralizuar.

Nga ana tjetër, Këshilli i Evropës, në publikimet e veta zyrtare, e përmend këtë të ardhur si një të ardhur të vetë dhe Letonia është renditur midis vendeve me decentralizim të lartë. Që prej vitit 1997, struktura e granteve të kushtëzuara është relativisht konstante; pjesa më e madhe është e përbërë nga grantet e kushtëzuara për pagat e mësuesve në institucionet arsimore. Një nga funksionet më të rëndësishme të njësive vetqeverisëse është kujdesi për arsimimin e banorëve – duke u siguruar disa të drejta për të patur arsimimin fillor dhe arsimin e detyrueshëm; duke i'u siguruar vende në institucionet arsimore të gjithë fëmijëve të arsimit parashkollor dhe shkollor; asistencë organizative dhe financiare në interes të institucioneve arsimore dhe institucione mbështetëse për arsimin. Çdo njësi vetqeverisëse duhet të garantoj mundësitë për arsimim parashkollor dhe shkollor për fëmijët që banojnë në territorin e tyre. Vetqeverisja vendore gjithashtu duhet të siguri që të rinjtë të kenë edukimin e nevojshëm. Legjislacioni përcakton se studentët kanë të drejtë të zgjedhin midis shkollave në territorin e tyre ose të njësive të tjera vetqeverisëse. Kjo gjë mund të financohet nga njësitë vetqeverisëse mbas marrveshjeve të bëra me njësitë e tjera. Janë autoritetet vendore së nënshkruajn dh ndërpresin kontratat e punës me drejtuesit e institucioneve arsimore në juridiksionin e tyre.

Çdo vit planifikohen grantet nga buxheti i shtetit për Fondin e Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse dhe performanca e e tyre sipas ligjit për Administrimin Territorial matet çdo vit. Për vitin në vijim, gjithashtu përcaktohen grantet për ndërtim kapacitetesh të Agjensive të Zhvillimit. Në vitet 1997 dhe 1998, grantet grantet ishin shumë të specifikuar dhe jashtë rasteve të zakonshme. Buxheti bazë i shtetit ka alokuar 0.9 ml LVL në vitin 1997 dhe 3.4 ml LVL në vitin 1998 për rritjen e bazës së të ardhurave të njësive vetqeverisëse për ato njësi vetqeverisëse që krahasuar me vitin e kaluar kanë planifikuar me më pak të ardhura për vitin respektiv. Në vitin 1998, njësitë

vetqeverisëse kanë marrë grante si kompesim në vlerën 4.5 ml LVL për mosplotësimin e parashikimeve për të ardhurat nga taksa për pronat e paluajtshme, që ishte llogaritur si taksë e pagrumbulluar nga disa rrethana që nuk kinfluencuar njësitë vetqeverisëse. Parlamenti e adoptoi këtë vendim mbasi këshilli i qytetit të Rigës dorëzoi një kërkesë tek ‘Satversme Court’ (trupi më i lartë legjislativ) për rregullat e kaluara në mënyrë të paligjshme nga ana e Këshillit të Ministrave lidhur me përcaktimin e procedurave jo të njeta për kompensim.

#### **8.4.2 Qëllimet e Përgjithëshme të Përfuturit të Granteve**

Siç është përmendur në seksionin e mëparshëm, njësitë vetqeverisëse përftojnë grante të përgjithëshme si në vijim:

1. Grante nga Fondi i Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse.
2. Grante për plotësimin e kërkesave të ligjit “Për Reformën Administrative Territoriale”.
3. Grante për të mbështetur ndërtimin e kapaciteteve të Agjensive Rajonale të Zhvillimit.

Pjesa e buxhetit të shtetit për Fondin e Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse dhe vlera e grantit të përcaktuar për njësitë vetqeverisëse nga ky Fond janë përcaktuar në përputhje me ligjin “Për Korektimin e Financave të Njësive Vetqeverisëse” dhe për të do të flitet më gjerë në Seksionin 4.4. Ky grant formon pjesën kryesore të granteve të njësive vetqeverisëse.

*Grantet për plotësimin e kërkesave të ligjit “Për Reformën Administrative Territoriale”.*

Letonia tashmë ka aprovuar një ligj “Për Reformën Administrative Territoriale”, që përcakton se njësitë vetqeverisëse që prej vitit 2004 mund të përziejn ose krijojnë vullnetarisht marrëveshje kooperimi. Bazuar në ligjin e mësipërm dhe ligjin “Për Buxhetin Vjetor të Shtetit”, janë hartuar Regullat e Këshillit të Ministrave “Për Përcaktimin e Granteve të Vetme të Njësive Vetqeverisëse që zbatojnë Reformën Administrative Territoriale”.

Regullat përcaktojnë se një njësi e vetqeverisëse duhet t’i paraqes Administratës së Çështjeve të Njësive Vetqeverisëse informacionin në vijim:

1. dekretin e njësive vetqeverisëse për bashkimin ose bashkëpunimin;
2. projekt bashkimin e njësive vetqeverisëse ose marrëveshjen e kooperimit dhe projektin e këtij kooperimi;
3. Rishikimin e performancës të buxhetit bazë të njësive vetqeverisëse në vitin e mëparshëm ekonomik;
4. kërkesën dhe planin e përdorimit të fondeve.

Administrata e Çështjeve të Njësive Vetqeverisëse rishikon dokumentacionin dhe:

- në rast të bashkimit të njësive vetqeverisëse, përgatit draft regjillat respektive për Këshillin e Ministrave, që bazuar në këto rregulla, përcakton sasinë e grantit mbas bashkimit për njësinë vetqeverisëse të sapo krijuar;
- kur kemi nënshkrimin e një marrëveshje kooperimi midis njësive vetqeverisëse për të realizuar detyra të përbashkëta, Ministri Transferteve të Veçanta për Administratën

Shtetore dhe Reformat e Bashkive, bazuar në dekretin e nxjerrë nga Këshilli i Reformës Administrative Territoriale dhe në konkluzionet e Ministrisë së Financave, përgatit një urdhër draft të Këshillit të Ministrave për alokimin e granteve për njësitë vetqeverisëse sipas vlerave të përcaktuara në këto rregullore.

Administrata e Çështjeve të Njësive Vetqeverisëse së bashku me Këshillin e Reformës Administrative Territoriale bashkon dokumentat e draft rregullores dhe urdhërit. Në se, më pas ndodh bashkimi i njësive të tjera vetqeverisëse që bashkohen me njësinë vetqeverisëse të krijuar rishtaz, granti përcaktohet sipas një vlere të përcaktuar në këto rregullore bazuar në të radhurat e buxhetit bazë të vitit paraardhës të njësive vetqeverisëse të bashkuara, ku përjashtohen grantet e kushtëzuara të marra nga buxheti i shtetit dhe kreditë (në vijim vlera gjithsej e buxhetit vjetor të njësive vetqeverisëse). Në se nënshkruhet në mënyrë të përsëritur një marrëveshje kooperimi për kryerjen e detyrave të përbashkëta, donacioni nuk përfshin ato njësi vetqeverisëse që tashmë kanë marrë një grant. Këto njësive vetqeverisëse që nënshkruajn një marrëveshje bashkëpunimi për të realizuar një detyrë të përbashkët për herë të parë, marrin një grant të përcaktuar nga këto rregullore në një vlerë që bazohet në vlerën e buxhetit gjithsej të këtyre njësive vetqeverisëse.

Vlera e grantit të dhënë njësive vetqeverisëse të bashkuara në 31 Dhjetor 2001, në se buxheti i tyre gjithësej ishte më pak se 5 ml LVL, është 5 përqind e vlerës gjithsej të buxhetit vjetor të njësive vetqeverisëse respektive. Njësitë vetqeverisëse të bashkuara gjatë periudhës 1 Janar 2001 deri në 31 Dhjetor 2002 kanë marrë 4 përqind dhe njësitë vetqeverisëse të bashkuara midis 1 Janar 2003 dhe 31 Dhjetor 2003 – 3 përqind. Vlera e grantit të njësive vetqeverisëse me një buxhet vjetor mbi 5 ml LVL është 2 përqind e buxhetit total vjetor të njësive vetqeverisëse respektive.

Njësitë vetqeverisëse që nënshkruajn marrëveshje bashkëpunimi për të realizuar detyra të përbashkëta kualifikohen për një grant në vlerën 1 përqind të buxhetit total vjetor të njësive vetqeverisëse respektive. Duhet të theksojmë se procedura e marrjes së një granti të bashkuar është e qartë dhe transparente.

*Grantet për të mbështetur ndërtimin e kapaciteteve të Agjensive Rajonale të Zhvillimit.*

Një nga parakushtet e një zhvillimi të suksesëshëm për një rajon është pronësia dhe pjesëmarrja e çdo njësie vetqeverisëse të përfshirë, dhe gjithashtu veprimet reale për të lehtësuar proceset e vetzhvillimit në territorin e tyre. Kështu, në 4 Prill 2001, Këshilli i Ministrave adoptoi dekretin që përcakton krijimin e pesë Planeve Rajonale nga 1 Janari 2001. Këto rajone janë: Kurzeme, Latgale, Riga, Vidzeme dhe Zemgale. Përpunimi i Planeve Rajonale u bë në mënyrë demokratike d.m.th., “nga poshtë”, sepse ato u hartuan nga vetë njësitë vetqeverisëse (qeveritë e rretheve dhe qyteteve Republikane). Me qëllim hartimit të planeve të zhvillimit rajonal purposes dhe zbatimit të politikave përkatëse u krijuan Agjensitë Rajonale dhe për forcimin e tyre granti nga buxheti i shtetit u parashikua për vitin 2001 dhe në draft buxhetin e shtetit për vitin 2002. Vlera e grantit ishte modeste, LVL 50,000 për secilën agjensia. Fondet nga buxheti i shtetit u transferuan në llogari të njësive të vetqeverisjes ku ndodhej agjensia dhe agjensia mund të vepronte lirisht me ndihmën e këtyre fondeve.

Në të dyja rastet qeveria qendrore mund të kontrollonte përdorimin e fondeve përmes procedurave të përgjithshme (shiko Seksionin 5), d.m.th., vetëm Auditimi i Shtetit mund të kontrollonte përdorimin e fondeve të granteve sipas qëllimeve të dhëna.

### 8.4.3 Grantet për Qëllime të Veçanta

Grantet e kushtëzuara mund të ndahen në tre grupe:  
për aktivitete arsimore;  
për investime;  
për qëllime të tjera.

Rreth 90 përqind e të gjithë granteve të kushtëzuara të njësisë vetqeverisëse shkojnë për **qëllimi arsimimim**. Struktura e përgjithshme e granteve do të trajtohet në Seksionin 4.1.

Bloku kryesor përbëhet nga *grante të kushtëzuara për institucione të asimit bazë, të përgjithshëm, arsimit profesional, arsimit special dhe pagesa e pjesëshme e pagave të mësuesve të programeve arsimore me interes, shkolla muzike dhe arti dhe dhënia e mbrojtjes sociale të detyrueshme*. Grantet e kushtëzuara llogariten në bazë të rregullave të nxjera nga Këshilli i Ministrave “Regulla për Pagat e Mësuesve”. Rregullat përcaktojnë procedurat e detajuara dhe vlerën e pagesës së pagave dhe ushën e përdorimit. Grantet e kushtëzuara transferohen në buxhetet e rretheve dhe qytetet Republikane të njësisë vetqeverisëse dhe Administrata e Arsimit i transferon këto fonde tek institucionet arsimore.

Njësitë vetqeverisëse nuk ndikojnën drejtpërdrejt në vlerën e fondeve të alokuara për pagat e mësuesve. Megjithatë, ata marrin vendime për ndërprerjen e financimit për institucione të ndryshme arsimore në rrethin e tyre. Në se veprojnë kështu, patjetër që ata zbatojnë rregullat e nxjera nga këshilli i Ministrave. Njësitë vetqeverisëse përcaktojnë organizimin e politikave të pagave dhe prioritetet brenda njësisë vetqeverisëse duke nxjerë dekretet përkatëse. Kështu, njësitë vetqeverisëse vendosin lidhur me vlerën e pagesave shtesë për të stimuluar punën cilësore dhe rregullin që përcaktojnë se 10 përqind e fondit për paga të institucionit arsimor respektiv mund të alokohet për këtë qëllim.

Përdorimi i granteve të kushtëzuara kontrollohet nga ana e shtetit në mënyrë strikte dhe në rastkeqpërdorimesh të fondeve nga ana e njësisë vetqeverisëse (përdorimi i tyre për qëllime të tjera), në se koj gjë zbulohet nga auditimi i Shtetit, atëherë njësitë vetqeverisëse duhet të rimburojnë fondin e granteve të kushtëzuara. Auditimi i shtetit gjithashtu mund t’i penalizoj ata. Si shteti dhe njësitë vetqeverisëse sigurojnë financimin e institucioneve të arsimit parashkollor dhe të arsimit të përgjithshëm bazë. Shteti financon pagat e mësuesve dhe shpenzimet e detyrueshme për sigurimin social (me përjashtim të mësuesve të arsimit parashkollor) dhe dhe financon edhe librat shkollor. Njësitë vetqeverisëse, nga ana e tyre, sigurojnë financimin e materialeve studimore, mirëmbajtjen dhe riparimet e ndërtesave të shkollave, personelin teknik të shkollave, ushqimin e studentëve dhe shërbimet komunal.

Struktura e granteve të kushtëzuara për arsimin për vitin 2002 jepet në vijim:

- për pagesën e pagave të mësuesve në institucionet e arsimit bazë dhe arsimit të detyrueshëm,

- pagesa shtesë për pagat e mësuesve të gjuhës letoneze dhe të lëndëve të tjera në letonisht për shkollat ku studjojnë minoritetet,
- pagat për mësuesit që programit të Krishtërimit dhe të etikës arsimore,
- pagat e pjesëshme për mësuesit e programeve me interes të veçantë,
- pagat e pjesëshme për mësuesit e shkollave të muzikës dhe të artit,
- pagat për mësuesit e institucioneve arsimore speciale,
- pagat për mësuesit e institucioneve arsimore profesionale,
- për institucionet paraarsimore të specializuara, shkollat me ushqim me pagesë dhe shkollate tipit sanatorium, shkollat speciale për fëmijët me të meta mendore dhe fizike,

Nga 1 Shtator 2002, pagesat për mësuesit që u japin mësim fëmijëve 5 dhe 6 vjeçar.

Grantet e kushtëzuara for education kapin rreth 90 – 95 përqind të totalit vjetor të granteve të kushtëzuara për njësitë vetqeverisëse. Bazuar në reformën administrative territoriale të zbatuar në vend, çdo vit, buxheti i shtetit alokon grante të kushtëzuara për investime të njëjësive vetqeverisëse brenda strukturës së Programit të Investimeve Publike, dhe gjithashtu grante të kushtëzuara për përgatitjen e planeve territoriale dhe projekteve të bashkuara. Megjithatë pjesa e këtyre granteve të kushtëzuara është e pakonsiderueshme.

*II. Grantet e kushtëzuara për rrethet dhe qytetet republikane të njëjësive vetqeverisëse – për institucione parashkollore speciale, për sholla me ushqim me pahesë, shkolla të tipit sanatorium, sholla speciale me ushqim për fëmijë me të meta fizike dhe mendore.*

Omstotucionet e përmendura më sipër financohen plotësisht nga buxheti i shtetit, përfshi pagën e mësuesve dhe shpenzimet operative. Ligji për Arsimin e Përgjithshëm përcakton se nga 1 Shator 2004, shpenzimet operative të shkollave me ushqim brenda juridiksionit të njëjësive vetqeverisëse (përfshijtur, shkollat e specializuara me ushqim) financohen nga grantet e kushtëzuara nga buxheti i shtetit. Duke filluar nga 1 Shtator 2004, njësitë vetqeverisëse përmes buxhetit të tyre duhet të mbulojnë shpenzimet operative ing expenditures. Ministria e Arsimit dhe Shkencës rekomandon të kihet parasysh kjo gjë lër llogaritjen e korektimit të financave të njëjësive vetqeverisëse, duke future kritere të reja llogaritjeje.

*III. Grantet e kushtëzuara për përgatitjen e Planeve të Zhvillimit Administrativ Territorial të Njëjësive Vetqeverisëse.* Procedurat e përcaktimit të granteve të kushtëzuara janë paraqitur në rregulloret e Këshilit të Ministrave. Vlera e granteve për pagasts, novads ose qytetet e njëjësive vetqeverisëse brenda një viti nuk e kapërcen LVL 7 mijë, ndërsa për një njësi vetqeverisëse rrethi dhe qyteti republikan, shifra është LVL 15 mijë. Gjithashtu është përcaktuar se përfutuesit e granteve shtetërore bashkëfinancojnë vlera jo më pak se 20 përqind të koston gjithsej të financimit të aktiviteteve të planifikuara. Bazuar në vendimin për të cilin janë dhënë grantet, Ministri i Mbrojtjes së Mjedisit dhe Zhvillimit Rajonal ka krijuar Komisionin e Përcaktimit të Granteve të Kushtëzuara Shtetërore për Planifikimin e Zhvillimit Territorial. Është përcaktuar vendimi se cilat aktivitete dhe ç'vlerë të granteve të kushtëzuara do të alokohet dhe pagesa në avancë, së bashku me afatet kohore të raportimit. Grantet shtetërore mund të përdoren vetëm për aktivitetet e përmendura në vendimin e Komisionit. Vendimet e caktimit të granteve shtetërore u jepen

njësive vetqeverisës respective dhe Thesarit të Shtetit. Për të filluar aktivitetet e planifikuara, shteti i jep grantmarrësit p pagesë në vlerën 75 përqind të grantit gjithsej. Pjesa e mbetur e grantit i paguhet njësive vetqeverisës me një pagesë të vetme – mbas përfundimit të të gjithë aktivitetëve.

Thesari i Shtetit kryen veprimet financuese në lidhje me pagesat e granteve të kushtëzuara. Ministria e Financës harton planin e pagesave mujore të fondit të grantit të aprovuar dhe të parapagesave. Thesari i Shtetit, nuk tejkalon vlerën e planifikuar të planit të financimit të grantit të aprovuar dhe jo më vonë se dy javë pas vendimit të marr nga Komisioni bënë transferimin e grantit shtetror tek buxheti i përfuturit.

#### *IV. Grantet e kushtëzuara për investime.*

Që prej vitit 1995, grantet e kushtëzuara për investime mund të përftoheshin prej Programit të Investimeve Publike (PIP). PIP për tre vite ardhshme është përgatitur nga Ministria e Ekonomisë, duke marrë në konsideratë prioritetet, strategjinë financiare dhe drejtimit e zhvillimit të ekonomisë, të përcaktuara nga Deklarata e Qeverisë për periudhën në fjalë. Në PIP mund të përfshihen projektet në vijim:

- projekte investimi të ministrive;
- projekte investimi të njësive vetqeverisëse;
- programe kombëtare me financim afatgjatë (mbi një vit);
- programe të asistencës teknike, që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me projektet e investimeve publike.

Në përputhje me legislation, propozimet e projekteve të investimeve të njësive vetqeverisëse duhet të paraqiten tek ministrinë e sektorëve respektiv, që janë përgjegjëse për të përcaktuar prioritetet e investimeve sipas sektorëve dhe për të renditur projektet e tyre sipas projekteve të njësive vetqeverisëse. Propozimet e ministrive që përfshijnë si projektet kombëtare dhe projektet e njësive vetqeverisëse, paraqiten në Ministrinë e Ekonomisë seri në 1 Prill dhe kjo ministri është përgjegjëse për rishikimin e propozimeve dhe për hartimin e një materiali draft të PIP, që i paraqitet Këshillit të Ministrave. Për të përgatitur dhe paraqitur propozimin, njësitet vetqeverisëse duhet të ndjekin me kujdes metodologjinë e nxjerr nga Ministria e ekonomisë lidhur me përgatitjen e projekt propozimeve për investime.

Megjithatë, PIP përgatitet çdo vit për periudha trevjeçare; bëhen të njohura kufizimet e fondeve dhe aprovohen projekte vetëm për vitin në vijim. Gjatë viteve në vijim, fondet e buxhetit të shtetit janë afërsisht një e karëta e fondeve të PIP – pjesa e mbetur financohet me kredi, grante të huaja dhe burime të tjera financimi (përfshi pjesën e bashkëfinancimit që vjen nga njësitet e vetqeverisjes).

Fatkeqsisht, që prej shumë vitesh, në Letoni është një praktikë që parallel me përcaktimin e investimeve të kushtëzuara të PIP, në periudhën kur aprovohet buxheti i shtetit, politikanët paraqesin “investimet politike”, d.m.th., financim për institucione të ndryshme shtetërore dhe të njësive vetqeverisëse. Në shumë raste ato nuk shoqërohen me projekt propozimet e duhura.

#### **8.4.4 Grantet Koregjuese**

Për të patur një zhvillim të barabartë të njësive vetqeverisëse, një rol të rëndësishëm ka Sistemi i Financave Koregjuese. Objektivi i sistemit të koregjimit të financave



vetqeverisëse është që të siguroj mundësi të njeta për njësitë vetqeverisëse për të plotësuar funksionet e parashikuara me ligj, sepse për shkak të pozicionit gjeografik dhe kushteve ekonomike ka njësi vetqeverisëse shumë të pasura dhe ka gjithashtu territore që nuk janë në gjendje të kruejn si duhet funksionet e tyre duke u mbështetur vetëm në të ardhurat e tyre. Sistemi i koregjimit të financave të njërive vetqeverisëse' ka hyrë në Letoni për herë të parë në vitin 1995.

Sistemi përmban rregulla për financimin e nevojave ose të nevojave për shpenzime dhe gjithashtu për koregjimin e të ardhurave. Sistemi bazohet pjesërisht në financimet ndërbashkiake (koregjimi horizontal) dhe pjesërisht në grantet e përgjithëshme të shtetit (koregjimi vertikalkal). Këshill ii Evropës në Rekomandimin Nr. 4 R (91) 4 ka dhënë rekomandimet për zhvillimin e sistemit të granteve dhe koregjimin. KE rekomandon si koregjimin e shpenzimeve dhe të të ardhurave. Sipas rekomandimit, sistemi i koregjimit të shpenzimeve duhet të mbuloj sa më shumë aktivitete që mundet dhe të bazohet në kritere objective për të cilat autoritetet vendore të veçanta nuk kanë kontroll të drejtpërdrejtë (art. 6). Korektimi i shpenzimeve dhe të ardhurave të njërive vetqeverisëse kryhet i ndarë për tre lloje të njërive vetqeverisëse (qytete Republikane, qeveritë rurale (qytete dhe pagasts, novads) dhe qeveritë e rretheve). Koregjimi i shpenzimeve që nevojiten dhe i të ardhurave kryhet në mënyrë të integruar, ku bëhet krahasimi i nevojave për shpenzime dhe i të ardhurave në secilën prej 578 njërive vetqeverisëse. Njësitë vetqeverisëse me bazë të ardhurash mbi 10 përqind të shpenzimeve të llogaritura duhet të kontribuojnë në sistem. Këto njësi vetqeverisëse kontribuojnë 45 përqind të surplusit të lartpërmendur. Njësitë vetqeverisëse me të ardhura më pak se – 100 përqind për rajonet, 95 përqind për qytetet Republikane dhe 90 përqind për qytetet/pagasts/novads – të shpenzimeve të nevojshme marrin gante nga Fondi për Koregjim me qëllim që të arrijnë deri në mbulimin respektivisht 100 përqind, 95 përqind dhe 90 përqind të nevojave për shpenzime.

Tavani do të thotë se njësitë vetqeverisëse respektivisht midis 100 përqind, 95 përqind dhe 90 përqind, sipas llojit të njërive vetqeverisëse dhe 110 përqind të nevojave për shpenzime të mbuluara nga të ardhurat, nuk kontribuojnë në grantet që përftohen nga sistemi (e ashtuquajtura *zona neutrale* pa pagesë të bërë ose të përfutur). Në vitin 2001, 54 njësi vetqeverisëse kontribuan në Fond; 474 përfutuan grante nga Fondi dhe 50 ishin në zonën neutrale.

#### 8.4.4.1 Koregjimi i Shpenzimeve

Për të bërë koregjimin e financave të njërive vetqeverisëse, hap ii parë është përcaktimi i nevojave totale financiare (shpenzime) të njërive vetqeverisëse në të gjithë vendin. Bashkii i Qeverive Vendore dhe Rajonale (ULRGL) dhe Ministria e Financave nuk kanë të njejtën pikpamje lidhur me mënyrën e përcaktimit të tij. Ministria e Financave i bazon llogaritjet në Paragrafin 8 të ligjit “Për Koregjimin e Financave të Njërive Vetqeverisëse”, që përcakton se “minimumi total i nevojave financiare të njërive vetqeverisëse për çdo vit duhet të llogaritetet gjatë procesit të përgatitjes të ligjit të buxhetit vjetor të shtet dhe duhet të përfshihet në protokollin e negociatave vjetore të Këshillit të Ministrave dhe ULRGL, duke patur parasysh aspektet në vijim:

1. nevojat financiare gjithsej të njësive vetqeverisëse të planifikuara gjatë përgatitjes së buxhetit të vitit;
2. parashikimin e treguesve makroekonomik të vitit;
3. rindarjen e funksioneve midis njësive vetqeverisëse, dhe midis njësive vetqeverisëse dhe qeverisë gjatë atij viti;
4. prioritetet e vendosura për atë vit.

Eksperienca e pesë viteve të fundit tregon se Ministria e Financave, me qëllim që të përcaktoj nevojat financiare gjithsej për njësitë e vetqeverisjes për vitin përkatës, aplikon koeficientin e inflacionit vetëm të vitit të mëparshëm për nevojat financiare.

ULRGL, nga ana e vetë, kur përcaktohen nevojat financiare gjithsej, përdor si bazë Paragrafin 13 të Seksionit I të ligjit “Për Koergjimin e Financave të Njësisve Vetqeverisëse”, d.m.th. “shpenzimet gjithsej të njësive vetqeverisëse për të kryer funksionet e njësive vetqeverisëse, të përcaktuara sipas ligjit “Për Njësitë Vetqeverisëse”, dhe që nuk janë të financuara nga grantet e kushtëzuara.

Megjithë efektivitetin e Ligjit aktual për Korektimin (1998), ULRGL dhe Ministria e Financave nuk kanë gjetur një consensus për të llogaritur nevojat financiare gjithsej të njësive vetqeverisëse. Por, në vitin 1998, u arrit një konsensus lidhur me metodologjinë. Si pasojë e krizës ekonomike në Rusi, Ministria e Financave ishte e detyruar të zvogëloj prognozatat për nevojat financiare për taksën e të ardhurave personale, përderisa ishte e pamundur të rriste vlerën e grantit shtetror. Në vitin 2000, kur u përcaktuan kërkesat financiare për vitin 2001, të dy palët e pranuan metodologjinë, por qeveria e pa të pamundur që të rriste përsëri grantin e buxhetit të shtetit.

#### 8.4.4.2 Zhvillimet e Tanishme: Metodologjia e përgatitur nga Bashkimi i Qeverive Vendore dhe Rajonale dhe Ministria e Financave

*Nevoja financiare* = shpenzimet bazë buxhetore të njësive vetqeverisës – grantet e kushtëzuara – të ardhurat nga shërbimet e pagueshme – investimet kapitale + 20 përqind të investimeve + inflacionin.

Ministria e Financave ka përcaktuar kërkesat financiare për vitin 2001 që të jenë LVL 202.6 ml. ULRGL – i ka përcaktuar LVL 219.5 ml; megjithatë Këshilli i Ministrave dhe Parlamenti aprovuan LVL 211.3 ml si velrë e shpenzimeve të nevojshme.

*Problemi i mësipërm mbase mund të zgjidhet duke nxjerrë rregullore të Këshillit të Ministrave dhe duke spjeguar metodologjinë e llogaritjeve të kërkesave financiare.* Bazuar në eksperiencën e vendeve Evropiane, kërkesat financiare gjithsej mund të llogariten duke përdorur metodën në vijim:

*Mevojat financiare gjithsej = shpenzimet e buxhetit të njësive të vetqeverisjes – grantet e kushtëzuara – të ardhurat nga shërbimet e paguara – investimet + 20 përqind të investimeve + inflacionin + kredi për të siguruar performancën e funksioneve të njësive vetqeverisëse + rritjen e pritëshme të pagave + fondet për funksionet e reja.*

Sistemi i koregjimit të nevojave për shpenzime bazohet në kriteret kryesore në vijim:

1. grupi i njësive vetqeverisëse (njësitë vetqeverisëse të qyteteve Republikane; rretheve, njësive vetqeverisëse të qyteteve, novads dhe njësive vetqeverisëse rurale);

2. numri i banorëve;
3. numri i fëmijëve deri në 6 vjeç;
4. numri i të rinjëve në moshën 7 deri në 18 vjeç;
5. numri i banorëve në moshë pune;
6. numri i familjeve që kanë fëmijë;
7. numri i banorëve në jetimore dhe në azil.

Proporcionet e kriterit (vlera relative) është llogaritur duke patur parasysh:

1. numrin e njërive vetqeverisëse me performancë buxheti për një periudhë dyvjeçare përpara periudhës që po planifikohet;
2. prioritetet buxhetore për këtë vit.

Proporcionet e kriterit që karakterizojnë shpenzimet përdoren vetëm në rastin kur përcaktohen kërkesat financiare të njërive vetqeverisëse dhe kjo nuk duhet të shikohet si një normë financimi e funksioneve të njërive vetqeverisëse. Pesë kriteret e para janë reale, kriteret “objektive”, d.m.th. ato të cilat njësitet vetqeverisëse nuk mund të influencojnë, ndërsa kriteret 6 dhe 7 janë kriteret të ashtuquajtura “gjoja objective”, përderisa këto kriteret bazohen në numrin e fëmijëve dhe numrin e njerëzve të moshuar në azile (kush ishte aty përpara 1 Janar 1998). Dy kriteret e fundit janë ndërtuar me qëllim që të përshatemi me faktin se disa autoritete vendore, bazuar në mënyrën e shërbimit të sistemit komunist të së kaluarës, i strehojnë shumë fëmijë dhe pleq të tillë në qendrat speciale të shërbimit.

#### 8.4.4.3 Koregjimi i të Ardhurave

Sistemi i koregjimit bazohet në llogaritjet e të ardhurave nga dy taksa (taksa e të ardhurave personale dhe taksa e pronës së patundëshme), përpara fillimit të vitit të koregjimit. Njësitet vetqeverisëse paguajn ose marrin fonde bazuar në këto llogaritje. Në se të ardhurat nga taksat janë më të mëdha ose më të vogla se ato të parashikuara, korektimi i granteve dhe koregjimi nuk mund të bëhen më vonë.

Është me interes të theksojmë se pagesat në Fond kanë lidhje positive me produktin e brendshëm rajonal për frymë— që është një matës i kapacitetit financiar. Kjo është ajo që përpiqet të realizoj formula e koregjimit. Pagesat nga Fondi nuk shkojnë në ato njësi vetqeverisëse me kapacitet të ulët fiscal, por tek ato njësi me nevoja të larta shpenzimesh, gjë që përcaktohet nga përqindja e popullsisë nën moshën e punës.

*Pagesat për Fondin janë kryesisht koregjim i kapacitetit fiscal, ndërsa pagesat nga Fondi janë koregjuar nevojash. Për tre vite (1997 – 1999), pasuria ka qenë përcaktuesi kryesor i pagesave në Fond, ndërsa nevojat fiskale kanë qenë përcaktuesi kryesor i pagesave nga Fondi.*

Mekanizmi korent jep një shkallë të lartë të koregjimit dhe tregon se çfarë mund të jetë një problem kryesor, në kushtet e një mosbarazie të madhe fiskale që ekziston midis njësive vetqeverisëse në Letoni. Në se nuk kemi këtë shkallë të lartë të nevojës për koregjim ose në se shkalla e koregjimit është e tepruar – këto janë pyetje të vështira për tu përgjigjur. Shkalla e koregjimit që është e dëshirueshme varet shumë nga niveli i solidaritetit kombëtar dhe normat e shoqërisë. Shkallë e tashme e koregjimit mund të konsiderohet e tepruar në se komunitetet e pasura janë koregjuar më pohtë mesatares së komuniteteve të varfr. Koregjimi i theksuar mund të ketë efekte të reduktimit të

përpjekjeve të mobilizimit të të ardhurave në to komunitete që janë ngritur deri në mesataren e vendit. Ai gjithashtu mund të dekurajoj mobilizimin e të ardhurave të atyre njësive vetqeverisëse që duhet të kontribuojnë në Fond. Një problem edhe më i vështirë është të përgjigjesh në se shkalla e lartë e koregjimit mund të ngadalsojë rritjen ekonomike të përgjithëshme të vendit për arsye të devijimit të burimeve nga zonat me potencial të rritjes së lartë ekonomike drejt zonave ku mundësitë e rritjes janë më të vogla.

#### 8.4.4.4 Avantazhet e sistemit aktual të koregjimit

1. Ligji i 5 Marsit 1998 ishte i pari ligj *i përgjithshëm* që vendosi parimet e koregjimit, d.m.th. këto parime nuk duhet të distktohen vit pas viti.
2. Sistemi siguron në një farë mase mundësi të barabarta për realizimin e shërbimeve megjise sistemi nuk e siguron plotësisht këtë gjë. Sistemi lidh nevojat financiare (shpenzimet) me të ardhurat, d.m.th. mundësitë për financim të detyrave të njësive vetqeverisëse.
3. Sistemi është stabil në terma të sigurimit të burimeve kryesore të të ardhurave të parashikuara, d.m.th. të ardhurat nga grantet shtetror dhe nga taksa e të ardhurave personale.
4. Administrimi i sistemit është stabil, i roganizuar mirë dhe transfertat janë bërë në kohë dhe në mënyrë të rregullt.
5. Sistemi bazohet në parime të thella d.m.th. para një ndjek numrin dhe llojet e ndryshme të banorëve dhe jo institucione të veçanta.

Disadvantazhet e sistemit aktual:

1. Nuk ka metodologji për të logaritur nevojat financiare gjithsej.
2. Mbetet e paqartë ndarja e detyrave dhe funksioneve midis niveleve të ndryshme të qeverisë.
3. Në sistemin aktual të financimit të njësive vetqeverisëse, rrethet janë gati 100 përqind të financuara. Kjo gjë redukton lidhjen midis përgjegjësisë për detyrat dhe përgjegjësisë për financat.
4. Sistemi aktual ka disa pika frenuese për njësitë vetqeverisëse për të zhvilluar biznesin dhe ekonominë në zonën e tyre. Në se autoritetet vendore janë nën një nivel të caktuar të ardhurash, krahasuar me nivelin e shpenzimeve të tyre, ato nuk do të marrin të ardhura ekstr, edhe në se ato e forcojnë bazën e taksave në zonën e tyre ose në se mbështesin grumbullimin e taksave d.m.th. kemi koregjim 100 përqind për njësitë vetqeverisëse më pak të pasura. Ky problem do të agravohet për njësitë vetqeverisëse që janë më të përgjegjshme për grumbullimin e taksave.

#### 8.4.4.5 Propozime

Një analizë paraprake e sistemit të granteve dhe korektimit ka treguar se sistemi aktual nuk aplikohet në një shtet në emergjencë, por ka një sërë zonash që kërkojnë përmirësime në periudha të shkurtra, të mesme dhe të gjata.

1. Sistemi aktual o granteve dhe koregjimit dhe reformat përkatëse duhet të shihen në kontekstin e reformës administrative territoriale që po kryhet dhe ndryshimet duhet të bëhen pararelisht me të.

2. Në situatën aktuale në Letoni, financimi i sistemit të koregjimit duhet të ndahet midis qeverisë qendrore dhe autoriteteve vendore në zonat e pasura.
3. Përqindja maksimale e pjesës së pagesës së të ardhurave në Fondin e Koregjimit e bërë nga “autoritetet vendore të pasura” duhet të rritet dhe nga ana tjetër duhet të ulet përqindja më e lartë e fondeve të marra nga “autoritetet vendore të varfra” me qëllim që të sigurohet financim mjaftueshëm i sistemit dhe njëkohësisht të sigurohen nxitësa për zhvillimin.
4. Për të siguruar transparencë dhe përgjegjësi, koregjimi i rajoneve të reja duhet të bëhet vacant nga autoritetet e tjera vendore.
5. Duhet të futen kritere të reja shtesë për koregjimin e nevojave financiare (shpenzimeve) sepse bazuar në analizat e bëra pamja e përbërjes së shpenzimeve midis llojeve të ndryshme të autoriteteve vendore është e qartë. Këto kritere duhet të jenë objektive dhe të bazuara në funksione dhe aktivitete, që kanë një ndikim të madh në nivelin e shpenzimeve të autoriteteve vendore sipas llojeve. Shtylla kryesore duhet të jetë kriteri demografik.
6. Ndarja aktuale e paqartë e detyrave midis niveleve të ndryshme të qeverisjes i shtohet problemeve të sistemit ekzistues dhe duhet të zgjidhet nga reforma e ardhëshme e administrimit territorial.
7. Financimi i rretheve duhet të ndryshohet në mënyrë thelbësore me qëllim që të sigurohen burime të veta financimi.
8. Autoritetet vendore duhet të përfshihen në mënyrë më të drejtpërdrejtë në hartimin e prognozave për të ardhurat nga taksat.

#### 8.4.5 Pagesa e Granteve

Në hapin e parë të formulimit të buxhetit të njërive vetqeverisëse, Këshill i Ministrave bie dakort me njësitë vetqeverisëse lidhur me:

- vlerën gjithsej të granteve të buxhetit të shtetit dhe planin e vitit financiar për koregjimin e financave të njërive vetqeverisëse;
- vlerën gjithsej të buxhetit kombëtar të vitit të planifikuar financiar dhe shpërndarjen e tij midis njërive vetqeverisëse, bazuar në llogaritjet për ndarjen e buxhetit të njërive vetqeverisëse në buxhetin e konsoliduar të Republikës së Letonisë; dhe
- nevojat për grante të buxhetit kombëtar sipas vlersimeve të përvashkëta për mundësitë e burimeve të buxhetit kombëtar dhe funksioneve të njërive vetqeverisëse.

Në procesin e zhvillimit dhe koordinimit të buxhetit kombëtar, Ministri i Financave, ose personi i autorizuar prej tij, përfaqësojnë Këshillin e Ministrave përmes organzatës publike të njërive vetqeverisëse që është krijuar sipas kërkesave të Nenit 96 të ligjit “Për Njësitë Vetqeverisëse”. Rezultatet e negociatave do të përfshihen në protokoll. Dokumenti i marrëveshjes ose mosmarrëveshjes do të përfshihen në draft ligjet koresponduese, që i dërgohen *Saeima* nga Këshill i Ministrave. Siç është përmendur më parë, Letonia ka sistemin më efektiv të negociimeve në Evropë. Njësitë vetqeverisëse janë të përfshira që në fillim të procesit të përgatitjes së buxhetit. Përgatitja e buxhetit të vitit në vazhdim fillon në muajin Shkurt, periudhë në të cilën ministrinë e linjës paraqesin llogaritjet për “shpenzimet bazë”.

Gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit, Bashkimi i Qeverisjes Vendore dhe Rajonale kryen takime mujore me Ministrin e Financës, ku diskutohen të ardhurat e njësisve vetqeverisëse lidhur me parashikimin e taksave, vlerën e granteve të kushtëzuara, vlerën e granteve të buxhetit të shtetit që do të nëshkruhen nga Fondi i Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse, së bashku me një limit total të kredive dhe garancive të njësisve vetqeverisëse. Problemi më i ndieshëm gjatë negociatave është llogaritja e koregjimit të financave të njësisve vetqeverisëse. ULRGL organizon takime mujore Finance dhe Ekonomie, gjatë të cilave njësitë vetqeverisëse informohen rreth statusit të negociatave dhe u tregohen llogaritjet e bëra.

*Parashikimet e buxhetit transmetohen elektronikisht tek të gjitha njësitë vetqeverisëse,*

*Duke bërë që në fakt njësitë vetqeverisëse të kenë në çdo kohë informacion për parashikimin e taksave dhe për vlerën e granteve të kushtëzuara dhe granteve të tjera.*

Grantet e kushtëzuara për arsimin transferohen në buxhetin e njësisve vetqeverisëse në ditën e pestë të çdo muaji. Grantet nga fond i korektimit paguhet nga Thesari i Shtetit në bazë dymujore duke u zbritur nga buxheti i qyteteve Republikane, qyteteve, rretheve, novads dhe pagasts 1/12 e shpenzimeve gjithsej të fondit, por jo më vonë se data 15 dhe 25 e muajit koorrespondues. Transferrat bëhen pa vonesa. Ka edhe një tjetër procedurë për transferrimin e granteve të kushtëzuara për investime. Që prej vitit 2000, Thesari i Shtetit transferon fondet në llogaritë e njësisve vetqeverisëse vetëm mbasi i jepen dokumentat që konfirmojnë plotësimin e punës.

Ligji “Për Manaxhimin e Buxhetit dhe Financave” përcakton se Thesari i Shtetit në datë 31 Dhjetor të çdo viti mbyll të gjitha llogaritë e hapura gjatë atij viti. Llogaritë e fondeve buxhetore të shtetit janë të hapura për financim të buxhetit të institucioneve shtetore në vitin në vazhdim bazuar në alokimet e përcaktuara sipas planeve të financimit. Probleme krijohen në financimin e njësisve vetqeverisëse në ato raste kur njësitë vetqeverisëse nuk kanë qenë në gjendje të përdorin financimet e caktuara për investime Brenda vitit. Vlerat e papërdorura nuk janë të transferueshme për vitin tjetër. Opinioni i autorit është se kjo procedurë nuk duhet të zbatohet për grantet e investimeve, në rastet kur njësitë vetqeverisëse nuk kanë qenë në gjendje të manaxhojnë fondet në rrethana jashtë kontrollit të tyre. Grantet e kushtëzuara për investime duhet të jenë të transferueshme në buxhetin e vitit tjetër.

#### **8.4.6 Grante për Autoritetet në Nevojë**

Në Letoni nuk ka grante speciale për njësitë vetqeverisëse në zona të varfra. Mundësit e barabarta për të realizuar funksionet s garantohen përmes sistemeve të koregjimit të financave të njësisve vetqeverisëse. Megjithatë, shteti ofron një serë mjetesh për të siguruar një zhvillim të barabartë të territoreve përmes zbatimit të një serë reformash mbështetëse për njësitë e vetqeverisjes në zona të varfra.

Në Letoni është hartuar “Koncept Note e Politikës së Zhvillimit Rajonal në Letoni” ndërsa Plani Kombëtar për Zhvillimin është në fazën e hartimit.

Për të mbështetur rajonet e varfra, në vitin 1997 është adoptuar ligji “Për Rajonet në Nevojë për Mbështetje të Veçantë”. Proceset e zhvillimit të rajoneve në nevojë për mbështetje të veçantë janë favorizuar nga mjetet e zhvillimit rajonal – investime shtetore

në infrastrukturë, politika speciale kreditimi, grante investimi, pagesa unike për ndërmarjet (bizneset) dhe njësitë vetqeverisëse, aktivitetet në edukimin ekonomik dhe krijimi i zonave të lira (speciale) ekonomike. Është e rëndësishme të theksojmë se vetëm rajonet, për të cilat numri i banorëve nuk e kapërcen 15 përqind numrin e banorëve të vendit, janë marrë në konsideratë për të patur statusin e rajonit në nevojë për mbështetje të veçantë. Megjithatë, statusi është rishqyrtuar çdo tre vjet. Treguesit statistikor në vijim janë përdorur për të përcaktuar statusin 'rajon në nevojë për mbështetje të veçantë'.

- PPB për frymë;
- morma e papunësisë;
- taksa e të ardhurave personale për frymë;
- investimet jofinanciare për frymë;
- niveli i ngarkesës demografike;
- numri in dërmarrjeve ekonomikisht active për 1000 banorë;
- densiteti i banorëve për km<sup>2</sup>;
- variacioni i numrit të banorëve të rregullt.

Këshilli i Ministrave për zhvillimin ekonomik të grupit 'rajone në nevojë për mbështetje të veçantë' ka krijuar Fondin Rajonal, ku janë përfshirë:

- fondet për qëllime të caktuara Brenda buxhetit të shtetit;
- huatë dhe grantet e dhëna nga institucione të huaja dh endërkombëtare;
- Pagesa të kushtëzuara dhe donacione nga persona legal dhe të tjerë;
- të ardhura të tjera.

Si një formë mbështetjeje, njësitë vetqeverisëse mund të marrin drejtpërdrejtë pagesa interesash për hua të kushtëzuara nga Fondi i mësipërm. Këto hua duhet të përdoren sipas oplan biznesve të hartuara. Në disa raste, bazuar në vendimin e Këshillit të Zhvillimit Rajonal, zhvillimi in një objekti infrastructure mund të financohet nga Fondi Rajonal, së bashku me kontributin e njësite vetqeverisëse.

#### **8.4.7 Mekanizmi i Rivlerësimit të Grantit**

Njësitë vetqeverisëse në Letoni marrin vetëm grante të kushtëzuara për financimin e disa detyrave dhe grante të përgjithëshme dhe ato vendosin se si do t'i përdorin grantet. Në letoni nuk ka subvencione të përgjithëshme të përziera, të cilat mund të përdoren lirshëm si për shpenzime operationale dhe mirëmbajtje dhe për investime kapitale. Siç kemi trajtuar, pjesa kryesore e granteve të kushtëzuara përdoret për arsim dhe më veçanërisht për financimin e pagave të mësuesve. Megjithatë në rastin letonez kryetarët e njësite vetqeverisëse dhe drejtorët e shkollave përshkruajn një trad pozitiv sepse shteti financon pagat e mësuesve dhe njësitë vetqeverisëse financojnë koston e mirëmbajtjes.

Lidhur me grantet e kushtëzuara për investime, proceduara aktuale e manaxhimit sipas të cilës njësitë vetqeverisëse marrin grante për investime përmes Programit të Investimeve Publike është e pakënaqëshme.

*Mungesat kryesore të sistemit janë:*

- prioritetet janë përcaktuar nga niveli qendror;

- pjesa e njësive vetqeverisëse ka rënë për gati 40 përqind në vitin 2002;
- financimi nuk është i transferueshëm, d.m.th., duhet të përdoret brenda vitit;
- ptransfertat “polititike” të investimeve në Parlament.

*Rekomandime për përmirësimin e sistemit:*

të ndahet kuota për njësitë vetqeverisëse në dy pjesë:

- projektet rajonale që janë zbatuar në bashkëpunimi midis disa njësive vetqeverisëse, duke marrë fonde parastrukturore të BE-së. Prioritetet për këto fonde mund të përcakohen në nivel qendror;

- projektet vendore të zbatuara në kufijtë e një rrethi ose njësive të ndara vetqeverisëse.

Kjo kuotë mund të ndahet midis rretheve dhe njësive vetqeverisëse që vendosin vetë për prioritetet;

të rritet pjesa e shtetit dhe e njësive vetqeverisëse në mënyrë proporcionale;

të lejohet përdorimi i granteve për investime gjithashtu edhe gjatë vitit parsardhës. Si grantei më kritik i njësive vetqeverisëse – grant ii marrë nga Fondi i Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse – duhet të analizohet sin një pjesë e të gjithë sistemit të korektimit. Siç përmendëm në Seksionet 4.4 dhe 4.5, sistemi është stabil dhe njësitë vetqeverisëse e dinë që më parë velërn që ato do të marrin Transfertat jepen kohë pas kohe dhe në një vlerë të paracaktuar.

### **8.5 Supervizioni Financiar: të Drejtat dhe Detyrimet**

Në praktikë përdoren terminologji tëndryshme kur flitet për “kontrollin e manaxhimit” dhe “kontrollin e brendëshëm”. Megjithatë, në analizat e mëtejshme këto terma do të jenë të njeta me përdorimin e termit “audit” në aktet normative. Bazuar në teorinë e manaxhimit, funksionet e manaxherit janë planifikimi, orgnizimi, kontrolli dhe mtivimi. Termi “kontroll i manaxhimit” është përdorur më shpesh për të përshkruar funksionin e tretë të përmendur; termi “kontroll i brendëshëm” i përgjigjet më tepër revizionimit të financave. Kontrolli i brendëshëm është lidhja më e dobët në sistemin e manaxhimit të njësive vetqeverisëse letoneze, përderisa nuk ekziston një kontroll i tillë. Deri në vitin 2001, njësive vetqeverisëse u kërkohej që të formonin Komisionin e Revizionit, ndërsa sot atom und të zgjedhin ta krijojnë ose jo këtë komisjon. Nga ana tjetër, ne mund ta konsiderojmë Komisionin e Revizionit si një trup kontrolli të jashtëm. Komisionet e Revizionimit janë zgjedhur me një ndarje proporcionalisht në numër midis organizatave politike. Komisioni i Revizionimit, jo më pak se një herë në vit, kryen në çdo institucion të njësive vetqeverisëse:

- kontroll të përdorimit të fondeve të njësive vetqeverisëse sipas buxhetit të aprovuar dhe vlerësuar;
- rishikon plotësimin e legjislacionit vlefshmërisë për financimet e kryeara nga kryetarët dhe personat ekzekutiv të institucioneve të njësive vetqeverisëse institutions dhe të ndërmarrjeve;
- kontrollon përdorimin e fondve të njësive vetqeverisëse në se janë përdorur në përputhje me dekretet e njësive vetqeverisëse dhe interesat e banorëve. Në se gjatë zgjedhjes së Komisjoneve të Revizionimit nuk meren parasysh kriteret profesionale,



athere Komisionet nuk janë në gjendje të realizojnë detyrat e caktuara. Revizionimet e kryra janë më tepër formale.

Kjo është arsyeja kryesore pse vendimi lejon të krojohen ose jo këto komisione. Për auditin e jashtëm, është fakt se Letonia ka një nga sistemet *më strikte* të kontrollit në botë. Në vitin 1993, u krijua një institut i pavarur kolegjal – Auditii i Shtetit (Kontrolli i Shtetit) – që revizionoi statusin e pronave të shtetit dhe të njësive vetqeverisëse (përfshi edhe financat) dhe veprimet e kryera lidhur me to. Detyra e Auditit të Shtetit është të kryej kontrollin, këshut që për ta janë të ligjshme, të vlefshme dhe korekte veprimet e grumbullimit të informacionit për aktivitetet e shtetit dhe të njësive vetqeverisëse. Auditii kontrollon të gjitha institucionet e shtetit dhe të njësive vetqeverisëse, ndërmarrjet, bizneset, personal fizik që kanë në përdorim prona të shtetit ose të njësive vetqeverisëse, që financohen nga shteti ose nga njësitë vetqeverisëse, ose që veprojnë me prokurë të shtetit ose të njësive vetqeverisëse (publike).

Kryetari i Auditit të Shtetit caktohet nga Parlamenti për një periudhë shtatëvjeçare. Anëtarët e Bordit të Auditit dhe të departamentit të Kolegjit të Revizionimit aprovohen nga Parlamenti gjithashtu për një periudhë shtëvjeçare, bazuar në rekomandimet e Kryetarit të Auditit. Ligji “Për Parandalimin e Korrupsionit” përcakton kufizimet në sipërmarrje, të ardhurat, bashkimet e vendeve të punës, etj. për auditin e Shtetit, antarët e Bordit të auditit të Shtetit dhe departamentit të Kolegjit të Kontrollit dhe Revizionit, Inspektorët e Auditit të Shtetit dhe asistentët e tyre. Auditorët e Shtetit, anëtarët e Bordit të Auditit dhe të departamentit të Kolegjit të Revizionimit nuk duhet të jenë anëtarë të organizatave politike (partive). Inspektorët e Auditit dhe asistentët e tyre nuk lejohen të kenë pozicione në institucionet e zgjidhura të organizatave politike (partive).

*Si kryehet kontrolli nga ana e Auditit të shtetit?*

Para së gjithasht, Auditii i Shtetit, pa njoftim paraprak, mund të kryej kontrollin e plotë ose të pjesëshëm të njësive vetqeverisëse. Së dyti, që prej vitit 2001 sistemi i auditit të brendëshëm të njësive vetqeverisëse ka ndryshuar dhe ligji “Për Njësitë Vetqeverisëse” përcakton se autoritetet vendore sigurojnë kryerjen e revizionit financiar me qëllim që të:

- kontrolloj përdorimin e mjeteve financiare të njësive vetqeverisëse në përputhje me buxhetin e aprovuar dhe të vlerësuar;
- rishikoj ligjshmërinë dhe mirasministrimin e veprimeve financiare të kryera nga kryetarët dhe personat ekzekutiv të institucioneve të njësive vetqeverisëse dhe endërmarrjeve;
- kontrolloj nëse fondet e njësive vetqeverisëse, pronat e tundshme dhe të patundëshme janë manaxhuar në përputhje me dekretet e këshillave të njësive vetqeverisëse dhe në interes të banorëve.

Njësitë e vetqeverisjes, jo më pak se një herë në vit, ftojnë kompani auditimi dhe paguajnë tarifën përkatëse, të parashikuara në buxhet për këtë qëllim, për të bërë revizionin financiar, përgatitjen e raportit të revizionit. Mbas njësitë vetqeverisëse kanë marrë opinionin e kompanisë së auditit, ato e dorzojnë atë së bashku me raportin vjetor tek Auditii i Shtetit për të marrë gjykimin e tyre. Drejtori i departamentit të Revizionit të

Njësive Vetqeverisëse në Auditin e Shtetit, bazuar në këto dokumenta, jep opinionin e tij me shkrim tek njësitë vetqeverisës për ta dorzuar atë tek Thesari i shtetit.

Departamenti i revizionit të Njësive Vetqeverisëse në auditin e Shtetit në përputhje me planin e aprovuar, kryen gjatë një viti revizionimin financiar të deri në 50 njësive vetqeverisëse, duke testuar edhe cilësinë e punës së auditorëve. Këshu, kontrolli mbi aktivitetin e njësive vetqeverisëse është shumë strikt. Në se një njësi vetqeverisëse ka shkelur ligjin, për shembull, ka përdorur grantet e kushtëzuara për qëllime të tjera nga ato të parashikuara, Audit i Shtetit mund të kërkoj vënien e gjobave. Me pak fjalë, sistemi o kontrollit të Letoni mund të konsiderohet sin një system me bazë të mirë.

Megjithatë, opinini i auditorëve është se Audit i Shtetit nuk duhet të kontrolloj aktivitetet e njësive vetqeverisëse nga pikpamja e dobishmërisë spërderisa njësitë vetqeverisës i marrin vendimet të pavarur dhe mbajnë përgjegjësinë përpara elektoratit të tyre. Për të përmirësuar marrëdhëniet me banorët dhe për të përmirësuar transparencën e informacionit, që prej fillimit të vitit 2002, njësive vetqeverisëse i'u kërkohej të përgatisin raportin vjetor public dh eta publikojnë atë. Raporti vjetor publik i njësive vetqeverisëse përmban informacionin në vijim:

1. buxheji i plotësuar gjatë dy viteve të fundit dhe buxheti i aprovuar për vitin në vijim, përfshi edhe vlerën mjeteve dhe garancitë;
2. clerësimin e pronave të patundëshme të njësive vetqeverisëse për dy vitet e fundit;
3. pjesën e kapitalit të njësive vetqeverisëse në ndërmarrje dhe ndryshmet e parashikuara;
4. aktivitetet për zbatimin e planit të zhvillimit territorial gjatë dy viteve të fundit dhe të parashikuara për vitin në vijim, duke përfshirë:
  - a) nvestimet publike në infrastrukturë në territorin administrative të njësisë vetqeverisës;
  - b) investimet private në territorin administrative të njësisë vetqeverisës;
  - c) pjesëmarrjen e banorëve dh endëramrreje në diskutimin dhe përmirësimin e programit të zhvillimit të territorit dhe të planifikimit të territorit të njësisë vetqeverisëse;
5. opinionin e auditorit për veprimet e ekonomike të njësive vetqeverisëse, për institucionet dh endëramrret, dhe gjithashtu edhe raporti ekonomik in jësisë së vetqeverisjes për vitin e kaluar;
6. dekretin e këshillit të njësisë vetqeverisëse për arportin e vitit të kaluar;
7. opinionin e Auditit të Shtetit për revizionimin dhe veprimet e ndëramrra nga njësia vetqeverisëse për të parandaluar reduktimet në fonde;
8. pjesëmarrjen e njësive vetqeverisëse, institucioneve dhe ndërmarrjeve, në projekte bashkëpunimi;
9. aktivitetet për të përsosur manaxhimin në institucionet dhe ndëramrret e njësisë vetqeverisëse;
10. aktivitetet për të lehtësuar informimin e banorëve të njësisë vetqeverisëse dhe mundësitë e tyre për pjesëmarrje në diskutime dhe vendimmarrje.

Autorët duan të theksojnë se realizimi i një sistemi kontrolli të unifikuar për njësitë vetqeverisëse, institucionet dhe ndëramrret do të vlerësohej pozitivisht.

## 8.6 Konkluzion

Mnas analizës së marrëdhanieve financiare ndërqeveritare në Letoni, konkludojmë se është shumë e vështirë të nxjerrim një konkluzion të drejtpërdrejtë. Siç u përmend në Seksionin 4.1., burimi kruesor i të ardhurave të njërive vetqeverisëse – taksa e të ardhurave personale – është e përcaktuar në një serë mënyrash. Publikimet e OECDsë theksojnë se ajo është pagesë e transferuar dhe Letonia karakterizohet si një shtet i centralizuar. Nga ana tjetër, publikimet zyrtare të KE-së i përkufizojnë të ardhurat në fjalë si të ardhura të veta dhe Letonia renditet midis vendeve më të decentralizuara. Vetqeverisësit në Letoni dhe opinionistët e specialistëve të financeës është se kjo e ardhur është e ardhur e vetë e njërive vetqeverisëse.

*Si përmbledhje ne mund të theksojmë aspektete positive të sistemit financiar ndërqeveritar:*

1. Decentralizimi i funksioneve është kryer në Letoni dhe shumë funksione kritike u janë deleguar njërive vetqeverisëse.
2. Letonia ka krijuar një sistem nga më efektivet në Evropë për qeverisjejen qendrore dhe të vetqeverisjes.
3. Taksa e të ardhurave personale and taksa e pronës së patundëshme janë në vlera të arsyeshme dhe janë burimi kryesor i të ardhurave të njërive vetqeverisëse.
4. Sistemi i korektimit të financave të njërive vetqeverisëse është stabil.
5. Letonia ka krijuar një sistem kontrolli të fortë dhe të unifikuar për institucionet dhe organizmat e njërive vetqeverisëse.

*Aspektet negative të sistemit financiar ndërqeveritar*

1. Fondet e caktuara për të realizuar funksionet nuk janë të mjaftueshëm. Njësitë vetqeverisëse letoneze kryejnë gati të njëjtat funksione si në vendet e Evropës Veriore; megjithatë pjesa e buxhetit të njërive vetqeverisëse në Letoni në PPB është vetëm gjysma e pjesës që kanë vendet Evropës Veriore.
2. Njësitë vetqeverisëse kanë të drejta të kufizuara në përcaktimin e përqindjes së taksës.
3. Njësitë vetqeverisëse në rrethe nuk marrin taksë mbi të ardhurat.
4. Grantet e kushtëzuara formojnë pjesën më të madhe të vlerës së granteve.
5. Njësitë vetqeverisëse letoneze nuk kanë të drejtë të përkufizojnë llojet e tarifave.
6. Njësitë vetqeverisëse letoneze kanë të drejta të kufizuara për burime kreditimi.

*Rekomandime*

1. Të përfshihen njësitë vetqeverisëse në administrimin e taksës së të ardhurave personale.
2. Kur delegohen funksione të reja drejt njërive vetqeverisëse, duhet tu jepet edhe fonde për zbatimin e këtyre funksioneve.
3. Tu jepet e drejta njërive vetqeverisëse për të përcaktuar përqindjen e taksës për pronat e patundshme.
4. Të përkufizohet taksa mbi të ardhurat e ndërmarrjeve si taksë e njërive vetqeverisëse rajonale.
5. Të lejohen njësitë vetqeverisëse të përcaktojnë llojin e taksave dhe tarifave.

6. Mbas zbatimit të reformës rajonale të vendoset një sistem i veçantë barazueshmërie për njësitë vetqeverisëse and njësitë rajonale vetqeverisëse.
7. Të ratifikohet në Parlament Seksioni (8) i paragrafit 9 të Kartës dhe të lejohen njësitë vetqeverisëse të marrin lirisht kredi në tregun local të kapitalit.

Si konkluzion, duke analizuar rolin e granteve të kushtëzuara dhe granteve në sistemin financiar ndërqeveritar – pjesa më e madhe e granteve të kushtëzuara shkon për arsimin. Situata aktuale i kënaq të dy palët – shteti (Ministria e Arsimit dhe Shkencës) dhe njësitë vetqeverisëse. Për deri sa pjesa më e madhe e grantit të njëjësive vetqeverisëse është granti nga Fondi i Korektimit të Financave të Njëjësive Vetqeverisëse, ai duhet të analizohet së bashku me të gjithë sistemin e koregjimit. Përmiërsime të mëtejshme të konsiderueshme duhet të kryhen për decentralizimin e sistemit të taksave, d.m.th., duke përfshirë njësitë vetqeverisëse në administrimin e taksës së të ardhurave personale, dhe duke i lejuar njësitë vetqeverisëse të përcaktojnë përqindjen e taksës së pasurisë së paluajtshme.

### **Literatura**

- Analysis of the legal framework, Local government management and finance project, The Urban Institute, 2000
- Balcuns A., Priede M., Strazda A., Th e country report– “Regulation, competition and contracting in the local government utility and communal sector”. *The Open Society Institute (OCI). Local Government and Public Service Reform Initiative*. 2001.
- Budget laws (1991 – 2001). Fiscal Decentralisation. Council of Europe, Youth Centre, World Bank, 2000
- Fiscal Design Across Levels of Government. OECD country report, 1999
- Future division of tasks between state, regional and local governments in Latvia. NALAD, 1999
- Investigation of the present financial needs of the local governments, National Association of Local Authorities in Denmark, 2000
- Latvia strengthening fiscal decentralisation and balanced development: Current situation and policy options for reform, The World Bank, 2000
- Local finance in Europe. Council of Europe, Council of Europe publishing, 1996
- Local finance in the fifteen countries of the European Union. DEXIA, Brussels, Paris, 1997
- Local government taxation and the budgeting of municipal income tax in Denmark. NALAD, Copenhagen
- Martinez J. Strengthening fiscal decentralisation and balanced development – Latvia. 1999
- Paper on the principles for the finance of the future regions in connection with the administrative territorial reform in Latvia. NALAD, Copenhagen, 1999
- Priede M. The financial provision of the functions performed by njëjësive vetqeverisëse and its role in development of regions, a doctoral thesis, 2001
- Report on the present system of local government grants and equalisation in Latvia and future possibilities for changes, Phare, The National Association of Local Authorities in Denmark, 1999

**Aneks 1**

Të ardhurat e njëjësive vetqeverisëse 1995 – 2001, LVL ml [të dhënat e Thesarit të Shtetit]

Burimet e të ardhurave	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 plan
Taksa e të ardhurave	157.2	193.1	169.2	208.6	219.8	232.2	242.5
Taksa mbi të ardhurat personale	126.6	157.8	131.6	157.8	171.4	186.9	203.3
*Taksa mbi pronën e paluajtshme	25.7	31.1	37.2	48.3	47.3	34.3	38.0
Taksa vendore (e brendëshme) për shërbime dhe mallra	4.9	4.2	0.5	0.7	1.1	1.2	1.2
Të ardhura jo nga taksa	5.9	6.9	28.2	19.8	19.4	18.1	20.2
Të ardhura të veta	6.3	2.8	24.9	24.5	26.4	25.7	27.2
Transferta nga buxhet të tjera	89.3	60.4	88.9	99.0	101.0	109.1	119.8
Grante nga buxheti i shtetit	55.8	9.5	76.4	10.6	9.1	7.1	7.7
Grante të kushtëzuara	11.7	14.2	12.5	88.4	92.9	102.6	112.1
Të ardhura të veçanta buxhetore nga vetqeverisja			30.4	45.4	46.9	56.5	40.5
Të rdhurat gjithsej	250.7	270.0	341.6	395.5	413.5	444.2	440.2

*\*deri në vitin 1998 – taksa e tokës dhe taksa e pronësisë*

*P.S. 1. Eshhtë e komplikuar të krahasohen buxhetet e njëjësive vetqeverisëse nga viti 1995 dhe 1996 për shkak të bazës së ndryshme të taksës së ta ardhurave dhe sistemit të spërndarjes të subvencioneve dhe granteve të kushtëzuara;*

*2. Eshhtë e pamundur të bëhet krahasimi i plotë i buxhetit të njëjësive vetqeverisëse përpara vitit 1995 për shkak të reformës monetare, inflacionit të lartë dhe ndryshimit vjetor të bazës së të ardhurave.*

**Aneks 2**

Shpenzimet e njëjësive vetqeverisëse 1995-2000, LVL ml (të dhënat e Thesarit të Shtetit)

Shpenzimet	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administrim	23,7	23,8	34,3	40,2	45,8	46,2
Mbrojtje	3,2	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1
Siguri publike		3,5	4,3	5,6	5,9	6,0
Arsim	55,0	62,8	144,9	170,4	182,8	201,1
Kujdes shëndetësor	54,0	53,1	7,5	7,2	6,7	6,3
Sigurimet social	28,2	26,6	27,0	30,4	32,4	34,2
Shërbime banesash dhe komunale	35,0	36,2	47,2	63,6	62,1	67,3
Shllodhje, sport, kulturë	13,3	12,8	16,5	19,7	23,1	28,5
Shërbim me lëndë djegëse dhe energji		2,8	5,7	4,8	2,4	1,7
Bujqësi, pyje, peshkim	0,2	0,2	0,5	0,4	0,4	0,5
Transport, komunikim	2,3	3,7	4,4	8,0	11,4	10,8
Banesa nga buxheti i vetqeverisjes	34,0	2,9	4,2	5,7	6,6	8,8
Pages ate Fondi i Korektimit të Financave të Njëjësive Vetqeverisëse		31,3	28,5	24,4	24,0	24,6
Shpenzime të tjera	5,9	3,6	10,9	6,2	4,9	6,0
Gjithsej	254,8	263,6	336,3	386,9	408,6	442,1

**Aneks 3****Struktura e Granteve 1995 – 2001, LVL ml (Të dhëna të Thesarit të Shtetit)**

Grantet dhe grantet e kushtëzuara	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 plan
Grantet e kushtëzuara për:	<b>11.7</b>	<b>14.2</b>	<b>*76.4</b>	<b>88.4</b>	<b>92.9</b>	<b>102.6</b>	<b>112.1</b>
Investime	2.1	3.0	2.8	7.0	9.1	10.7	10.4
Arsim (pagesa e pagave dhe sig social të mësuesvetë arsimit bazë, i përgjithshëm, profesional dhe interesat e pjesëshme të institucioneve arsimore)			54.4	63.7	66.8	73.8	81.7
Arsim (institucionet parashkollore speciale, bshkollat me ushqim, shkolla speciale me ushqimpër fëmijë me të meta fizike dhe mendore)	6.6	7.6	13.3	16.4	16.3	17.5	19.2
Pagat e drejtuesve të asambleve amatore Folklorike dhe artistike			0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Planifikimi territorial		0.6	1.0	1.0	0.4	0.4	0.4
Pregatitja e projekteve të përzjera							0.2
Sigurimi social	3.0						
Sigurimi i aktiviteteve të pensioneve psikoneurologjike		3.0					
Pagat e stafit të institucioneve arsimore parashkollore			3.7				
Financimi i vlerësimit të tokës			1.0		0.1		
Të tjera				0.1			
<b>Grante nga Buxheti i shtetit</b>	<b>55.8</b>	<b>9.5</b>	<b>*12.5</b>	<b>10.6</b>	<b>9.1</b>	<b>7.1</b>	<b>7.7</b>
Grante për Fondin e Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse	55.8	9.5		2.7	6.1	6.9	7.2
Zbatimi i Ligjit për Reformën Administrative Territoriale					0.2	0.2	0.3
Lehtësimi i kapacitetit të Agjensive Rajonale të Zhvillimit							0.2
Rritja e bazës së të ardhurave				3.4			

## Vazhdimi i Aneks 3

Subvencione dhe subvencione të kushtëzuara	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 plan
Mosplotësimi i parashikimit të ardhurave nga taksa mbi pronën e patundshme				4.5			
Kompensim i mosplotësimit të parashikimit për taksën e të ardhurave personale			12.5		2.8		
Grante nga Koregjimi i Financave të Njësive Vetqeverisëse	65.5	46.7	28.8	27.1	30.2	31.5	34.4
<b>Gjithsej</b>	<b>67.5</b>	<b>23.7</b>		<b>99.0</b>	<b>102.0</b>	<b>109.7</b>	<b>119.8</b>

\*Në vitin 1997 kishte një grant të alokuar nga buxheti i shtetit për Fondin e Korektimit të Financave të Njësive Vetqeverisëse në vlerën LVL 54.8 ml, që në vazhdim nga Fondi u shpërnda në formën e grantit të kushtëzuar në vlerën LVL 55.4 ml dhe grante – LVL 28.8 ml. Të ardhurat gjithsej të Fondit ishin LVL 84.2 ml (pjesa e mbetur ishet fromuar nga njësitë vetqeverisëse)

**Aneks 4**

Përshkrim i shkurtër i sistemit të financave të njësive vetqeverisës në periudhën 1989 – 1994. Dero në 4 Maj 1990, Letonia ishte shtet anëtar i Bashkimit Sovjetik dhe buxheti i Republikës ishte i lidhur me buxhetin BRSS, kështu që shpërndarja e fondeve ishte e centralizuar. Nuk kishte njësive vetqeverisëse të këtij lloji. Mbase Letoni rifitoi pavarësinë në vitin 1990 drejtimi me anë të ligjit “Për Buxhetin e Shtetit të BRSS për vitin 1990” nuk vazhdoi të aplikohet më në territorin e Letonisë, megjithatë buxheti i shtetit të Republikës së Letonisë ende merrte fonde nga taksat shtetërore dhe të ardhurat e BRSS.

- Në vitin 1990 u krijuan njësitë vetqeverisëse pagasts, në qytete dhe në rrethe.
- Në vitin 1991 njësive vetqeverisëse morrën subvencione dhe donacione nga buxheti i shtetit.
- Në vitin 1992 buxheti i shtetit u aprovua me bazë gjashtëmujore.
- Në vitin 1994 buxheti u llogarit në LVL dhe njësitë vetqeverisëse morrën subvencione nga Fondi i Korektimit për buxhetin e njësive vendore dhe grante të kushtëzuara për investime.

**Struktura e Granteve të Njësive Vetqeverisëse 1991 – 1994 (të dhëna të mbledhura nga autorët)**

	1991 (mijë ruubla)	1992 (mijë ruubla)	1993 (mijë rubla)	1994 (lats)
Grante	478,545	970,428	n/a	5,809,520,361
Subvencione	39,018	n/a	n/a	n/a
Subvencione të kushtëzuara, prej tyre:	n/a	1,123,066 (for half a year)	234500	n/a
• Investime shtetërore	n/a	148,855	n/a	n/a
• Objekte të infrastrukturës sociale	n/a	100,000	n/a	n/a
• Riparime kapitale dh endërtimi i rrugëve rurale	n/a	45,000	n/a	n/a
• Aktivitete arsimimi dhe kulturore	n/a	853,930	n/a	n/a
Aktivitete të sigurimit social	n/a	75,281	n/a	n/a
Transferim pagesash për ndihmë ndaj familjeve të varfra	n/a	1,000	970	n/a





# 9. Transfertat e Granteve dhe Mbikëqyrja Financiare në Bullgari: Parime dhe Praktikë

*Svetlana Alexandrova\**

## 9.1 Hyrje: Progresi i Decentralizimit

Zhvillimi i demokracisë lokale kërkon kushte financiare, legjislative dhe administratë territoriale. Transformimi i strukturës rajonale dhe lokale është një ndryshim pikë së pari në strukturën institucionale lokale dhe pastaj në sjelljen e administatorëve dhe në rolin e shoqërisë civile.

Një nga elementët e reformës së administratës lokale është orientimi drejt një pjesëmarrjeje më të madhe të publikut. Një tjetër element është edhe decentralizimi dhe përmirësimi i lidhjeve ndërmjet qeverisë qendrore me atë lokale (shumë vende të Europës Lindore filluan reformat e tyre shumë më parë se Bullgaria të bënte një gjë të tillë, e kështu rrjedhimisht ajo është goxha larg, krahasuar me to). Rezultate të rëndësishme janë arritur gjatë dy viteve të fundit, nëpërmjet koordinimit të prioriteteve lokale, rajonale dhe atyre kombëtare, ku një ndër arsyet ka qënë nevoja e të qënurit afër standarteve Europiane; ulja e diferencës në të ardhura; përmirësimi i cilësisë së shërbimeve sociale dhe përmirësimi i standarteve të jetesës. Mjedisi institucional është një element kyç në projektimin e një sistemi financiar ndërqeveritar dhe shumë i nevojshëm për një alokim eficient të burimeve në nivel lokal.

Decentralizimi fiskal në Bullgari prezanton një set rregullash dhe qëndrimesh të reja, përsa i takon shpërndarjes dhe kontrollit të ardhurave dhe shpenzimeve. Autonomia e autoriteteve lokale dhe decentralizimi, janë faktorët kyç në arritjen e një balance ndërmjet sasisë optimale të shërbimeve publike dhe kërkesës për to. Teorikisht, decentralizimi fiskal dhe ai administrativ<sup>1</sup> nuk janë e njëjta gjë. Centralizimi administrativ ekziston në Bullgari, duke qënë se qeveria qendrore delegon përgjegjësitë në shpërndarjen e shërbimeve publike, kur të gjitha fondet janë të siguruara nga shteti.

Me decentralizimi fiskal do të kuptojmë transferimin e fuqisë vendimarrëse drejt qeverisë lokale për menaxhim financiar dhe lejimi i këtyre qeverive të alokojnë burimet e nevojshme në shërbim të përfitimeve<sup>2</sup> të popullatës dhe të pritshmërive.

Decentralizimi fiskal, synon projektimin e lidhjeve fiskale nderqeveritare dhe vendosjen e një shpërndarje të qartë të përgjegjësisë ndërmjet niveleve qeveritare. Përsa i takon ofrimit të shërbimeve publike, çështja është si dhe çfarë të ardhurash duhen shpërndarë në nivel vendor. Gjithsesi, në Bullgari, megjithë progresin e arritur në vet-qeverisje, bashkitë hasën vështirësi për shkak të krizës financiare dhe u përballën me pamundësinë e shpërndarjes së shërbimeve publike dhe të rritjes së mirëqënies sociale.

---

\* Universiteti i Ri Bullgar, Sofia, Bullgari

<sup>1</sup> Shih Tanzi, 2000, Decentralizimi fiskal është i pranishëm kur qeverive vendore i delegohet fuqia nga Kushtetuta ose nga çdo ligj i veçantë, për të rritur (disa) taksa dhe programimin e shpenzimeve në bazë të kriterëve të qartë ligjor. Decentralizimi fiskale është i pranishëm atëherë kur paratë mbliidhen nga pushteti qendror dhe kur nje pjesë e tyre alokohen për të decentralizuar njësitë e pushtetit vendor, të cilat programojnë shpenzimet e tyre nën një guidë të mirëpërcaktuar ose të kontrolluar nga pushteti qendror. fq.234

<sup>2</sup> Richard Musgrave's Teoria e Financave Publike jep konceptin e shpërndarjes së përgjegjësisë ndërmjet qeverisë dhe qeverive të nivelit të dytë.

Hapësirat e kompetencave të vet-qeverisjes lokale përcaktohen dhe rregullohen me legjislacionin që i përshtatet Kartës Europiane të Vetqeverisjes Lokale. Sipas kësaj karte, parimi kryesor i shpërndarjes së përgjegjësive dhe kompetencave ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes është i ashtëquajtur “parimi i varësisë”.<sup>3</sup> Një ofrimi eficient i shërbimeve të qeverisë kërkon që nevojat dhe preferencat e taksapaguesve të arrihen sa më shumë të jetë e mundur nga qeveria.

## 9.2 Administrimi Publik Lokal

Në nivel rajonal, trupi ekzekutiv qëndror është rajoni (distrikti). Ligji mbi zhvillimin rajonal u dekretua në vitin 1998 dhe synonte krijimin e një strukture në nivel rajonal. Ndërkohë ndarja e re administrative, u dekretua në janar të vitit 1999. Në bazë të planifikimit dhe zhvillimit rajonal, u formuan gjashtë rajone: Rajoni Veri-Perëndimor, Rajoni Veri-Qëndror, Rajoni Jug-Qëndror, Jug-Perëndimor (shih Tabelën 1 tek Shtojca). Numri i qarqeve është rritur nga 9 në 28, me 262 bashki të grupuara midis tyre. Gjithsesi, ligji i sipërpërmendur nuk parashtron ndonjë rregull mbi bashkëveprimin ndërmjet bashkive dhe qarqeve.

Qarku është një trup ekzekutiv që koordinon aktivitetet planifikuese rajonale. Qarqet janë përgjegjës për implementimin e politikës shtetërore në nivel lokal dhe koordinimin e interesave lokale dhe kombëtare. Këshilli i ministrave përcakton udhëheqësin rajonal, ndërsa qeveria qëndrore dhe qarqet ekzekutojnë kontrollin mbi legjitimitetin e akteve të adaptuara nga autoritetet lokale.

Kushtetuta e Republikës së Bullgarisë mbron autonominë e qeverisjes vendore. Neni 136 përkufizon qeverisjen lokale si: *Bashkia është njësisia kryesore administrative që ngrihet mbi të gjitha njësitë e tjera lokale vet-qeverisëse. Këshilli bashkiak përfaqëson një trup vet-qeverisës, i zgjedhur nga populli me një mandat katër vjeçar; ai është përfaqësuesi i pushtetit ekzekutiv. Përgjegjëshmëritë e Këshillit bashkiak janë menaxhimi i aseteve, duke vazhduar me rregullimin e menaxhimit të financave lokale dhe përpunimin dhe implementimin e buxhetit lokal. Qeveria e mëparshme synoi të shtonte disa amendamente Kushtetutës me qëllim rritjen e fuqisë së bashkive në përcaktimin e taksave.*

*Kryetari i bashkisë zgjidhet nga populli dhe ka fuqi ekzekutive. Gjatë periudhës së tranzicionit, shumë probleme dolën nga niveli lokal<sup>4</sup>. Këshilli bashkiak vepron më tepër si një trup qëndror për qeverisjen lokale. Problemet kryesore të bashkive janë: papunësi e lartë, varfëri dhe standart i ulët i jetesës si rezultat i reformave të vazhdueshme ekonomike strukturore.*

---

<sup>3</sup> Parimi i varësisë është esencial për përkufizimin e përgjegjësive të shpenzimeve. Është një parim udhëheqës në arritjen me sukses të financave lokale të kartës së BE-së mbi vetqeverisjen lokale. Shpërndarja efiçente e përgjegjësisëvendjek parimin e varësisë së kartës së BE-së mbi vetqeverisjen lokale, sipas të cilës nevojat dhe preferencat e atyre që paguajnë për shërbimet publike përbushen më së miri kur ekziston përgjegjësia në sigurimin e çdo shërbimi publik të deleguar nivelit më të ulët qeverisës dhe që është në gjëndje për ta përballuar.

<sup>4</sup> Kapitulli mbi administrimin lokal dhe vetqeverisjen lokale i Kushtetutës delegon funksione, përgjegjësi organizuese dhe fuqi tek autoritetet lokale. (shih neni 135 neni 146)

Ligji mbi Vet-qeverisjen lokale dhe Administrimin Lokal (LLSGLA) miraton bashkitë si trupin vet-qeverisës zotërues të buxhetit dhe të pasurisë të veta. Neni 9 i LLSGLA përcakton themelimin e Shoqërisë Kombëtare të Bashkive në Republikën e Bullgarisë (NAMRB), në të cilën janë anëtare të gjitha bashkitë e vendit. Kjo shoqëri përcakton edhe zërin zyrtar, duke përfaqësuar edhe interesat e autoriteteve lokale. Shoqata luan një rol të rëndësishëm në diskutimet mbi çështjet e buxhetit dhe në zgjidhjen e mjaft problemeve me të cilën përballen bashkitë gjatë programimit të shpenzimeve.

Sipas LLSGLA çdo bashki është një entitet ligjor e cila ka të drejtën për të zotëruar pasuri dhe që ka një buxhet bashkiak të pavarur. Në mënyrë graduale OJQ-të<sup>5</sup> marrim pjesë në procesin e politikë-bërjes në nivel lokal. Pjesëmarrës direkt në rang implementimi të politikës së zhvillimit rajonal në nivel lokal, janë edhe kryetarët e bashkive dhe ekipi i ekspertëve të botës së biznesit dhe OJQ-ve, të përfshirë në zhvillimin ekonomik e social, politikat e biznesit, menaxhimin të pasurive të bashkisë dhe financimin e operacioneve bashkiake. Përfshirja e tyre orientohet kryesisht mbi formulimet specifike të iniciativave të bashkisë dhe zhvillimit të projekt-ideve bazuar në prioritetet dhe të orientuar në identifikimin dhe përfshirjen e planeve të zhvillimit rajonal.

Përmirësimi i kapaciteteve administrative të vendit, është faktori kryesor me ndikim në procesin e hyrjes në BE dhe implementimin e planeve të prioriteteve rajonale në bashkëpunim me njësitë e biznesit dhe OJQ-të. Gjashtë rajonet bazë, sipas kërkesave të BE-së (Objektivi 1 i Fondit të Strukturuar European) janë krijuar për të promovuar zhvillim rajonal dhe planifikim rajonal. Financimi, veçanërisht nëpërmjet granteve të BE-së është bazuar në prioritetet ekonomike dhe sociale.

Zhvillimi rajonal planifikon të identifikojë prioritetet e qarkut që do të promovojë bashkëpunimet e mëtejshme ndërmjet rajoneve, konkureshmërinë ndërmjet rajoneve dhe mbështetjen financiare në bazë të programit paraprak. Synimet e ligjit të Zhvillimi Rajonal janë ato të krijimit, të rregullimit për një alokim eficient të burimeve dhe për një përdorim eficient të fondeve të shtetit për zhvillimin rajonal; të realizojë kushtet e hyrjes në BE dhe t'i përgjigjet kërkesave në nivel politike rajonale.

Politika e re e zhvillimit rajonal synon një zhvillim të balancuar rajonal, reduktimin e ndarjeve ndër-rajonale dhe krijimin e bashkëpunimeve ndër kufitare që të përshpejtojnë procesin e integritetit në BE. Vlerësimi i politikës rajonale në Bullgari (Plani Rajonal i Zhvillimit dhe Ligji mbi Zhvillimin Rajonal), korrespondon me vendimin e Bullgarisë për tu bërë pjesë e Bashkimit European. Nga ana tjetër, programi i para-anëtarësimin të BE-së, siguron mundësitë për financim të projekteve në nivel rajonal. Ligji mbi Zhvillim Rajonal është një instrument rregullues për zhvillimin e infrastrukturës, krijimin e kushteve të domosdoshme për investimet e huaja në nivel rajonal dhe lokal dhe alokimin eficient të burimeve.

---

<sup>5</sup> Shoqata e reformave në qeveritë lokale (FLGR) luan një rol aktiv në vetqeverisjen dhe përmirësimin e procesit të decentralizimit fiskal. FLGR ndihmon në përmirësimin edhe të menaxhimin të bashkive, forcimin e kontabilitetit nëpërmjet përfshirje së shoqërisë civile hde qytetarëve në procesin e vendimarrjes

### 9.3 Financat lokale dhe Legjislacioni

Komponenti kryesor i reformës së decentralizimit është shpërndarja përgjegjëse funksionale mbi burimet e të ardhurave. Organizimi i financave lokale në Bullgari i korrespondon legjislacionit dhe rregullimeve aktuale. Hapat e parë drejt transferimit të fuqisë drejt qeverisjes lokale për menaxhimin e burimeve financiare u dekretua që në vitin 1991 nëpërmjet Kushtetutës. Sipas Kushtetutës, të gjitha taksat lokale përcaktohen me ligj, gjë që vështirëson punën për autoritetet lokale për ndryshimet në përqindjet dhe bazat e taksave që janë të rëndësishme për kompesimin nga inflacioni, dinamika e ekonomisë dhe nevoja e popullatës për rritje në mirëqënie.

Marrëdhënia e buxhetit të shtetit me atë të bashkive, duhet të paraqesë pëlqim në bazë të nenit 42 të Aktit të Strukturës së Buxhetit të Shtetit, dhe neni 35 paragrafi (2) të Aktit të Buxhetit të Bashkisë. Shumica e ligjeve, të cilat rregullojnë marrëdhëniet ndërqeveritare, detyrave dhe përgjegjëseve, u adaptuan në parlament pas vitit 1997. Struktura e decentralizimit fiskal dhe vetqeverisjeve vendore u projektua pas vitit 1993. Ekzistojnë një tërësi dokumentash të rëndësishëm të cilat rregullojnë qeverisjen dhe administrimin lokal: Ligji i Vetqeverisjeve lokale (1991), i ndryshuar në vitin 1998; Akti i të drejtave të Bashkive (1996); Ligji i Taksave Lokale dhe Tarifave (1996); Ligji i Strukturës Administrative dhe Territoriale dhe Ndarjes së Brendshme të Qyteteve (1996). Ligji Zhvillimit Rajonal (1998); Akti i Buxhetit Bashkiak (1998) Akti i Strukturës së Buxhetit (1998). Proçedura e zhvillimit dhe adaptimit të buxhetit dhe ajo e menaxhimit të të ardhurave dhe shpenzimeve u referohet akteve ligjore të mëposhtme: Aktit të Buxhetit Bashkiak, Aktit të Buxhetit të Shtetit dhe instruksioneve shtesë të Ministrisë së Financave.

Akti i Buxhetit Bashkiak (i adaptuar në vitin 1998, me shtesa amendamendesh dy herë në vitin 2001), paraqet përgjegjëshmëritë e qeverisjes lokale në menaxhimin dhe financimin e aktiviteteve publike. Në bazë të këtij akti, qeveria qendrore vazhdon të përcaktojë nivelet e shpenzimeve në sektorë të tillë si shëndetësia, edukimi, shërbimet sociale, mbrojtja e mjedisit dhe pagat e administratës lokale. Akti specifikon shpërndarjen e të ardhurave dhe shpenzimeve tek qeveritë lokale dhe kompetencat fiskale të bashkive. Ky akt rregullon strukturën, implementimin dhe proçedurën e adaptimit të buxhetit dhe atë të marrëdhënieve ndërqeveritare. Ligji përcakton në detaje proçedurën e thithjes së të ardhurave dhe rregullat e buxhetit si efienca, transparenca, legjitimiteti etj.

Duke u bazuar në këtë ligj, një rol kyç i Ministrisë së Financave është përcaktimi i kriterëve për mbledhjen e të ardhurave dhe përcaktimi i masës së objektivave të arritura. Akti i Buxhetit Bashkiak, specifikon tipet e burimit të të ardhurave: (të ardhurat e veta nga taksat lokale dhe tarifatat), transfertat (taksa të ndryshme, subvencione dhe ndihma financiare), etj. Ligji gjithashtu lejon transfertën nga buxheti lokal tek ai qendror në rast të suficitit buxhetor. Akti i Buxhetit të Shtetit (qendror) redukton investimet kapitale (deri në vitin 1999 ishte 10 përqind të të ardhurave të veta; në vitin 2000 u ul në 5 përqind). Ky kufizim redukton kapacitetin e bashkive për kredite dhe akses në tregun e kapitalit. Kufizimi që përmendëm, ishte menduar që të parandalonte bashkitë nga problemet e "zgjedhjes së keqe" dhe problemet me riskun, por që nga ana tjetër inkurajonte bashkitë

të mos investonin në projekte kapitali (dhe në këtë mënyrë të harxhoheshin të ardhurat e buxhetit për qëllime operationale).

Bashkitë kanë fuqi të kufizuar përsa i takon zhvillimit dhe planifikimit të të ardhurave të vetë buxheti i tyre. Ato janë të detyruara të aprovojnë jo vetëm sasinë e granteve të dhëna nga Ministria e Financave, por në të njëjtën kohë edhe të ardhurat që vijnë nga taksat të përcaktuar sërish nga Ministria. Të dy aktet (Akti i Buxhetit të Bashkive dhe Akti i Buxhetit të Shtetit) kufizojnë pavarsinë financiare të qeverive lokale dhe të fleksibilitetin në menaxhimin e financave lokale. Ministria e Financave duhet të aprovojë planin e shpenzimeve nga buxheti lokal i bashkive. Burimet financiare, të ndryshme nga transfertat e qeverisë, janë ato të taksës mbi pasurinë dhe pagesat e privatizimit. Autoritetet e taksimit lokal janë përgjegjës vetëm për mbledhjen e taksave dhe jo për përcaktimin e përqindjes së taksës që do të vendoset.

Ligji mbi taksat lokale dhe tarifën, përcakton një numër taksash të ndryshme për t'u mbledhur nga qeveria lokale. Bashkitë nuk zotërojnë fuqi në vendosjen e përqindjes ose bazën e taksës. Gjithsesi, ato mund të përcaktojnë gjërat lokale, përjashtimet nga detyrimet për subjekte të caktuara dhe njëkohësisht edhe pagesat e ndryshme. Taksat lokale mbledhen nga Departamenti Qëndror i Taksave dhe më pas ato alokohen nga autoritet lokale. Përqindja e taksave lokale përcaktohet nga Këshilli Bashkiak, por brenda kufizimeve të vendosura nga Ministria e Financave. Është e rëndësishme që njësitë vendore të jenë në gjëndje për të rregulluar përqindjen e vendosur në mënyrë që të korrespondojë me nevojat dhe kushtet lokale. Ministria e Financave administron të ardhurat lokale. Ajo zotëron fuqinë për të mbledhur taksat dhe pagesat lokale nga administrimi lokal. Rishpërndarja e fuqisë së mbledhjes së taksave garanton qëndrueshmërinë e procesit, megjithëse në dukje reflekton transparencë jo të qartë në terma të përmbajtjes së informacionit. Bashkitë kanë fuqinë e taksimit të pasurisë, taksimit të makinave, pagesat për mbledhjen e plehrave dhe tarifa të tjera. Këshilli bashkiak përcakton përqindjet e taksave duke u bazuar tek shërbimi dhe kostoja e shërbimit publik të ofruar. Në përputhje me legjislacionin korrent, bashkitë mund të ndikojnë në mënyrë direkte në disa zëra të buxhetit lokal, apo në disa lloje pagesash dhe në shitjen e aseteve të bashkive.

Akti i Taksës mbi të Ardhurat e Koorporatave (CIP) dhe Akti mbi Taksën për të Ardhurat Personale (PIT), rregullon procesin në ndarjen e barrës së taksave. Burimi më i madh i të ardhurave të bashkisë janë taksat (si taksa mbi të ardhurat personale), të cilat janë të shpërndara në mënyrë të pabarabartë ndërmjet bashkive. Të ardhurat nga PIT-i alokohen 50 me 50 ndërmjet shtetit dhe buxhetit lokal dhe paguhen në buxhetin lokal bazuar në vendin e punës së taksapaguesit. Ligji kërkon që të ardhurat nga taksat e CIP t'i dorëzohen bashkive në mënyrë proporcionale me numrin e të punësuarve taksapagues të kompanive që janë lokalizuar në bashkinë përkatëse dhe të mos përbëjë më shumë se 10 përqind të të ardhurave totale të taksës së koorporatave. Kjo përjasje kërkon zotërim informacioni rreth të ardhurave të sakta nga taksat. Në praktikë, të ardhurat nga PIT të bashkive u jepen këtyre të fundit sipas vendit ku është rregjistruar edhe vetë kompania që paguan taksat. Nga ana tjetër duke qënë se bashkitë nuk kanë akses në të dhënat e taksa

paguesve dhe atë që ata kanë paguar, atyre u mbetet pak fuqi në monitorimin e të ardhurave të territorit të tyre fiskal. Sistemi i mbledhjes dhe i pagimit, i korrespondon vendit të punës (jo rezidencës), gjë që ndonjëherë duket e padrejtë dhe mund të rezultojë joeficiente nga pikëpamja e përdorimit të të mirave publike. Kjo praktikë favorizon bashkitë e mëdha e me potencial ekonomik të madh dhe ku në të njëjtën kohë kjo gjë shfaqet si disavantazh i bashkive të vogla.

Në fakt është shumë i vështirë ndërtimi i një buxheti lokal të qëndrueshëm nën rregullimet e taksimit lokal dhe praktikave administrative, dhe po kështu edhe vendosja e një strategjie financiare efektive. Akti i Buxhetit të Shtetit reflekton politikën fiskale të qeverisë qendrore (vendimet mbi subvencionet dhe defiçitin buxhetor të qeverisë).

#### **9.4 Vlerësimi i Praktikave të Transferimit të të Ardhurave**

Qeveria lokale në Bullgari identifikon si domosdoshmëri sigurimin e të shërbimeve publike, por struktura ligjore dhe rregulluese ekzistuese ende janë kufizuese të fuqisë së qeverisë lokale në përcaktimin e të ardhurave dhe vendimarrjen për normat e taksave. Autoritete lokale në Bullgari kanë një status të pavarur, por fuqinë për të alokuar burime i mbetet sërish qeverisë qendrore.

Një nga çështjet më me rëndësi në kuadër të decentralizimit fiskal, është edhe niveli me të cilën funksionet dhe përgjegjshmëritë trajtohen dhe merren parasysh. Qeveria qendrore përcakton përgjegjësitë mbi edukimin, kujdesin shëndetësor, dhe çështje të caktuara mbi përfitimet dhe subvencionet e papunësisë, por shpenzimet për të tilla funksione përgjithësisht rezultojnë më të larta se të ardhurat. Përforcimi i reformës lokale do të ishte i pamundur pa themeluar një sistem eficient financimi të nevojave të nivelit lokal. Bashkitë në Bullgari janë përgjegjës për shpërndarjen e shërbimeve publike që përputhen me nevojat lokale, për të akumuluar burimet e tyre dhe për ndërtimin e strategjive të reja të rritjes dhe zhvillimit ekonomik dhe social. Ndryshimet ndërmjet përgjegjësisë dhe mundësisë për të siguruar të ardhura për implementimin e objektivave, është një nga problemet më kryesore për qeveritë lokale. Natyra e krizës financiare dhe defiçiti buxhetor i qeverive lokale në Bullgari, prezantoi një strukturë buxheti në varësi të qeverisë qendrore dhe vendimeve të saj. Pjesa e të ardhurave të veta, varion por që zakonisht është nga 15 deri në 20 përqind (1993-2000) gjithnjë më pak se 20 përqind e totalit të të ardhurave të tyre. Arsyeja kryesore për krizën e buxhetit është problemi i zotërimit të menaxhimit të shpenzimeve, që duhet normalisht t'i korrespondojë nevojave për shërbime publike në nivel lokal.

Defiçiti buxhetor struktural i qeverive lokale, i adresuar me pamundësinë e përmbushjes së detyrave të tyre sipas mandatit gjatë 2 viteve të fundit, shfaqti shenja se decentralizimi fiskal ekzistues ishte i thyeshëm dhe i paqëndrueshëm. Taksat lokale zënë një vend të vogël (15-20 përqind) të të ardhurave të bashkive. Duke vazhduar me këtë llogjike afërsisht 80-85 përqind e këtyre të ardhurave vijnë nga ndihmat dhe nga taksa të tjera. Pjesa e ndihmave financiare dhe taksave të tjera mbulojnë pjesën kryesore të kostove operacionale dhe pjesa më e madhe e bashkive të vogla dhe të mesme rezultuan me defiçit. Arsyeja ekziston në këto dy vitet e fundit, sepse taksa të tjera (kryesisht Taksa mbi të ardhurat e Koorporatave dhe Taksa mbi të Ardhurat Personale), kanë pësuar një

ulje dhe kështu rrjedhimisht edhe burimet e të ardhurave për bashkitë janë limituar shumë. Arsye të tjera mund të kenë qënë papunësia e madhe dhe politika fiskale e shtrenguar. Për shkak të paaftësisë së tyre për rritjen e masës së taksave lokale dhe pagesave të tjera, bashkitë bullgare kanë shitur asete dhe kanë përdorur privatizimin për të mbuluar defiçitin e tyre. Niveli i ulët i të ardhurave të veta lokale i shndërron bashkitë të varura në mënyrë ekstreme nga taksa të tjera dhe nga grantet e ndryshme të qeverisë qendrore. Kryebashkiakët janë duke lobuar aktualisht për ndihma më të mëdha për qeveritë lokale. Kjo përjasje është disi kontradiktore me modelin e tregut të lirë. Sistemi i granteve, ndihmave është joproduktive me iniciativat e menaxhimit të bashkisë dhe trupave përbërëse së saj në zhvillimin e kapitalit human dhe atij financiar, sepse shumë prej këtyre të fundit varen nga gjendja e financës.

Menaxhimi lokal kërkon një përkufizim të qartë të përgjesive në alokimin e të ardhurave dhe shërbimeve publike, të shpërndara në nivele të ndryshme (qëndror dhe lokal). Në praktikë ne njohim dy përjasje: e para, përgjegjësitë janë të përqëndruar në nivel qendror për sigurimin e shërbimeve publike. Qeveritë lokale nuk kanë liri në menaxhimin e sektorit publik; të gjitha shpenzimet dhe të ardhurat e qeverive lokale përcaktohen nga qeveria qendrore. Qeveria qendrore përcakton alokimin e burimeve, ndërsa Ministria e Financave aprovon buxhetin lokal. Në përjasjen e dytë, përgjegjësia e shpenzimeve i kalohet qeverive lokale. Kjo supozon një nivel të lartë decentralizimi fiskal dhe minimizimin e transfertave nga qendrorja tek nivelet e tjera të qeverisjes vendore.

Praktika Bullgare është diku më afër përjasjes së parë, bazuar në ndarjen e përgjegjësisë të shërbimeve publike ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj vendore, ku pjesa më e madhe e të ardhurave përcaktohen nga qeveria qendrore. Shërbimet publike ofrohen në Bullgari nga të dy llojet e qeverisjes, si ajo qendrore dhe ajo lokale. Përgjegjësia e ndarë, dobëson efektivitetin operacional nëpërmjet ndarjes së kontrollit menaxherial ( mbi pagat, çështjet e stafit, lehtësirat e ndryshme etj.) ndërmjet qeverisë qendrore dhe bashkive. Analiza e arsyeve kryesore të bashkive për mos marrjen parasysh të prioritetëve na çon në një problem që ka të bëjë me pamjaftueshmërinë e burimeve të rralla. Një element bazë i financave lokale është buxheti, forma kryesore e organizimit financiar lokal. Buxheti bashkiak është i ndarë, por pjesa më kryesore është ajo e konsolidimit buxhetor. Buxhetet e bashkive aprovohen nga parlamenti si pjesë e konsolidimit të buxhetit. Subvencionet dhe pagesat për qeverinë lokale gjithashtu aprovohen nga parlamenti. Buxheti konsiston në seksione që u përkasin anës së shpenzimeve dhe të të ardhurave. Burimet buxhetore vendosen sipas rendit të prioritetëve – paga, pagesat për kontributet shoqërore, ilaçet, ndihma shoqërore etj. Nëse nuk ndiqen prioritetet atëherë mundet që të ndërpriten ndihmat, grantet nga qeveria. Gjithashtu nëse nuk përdoret granti sipas prioritetëve, atëherë mund të ndodhë që Ministria e Financës këtë grant t'ia kalojë një bashkie tjetër. Të ardhurat e njërive lokale mund të ndahen në taksa, jo taksa, kapitale dhe ndihma grantesh. Tabela 2, tregon pjesën e të ardhurave të buxhetit lokal. Qeveritë lokale varen nga taksa të tjera, nëse taksat lokale nuk zënë një pjesë të rëndësishme në buxhet.

Akti i Buxhetit të Shtetit përcakton pjesët e të ardhurave. Taksa e ndarë është një formë vertikale decentralizimi përsa i takon pjesës së të ardhurave. Qeveria qëndrore vendos sasinë e transfertës dhe ndërton buxhetin në varësi të atij të mëparshmit. Të ardhurat nga taksa e ndarë vijnë nga Taksa mbi të ardhurat personale. Rregullimet mbi shpërndarjen e të ardhurave kanë ndryshuar shumë shpesh. Përqindja më e lartë e të ardhurave është për paga në fushën e arsimit, shëndetësisë, kujdesin shëndetsor dhe atë social si dhe për ndihmën sociale. Mesatarja e shpenzimeve për shpërblime të punës, është afërsisht diku tek 55-57 përqind të totalit të shpenzimeve lokale.

Hendeku ndërmjet të ardhurave dhe kostove të shpërndarjes së shërbimeve të detyrueshme nxit qeveritë lokale të përdorin grantet e transferueshme për të mbuluar kostot operacionale dhe nevojat korrente, duke mos i mbajtur parasysh prioritetet e tjera të buxhetit apo të strategjisë lokale të zhvillimit ekonomik dhe social.

Bashkitë janë të intersuara në kapacitetin e administrimit lokal që në këtë mënyrë të lehtësojnë edhe procesin e taksimit. Gjithsesi, në Bullgari departamenti qëndror i taksimit, i lokalizuar në bashki, implementon të gjitha veprimet e mbledhjes së taksave, por që ende nuk i shërbejnë interesave të bashkive.

Lehtësimi i taksave lokale dhe gjobave dhe delegimi i përgjegjësisë së mbledhjes së taksave tek qeveritë lokale do të reduktonte kostot administrative dhe do të përmirësonte sigurinë e informacionit për të ardhurat. Sistemi i taksave ka nevojë për përmirësime, duke përfshirë themelimin e një sistemi kompjuterik qëndror informacioni.

Praktika e përgjithshme e qeverisë qëndrore është ajo e mbledhjes së taksave dhe më pas e alokimit të të ardhurave tek qeveritë vendore në formën e transfertave. Një studim, i ngritur nga ekspertët, tregoi që bashkitë kontrollojnë 15 deri në 18 përqind të të ardhurave të tyre dhe 20 përqind të shpenzimeve<sup>6</sup> të tyre. Ndihamat financiare ose grantet u shtohen të ardhurave të bashkive. Fondet suplementare financojnë komunitet e dobëta dhe normalisht përdoren për të bërë barazimin fiskal.

### 9.5 Shpërndarja e Shpenzimeve

Përcaktimi i përgjegjësisë mbi shpenzimet cakton deri në çfarë niveli qeverisë shpërndaren shërbimet publike. Roli i qeverisë lokale në procesin e përcaktimit të cilësisë, sasisë dhe morisë së shërbimeve, është rritur goxha me thellimin e reformave të decentralizimit.

Shumë shërbime publike sigurojnë përfitime të rëndësishme për komunitetin lokal dhe për kombin si një i tërë. Aktivitet si edukimi, kujdesi shëndetsor, sigurimet shoqërore dhe ruajtja e mjedisit sigurohen shpesh edhe nga qeveritë lokale përveç asaj qëndrore. Qeveria Qëndrore mund të përcaktojë politikën, rregullimet dhe standartet, ndërsa nivelet më poshtë (lokale) janë përgjegjës për shpërndarjen e shërbimit publik. Caktimi i përgjegjësisë mbi shpërndarjen e shpenzimeve në çdo nivel qeverisë është hapi i parë në përmirësimin e sistemi bashkiak dhe financave ndërqeveritare<sup>7</sup>. Vendosja e rëndësisë së

<sup>6</sup> Shih Raportin mbi Decentralizimin Fiskal- Iniciative e Qeverisjes Lokal- Sofia (USAID)

<sup>7</sup> Për më shumë informacion, shih botimin “Vlerësimi i shpenzimeve dhe të ardhurave në marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare”- nga Jorge Martinez,



kompetencave të shërbimit publik (përgjegjësitë e shpenzimeve) dhe niveleve të ndryshme qeverisëse është hapi i parë drejt decentralizimit fiskal të sistemit qeverisës. Një përgjigjësi shpenzimesh shumë mirë të përcaktuara do të përmirësonte sistemin e kontabilitetit të bashkive.

Shpenzimet e nivelit lokal janë përgjithësisht të alokuara tek shkollat (fillore dhe gjimnazet), sistemi i kujdesit shëndetsor, kujdesi social, pagesat e sigurimit, të mirat publike, infrastruktura dhe në aktivitete ekonomiko-kulturore. Në përqindje të buxhetit total shpenzimet për edukim dhe shëndetsi nuk kanë ndryshuar, ndërsa pagat janë komponenti më i madh i këtyre llojeve shpenzimesh. Sipas ndryshimeve të reja në kujdesin shëndetsor në Bullgari, disa spitale që zyrtarisht i shërbejnë një bashkie, mundin tani që të shpërndajnë shërbimin e tyre edhe në bashki të tjera të afërta nga pikëpamja gjeografike. Reforma në shëndetësi vaniti divergjencat në shpenzime sepse shumë nga spitalet janë nën ndërtim dhe më vonë do të privatizohen. Përgjegjësia mbi shpenzimet e shëndetsisë krijon divergjenca të mëdha për shkak të vendodhjes së njësive shëndetësore. Barra e pagesës shoqërore varion nga bashkia në bashki. Si rezultat i paunësisë dhe popullsisë minoritare bashkitë e vogla kanë detyrime për asistencë sociale më të madhe, krahasuar me bashkitë e tjera. Diferencat ndërmjet njësive të qeverisë vendore, mbeten sërish për shkak të strukturës së ndryshme në popullsi, vëllimit të prodhimit dhe nivelit të papunësisë.

Problemet vijnë kur përfitimet e tejkalojnë juridiksionin e sigurimit të së mirës publike, kur ekonomitë e shkallës e bëjnë që të jetë në mënyrë të rëndësishme me më pak kosto për sigurim në një juridiksion më të madh, ose kur një aktivitet i caktuar administrohet në një zonë të caktuar. Në disa raste, përfshirja e qeverisë qëndrore mund të bëjë që përfitimet të sigurohen në një zonë më të madhe efçente. Praktika bullgare, tregoi që caktimi i shpenzimeve mund të bëhet nga qeveria qëndrore mbi bazën e aktiviteteve të deleguara. Financimi i centralizuar dhe rritja e aktiviteteve të “deleguara” do të dobësonte automatikisht autonominë lokale. Çdo centralizim i pagesave lokale siguron shërbime që do të dobësonte në të njëjtën mënyrë autonominë lokale.

## 9.6 Vlerësimi i marrëdhënieve ndërqeveritare

Çështje të ndryshme të diskutuara në vitet e fundit në Bullgari ishin të natyrës së marrëdhënieve financiare ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes; cilat lloje taksash duhet të alokohen dhe në çfarë niveli; në çfarë mënyrë rishpërndahen burimet nga qeveria qëndrore ndërmjet qeverive lokale dhe cili është impakti i granteve të transferueshme në zhvillimin lokal.

Hapi i parë në projektimin e decentralizimit është themelimi i marrëdhënieve fiskale ndërqeveritare transparente dhe të qarta. Grantet e transferueshme janë komponenti kryesor në marrëdhëniet qeveritare por që kjo nuk korrespondon me parimet e decentralizimit. Grantet kanë dy funksione kryesore: për të kompensuar mungesën në burimet e të ardhurave dhe për të barazuar mundësitë financiare të bashkive. Menaxhimi

efektiv i buxhetit supozon një shpërndarje të qartë të përgjegjësive dhe detyrave ndërmjet llojeve të qeverisjes. Granti i transferueshëm bazohet pikërisht tek kapaciteti i të ardhurave dhe delegimit të përgjegjësive.

Grantet ndërqeveritare hyjnë në punë përgjithësisht kur shërbime të rëndësishme si edukimi, kujdesi shëndetsor dhe ai social, kultura ofrohen nga bashkitë. Sistemi fiskal ndërqeveritar konsiston në të ardhura të bashkive si taksa e ndashme, subvencione apo grante të transferueshme. Alokimi i subvencionit për barazimin fiskal varet në masë të madhe nga llogaritjet mbi kapacitetin fiskal për çdo njësi vendore. Kapaciteti fiskal është një indikator i aftësisë për njësinë vendore për të mbledhur të ardhura dhe të kryej shpenzime financiare.

Siç u përmend më sipër, Akti i Buxhetit të Shtetit, ndërton marrëdhëniet financiare ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj vendore. Ky akt përcakton sasinë e grantit të transferueshëm dhe ndihmave të dhëna për njësitë e qeverisjes vendore dhe pagesave për bashkitë tek buxheti i shtetit. Deri tani nuk ka ndonjë tentativë për të matur kapacitetin fiskal për bashkitë në Bullgari dhe duke vepruar kështu do të ulëshin imbalancat financiare. (Praktika tregon që bashkitë e mëdha kanë potencial për të financuar nevojat e tyre, ndërsa bashkitë e vogla hasin vështirësi me aktivitetin e tyre). Financimi i bashkive duke u bazuar në kapacitetin fiskal do të rriste transparencën e marrëdhënieve ndërqeveritare. Subvencioni është një mjet për të ndarë fuqinë ndërmjet qeverisë qendrore dhe asaj lokale në shpërndarjen e shërbimeve publike. Transfertat – taksa e ndarë dhe subvencionet- përdoren për të balancuar diferencat ndërmjet bashkive.

Kritetet e efijencës së marrëdhënieve ndërqeveritare janë:

- **Përshtatshmëria** e të ardhurave: të ardhurat e transferuara tek njësitë ndër qeveritare duhet të jenë të përshtatshme për të mbuluar shpërndarjen e shpenzimeve.
- **Barazia**: transfertat duhet të bazohen në indikator objektiv, të cilat masin nevojat financiare dhe janë proporcionale me potencialin e taksave të bashkive.
- **Stabiliteti dhe parashikueshmëria**: transfertat tek njësitë lokale duhet të jenë të parashikueshme dhe të qëndrueshme.
- **Transparenca dhe objektiviteti**: duhet të jetë e qartë dhe informacioni i qartë mbi rregullat e alokimit të granteve të transferueshme.
- **Efijenca ekonomike**: marrëdhëniet ndërqeveritare duhet të nxisin përpjekjet për mobilizimin e të ardhurave dhe kështu të sigurojnë efijencë për përfituesit e saj.

Kriteret e sipërpërmendur nuk kanë të përcaktuar metodologjinë e transfertës tek qeverisjet lokale. Gjithsesi, me praktikën aktuale, të ardhurat e transferueshme nuk janë të mjaftueshme për të përmbushur detyrimet e mandatit të disa prej bashkive në Bullgari, veçanërisht atyre me potencial të ulët ekonomik dhe industrial. Llogaritja e transfertave mbi bazën e formulës duket të jetë disi e paqartë, jo transparente dhe subjektive. Për këtë arsye, bashki të caktuara e gjenë veten e tyre në kushte më të favorshme financiare se të tjerat, ku financimi nuk korrespondon me nevojat dhe potencialin e taksimit të komunitetit.

Bashkitë në Bullgari përfitojnë subvencion shtesë në fund të vitit. Megjithëse shpërndarja duket të jetë subjektive dhe e padrejtë (disa nga bashkitë marrin subvencion shtesë 45 përqind dhe të tjera vetëm 10 përqind ose më pak). Baza e taksës së ndarë të transfertave tek autoritetet lokale është fikse sipas numrit të kompanive të rregjistruara në një vend, por që përgjithësisht nuk i përgjigjet numrit real të kompanive dhe kështu edhe përfitimeve të tyre nga bashkitë. Është praktikë e njohur për disa kompani që të rregjistrohen në një vend ndërkohë që funksionojnë në një tjetër. Kjo gjë krijon padrejtësi dhe ineffiçencë në madhësinë e transfertës së taksës së ndarë.

Si rezultat i ristrukturimit ekonomik, disekuilibri i të ardhurave është rritur në Bullgari. Ekzistojnë shumë bashki (të vogla dhe të mesme) ku shumica e popullsisë është e papunë për një periudhë të gjatë, por kërkesa për shërbime është e njëjtë me rajone me nivel tjetër ekonomik. Ndryshimet e të ardhurave ndërmjet rajoneve janë të mëdha, dhe transfertat e granteve është rruga më e mirë për tejkalimin e kësaj situatë. Grantet zbusin pabarazitë ndërmjet rajoneve të derivuara nga kapacitete të ndryshme taksimi, kontribute në buxhetin e shtetit dhe sigurimit të shërbimeve të një standarti të njëjtë. Kontributi i bashkive në buxhetin e shtetit ndryshon dhe varet nga popullsia, prodhimi bruto dhe niveli i punëzënies.

Praktika e shpërndarjes së granteve të transferueshme bazohet në indikator që prezantojnë impaktet e ndryshme të granteve të transferueshme mbi buxhetin lokal. Vlera e indikatorëve është e rëndësishme në ndarjen e bashkive në tre grupe kryesore. Kriteret për këtë ndarje janë madhësia, popullsia dhe niveli i papunësisë dhe i rritjes së popullsisë. Grupi i parë përshin bashkitë e vogla me industri të zhvilluara dhe në mirëfunksionim dhe disi edhe bashkitë e mëdha, Grupi i dytë përfshin bashkitë e mesme për nga madhësia me një nivel të ulët prodhimi. Grupi i tretë përfshin bashkitë e mesme dhe të vogla me probleme ekonomike dhe sociale (papunësi e lartë dhe nivele të ulta prodhimi). Ky klasifikim është i dobishëm në sigurimin e informacionit më të saktë mbi nevojat dhe shpenzimet.

Mekanizmi i transferimit të granteve ka efekt në barazimin e të ardhurave për të gjitha llojet e të ardhurave. Nëpërmjet barazimit të të ardhurave, divergjencat ndërmjet niveleve të qeverisjes ulen, kështu bëhet e mundur që të përmirësohet edhe kontabiliteti i qeverisjes lokale kundrejt rezidentëve të saj. Mekanizmi ekzistues i shpërndarjes së financave nga qeveria qendrore varet nga transfertat e përgjithshme; rreth 50 përqind e të ardhurave korrente vijnë nga qeveria. Bashkitë e mëdha marrin përqindjen më të madhe nga taksa e ndashme (mbi 50 përqind dhe 70 përqind në Sofia) dhe kanë një bazë më të madhe takse nga ku mund të mbledhin taksat e tyre dhe tarifat. Përgjegjësia e qeverisë lokale në asistencën sociale shkakton një problem të madh në bashki me popullsinë minoritare dhe nivel të lartë papunësie.

### **9.7 Barazimi**

Nën kontekstin e teorisë ekonomike, subvencionet dhe grantet e transferueshme, janë mjetet për të barazuar të ardhurat dhe divergjencat ekonomike. Konceptet pigouviane shpjegojnë përdorimin e grantit dhe të subvencioneve; ato janë mjete për një alokim

optimal të burimeve dhe minimizimin e eksternaliteteve. Justifikimi për subvencionet dhe të ardhurat për frymë, është prezantimi i një kapaciteti tjetër të taksimit për bashkitë. Subvencionet dhe grantet e transferueshme sigurojnë akses të barabartë tek shërbimet publike. Ekzistojnë dy lloje barazish fiskale- horizontale dhe vertikale. Instrumenti kryesor i barazimit vertikal është ndarja e taksës dhe mjeti kryesor i barazisë horizontale është subvencionet dhe grantet e transferueshëm. Barazimi çon në një balancim vertikal ( përshtatshmëritë ndërmjet përgjegjësive të mandatuara dhe të ardhurave), dhe alokimi i njëjtë i burimeve çon në arritjen e të njëjtave përfitime në shpërndarjen e shërbimit publik.

Divergjencia në të ardhurat dhe kapacitetet e taksimit ndërmjet qeverive vendore, është goxha i dukshëm. Kjo gjë sjell efekte në aksesin dhe pabarazitë e një të mire publike ose shërbimi. Kështu që, barazimi është i justifikueshëm për transfertat ndërqeveritare. Divergjenca rajonale janë rritur vitet e fundit në Bullgari. Kjo e fundit është si rrjedhojë e e reformave strukturore, nivelit të lartë të papunësisë dhe të ardhurave të ulta. Grantet e transferueshëm është përdorur për të ulur këto mospërputhje në të ardhura dhe në zhvillimin ekonomik ndërmjet rajoneve. Kështu kemi transfertat në para nga rajone me nivel të lartë të ardhurash dhe kapacite taksimi deri tek ato me nivele të ulta. Sistemi i transfertës ka pasur zhvillim në kohë në dy drejtime kryesore: në shpërndarjen vertikale të të ardhurave nga qeveria qendrore tek ajo lokale, dhe në alokimin horizontal në formën e transfertave ndërmjet përfituesve.

*Barazimi vertikal*, adreson përputhjen dhe përshtatjen e të ardhurave me shpenzimet në nivel lokal. Balanca vertikale është një mjet e balancimit të përgjegjësive të shpenzimeve me të ardhurat të nën-niveleve qeveritare. Barazimi vertikal mund të arrihet në Bullgari, duke rritur të ardhurat lokale dhe transfertat e granteve nga niveli qendror tek ai lokal, sepse qeveritë lokale nuk kanë kapacitetin për të siguruar një nivel të përshtatshëm të së mirës dhe shërbimit publik dhe pritshmërisë së tyre për përfitimet.

### **9.7.1 Llojet e trajtimit vertikal**

Subvencionet e shpërndara në nivel nën qeveritar përcaktojnë nivelin për të cilën transfertat sigurojnë balancim vertikal. Ato llogariten në mënyra të ndryshme; si përqindje të të ardhurave qeveritare, në bazë ad-hoc, dhe nëpërmjet metodologjisë së taksës së transferueshme.

**Taksa e ndashme.** Ky është një sistem për të cilën qeveria qendrore përcakton shpërndarjen e kësaj lloje takse tek nivelet lokale të qeverisjes. Qeveritë vendore marrin këtë përqindje fikse nga taksa kombëtare të veçanta (qeveritë lokale dhe ajo qendrore ndajnë me njëra tjetrën taksën e të ardhurave të korporatave dhe atë të ardhurave personale). Taksat e ndashme janë të ndjeshme ndaj rritjes ekonomike dhe normës së prodhimit të përgjithshëm. Kjo përjashtë përgjithësisht ul autonominë lokale në sensin se çfarë pjese të ardhurash i janë dhënë për t'u shpenzuar. Kjo gjithsesi, nuk ndikon në fuqinë për të ndryshuar sasinë e të ardhurave të marra nga kjo lloje takse. Qeveritë e mira nga pikëpamja e parave zotërojnë baza taksash shumë stabilë dhe një administrim të mbledhjes së taksave shumë të mirë. Në Bullgari përfshirja e taksës së ndashme së bashku me një administrim takse jo eficient sjell një hendek në kapacitetet e taksimit ndërmjet rajoneve të pasura dhe atyre të varfra.

**Subvencionet Ad-Hoc.** Kjo është një përjasje më e centralizuar, që bie në kontradiktë me menaxhimin e decentralizimit fiskal dhe që bazohet në kontrollin qeveritar të buxheteve nën-qeveritare. Gjatë viteve të fundit subvencionet ad-hoc ishin tipike për të mbuluar hendekun në buxhetet e qeverive vendore. Kjo rrugë nuk është transparente dhe mund të ketë edhe përdorime për qëllime politike. Kjo gjë krijon pasiguri në të ardhura dhe ul kapacitetin e qeverive lokale për kontrollin e shpërndarjes së shpenzimeve. Avantazhi i kësaj përjasjeje është, sepse lejohet fleksibiliteti në rast deficieti dhe në rast të një politike fiskale të shtrënguar. Ana tjetër e saj është problemi i transparencës dhe pamundësia për të parashikuar flukset hyrëse të parave në nivel lokal.

Decentralimi fiskal në Bullgari kërkon që të gjitha bashkitë të kenë fuqi në rritjen e të ardhurave në mënyrë që të financojnë vendimet lokale lidhur me sigurimin e llojeve të shërbimeve, dhe në rritjen e mirëqënies ekonomike dhe sociale. Dizavantazhi është aspekti subjektiv i përcaktimit të mundësisë së të ardhurave për qeveritë lokale dhe nevojave të tyre reale. Qeveritë lokale përballen me kufizime buxhetore duke qëne se shumica e fondeve vijnë nga Ministria e Financave dhe ku përgjithësisht përcaktojnë nivele të ulta shërbimesh publike.

Shpërndarja e subvencioneve bazohet në një formulë të veçantë të përmendur në Aktin i Buxhetit të Shtetit. Barazimi lidhet me formulën e përdorur për të alokuar fonde nga qeveria lokale. Ideja e formulës është përfshirja e disa kriterëve objektivë që reflektojnë vendosmërinë e qeverisjes lokale. Transfertat fiskale dhe të ardhurat e veta varen edhe nga kufizimet e buxhetit. Subvencionet janë pjesa kryesore e të ardhurave, dhe qëllimi i tyre është barazimi i diferencave ndërmjet bashkive. Qeveritë lokale përfitojnë subvencione të përgjithshme në shpenzime paraprakisht të përcaktuara.

Bullgaria, si edhe vendet e tjera, kanë implementuar parimet e varësisë si një rrugë për të siguruar suport financiar për qeveritë lokale. Ministria e Financës përcakton sasinë e subvencionit për çdo bashki (duke përdorur metodologjinë përkatëse), dhe ku kjo sasi më vonë duhet aprovuar nga Parlamenti, se bashku me Aktin e Buxhetit të Shtetit. Formula e alokimit të subvencionit të përgjithshëm midis bashkive është disi më e komplikuar, duke bërë të pamundur parashikimin e të ardhurave. Probleme të tilla që kanë ndodhur në sistemin e barazimit fiskal janë rezultat i ndryshimeve të vazhdueshme të formulës. Këto kriterë nuk janë mjaftueshëm realë për alokimin e subvencioneve. Që në prezantimin e saj, në vitin 1993, formula ka ndryshuar çdo vit, duke u bërë gjithnjë e më shumë komplekse. Gjatë viteve të fundit, përqindja e grantit të alokuar nën kriterë objektivë ishte relativisht e lartë dhe varioje nga 35 në 40 përqind. Numri i kriterëve objektivë është rritur nga 5 në 27, në përpjekje për të reflektuar të gjitha nevojat për shpenzime, të qeverisjes lokale. Numri i treguesve ka ndryshuar në mënyrë graduale: kështu në vitin 1998-27, në vitin 1999-23, në vitin 2000-27, e në vitin 2001-15. Ndryshimet në tregues nuk lejojnë prognoza në sasinë e transferuar. Ekzistojnë raste të rralla kur injorohen kriteret si pasojë e ndërhyrjes së kryebashkiakëve ose politikanëve. Kriteret objektivë janë tregues sasiore që reflektojnë nevojat për të ardhura në sektorin publik. Metodologjia nuk u pranua nga qeveritë lokale për shkak të ndryshimeve në

numrin e kriterve. Formula e grantit ishte e pamjaftueshme krahasuar kjo me transparencën, fleksibilitetin dhe parimet e marrëdhënieve ndërqeveritare.

*Metodologjia e llogaritjes përfshin komponentët e mëposhtëm:*

- A/ Subvencioni bazë (si përqindje e subvencionit të vitit të kaluar). Qëllimi këtu është pasja e një subvencioni bazë më pak se vitin e kaluar. Fondet e veta nga buxheti sipas mandatit mund të llogariten si shumë e buxheteve të mandatuara (paga, pagesat për sigurime shoqëore) dhe asistencës sociale dhe kështu zbresim sasinë e të ardhurave tona të pritshme (jo taksat mbi të ardhurat dhe gjokat);
- B/ Subvencion bazuar në tregues objektiv- numri i nxënësve, banorëve, sipërfaqes, numri pacientëve për spital, numri i personave që marrin asistencë sociale dhe numri i qëndrave kulturore. Këto subvencione formulohen si më poshtë: diferenca ndërmjet vlerës reale dhe koeficientit të të ardhurave marxhinale shumëzohet me numrin e popullsisë që fitojnë më pak se 50 përqind e të ardhurave mesatare;
- C/ Subvencionet target formohen sipas prioriteteve në kontekstin e zhvillimit të qeverisë lokale dhe asistencës sociale;
- D/ Subvencioni kapital alokohet për implementim e projekteve për investime kapitale.

Këto janë subvencione të drejtuara tek shpenzimet kapitale të projektuara për qëllime të veçanta. Ato, alokohen nga buxheti i Republikës, për implementim në programet investuese të qeverisë, zhvillimin e infrastrukturës dhe implementimin e programeve rajonale për qëllime të caktuara.

Llogaritja e subvencione është e paqartë, variablat dhe vlerat e tyre në model përcaktohen në mënyrë subjektive. Subvencionet shpërndahen sipas një formule që nuk favorizon autonominë lokale dhe nuk krijon iniciativa për të ardhurat e veta dhe akumulimin e kapitalit. Në mënyrë ideale, të ardhurat totale të bashkive duhet të përputhen me shpenzimet totale. Gjithsesi, të ardhurat e bashkive janë përgjithësisht më të pakta se shpenzimet e tyre.

Mekanizmi i formulës së shpërndarjes ul mungesat në të ardhura dhe pabarazinë. Analizimi i rrugës së formulës tregon që bashkitë me të ardhura të ulta për frymë marrin subvencione të larta. Formula, nuk reflekton të gjitha detyrimet të deleguara tek bashkitë nga disa linja të ministrisë. Për më tepër që çdo vit kërkohen ndryshime nga ana e formulës dhe kjo gjë është në kontradikte me parimet e decentralizimit. Sistemi i Transfertës ndërqeveritare në Bullgari është jotransparente dhe subjektive ndaj interesave politike, që sjell pasiguri për qeveritë vendore.

*Barazimi horizontal* rregullon imbalancat fiskale ndërmjet rajoneve dhe qeverive lokale. Ndryshimet fiskale horizontale qëndrojnë për efekt të kapaciteteve të ndryshme, taskimit të ndryshëm dhe nivelit të ndryshëm të të ardhurave. Taksat në Bullgari, që janë të deleguar në mënyrë të arsyeshme tek qeveritë vendore, nuk janë të mjaftueshme për ofrimin e një shërbimi apo të mire publike dhe kështu rezultojnë në ndryshime fiskale horizontale. Qeveritë lokale të një kapaciteti të lartë fiskal dhe me një nivel të lartë të ardhurash, kanë mundësi të marrin nivel të ardhurash të larta nga taksat. Në këtë mënyrë janë në gjendje të ofrojnë nivelin përkatës të së mirës apo shërbimit publik, më mirë se bashkitë e vogla dhe me nivel të ulët të ardhurash. Praktika e aplikuar për alokim është

një rrugë joeficiente për arritjen e barazimit horizontal ndërmjet njësive të qeverisjes vendore.

### **9.8 Mbikëqyrja dhe Auditimi Financiar**

Mbikëqyrja përfshin aktivitete vlerësimi dhe mundësi përshatjeje me legjislacionin dhe objektiva të veçanta buxhetore. Bashkitë i bashkëngjisin buxhetin Ministrisë së Financave për ta miratuar ose për të kryer adaptime. Ministria e Financës, së bashku me Aktin e Kontrollit të Brendshëm Financiar, delegon përgjegjësi për kontrollin lokal dhe buxhetin e bashkive. Ekzistojnë shumë nivele kontrolli: në nivel lokal, ku departamenti i financës monitoron mënyrën e shpenzimit të të ardhurave dhe lidhjen e tyre me shpërndarjen e përgjegjësive (shpërndarjen e shpenzimeve); në nivel kombëtar ku monitorimi bëhet nga Departamenti i Buxheteve të Bashkive në Ministrinë e Financave, etj. Objektivi kryesor i Departamentit Financiar Lokal, është të mbikëqyrë në mënyrë strikte flukset e parave dhe të bëjë transparent alokimin e fondeve në nivel lokal.

Këshilli Bashkiak, adapton raportin raportin vjetor të implementimit të buxhetit dhe bilancin e shpenzimeve dhe të ardhurave. Kryebashkiaku së bashku me specialistët e departamentit financiar, monitorojnë procesin e krijimit dhe implementimit të buxhetit. Bashkitë, janë të detyruara të paraqesin një raport tre mujor shpenzimesh dhe të ardhurash tek Ministria e Financës. Instituti Kombëtar i Auditimit, monitoron dhe kontrollon implementimin e buxhetit dhe bashkëngjit një raport final auditi tek Ministria e Financës.

Bashkitë kanë fuqi të kufizuara përsa i takon planifikimit të buxhetit. Ministria e Financës, përcakton të ardhurat e bashkisë, bazuar në vlerësimin e administratës qendrore të taksimit. Zyra e Auditit, kontrollon performancën e qeverisë lokale në alokimin e shpenzimeve dhe në përdorimin e transfertave grant. Instituti përcakton gjithashtu edhe penalitetet, në momentin që qeveria lokale nuk i përdor fondet sipas prioriteteve të sektorit publik. Kontrolli i performancës së qeverisë lokale, nga ana e Ministrisë së Financës, është relativisht i ulët, për shkak të problemit të sistemit të informacionit. Akti i Buxhetit të Shtetit dhe ai i Bashkive, kërkon një menaxhim financiar efektiv në nivel lokal. Proçedurat e kontrollit buxhetor, janë shpeshherë të pakuptueshme dhe jo të qarta, e shpeshherë auditi bëhet duke u bazuar në ligjet dhe aktet e ndryshme, në fuqi. Akti i Kontrollit të Brendshëm Financiar Shtetëror (neni 19), parashtron menaxhimin dhe kontrollin e sistemit financiar, në nivel lokal. Çdo bashki, është përgjegjëse për vendosjen dhe implementimin e rregullave, për një monitorim eficient të akumulimit të të ardhurave dhe shpenzimit të tyre nën procedurat e Aktit të Buxhetit Lokal. Kryebashkiaku, pranon rregullat e kontrollit financiar ndërsa, administratorët, janë përgjegjës për implementimin e këtij të fundit. Bashkitë e mëdha zotërojnë kapacitetin për të krijuar një sistem financiar modern.

Pengesë për një funksionim efektiv të sistemit financiar është, edhe problemi i informacionit, bazuar në produktet e informacionit të teknologjisë së lartë. Pavarësisht rolit të parëndësishëm të autoriteteve qendrore në sigurimin e produkteve, rritja e autonomisë lokale kërkon gjithashtu edhe forcimin e monitorimit të performancës fiskale dhe vlerësimin e shpërndarjes së shërbimeve apo të mirave publike. Monitorimi i mirë

nga ana e qeverisë qendrore, i jep rrugë edhe një autonomie lokale më të madhe në të ardhmen, nëse bashkitë tregojnë kapacitetin e mjaftueshëm për të menaxhuar përgjegjësitë mbi shpenzimet (dhe të ardhurat).

### **9.9 Konkluzione dhe Rekomandime**

Kufizimet Buxhetore nën regjimin e monedhës vendase, reformat strukturore të vazhdueshme dhe vazhdimësia e procesit të decentralizimit, bëri që qeveritë lokale në Bullgari, të kalonin probleme të ndryshme lidhur me shpërndarjen e përgjegjësive dhe kufizimit të fluksit të të ardhurave.

Statusi financiar jofavorizues i bashkive në Bullgari, është pasojë e përpjekjeve centralizuese për të transferuar rishpërndarjen nga niveli qendror në atë lokal dhe kufizimet e ligjeve aktuale që nuk lejojnë qeveritë lokale të vendosin taksa apo pagesa të tjera. Në përgjithësi, bashkitë, nuk kanë liri në përcaktimin e të ardhurave të tyre dhe në politikën e tyre të shpenzimeve. Fuqia e tyre është e limituar nga legjislacioni ekzistues dhe përpjekjet centralizuese në shpërndarjen financiare nga ana e Ministrisë së Financave drejt bashkive. Aktualisht, bashkitë nuk kanë autonominë e taksave. Bazuar në Aktin e Taksave dhe Pagesave Lokale, bashkitë, kanë fuqi të kufizuar në vendosjen e bazës së taksës ashtu edhe të normës së taksës. Shpërndarja e varësisë drejt qeverive lokale, varet nga vendimet e marra nga qeveria qendrore në Bullgari. Bashkitë, gjithashtu, kanë fuqi të pakta në planifikimin e të ardhurave në buxhetin e tyre. Të gjitha taksat, duke përfshirë taksat lokale, mbliidhen nga administrata e taskave dhe transferohen më pas tek bashkitë. Dizavantazhi i kësaj rruge, është mungesa e nxitjeve për përmirësimin e mbledhjes së taksës dhe rritja e transparencës për të gjithë procesin.

Në këtë mënyrë, jo vetëm që vërtetohet sasia e mbështetjes nga Ministria e Financave por, edhe të ardhurat nga taksat të planifikuara sërish nga Ministria. Të tilla veprime inkurajojnë problemet në disiplinën e buxhetit dhe në të njëjtën kohë nuk përmirësojnë përdorimet e përfitimeve të burimeve të buxhetit. Alokime të tjera shpesh të granteve dhe huave pa interes, ad-hoc, për bashkitë bien në kontradiktë me kufizimet e rrepta buxhetore. Të gjitha këto kufizime përbëjnë arsyen e besueshmërisë së pakët për bashkitë. Arsyeja kryesore e deficitive buxhetore, është sepse bashkive iu jepen më shumë përgjegjësi seç në të vërtetë janë në gjendje të përballojnë, me të ardhurat në dispozicion të pushteti lokal. Në mënyrë që të arrihet një balancë ndërmjet shpenzimeve dhe të ardhurave, Ministria e Financave, alokon grante shpesh dhe hua pa normë interesi për bashkitë. Përqasja aktuale mbi transfertat tek pushteti lokal, paraqet shumë kufizime në politikën e shpenzimeve dhe për më tepër nuk presupozon detyrimisht rritje të cilësisë së shërbimit të ofruar publikisht. Bashkitë, mund të sigurojnë një ofrim eficient të një shërbimi apo të mire, por nëse ato përcaktojnë edhe nivelin e taksës. Krahasuar me vende të tjera të rajonit, qeveria lokale në Bullgari ka më pak autoritet për të rregulluar të ardhurat e veta.

Si përfundim, përmirësimi dhe forcimi i mëtejshëm i transfertave ndërqeveritare kërkon:

- përcaktim të qartë të përgjegjësive të shpenzimeve edhe të ardhurave-kompetencat e shërbimeve publike dhe të autoritetit në rritjen e të ardhurave-për çdo nivel qeverisës;



- zhvillimin e sistemit fiskal ndërqeveritar duke sjellë një balancë të përgjithshme ndërmjet shpenzimeve dhe të ardhurave për çdo nivel qeverisës;
- prezantimin e barazisë horizontale;
- varësinë e taksimit, kështu që qeveria lokale ka më shumë fuqi në përcaktimin e taksave lokale dhe bazën e taksës, nën kontekstin e decentralizimit fiskal;
- rritjen e fuqisë për qeveritë lokale në shpërndarjen e të ardhurave, gjë që do të ndikojë pozitivisht në kontabilitetin e qeverisjes lokale.

Decentralizimi fiskal, është një proces që përfshin aftësinë në rritjen e të ardhurave dhe delegimin e përgjegjësi, përsa i takon sigurimit efektiv të shërbimeve publike. Kjo gjë shpjegon edhe pse bashkitë duhet të kenë burimet e tyre vetjake në mënyrë që të sigurojnë kapacitetin e nevojshëm, për të përmbushur përgjegjësitë që u janë deleguar.

### Literatura

- Bahl, R., Vertical and Horizontal Equalisation”, “Intergovernmental Transfers in Developing Countries in Transition: Principles and Practice”
- Ebel, R. D., (1999) *On the Measurement the Impact of Fiscal Decentralisation*, – Washington, D.C., World Bank
- Faguet, J. –P., (1997) *Decentralisation and Local Government Performance*, London: London Economics School, mimeo.
- Kimbal, J., (2000) *The Transfer of the Power, Decentralisation in Central and Eastern Europe*, Budapest, LGI and Public Service Reform.
- Report on Fiscal Decentralisation – Local Government Initiative –Sofi a USAID State Budget Act., 2001
- Tanzi, V., (2000) *Policies, Institutions and the Dark Side Economy*, Northampton: Edward Elgar
- The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations” – by Jorge Martinez World Bank Institute [www.worldbank.org/decentralisation](http://www.worldbank.org/decentralisation).
- Urban Institute –USA, LGI-Sofi a, USAID “Bulgaria– Municipal Finance Reform Strategy” – 1997

**Tabela 1** Rajonet e planifikuara, qarqet dhe bashkitë në Bullgari

Rajonet e planifikuara	% e territorit	% e popullsisë	Numri i qarqeve	Numri i bashkive
Veri- Perëndim	9.6	7.1%	3	33
Veri-Qëndër	16.2	15	5	40
Veri-Lindje	18	16.4	6	49
Jug-Lindje	13.2	10.1	3	22
Jug-Qëndër	24.8	25.3	6	66
Jug-Perëndim	18.3	26.2	5	52
Bullgaria	100	100	28	262

**Tabela 2** Përqindja e të ardhurave lokale si përqindje e të ardhurave shtetërore

Të ardhurat	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Te ardh. nga taksa	73.8	55.6	47.84	35	45	47	53.7	54.5	46.7	45.2
Te ardh transferueshme	62.0	44.4	46.6	34.6	35.6	48.4	55.1	46.5	41.7	39.5
Grantet	26	37.9	45.2	46.7	42.7	33.8	34.3	38.3	39.6	42.6
Te ardh nga kapitali	n.a	n.a	1.1	1.4	1.4	1.1	1.6	1	1	1.2
Te ardh jo-tatimore	1.9	6.1	6.1	8.5	13.0	11.4	6.3	6	12.3	11.9
Taksa e pronësisë	1.3	1.2	2.3	3.5	3.2	3.7	1.6	7.7	4.8	4.5
Pagesa	1.3	2.4	3.8	6.2	6.1	7.1	4.2	8.6	8.5	8.2

**Tabela 3** Përqindja e Shpenzimeve Lokale në buxhetin lokal

Shpenzimet	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Shp përgjithshem publike	3.3	2.6	4.7	4.7	5.3	6.1	6.8	6.9	7.1	7.4
Edukimi	32.8	32.5	35	32.4	32.9	31.4	32.8	29.1	30.4	30.98
Kujdesi shëndetsor	27.8	29.4	33.4	30.86	30.50	29.17	31.6	27.7	25.5	20.4
Kultura	2.82	2.3	2.8	2.8	3.1	2.8	2.9	3.3	3.5	2.7
Mirëqënia sociale	7.1	8.1	10.45	9.6	9.3	8.6	8.9	9.1	12.8	15.5
Shërbime komunale	16.7	17.4	9.5	16.6	16.8	15.9	12.9	14.3	15.2	14.7
Admin lokal	4.2	3.8	3.2	2.0	2.4	6.0	5.8	6.1	6.5	7.2

**Tabela 4** Përbërja e burimeve të të adhurave

<b>Taksat e veta</b>	Baza e taksës janë nën kontrollin e shtetit. Ato përcaktohen nga legjislacioni i ministrisë së Financës (përveç taksës për mbledhjen e plehrave dhe pagesave administrative).
<b>Të ardh jo nga taksa</b>	Pagesa dhe tarifa, që qeveria lokale përcakton bazën dhe sigurimin e metodologjisë për llogaritjet e tyre.
<b>Taksa e ndashme</b>	Legjislacioni vendos në mënyrë fikse përqindjen e të ardhurave të alokuara nga taksat për nivelet vendore. Kjo përfaqëse është e centralizuar dhe jo shumë e rëndësishme për konceptet e tregut të lirë.
<b>Subvencione</b>	Qeveria qendrore vendos masën e subvencionit mbi bazën e formulës- kriteret objektiv për shpërndarje
<b>Grante specifike-grante kapitali</b>	Ministria e Financës, në varësi edhe të prioriteteve specifikon programet e infrastrukturës dhe kapitalit dhe kështu edhe madhësinë absolute të grantit.

# 10. Grantet e Transferueshme dhe Mbikëqyrja Financiare në Rumani: Fokus mbi Reformat Kryesore të Prezantuara nga Ligji i Financave Publike

Clare Romanik\* dhe Francis Conway\*\*

## 10.1 Hyrje

### 10.1.1 Vështrim mbi sistemin e qeverisjes lokale.

Struktura bazë e qeverisjes lokale në Rumani, përcaktohet nga Kushtetuta, nën të cilën administrimi publik lokal duhet të kryhet “...në njësitë territoriale administrative ... bazuar në parimet e autonomisë lokale dhe decentralizimin e shërbimeve publike”<sup>1</sup>. Çdo njësi administrative, është e organizuar si një person ligjor dhe ka të gjithë të drejtat, detyrimet dhe funksionet e përcaktuara nga ligjet e Rumanisë. Dy nivelet e qeverisë lokale në Rumani, janë Këshilli i Qarkut dhe Këshilli Lokal, me dividente në bashkitë, qytetet dhe komunat. Nuk ekziston një marrëdhënie hierarkike reale, ose e prezumuar ndërmjet dy niveleve të qeverisjes lokale. Bashkia e Bukureshtit, ka një status dhe funksion të veçantë si nga këndvështrimi i bashkisë, ashtu edhe ai i qytetit.

**Tabela 1, Struktura dhe Popullsia e Administimit të Qeverisë Lokale**

	Numri	% ndaj totalit	Popullsia (milion)	% ndaj totalit	Popullsia Mesatare (mijë)
Këshilli i qytetit	41	-	22.5	-	549.6
Të gjithë Këshillat	2951	100	22.5	-	7.6
Bukureshti	1	-	2.0	9	2027.5
Bashkitë	83	3	8.0	36	96.8
Qytetet	179	6	2.3	10	13.0
Komunat	2688	91	10.2	45	3.7

Njësitë e qeverisjeve lokale në Rumani, bashkitë, qytetet dhe komunat, performojnë si në anën legjislative dhe ekzekutive, ku funksioni legjislativ përmbushet nga këshilli lokal, në të cilën anëtarët zgjidhen për një mandat katër vjeçar nëpërmjet zgjedhjes nga populli. Në momentin pas zgjedhjes, këshilli zgjedh kryetarin me anë të votimit mazhoritar dhe mblidhet një herë në muaj.

Operacionet e qeverisë lokale, kryhen nga kryetari i bashkisë dhe nënkryetari. Kryetari i bashkisë zgjidhet, siç thamë më sipër, me anë të votave mazhoritare të këshillit. Kryetari, i shërben qeverisë lokale si një oficer ekzekutiv dhe është përgjegjës tek këshilli lokal për operacionet efiçente të qeverisë lokale.

Në nivel qarku, pjestarët e qarkut zgjidhen gjithashtu për katër vjet dhe nëpërmjet zgjedhjeve të popullit. Këshilli i qarkut, takohet për mbledhje të zakonshme dy herë në muaj. Kryetari i qarkut, është përgjegjës dhe një ekzekutues i vendimeve në nivel qarku.

\* Urban Institute, Washington, DC.,USA

\*\* Urban Institute, Washington, DC.,USA

<sup>1</sup> Kap.V Seksioni 2, dhe neni 119, Kushtetuta e Rumanisë (1991)

Autoriteti i dhënë qarkut dhe kryetarit të saj, jepen për të përmbushur mandatin ligjor dhe për të zbatuar operacionet ditë pas dite.<sup>1</sup>

### 10.1.2 Zhvillimi Aktual Politik dhe Ekonomik

Pas tre viteve të një rritje ekonomike negative, ekonomia rumune rifilloi rritjen në vitin 2000 dhe projektohet të vazhdojë këtë rritje edhe në vitin 2001. Rigjenerimi aktual ekonomik, mund t'i atribuohet qeverisë së mëparshme të koalicionit të qendrës së djathtë, Kuvendit Demokratik të Rumanisë (CDR). Në mes të vitit 1999, filluan reforma serioze makroekonomike, që ndihmuan në stabilizimin e ekonomisë në fund të vitit 2000. Gjithsesi, ishte tepër vonë për CDR për tu shpërblyer sërish në Nëntorin e vitit 2000. CDR, nuk mori votat e mjaftueshme për të marrë më shumë se gjysmën e vendeve në parlament. Ndërkohë, fitoi një qeveri e qendrës së majtë, minoritare, e quajtur Partia e Demokracisë Sociale (PDSR), e cila vendosi menjëherë rregulla të reja. Pavarsisht kritikave të politikave të CDR gjatë fushatës elektorale, PDSR premtoi të vazhdojë politikat e saj për Integrimin Europian dhe që aspirojnë të mbështesin stabilizimin dhe reformat të mbështetura edhe nga organizata ndërkombëtare financiare.<sup>2</sup>

Një pjesë e mirë e popullsisë, mendon se organizatat financiare ndërkombëtare hartojnë politikën ekonomike të qarkut. Ky, është rezultat i kushteve të mirë përcaktuara dhe strikte, të vendosura për Qeverinë Rumune nga ana e FMN-së, Bankës Botërore dhe Bashkimit Europian, në arritjen e stabilitetit makroekonomik dhe reformave ekonomike, për të cilën qeveria, nuk dëshironte të ishte përgjegjëse për pasojat e ashpra të këtyre politikave. (Stolojan, 1999).

Përkeqësimi i ekonomisë rumune dhe masat e marra në drejtim të implikimeve fiskale, kanë pasur një efekt të madh në financat lokale. Ky përkeqësim, uli bazën e taksave, që me sa duket rriti edhe përqindjen e evazionit fiskal. Të ardhurat e ulta tatimore dhe jotatimore, në lidhje me nevojat e mbajtjes së një deficiti buxhetor të ulët, detyroi politikëbërësit të ulnin shpenzimet në mënyrë drastike, si në momentin e hartimit të buxhetit ashtu edhe në momentin e korrigjimeve të tij. Ulja e shpenzimeve kishte një efekt negativ në investimet publike dhe në shpenzimet korrente. Buxheti i tendosur shpjegoi në të njëjtën kohë edhe ngurimin e politikëbërësve në sigurimin e më shumë burimeve për autoritete lokale.

### 10.2 Struktura Ligjore e Qeverisjes Lokale

Seti i ligjeve të poshtëpërmendura përcakton funksionet e qeverisjes lokale dhe financat: Kushtetuta e Romanisë (1991)

Ligji mbi Administrimin Publik, lokal (1991 dhe amendament në 2001);

Ligji mbi Financat Publike, Lokale (1998 dhe amendament në 2001);

Ligji vjetor i buxhetit shtetit;

<sup>1</sup> Shih ligjin mbi administrimin publik lokal No.69, 26 Nëntor 1997 dhe amendamentin No 24/96 dhe M. Belcher, (1997) "Romania Municipal Creditworthiness and Local Government Decentralisation", Washington, DC: Urban Institute Project 06610-804

<sup>2</sup> Political News and Forecast. Bucharest, Romania: Romanian Academic Society and the Center for Urban Sociology (November 2000).

Ligji mbi Taksat dhe Tarifatat lokale (1994 dhe amendament në 1997 dhe 1998);  
 Ligji mbi pronën publike dhe regjimi ligjor (1998);  
 Ligji mbi Konçesionet (1998);  
 Ligji mbi Shërbimet Publike, Lokale (2001);  
 Ligji i Transformimeve të autonomisë (1997);  
 Ligji mbi zhvillimin Rajonal (1998);  
 Ligji mbi përcaktimin e të ardhurave në sistemin buxhetor dhe pagat e stafit zyrtar (1998).

Tabela 2, Trendi në Ekonomi i Financave Publike- 1996 deri në 2001

	1997	1998	1999	2000	2001*
<b>Treguesit Makroekonomik</b>					
<b>GDP Reale (ndryshimi vjetor)</b>	-6.1	-5.4	-3.2	1.6	4.5
<b>Balanca Fiskale (% GDP)</b>	-5.3	-5.5	-3.8	-4.0	-3.5
<b>Norma e Papunësisë</b>	8.9	10.4	11.8	10.5	8.6
<b>Treguesit Fiskal (%)</b>					
<b>Shpenzime qëndrore/GDP</b>	20.9	21.1	20.5	19.2	N/A
<b>Shpenzime lokale/GDP</b>	4.1	3.6	4.1	4.2	
<b>Shp.Lokale/Shp qëndrore</b>	12.1	10.2	11.4	11.7	
<b>Shp.Lokale/Shp. të përgjithsh</b>	19.6	17.2	20.2	22.0	
<b>Transferta fiskale/GDP</b>	3.3	2.7	0.9	0.8	
<b>Transferrat lokale/shp qëndror</b>	15.9	13.0	4.2	4.3	

*Burimi:* Tabelë e pregatitur për këtë raport. Të dhënat në PBB, balancën fiskale dhe papunësinë nga FMN. (Deklaratë e shtypit n:01/43 datës 31 tetor 2001. Përqindjet e shpenzimeve publike të përlogaritura këtu janë marrë nga Ministria e Financave të Rumanisë.

Shënim:

- Bazuar në vlerësuesit e FMN-së për programin e aprovuar të Rumanisë.
- Përfaqëson balancën totale të qeverisë në përgjithësi
- Transferrat nuk përfshijnë përqindjen e të ardhurave që u prezantua edhe me ligjin e Financave Lokale Publike në 1999.

Deri në vitin 1998, financat lokale ishin në varësi të procesit të buxhetit kombëtar. Tre reformat kyçe legjislative, në mënyrë dramatike ndryshuan natyrën dhe strukturën e financave të qeverisë lokale. Ligji i Financave Publike, Lokale<sup>3</sup> i miratuar në vitin 1998, vendosi financat lokale dhe procesin e buxhetit vendor, në një status të barabartë me ato të qeverisë kombëtare. Ky ligj, shfuqizon dhe zëvendëson Kapitullin III të Ligjit të Financave Publike që kishte shoqëruar procesin e kaluar të buxhetit vendor. Ai, përcakton strukturën e të ardhurave dhe të shpenzimeve lokale, përforcon, kontrollin lokal mbi buxhetin dhe sqaron e thjeshton rregullat e qeverisjes lokale për aksesin në tregun e kredisë. Amandamentet e Ligjit për Taksat dhe Tarifatat vendore, të autorizuara në vitin

<sup>3</sup> Ligji mbi Financat Publike Lokale No. 189 of 1998.

1997 dhe të përhapura më së shumti në vitin 1998, kanë efekte për sa i takon kontrollit dhe autorizimit të qeverive vendore për të administruar të ardhurat e tyre vetjake. Ligji mbi pronën publike, i miratuar gjithashtu në vitin 1998, krijoi bazat për pronësinë e qeverisë lokale të shoqëruar me pronësinë sipas funksioneve.

### **10.3 Marrëdhëniet Financiare Ndër-Qeveritare**

#### **10.3.1 Përcaktimi i Përgjegjësive**

Përcaktimi i përgjegjësive, është përgjithësisht i bazuar në parimin e korrespondencës dhe të përgjegjësisë së nivelit bazë të qeverisjes vendore (komuna, qytetet dhe komunat), që ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga ato të qarqeve. Qarqet, në përgjithësi, janë përgjegjës për mbrojtjen e fëmijëve dhe kujdesin e personave handikap, për shërbimet publike në rang qarku, për rrugët e qarkut, si dhe për institucionet kulturore të qarkut (muze, biblioteka, etj). Komunat dhe qytetet merren me ofrimin e shërbimeve më direkte (transporti urban, kanalizimet, shërbimet komunale); mirëmbajtja e rrugëve, trotualet, parqet, sipërfaqeve të gjelbra, dhe janë përgjegjës për arsimin, ndihmat e tjera sociale (të tilla si transfertat), shërbimet kulturore dhe sportive lokale, zhvillimet ekonomike, lokale dhe tregjet.

Gjatë periudhës 1991-2000, ka pasur ndryshime të mëdha në nivel shpenzimesh të shumicës së gjashtë fushave kryesore funksionale: administratës lokale; arsimin; shëndetësisë, punës sociale dhe strehimit; transportit dhe komunikimit. (Shih Tabela 1.2: Shpenzimet Lokale sipas funksionit në Shtojcën I.) Këto ndryshime janë ose një rezultat i drejtpërdrejtë i politikës kombëtare, ose një impakt indirekt i këtyre ndryshimeve. Duke filluar nga viti 1993, qeverive lokale ju është dhënë përgjegjësia e shpenzimeve mbi kujdesin shëndetësor – që zuri 12-15 përqind të buxhetit - por kjo përgjegjësi (dhe shpenzimet shoqëruese) përfundoi në vitin 1998 me prezantimin e një sistemi të ri të sigurimit shëndetësor. Ndërkohë, përgjegjësia mbi arsimin ju delegua nivelit lokal në vitin 1995. Edukimi zinte 10 deri 11 përqind të shpenzimeve totale në periudhën 1995-1997, por tani kjo përqindje ka rënë në rreth 8-9 përqind, për shkak shtimit të funksioneve të tjera. Si rezultat i përgjegjësive të reja dhe gjithmonë në ndryshim në fusha të tjera, aftësia e qeverive lokale për të shpenzuar në punët publike dhe transportin, ka ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme gjatë kësaj periudhe. Ndryshueshmëria në nivelet e shpenzimit të zonave kyçe, funksionale reflekton faktin që sistemi aktual vuan nga një mospërcaktim i qartë i përgjegjësive mbi shpenzimet lokale. Edhe pse, Ligji mbi Administrimin Publik Lokal liston "detyrat" e qeverisjes vendore, ka edhe detyra që nuk janë përgjegjësi funksionale. Përgjegjësitë funksionale (shërbimet e ofruara nga njësitë e vet-qeverisjes lokale) janë në fakt të përcaktuara çdo vit, nëpërmjet një shtojce të ligjit për buxhetin vjetor. Ky përcaktim dhe modifikimi vjetor i përgjegjësive mbi shpenzimet lokale reflekton mungesën e një konsensusi të përgjithshëm ose "vizioni" të rolit të pushtetit lokal në Rumani.

#### **10.3.2 Financimi i Qeverisjeve Lokale nëpërmjet Burimeve Lokale**

Me implementimin e legjisllacionit të ri, ose të ndryshuar, mbi financat lokale në vitin 1999, të ardhurat nga burimet vendore, janë bërë gjithnjë e më të rëndësishme, në strukturën e përgjithshme të burimeve të financimit të qeverisjes lokale. (Shih Tabela

I.1:Të ardhurat Lokale sipas Burimit në Shtojcën I). Ligji për Financat Publike Lokale, i miratuar në vitin 1998 dhe implementuar në vitin buxhetor 1999, prezantoi pjesën e të ardhurave tatimore në Rumani dhe pati një ndikim të madh në strukturën e të ardhurave të qeverisjeve lokale. Sipas marrëveshjeve të reja, qarku dhe këshillat lokale, përfitojnë një pjesë të të ardhurave mbi taksave e mbledhura nga taksapaguesit në juridiskionin e zonës së tyre gjeografike. Amendamentet në Ligjin për Taksat dhe Tarifat Vendore autorizuar në vitin 1997 dhe 1998, zgjerouan kontrollin në masë të madhe mbi të ardhurat lokale dhe autorizuan këshillat lokale për të administruar vetë taksat e tyre. Zbatimi i këtyre ndryshimeve legjislative, gjithashtu rishpërndau të ardhurat në nivel të qeverisjeve lokale, rajoni dhe njesive individuale të qeverisjes lokale. (Romanik, 1999).

### **10.3.3 Taksat Lokale**

Një burim i madh i të ardhurave të mëparshme - taksave mbi të ardhurat jo-page (të ardhurat nga qiraja, honorareve, dhe të vetë-punësuarve) - është bërë tani pjesë e tatimit mbi të ardhurat dhe nuk janë më taksa lokale. Në kuadër të këtij procesi, këshillat lokale kanë rritur varësinë mbi taksat personale dhe ato të pronësisë së koorpatave. Tani ato përfaqësojnë mbi 80 përqind të të ardhurave totale nga taksat dhe tarifave lokale. Rritja në të ardhurat nga taksa e pronës, reflekton gjërësisht ndikimin e rivlerësimit të bazës tatimore në 270 përqind në vitin 1999, me anë të një amendamenti të Ligjit për Taksat dhe Tarifat Vendore. Gjithashtu i njëjti amendament autorizoi këshillin lokal, për rritjen e bazës tatimore sipas normës së rritjes vjetore të inflacionit. Kjo, është një dispozitë e rëndësishme që duhet të mbrojë këtë burim të rëndësishëm të të ardhurave nga efekti i inflacionit.

Taksat kryesore lokale në Rumani janë:

- Taksa mbi pronën personale (taksa mbi tokën dhe taksa e ndërtesës janë taksa të ndryshme );
- Taksa mbi pronën e korporatës (taksa mbi tokën e taksa e ndërtesës janë taksa të ndryshme);
- Taksa mbi automjetet personale;
- Taksa mbi automjetet e Koorpatës;
- Taksa e Resortit ose Turizmit..

### **10.3.4 Mbledhja dhe Administrimi i Taksave**

Të dy Ligjet e ndryshuara, Ligji për Taksat dhe Tarifat Vendore dhe Ligji mbi Financat Publike Lokale, kalojnë përgjegjësinë e administrimit të taksave lokale dhe pagesave, tek qeveritë lokale. Në fakt ishte planifikuar që ky proces të ishte i detyrueshëm që nga data 1 janar i vitit 1999. As qeveritë lokale dhe as Ministria e Financave, nuk ishin të përgatitura në mënyrë të përshtatshme për këtë gjë. Me kërkesën e të dyja palëve, ligjet u ndryshuan përsa i takon datës për konvertim të detyrueshëm, për në 1 janar të vitit 2000. Që atëherë, të gjitha juridiksionet lokale kanë marrë përsipër përgjegjësinë për administrimin e tatimeve dhe tarifave të tyre. Evidencat nga qytetet më të mëdha, sugjerojnë që ndryshimi ka sjellë një rritje të përgjithshme në mbledhjen e të ardhurave nga taksat dhe tarifave

lokale. Në fakt nuk ka informacion përse i takon ndikimit të ndryshimit mbi juridiksionet e vogla, në mënyrë të veçantë ato të zonave rurale.

### **10.3.5 Tarifat dhe Pagesat mbi përdorimin**

Ligji për Taksat dhe Tarifat Vendore, përcakton shumën që qeveritë lokale mund të vendosin për tarifa të caktuara lokale. Këtu, përfshihen pagesat për ndërtim dhe për reklama. Me anë të taksave lokale, qeveritë vendore mund të rregullojnë shumën e pagesës të përcaktuara në ligj çdo vit, për të pasqyruar kështu ndikimin e inflacionit. Përveç kësaj, tarifa të veçanta janë bërë gjithnjë e më të rëndësishme. Ligji për Financat Publike Lokale, ofron autoritet të gjerë tek qeveritë lokale për të miratuar tarifa të veçanta. Të ardhurat nga tarifa të tilla, mund të përdoren vetëm për të paguar shpenzime të veçanta. Për shembull, qeveria lokale mund të miratojë një tarifë për parkim në zonat qendrore të qytetit, si një burim i financimit për mirëmbajtjen dhe përmirësimin e atyre zonave. Çdo qeveri lokale, miraton tarifave të tilla të veçanta të cilat i konsideron të nevojshme, kështu që nuk ka asnjë listë unike për të tilla tarifa.

Pagesat mbi përdorimin, janë një burim i rëndësishëm për financimin e shpenzimeve lokale. Për shembull, shumat që paguajnë familjet për shërbimet themelore publike, të tilla si ujë ose ngrohje, mund të jetë shumë herë më e madhe se shumat që familjet i paguajnë qeverisë lokale në formë taksash dhe tarifash. Kjo shpjegon që vendimet e qeverisë lokale (subjekt i miratimit nga qeveria kombëtare) mbi pagesat për përdorimin për shërbimet publike bazë, mund të ketë një ndikim më të madh në buxhetin e një konsumatori tipik se sa në vetë vendimin mbi këto taksa dhe tarifa lokale. Pagesat mbi përdorimin, janë vlerësuar dhe mbledhur nga organizma buxhetore të jashtme. Këto organizma kanë menaxhimin e tyre, dhe veprojnë me buxhetin e tyre, por në të njëjtën kohë mbajnë llogari të veçantë nga ajo e pushtetit vendor. Qeverisja vendore, përcakton menaxherin, miraton buxhetin si dhe llogaritë financiare të organizimit.

Në një mënyrë më të thjeshtë, institucionet publike janë departamente jashtë buxhetit dhe operojnë mbi të njëjtat parime financiare si çdo departament tjetër. Shembuj tipikë të institucioneve publike janë muzetë lokal, bibliotekat apo të shkolla të specializuara. Shërbimet publike komunale, kanë përcaktimin e tyre ligjor, ato janë më të pavarura nga qeveria lokale dhe veprojnë mbi kushte tregtare.

### **10.3.6 Burimet të tjera Lokale Financimi**

Qeveritë lokale, sigurojnë financime për shpenzimet operative dhe kapitale edhe nga burime të tjera. Këtu përfshihen qiratë ose shitjet e pronave, si edhe ardhurat nga shitja e pronave të konfiskuara. Gjithashtu ato mund të marrin donacione nga burime lokale apo të jashtme. Ato, përfitojnë edhe një përqindje të fitimit të shërbimeve publike lokale. Kështu si efekt, këto përfitime janë si dividendët e paguar për aksionarët e një kompanie.

### **10.3.7 Diskutimet mbi Borxhin dhe Humarrjen**

Deri në miratimin të Ligjit të Financave Publike, Lokale, nuk ka pasur ndonjë rregull ose autorizim të veçantë për qeveritë lokale, për të marrë hua. Ky ligj, autorizon qeveritë lokale për të marrë hua në tregjet e kapitalit vendor me iniciativën e tyre, pa qënë nevoja e kërkesës për miratim nga qeveria kombëtare. I njëjti ligj tregon, gjithsesi, se çdo huamarrje lokale në tregjet kapitale ndërkombëtare, duhet të jetë e autorizuar nga një komision i posaçëm i kryesuar nga Ministria e Financave. Sipas Ligjit mbi Borxhin



Publik (Nr. 81/1999), kreditë e marra nga qeveritë lokale, janë pjesë e borxhit publik të Rumanisë, por nuk përfaqësojnë borxhet dhe përgjegjësitë e Qeverisë. Pagesa e borxhit duhet të sigurohet nga të ardhura të tjera nga ato që përfitohen nga përdorimi i huasë. Ligji mbi Financat Publike Lokale, vendos një kufi të lartë për detyrimet e borxhit lokal për këshillat e qarkut, të tillë që pagesat e shërbimit të borxhit të mos kalojnë 20 përqind të të ardhurave aktuale. Për qëllim të kufizimit të borxhit, ligji, përdor si bazë të ardhurash nga taksat dhe tarifatat lokale, taksat e ndërmjetme dhe burime të tjera për financimin e shpenzimeve operative.

Duke pasur parasysh gjendjen e dobët të sistemit bankar, inflacionin e lartë, dhe situatën ekonomike të përgjithshme në Rumani, opsioni huamarrjes nuk ka qenë gjerësisht i disponueshëm për qeveritë lokale. Huamarrja e brendshme konsiston kryesisht në kreditë financuese të Thesarit të Shtetit. Kreditë afatgjata, janë të përdorshme vetëm nga institucionet financiare ndërkombëtare, të tilla si BERZH, dhe nga disa banka të vendit. Shuma e përgjithshme e financimit nëpërmjet borxhit për nivelin lokal është ende e vogël.

#### **10.3.8 Procesi i buxhetit vendor**

Procesit i buxhetit vendor, fillon afërsisht në qershor ose korrik të vitit paraardhës, me një projekt buxhet, që përfshin të ardhurat e vlerësuara nga taksat dhe tarifatat lokale dhe të taksës së ndërmjetme, ashtu edhe një propozim shpenzime për vitin e ardhshëm. Buxheti individual i çdo njësie lokale, konsolidohet në nivel qarku me anë të një buxheti të unifikuar. Buxheti, më pas i dërgohet Ministrisë së Financave. Pasi shqyrtohen të gjitha buxhetet lokale dhe ato të qarqeve, Ministria, i përcakton çdo qarku dhe këshill lokal një kufi shpenzimesh, që ata të përdorin për të konkretizuar projekt buxhetin për vitin e ardhshëm. Nëse në fillim të vitit fiskal, buxheti i shtetit nuk është aprovuar ende, qeveritë lokale marrin autorizimin e Ministrisë së Financave për të shpenzuar çdo muaj një të dymbëdhjetën e shpenzimeve të tyre totale të vitit të kaluar.

Pas miratimit të buxhetit të shtetit, shpesh jo më vonë se muaji maji ose qershor i vitit fiskal (nga janari deri në dhjetor), çdo qeveri lokale mund të adaptojë buxhetin e saj vjetor. Së pari, ato duhet të përshtasin projekt-buxhetin në përputhje me rregullat e përcaktuara nga ligji aktual i Buxhetit të Shtetit. Në çdo vit që nga viti 1991, janë përfshirë ndryshimet në përgjegjësitë e shpenzimeve si për këshillat lokal ashtu edhe për ato të qarkut. Gjithashtu, ka variacione në vëllim dhe llojin e transfertave, të dyja të përgjithshme dhe dalluese. Përveç kësaj, këshillat lokale duhet të presin këshillat e qarqeve në mënyrë që të marrin prej të gjithë këtyre të fundit pjesën korresponduese të barazimit të granteve, përfituar nga këshillat e qarkut prej Buxhetit të Shtetit. Ky proces alokimi ka pasur rregulla të ndryshme në secilin prej 41 qarqeve. Praktika e zakonshme, përfshin disa kritere sasiore, por procesi është larg të qenit thjesht i bazuar në një formulë. Asnjë qark lokal, nuk e di me siguri shumën që do të marrë nga këshilli i qarkut. Procesi, përfshin në mënyrë tipike komunikimin e rëndësishëm individual ndërmjet këshillit lokal dhe këshillit të qarkut.

Procesi i buxhetit, është një pengesë e madhe ndaj çdo përpjekjeje nga ana e këshillit lokal dhe të qarkut për të menaxhuar financat e tyre, mbi një bazë të shëndoshë në

përputhje me nevojat dhe prioritetet lokale. Nuk ekzistojnë, kufizime të forta buxhetore që ti detyrojnë ata të marrin vendime të vështira mbi prioritet e shpenzimeve brenda një niveli të dhënë të të ardhurave. Derisa buxheti i shtetit të miratohet nga Parlamenti dhe grantet e barazimit t'u alokohen qarqeve, nuk dihen ende me siguri përgjegjësitë e plota mbi të ardhurat dhe shpenzimet e tyre. Shpesh, ky informacion vihet në dispozicion pasi ka kaluar një e treta apo gjysma e vitit buxhetor. Ndikimi negativ është më i madh në rastin e komunave. Mesatarisht, ato janë shumë më të varura nga transfertat të buxhetit të shtetit sesa qytetet dhe bashkitë e qarqeve. Si rezultat, komunat janë shumë më tepër në mëshirë të ndryshimeve të miratuara në buxhetin e shtetit dhe vendimeve të këshillave të qarqeve, për shpërndarjen e granteve të barazimit. Në këtë kontekst, nuk është për t'u habitur që shumë zyrtarë të zgjedhur lokalë – kryetarët e bashkive dhe anëtarët e këshillit lokal të qarkut - kanë miratuar kryesisht një qëndrim pasiv në lidhje me procesin e buxhetit. Aftësi kryesore të tyre kanë qënë ato për të negociuar me këshillin e qarkut dhe ministritë për të siguruar alokimin më të lartë të mundshme të grantit. Është e vështirë t'u kërkohe kryetarëve të bashkive dhe anëtarëve të këshillit lokal për të përfshirë komunitetin lokal në një dialog mbi nevojat dhe prioritetet e tyre, kur vetë këta të zgjedhur zyrtarë, ndjejnë se ka një mungesë autoriteti në implementimin e prioritetve të shpenzimeve në përputhje me prioritetet e komunitetit.

## **10.4 Sistemi i Grantit**

### **10.4.1 Rolet dhe Qëllimet e Grantit**

Përveç ndarjes së të ardhurave, ka dy grante, një për qëllime të veçanta dhe tjetri i barazimit në sistemin ndërqeveritar fiskal të Rumanisë. Pjesa e të ardhurave të tatimit mbi fitimin (ky ishte tatimi i pagave para vitit 2000), trajton çështjen e barazisë vertikale ndërmjet njësive të qeverisjes qendrore, të qarkut dhe asaj lokale. Para prezantimit të përqindjes së të ardhurave në vitin 1999, ka pasur grante me qëllim të përgjithshëm dhe grante për qëllime të veçanta që luanin këtë rol. Me qëllim rritjen e autonomisë së qeverisë lokale, u rritën grantet e akorduara për qëllime të përgjithshme dhe për u ulën ato për qëllime të veçanta, për periudhën nga viti 1991 deri në vitin 1997. (Shih Shtojcën II - Struktura e Granteve.) Megjithatë, arritjet reale në autonominë e të ardhurave lokale ishin në vitin 1999, me prezantimin e sistemit të të ardhurave të ndashme. Të ardhurat e ndashme, zunë rreth një të tretën e të ardhurave të qeverisë lokale për vitin 1999 dhe 2000.

Edhe pse Ligji mbi Financat Publike Lokale, parashikon pothuajse eliminimin e granteve për qëllime të veçanta, gjithsesi ato kanë vazhduar. Të rëndësishme mbeten grantet për qëllime investimi, të dyja këto të financueshme nëpërmjet kredive të jashtme dhe ato të akorduara nga ministritë e linjës. Grantet për qëllime të veçanta, diktuar nga ministritë e linjës janë kundërvepruese me rritjen e autonomisë në kuadër të shpenzimeve lokale. Ekzistojnë disa grante për qëllime të veçanta, për mbështetjen e asistencës sociale, që transferohen tek pushteti lokal. Grantet për qëllime të veçanta ranë nga 84 përqind të të ardhurave të qeverisë lokale në vitin 1992, në 17 dhe 18 përqind e të ardhurave të qeverisjes lokale në vitin 1999 dhe 2000.

Ligji për Financat Publike Lokale gjithashtu, prezantoi grante barazimi. Qëllimi i grantit të barazimit, është të reduktojë pabarazitë horizontale ndërmjet qeverisjeve lokale (si në nivel qarku ashtu edhe nën-nivel qarku). Në vitin 1999 dhe 2000 grantet e barazimit përfaqësonin 11 dhe 10 përqind të totalit të të ardhurave lokale.

#### **10.4.2 Qëllimi Granteve të Përgjithshëm**

Pjesa e të ardhurave të tatimit mbi të ardhurat personale mund të mendohet si granti për qëllim të përgjithshëm të Rumanisë. Sipas Ligjit për Financat Publike Lokale, 40 përqind e taksave duhet të shpërndahej në këshillat lokal dhe 10 përqind në këshillat e qarkut. Shpërndarja, është e bazuar vetëm në origjinën e të ardhurave tatimore e jo në ndonjë formulë shpërndarjeje. Nga disa analiza, kjo ka rritur pabarazinë e të ardhurave midis qarqeve dhe qeverive lokale.

Megjithëse, qëllimi i ligjit ishte ai i themelimit të një mënyre të parashikimit të burimeve të të ardhurave, ndarjet e alokimeve u ndryshuan që në vitin e parë të implementimit të ligjit. Në vitin 1999, 35 përqind e të ardhurave nga taksat u shpërndanë tek këshillat lokale dhe 15 përqind në këshillat e qarqeve. Që nga viti 2001, këshillat lokale do të marrin 40 përqind të të ardhurave tatimore për të kompensuar të ardhurat nga të ardhurat personale, më parë taksa lokale të shndëruara tanimë në taksa kombëtare.

Me krijimin e një sistemi për ndarjen e të ardhurave dhe reduktimin e transfertave të përcaktuara, Ligji mbi Financat Publike Lokale, u ka dhënë qeverive vendore një autonomi financiare të konsiderueshme. Megjithatë, fuqia për të vendosur në mënyrë të pavarur për shpenzimet, ka qenë gjërësisht e cunguar nga qeveria kombëtare e po ashtu edhe mundësia për të imponuar mandate shpenzimesh të pafinancuara në adresë të nevojave sociale. Me mandate, ne do të kuptojmë ato raste në të cilat qeveria kombëtare përcakton nivelin e shpenzimeve, por nuk ofron fonde për të mbuluar këto shpenzime. Për shembull, në rastin e mjeteve të transfertave mbi të ardhurat, kriteret e përshtatshmërisë dhe niveli i përfitimit vendosen në shkallë kombëtare. Megjithatë, akoma qeveritë lokale duhet të financojnë kostot dhe përfitimet me vetë burimet e tyre.

Evidenca të njëjseve lokale në vitin 1999 dhe 2000, tregojnë se ndërsa dallimet janë theksuar, mandatet tani përbëjnë mbi 50 përqind të shpenzimeve operative, të qeverive lokale, urbane e të mëdha. Problemi i mandateve, nuk është unik vetëm për zonat e mëdha urbane.

Mandatet janë (Të Pafinancuara):

- Shërbimi i mbrojtjes së fëmijëve<sup>4</sup>;
- Pagesa si ndihmë për familjet me të ardhura të pakta (Ndihma Sociale);
- Pagesa për personat që kujdesen për handicapët;
- Pagesa për fëmijët në kujdes të institucionalizuar (duke filluar që në vitin 2001);
- Listëpagesa të stafit të stacioneve veterinare;

---

<sup>4</sup> Ky nuk është taman një mandate, duke qenë se qarqet nuk janë të lira në përcaktimin e buxhetit për këtë shërbim. Gjithsesi, shkalla e vëmendjes për mbrojtje e fëmijëve, është edhe nga B.E. dhe donatorët të caktuar e gjithashtu pritshmëritë e tyre për të rritur fondet krijojnë shumë karakteristika të këtij mandati shpenzimesh

- Listëpagesa të mësuesve dhe stafit të arsimit para universitar (duke filluar nga viti 2001).

Mënyra se si qeverisjet vendore marrin mandate, është mos financimi i plotë i një detyrimi. Për shembull, një raport i përgatitur nga Banka Botërore në vitin 1999<sup>5</sup>, vështroi në detaje pagesat e transferimit në të ardhura dhe ndihmën për grupet me nevoja të veçanta, që menaxhohet nga qeveritë lokale në zona të veçanta, në të pesta qarqet e Rumanisë. Instituti Urban, raporto i financimin në shërbimin e mbrojtjes së fëmijëve, në çdo 41 njësi të Rumanisë (Conway, 2000). Të dy gjetën evidenca, se qeveritë lokale nuk kanë financuar koston e plotë, të shërbimeve sociale të caktuara për ta. Problemi, duket të jetë veçanërisht i mprehtë në dhënie e mjeteve të përfuturit, të parave.

#### 10.4.3 Grantet për Qëllime të Veçanta

Grantet për qëllime të veçanta nga buxheti shtetit kundrejt qeverive lokale, deri në vitin 1998 ishin dy llojesh. Të parat janë subvencione, që paguhesh nga qeveritë lokale tek kompanitë për ngrohje, për të kompensuar çmimet kombëtare dhe gjithashtu kompanitë e transportit publik, për të kompensuar për transportin falas, por që ata duhet ta përcaktojnë me ligj për kategori të caktuara të personave (me aftësi të kufizuara, veteranët). Lloji i dytë, janë subvencionet për të financuar investime lokale. Kjo shumë, u jepet qarqeve në bazë të negociatave, sistemit të transfertave ad hoc, dhe më pas ndahen midis këshillave lokale, të qarqeve. Buxheti vjetor (shtetit), identifikon kategoritë e investimeve prioritare për të cilat grantet e investimeve mund të përdoren. Projektet specifike të investimeve kanë nevojë që të aprovohen nga Zyra e Vlerësimit të Investimeve në Ministrinë e Financave, nga Zyra e Buxhetit në Ministrinë e Financave, si edhe nga qarqet.

**Tabela 3, Grantet për qëllime të vecanta në Investime (Në milion lei rumun)**

	1996	1997	1998	1999	2000
Granti për investime me qëllim plotësisht të veçantë	1.161.666	2.079.687	2.834.072	2.061.025	2.617.551
Grantet për Investime Lokale (nga viti 1998)	1.154.919	1.894.588	2.185.545		
Grante për investime të financuara nga kredi të jashtëm	6.747	81.798	255.033	632.747	811.619
Fondi i rrugëve (një pjesë e transferueshme për investime)		103.331	82.785	146.150	75.000
Rrugët e komunave dhe uji			310.738	321.924	717.084
Fondi për Strehimi				41.029	83.193
Të tjera					
Grante të vecanta si % të investimeve lokale	85%	79%	83%	43%	39%

*Burimi: Francis Conway, et al. Romania Local Public Expenditure Report, Washington, DC: Urban Institute Project 07147-000-00 (2001): 65.*

<sup>5</sup> Romania Local Social Services Delivery, Washington, DC: World Bank (draft).

Ligji për Financat Publike Lokale, përcakton vetëm grantet për qëllime të veçanta për investimet e financuara me kreditë e jashtme. Megjithatë, praktika ndryshon nga ligji. Grantet e investimeve për qëllime të veçanta, të menaxhuara nga ministritë e linjës, vazhdojnë të përdoren si fonde në sektorët e tyre prioritare, të tilla si rrugët, punimet e ujit, dhe strehimi. Nuk ka formulë transparente për përcaktimin se kush i merr këto fonde dhe në ç'masë. Tabela 3 (Iart), tregon se grantet me qëllim të vecantë, për investime, kanë një normë më të ulët si pjesë e investimeve lokale në përgjithësi, edhe pse numri i fondeve të specializuara për investime është rritur.

#### **10.4.4 Grantet për Barazim**

Ligji për Financat Publike Lokale, zyrtarizon shpërndarjen e të ardhurave të shtetit për qëllim barazimi të ardhurash ndërmjet qarqeve dhe këshillave lokale. Grantet për barazim dhe të ardhurat e ndashme, vijnë që të dy nga i njëjti burim të ardhurash, prej tatimit mbi të ardhurat personale. Megjithatë, grantet për barazim shpërndahen në bazë të një formulë, ndërsa ndarja e të ardhurave, është e bazuar në origjinën e taksave. Neni 10 (1) Ligji mbi Financat Publike Lokale, pohon që:

*"Në mënyrë që të krijohet një ekuilibër buxhetor, ndërmjet njërive administrativo-territoriale, ligji mbi buxhetin mund të ofrojë shumat e fondeve të përbashkëta nga disa të ardhura të caktuara të buxhetit të shtetit, si dhe kriteret e shpërndarjes së fundit për njësitë territoriale administrative."*

Ministria e Financave, zhvillon një formulë për shpërndarjen e grantit të barazisë midis qarqeve. Kjo formulë, është publikuar në ligjin e buxhetit vjetor, së bashku me shumat maksimale të specifikuara në mënyrë që të kihen parasysh nga çdo këshill qarku dhe shuma minimale përkatëse, që duhet t'u shpërndahen këshillave lokale. Kriteret e Ministrisë së Financave mbi shpërndarjen, kanë qenë si një proxy i kapacitetit fiskal dhe shpenzimeve operative.

Qëllimi i Ligjit për Financat Publike Lokale, është që çdo këshill qarku nga ana e tij duhet të zhvillojë formulën e tij për shpërndarjen e granteve të barazimit për këshillat lokale, brenda zonës së tyre të juridiksionit. Megjithatë, Këshillat e Qarkut e patën parasysh këtë në vitin 1999, kështu që në ligjin për buxhetin vjetor të vitit 2000, Ministria e Financave i detyroi këshillat e qarqeve të ndiqnin një formulë për alokim të bazuar në kapacitet fiskale. Një vështrim mbi një zgjedhje prej tetë këshilla qarqesh, tregoi që edhe në vitin 2000, rreth gjysma e këshillave të qarkut kundërshtoi përdorimin e çdo lloj formule.

Ato, dyshuan që këshillat lokale, nuk po përpiqeshin mjaftueshëm për të rritur të ardhurat nëpërmjet taksave dhe pagesat të tyre dhe në këtë mënyrë duke u varur më shumë tek grantet e barazimit. Ato, besonin se disa këshilla lokale, mund të kenë humbur të ardhurat për shkak të faktorëve jashtë kontrollit të tyre, të tilla si zhvendosja e selisë të disa kompanive të rëndësishme. Ndër më të vështirat rezultoi

alokimi i fondeve për investime duke përdorur formula. Nga një anë, kjo reflekton rëndësinë në investime, që tregon se investimet paraqesin një rritje në nivelin e shpenzimeve (dhe kështu në të ardhura) e që një projekt i madh, që është në ndërtim e sipër mund të zgjasë një ose dy vjet e më pas ndërpritet kur projekti përfundon. Shumë besojnë, se një formulë nuk mund të zgjidhë çështjen e nevojave për shpenzimeve unike të disa këshillave lokale, siç janë institucionet që kujdesen për të moshuarit ose për handikapët. Më në fund, ata donin të ndihmonin këshillat lokale, me probleme të tilla si borxhet e papaguara dhe të akumuluar të energjisë, apo për nevoja për riparime urgjente për një shkollë apo situata të tjera kritike. Komplikime të tilla, do të jenë prezente në çdo përpjekje për të zbatuar një formulë bazuar në procesin e ndarjes. Ekzistojnë mënyra për të llogaritur shumë nga këto faktorë, në një formulë të bazuar në procesin e ndarjes, por për momentin nuk është duke u bërë shumë në këtë drejtim në Rumani.

#### **10.4.5 Pagimi i Granteve**

Alokimi i granteve përfundimtare, nuk mund të bëhet përpara se buxheti i shtetit të jetë aprovuar dhe kjo mund të ndodhë në maj ose qershor të një viti fiskal që shkon nga janari deri në dhjetor. Përpara miratimit të Ligjit për Financat Publike Lokale, pagesa e fundit e grantit mbarte një barrë më të rëndë në buxhetin e pushtetit lokal. Ky problem, është minimizuar me anë të një marrëveshjeje të re për ndarjen e të ardhurave, me të cilën qeveritë lokale marrin një shpërndarje proporcionale të tatimit mbi të ardhurat e tyre që derdhen direkt në llogaritë e tyre, njëlloj si tatimpaguesit bëjnë pagesën e tyre. Dy burimet e përgjithshme të fondeve dhe kriteret për caktimin e granteve të barazisë, janë ende viktimat të procesit të buxhetit kombëtar dhe të qeverive të qarkut. Kalimi në llogari, i shpërndarjes finale të granteve të barazimit, mund të ndodhë në fund të vitit buxhetor, ndërkohë, qeveritë lokale marrin në baza mujore një të dymbëdhjetën e pjesës së tyre të vitit të mëparshëm. Pas shpërndarjes finale, vendoset nëse një qeverisje lokale duhet të paguajë fondet, në rast se pjesa e këtij viti është më pak se ajo e një viti më parë. Jo vetëm që qeveritë lokale nuk dinë se si të krahasohen me qeveritë të tjera lokale në bazë të kriterëve të barazisë, por gjithashtu ka edhe shumë paqartësi rreth rezervave të përgjithshme të fondeve. Siç u përmend më sipër, ky është një problem më serioz për komunat, sepse grantet e barazisë luajnë një rol më të madh në buxhetet e tyre. Grantet për qëllime të veçanta, janë vendosur edhe në një aneks të buxhetit të shtetit, siç janë grantet e barazisë. Kështu që, qeveritë lokale janë të pasigurta për alokimin e tyre deri në fund të vitit fiskal. Megjithatë njësitë e mëdha lokale, që kanë të ardhura më të mëdha, shpesh kanë edhe nevoja më të mëdha investuese, të tilla si sistemet e ngrohjes qëndrore, etj. Duke pasur parasysh se financimi i borxhit afatgjatë, nuk është nuk shumë i përshtatshëm për shumë qeveri lokale, alokimi (dhe vonesa në proces) e granteve për qëllim të veçantë për investimeve, paraqet një çështje të rëndësishme. Siç u përmend më lart, grantet e investimeve me qëllim të veçantë pretendohet që të veprojnë në

nxitje të sektorëve prioritare specifike, por nuk ka kritere transparente për procesin e alokimit që do të tregojë se si këto prioritete janë duke u zbatuar.

#### **10.4.6 Grantet për Autoritet në Nevojë**

Nuk ekzistojnë grante sistematike për autoritetet në nevojë, në Rumani. Megjithatë, qeveria ka krijuar politika të favorshme dhe ndihmesa shtesë për disa rajone në vështirësi, në mënyrë të veçantë për zonën e minierave Luginen Jiu. Qeveria e mëparshme, CDR, ndërmori hapa për të ristrukturuar sektorin e minierave, e cila rezultoi në humbjen e rreth 20,000 vendeve të punës, brenda vetëm 2 viteve në Luginën Jiu. Në komunat kryesore të luginës, norma e papunësisë në korrik të vitit 2001 ishte 43%. Programet e ndihmës përfshijnë: projektimin e saj në një zonë të veçantë industriale me trajtim preferencial tatimor, me projekte të implementuara nga Zhvillimit Rajonal Agjencia West, Agjencia Kombëtare e Zhvillimit, Agjencia për rindërtimin e zonave të minierave, dhe fondet e ripërdorshme për mikro-kredi. Lugina gjithashtu, përfiton nga grantet e BE-së, rreth 10 milion euro. Programi BE/Phare, financon infrastrukturën e re, masat e punës aktive në treg, si dhe kredi e grante për ndërmarrjet e vogla dhe ato të mesme. Përkundër këtyre arritjeve, nga qeveria kombëtare dhe agjencitë donatore, e ardhmja ekonomike e Luginës mbetet e zymtë.

### **10.5 Mbikqyrja Financiare/Fiskale: Të drejtat dhe detyrimet**

#### **10.5.1 Zyrat e papërqëndruara të qeverisë kombëtare**

##### **10.5.1.1 Prefekti**

Prefektët, emërohen nga një vendim i Qeverisë dhe funksionojnë si “përfaqësues të qeverisë në nivel lokal dhe ku drejtojnë çdo shërbim publike të decentralizuar të ministrive dhe agjencive të tjera qëndrore, në njësi territoriale administrative”. Ndër të tjera, prefektët, mbikëqyrin aktivitetin e këshillave të qarqeve dhe atyre lokale dhe të kryetarëve të komunave, për të siguruar që ato veprojnë sipas ligjit. Në vazhdimësi të autoritetit të tij, prefekti, mund të kundërshtojë aktet e qeverive lokale në Gjykatën e Çështjeve Administrative. Në këto raste, akti i kundërshtuar i qeverisë lokale pezullohet, deri në një vendim të ligjshmërisë së saj. Në praktikë, roli i prefektit duket se është më pak invazive, seç mund të sugjerohet nga ligji. Si përfundim prefektet monitorojnë, por nuk mbikëqyrin ose ushtrojnë kontroll të drejtpërdrejtë mbi aktivitetin e njësisve të qeverisjeslokale. Nuk ka lidhje varësie mes prefektit dhe të zgjedhurve lokal.

##### **10.5.1.2 Gjykata Auditit**

Gjykata e Auditit, është themeluar që në vitin 1992, me degët lokale në nivel qarku. Si sistem vetë-qëndruar, Gjykata, është subjekt vetëm i kontrollit parlamentar. COA “... ushtron kontroll mbi formimin, administrimin dhe përdorimin e burimeve financiare të shtetit, sektorit publik dhe administrativ të njësi territoriale”. Në thelb, COA, kryen një auditim financiar dhe kontrollon funksionin e të gjitha shpenzimeve të fondeve shtetërore dhe përdorimin e pronës shtetërore. Juridiksioni i COA,

përfshin mbikëqyrjen dhe përgjegjësinë e auditimit për monitorimin: të përgatitjes dhe ekzekutimit të buxhetit të qeverive vendore, si dhe transfertat financiare mes tyre, krijimin, shfrytëzimin dhe administrimin e fondeve të posaçme dhe fondet e thesarit dhe zbatimin e alokimit të buxhetit në investime, subvencione, transferime dhe forma të tjera të mbështetjes financiare për qeveritë vendore.

#### **10.5.1.3 Zyrtarët e Qarkut të Ministrive Kombëtare**

Në përgjithësi, secila prej ministrive të linjës, të qeverive kombëtare, është e përfaqësuar në nivel qarku përmes një zyre të “shpërndarë”. Këta nëpunës, prirën të kenë shumë pak autonomi nga ministrinë kombëtare, të cilave ata i përkasin. Kryesisht, ata zbatojnë udhëzimet e ministrisë, brenda burimeve buxhetore të kufizuara. Ministria e Financave, është e përfaqësuar në çdo qark, nga Drejtoria e Përgjithshme e Financave Publike dhe Kontrollit Financiar të Shtetit (DGPF). DGPF-ja, është ndërtuar nga Drejtoria e Përgjithshme e Kontrollit të Shtetit, Zyës së Thesarit Lokal (LTO), Departamenti i tatimeve, taksave dhe buxhetit (DTFB) dhe Inspektorati i Taksave. DTFB, është e shqetësuar kryesisht për koordinimin dhe ndihmesën të qeverive locale, në procesin e përgatitjes së buxhetit. LTO, kryen operacionet e thesarit e të administratës tatimore, si dhe operacionet e mbledhjes së tyre në nivel lokal. Inspektorati i Tatimeve, kryen funksionin e kontrollit të zbatueshmërisë së tatimeve për qarkun.

Zyra e qarkut e Thesarit të Shtetit, është e përfshirë në të gjitha fondet e marra dhe të paguara për qarkun ose këshillat lokal. Sipas ligjit, këto institucione të qeverisjes vendore, duhet të mbajnë të gjitha fondet e tyre në Thesarin e Shtetit. Të gjitha fondet e marra nga qarku dhe këshillat lokale, janë mbajtur në llogaritë e tyre individuale me Thesarin e Shtetit. Me udhëzimet e shkruara nga qarku dhe këshillat lokale, Thesari i Shtetit bën të gjitha pagesat në emër të tyre. Kjo mund të jetë edhe zyra që ka në mënyrë të vazhdueshme kontakt me këshillat e qarqeve dhe të gjitha këshillat lokal.

### **10.6 Kontabilitetit dhe Raportimi Financiar**

Edhe pse një sistem i vetëm, uniform, kombëtar klasifikimi për të gjithë të dhënat financiare publike në Rumani, lehtëson mbikëqyrjen financiare dhe fiskale të qeverive lokale në total, por nga ana tjetër sistemi aktual nuk i plotëson të gjitha kushtet aktuale financiare kontabël dhe nevojat e raportimit çdo njësie qeverisëse lokale. Një disfavor i madh, është fakti që baza e parave nuk na jep ndonjë informacion jetik për detyrimet e pashlyera, të tilla si pagesat për ngrohje të papaguara, etj. Në këtë rast, sistemi i kontabilitetit, rregjistron vetëm pagesat e bëra (pagesa me bazë paranë) tek kompania e ngrohjes nga ana e qeverisë lokale. Nuk ka rregjistrim të shumave që janë detyrim, por që nuk paguhen.

Gjithashtu problem, është edhe fakti që qeveritë vendore nuk raportojnë rezultatet e kombinuara financiare për të gjithë institucionet publike në varësinë e tyre. Çdo institucion publik, trajtohet si një entitet me raportim të pavarur, madje edhe kur



institucione të ndryshme janë nën autoritetin e të njëjtës nëpunësie publike. Si rezultat, nuk kemi në dispozicion, raporte që ofrojnë informacion të plotë financiar që të reflektojë përgjegjësinë e plotë financiare të këtyre nëpunësive publike. Pa një raport të kombinuar, zyrtarët publikë mund të "fshehin" shpenzime të caktuara në një institucion publik të varur nga të tjera institucione .

Po ashtu, nuk ekzistojne raporte të jashtme financiare, me qëllim të përgjithshëm. Të gjithë raportet financiare ekzistuese, janë të përgatitur për përdorim të brendshëm, I cili është, për drejtuesit e qeverisë dhe zyrtarët e zgjedhur. Në fakt, nocioni i këtyre raporteve të jashtme financiare nuk ekziston. Raporte të tilla sigurojnë informacion themelor për të gjitha palët e interesuara për një vlerësim të drejtë të financave të një njësie të qeverisë. Këto kufizime të rregullave dhe praktikave të kontabilitetit dhe raportimit financiar përbëjnë një kufizim serioz për zhvillimin e vazhdueshëm të sistemit të qeverisjes lokale në Rumani. Qeveritë lokale, nuk mund të tregojnë se veprimet e tyre janë të pajtueshme me vendimet Publike, përse i takon rritjes së të ardhurave dhe shpenzimit të fondeve publike – kontabiliteti financiar. Ata gjithashtu nuk mund të tregojnë nese ata janë duke ofruar shërbime në mënyrë efikase dhe efektive - kontabiliteti operacional.

### **10.7 Konkluzione**

Edhe shteti rumun dëshiron të shkojë drejt decentralizimit. Në praktikë, pushteti lokal shpeshherë trajtohet si një zgjerim i qeverisë kombëtare. Për shembull, në kundërshtim me Ligjin për Financat Publike Lokale, grantet janë përdorur si instrumente të politikave publike. Ligjet mbi buxhetin e shtetit në vitet 1999 dhe 2000, riparaqitën grante për qëllime të veçanta për rrugë, strehim dhe mbrojtjen e fëmijëve dhe shpërndan grante për barazim në dy pjesë, një të përgjithshme dhe një tjetër të veçantë, për të kompensuar koston e subvencioneve për ngrohje të banimit. Një tjetër shembull, janë dy amendamentet në rregullat mbi ndarjen e të ardhurave që me prezantimin e ligjit mbi Financat Publike Lokale, në vitin 1998. Nëse Rumania do të dëshirojë të shkojë drejt decentralizimit real, atëherë do të ketë nevojë për reforma të rëndësishme.

*Krijimi i një ligji shpenzimesh të qartë e të qëndrueshëm* Legjislacioni i qeverisjes vendore, do të duhet të ndryshohet për të përcaktuar qartë fushat e përgjegjësisë së shpenzimeve lokale. Në pritje të amendamenteve të tilla të legjislacionit, do të jetë e rëndësishme të zhvillohet një dialog kombëtar mbi funksionet e qeverisjes lokale, në mënyrë që legjislacioni të pasqyrojë sa më shumë të jetë e mundur konsensusin mes palëve të interesuara mbi këtë temë. Në këtë mënyrë, do të kontribuohet në stabilitetin e përcaktimit të shpenzimeve lokale.

*Caktimi i autoritetit në mënyrë proporcionale me nivelin e përgjegjësisë*

Nuk është i mjaftueshëm vetëm përcaktimi qartë i fushave të përgjegjësisë së shpenzimeve lokale. Legjislacioni, duhet të caktojë qartë gjithashtu edhe autoritetin e

qeverive lokale, për kryerjen e funksioneve të tyre të përcaktuara. Niveli i autoritetit duhet të përputhet me nivelin e përgjegjësisë. Përkufizimi i pushtetit vendor, duhet të bëj dallimin ndërmjet funksioneve të veta dhe atyre të deleguara. Funksionet e veta, do të jenë ato në të cilat qeveritë lokale, kanë autoritet të gjerë dhe maturi për të përcaktuar politikën e shërbimit dhe metodologjinë, e të vendosin për sasinë e shërbimit, cilësinë dhe koston. Funksionet e deleguara, janë ato aktivitete qeveritare të cilat qeveria kombëtare, mund t'ia kalojë një qeverisje lokale për t'i zbatuar në mënyrën dhe në masën që është vendosur nga qeveria qendrore.

*Kufizimi i fondeve të destinuara dhe ndërpreja e mandateve të pafinancuara*

Mandate të pafinancuara, në përgjithësi janë një praktikë e keqe që duhet të ndërpriten. Financimi i destinuar, nuk është i përshtatshëm në rastin e funksioneve të veta. Përdorimi i fondeve të destinuara, është krejtësisht i pranueshme për sa kohë që kjo gjë është e kufizuar vetëm për funksionet e deleguara, të tilla si ato në fushën e asistencës sociale të diskutuara më sipër.

*Sigurimi i një transparence më të madhe dhe parashikueshmëri në alokimin e granteve* Qëllimi i legjislacionit të ri, është se çdo këshill qarku nga ana e tij, duhet të shpërndajë grantet e barazimit në këshillat lokale brenda zonës së juridiksionit, duke përdorur një formulë të përcaktuar për alokimin e shumës së ndarë për çdo njësi të qeverisë lokale. Për një përshtatshmëri më të madhe, para se të përgatiten buxhetet e tyre lokale, këshillat duhet të jenë në gjendje të vlerësojnë se çfarë niveli grantesh të barazimit duhet të presin për vitin e ardhshëm. Ndryshimi nga këto vlerësime duhet të jetë një funksion i fondeve të përgjithshme për barazim të autorizuar nga buxheti i shtetit për qarqe të veçanta, e jo si pjesë relative të fondeve të përgjithshme për çdo këshill lokal.

*Forcimi i procesit të buxhetit vendor* Qeveria kombëtare dhe ajo e qarkut, mund të marrin hapa specifike, praktike për të krijuar një strukturë në përputhje me menaxhimin e mirë dhe të matur, të financave të qeverisjeve lokale. Këshillave të qarqeve dhe atyre lokale, duhet t'ju kërkohet të zhvillojnë një projekt-buxhet të balancuar, bazuar në vlerësimet e tyre për grantin e barazimit që do të marrin sipas formulës. Ministria e Financave, duhet të kufizojë rishikimin e projekt-buxheteve lokale, për të konfirmuar këto vlerësime të granteve të barazimit. Kjo gjë do të krijojë një kufizim të fortë buxhetor, që do të detyrojë këshillat lokal të përqëndrohen në vendosjen e prioriteteve të shpenzimeve në vend që të negociojnë për të ardhura shtesë. Derisa buxheti i shtetit, të jetë miratuar nga parlamenti, qeveritë lokale mund të kryejnë shpenzime ekuivalente me një të dymbëdhjetën e shpenzimeve të vitit të mëparshëm, në një linjë muaj-për-muaj. Një qasje më e arsyeshme, do të kufizonte shumën që qeveritë vendore mund të përfshinin si të ardhura nga grantet dhe transfertat për një të dymbëdhjetën e shumës së vitit të kaluar, por duke i lejuar qeveritë lokale për të shpenzuar këto të ardhura bazuar në nevojat aktuale dhe prioritet. Sigurisht, shpenzimi i të ardhurave nga grantet me qëllim të veçante duhet të përshtatet me buxhetin e shtetit.

*Permiresimi i kontabilitetit dhe raportimit financiar lokal* Në afat më të gjatë, Rumania do të duhet të marrë në konsideratë një reformë gjithëpërfshirëse të kontabilitetit dhe raportimit financiar publik, lokal të standardeve dhe praktikave në përputhje me direktivat e BE-së për këtë çështje. Kjo, ndoshta nuk mund të ndodhë pa qënë një reformë e përgjithshme e raportimit të kontabilitetit financiar të sektorit publik në vend.

## **Literatura**

- Belcher, M., V. Cionga, F. Conway, P. Filip, V. Ionescu, G. Ocneanu, I. Onisei, G. Peterson, J. Pigey (1997). *Romania Municipal Creditworthiness and Local Government Decentralisation*. Washington, DC: Urban Institute Project 06610-804.
- Constitution of Romania* (1991).
- Conway, F., Juliana Pigey, Clare Romanik, Mihai Nedelcu. (July 2001). *Romania Local Public Expenditure Report*. Washington, DC: Urban Institute Project 07147- 000-00.
- Conway, F. et al. (2000). *Romania: Analysis of Local Funding for Child Protection Services*, Washington, DC: Urban Institute Project.
- Gauthier, S. (2001). *Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- Ionita, S. (July 2001). "Focus: Social Problems in the Mining Area Jiu Valley." In *Early Warning Report Romania*. Bucharest, Romania: UNDP and Romanian Academic Society: 31-37.
- IMF Press release No. 01/43 dated October 31, 2001.
- Law on Local Elections*, No. 70 of 1991.
- Law on Local Public Administration*, No. 69 of 1991.
- Law on Local Public Finances*, No. 189 of 1998.
- Law on Public Finance*, No. 10 of 1991.
- Political News and Forecast*. (November 2000). Bucharest, Romania: Romanian Academic Society and the Center for Urban Sociology.
- Romania Local Social Services Delivery*, Washington, DC: World Bank: (report still in draft ).
- Romanian State Budget Law* (2001).251
- Romanik, C., Pena Coman, Daniel Daianu, Hernando Garzon. (1999). *Romania: Winners and Losers – The Impact of the Reform of Intergovernmental Transfers*, Washington, DC: Urban Institute Project 06610-811.
- Stolojan, Th eodor. (1999). "Policy-Making in Romania." In Christof Ruhl and Daniel Daianu (Eds.), *Economic Transition in Romania: Past, Present and Future*. Bucharest, Romania: Romanian Center for Economic Policies and World Bank: 559-572.



# 11. Sistemi Financiar i Sektorit Publik në Bjellorusi: Problemet e mbi-centralizimit

*Leonida Pliskevich\* dhe Zeljko Sevic\*\**

## 11.1 Hyrje

Republika e Bjellorusisë, është ende një shtet me centralizim të lartë, pavarësisht faktit se disa prej reformave të decentralizimit financiar janë zbatuar që prej vitit 1997. Prej shumë kohësh, qeveria qëndrore ka përqëndruar gjithçka në duart e saj dhe kontrollon pothuajse gjithë shoqërinë. Vendi ka një rregjim shumë të egër presidencial, sipas modelit “President Ekzekutiv”, ku presidenti është zyrtarisht Kreu i Shtetit dhe njëherësh edhe kreu i pushtetit ekzekutiv. Republika e Bjellorusisë, është quajtur ndryshe “shtet presidencial”, në të cilin Presidenti, ka fuqinë e pushtetit ekzekutiv, përveçse se është zyrtarisht edhe Kreu i Shtetit. Pushteti në Republikën e Bjellorusisë, është ushtruar mbi bazat e ndarjes së Montesquieuan, sipas fushave legjislative, ekzekutive dhe sistemit gjyqësor. Ligjërisht, organet shtetërore brënda limiteve të pushtit të tyre janë të pavarura, por ato bashkëveprojnë, kontrollojnë dhe balancojnë të drejtat e njëri-tjetrit. Megjithatë, përsa u takon praktikave politike aktuale, pushteti ekzekutiv, është dominues ndërsa dy pushtetet e tjera ndihmojnë ekzekutivin për zbatimin e funksioneve dhe arritjen e rezultateve politike të dëshiruara. Pra, qeveria mbështet presidentin dhe zbaton politikat presidenciale. Nëse do marrim parasysh faktin, se vendi është tepër i izoluar në lidhje me vëndet e tjera (izolimi i jashtëm), ndërkohë që brënda vendit nuk ka një opozitë të fortë (izolimi i brendshëm), ne mund të kuptojmë fare mirë arsyet e një mbi-centralizimi. Prandaj, është e domosdoshme që rregjimi ti mbijetojë çdo sfidë të mundshme, nga jashtë ose nga brënda vendit. Megjithatë, pavarësisht nga sfidat politike shteti ka filluar të bëjë disa hapa para drejt decentralizimit.

## 11.2 Organizimi i Sektorit Publik në Bjellorusi

Sovraniteti i Republikës së Bjellorusisë, si një shtet i pavarur, u arrit më 27 Korrik të vitit 1990, kur Këshilli i Lartë i Republikës, miratoi “Deklaratën e Sovranitetit të Shtetit, të Republikës së Bjellorusisë”.

Ligji mbi Sigurimin e Pavarësisë Politike dhe Ekonomike të Republikës Socialiste Sovjetike të Bjellorusis, u miratua më 27 Gusht 1991. Sipas këtij Ligji, të gjitha ndërmarrjet, organizatat dhe institucionet e Bashkimit Sovjetik, që ndodheshin brënda territorit të Bjellorusisë ishin transferuar si pasuri e Republikës Socialiste Sovjetike të Bjellorusisë. Vetëm më 26 Shtator të vitit 1991, Këshilli i Lartë miratoi Ligjin për ndryshimin e emrit nga Republika Socialiste Sovjetike e Bjellorusisë në Republika e Bjellorusisë. Megjithatë u deshën katër vjet për të rënë dakort lidhur me simbolet kombëtare. Më 14 Maj, 1995 u përcaktuan simbolet e reja zyrtare –Uniforma e Forcave të Armatosura dhe Flamuri. Kushtetuta e Bjellorusisë e 15 Marsit të vitit 1994, zyrtarizoi dhe firmosi krijimin e një sistemi ligjor modern. Menjëherë, pas shpalljes së kushtetutës së re, u mbajtën zgjedhjet presidenciale, dhe me shumicë votash, Aleksandër Lukashenko u zgjodh Presidenti i parë i Republikës së Bjellorusisë. Pas suksesit të zgjedhjeve, Aleksandër Lukashenko, pralajmëroi idenë e thirrjes së një referendumi popullor për të

---

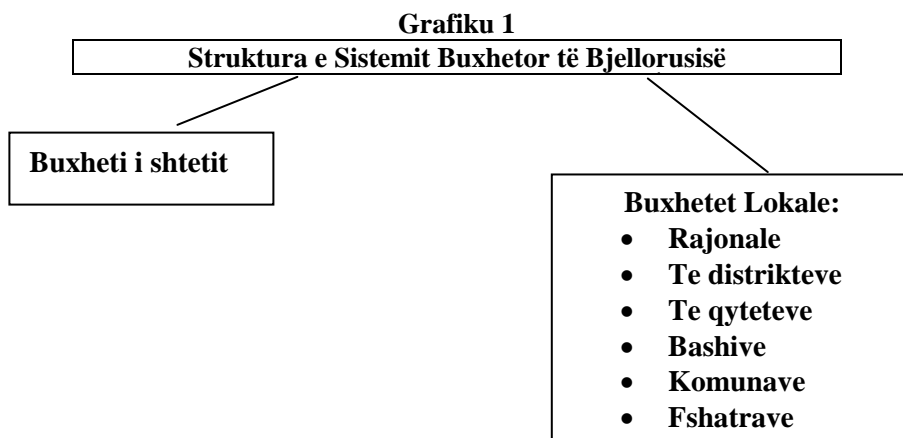
\* Instituti Nërcombëtar i Punës dhe Marrdhënieve Sociale, Akademia e Shkencave të Bjellorusisë, Minsk, Bjellorusi

\*\* Universiteti i Greenwich, Londër, Mbretëria e Bashkuar

amenduar Kushtetutën e sapomiruar. Ndryshimet në Kushtetutë që sollën edhe referendumin, sipas parimeve themelore, e shpallën Republikën e Bjellorusisë një shtet unik, demokratik dhe social.

### 11.3 Sistemi Financiar Publik në Bjellorisi

Që prej shpalljes së pavarësisë në vitin 1990 dhe deri në vitin 1993, sistemi financiar i Bjellorusisë, funksiononte sipas legjislacionit të vjetër Sovjetik. Vetëm në vitin 1993, Këshilli i Lartë i Republikës së Bjellorusisë, dekretoi Ligjin për Sistemin Buxhetor dhe Fondet Shtetërore, për Buxhetin Sublementar, në Republikën e Bjellorusisë. Pritej që pas ketyre ligjeve të miratoheshin edhe shumë akte të tjera nën-ligjore, por fatkeqësisht deri tani këto ligje, mbetën i vetmi burim ligjor në këtë fushë të rëndësishme të jetës sociale të vendit. Shpërndarja e sistemit Buxhetor të Bjellorusisë është bërë sipas ndarjes territoriale dhe administrative, ashtu siç tregohet edhe në grafikun e mëposhtëm.



Buxheti i Shtetit, shërben si plani financiar kryesor i Republikës. Në të, përfshihen të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet, jo vetëm në nivelin qendror të qeverisjes, por edhe në nivele më të ulëta qeverisëse. Ai, shërben gjithashtu edhe si projekt buxhet, që përfshin njëkohësisht edhe buxhetin e qeverisë qendrore dhe buxhetet e të gjitha niveleve më të ulëta të qeverisjes së vendit.

Proçesi i buxhetimit në vetvete duket mjaft transparent dhe i lehtë për t'u kuptuar. i ashtuquajtur, Draft i Buxhetit të Shtetit, përgatitet zyrtarisht nga Këshilli i Ministrave dhe miratohet nga Parlamenti. Draftet e buxheteve lokale, përgatiten zyrtarisht nga Komiteti Ekzekutiv dhe dekretohen nga përfaqësuesit respektive lokalë. Sipas Ligjit për Buxhetin, roli kryesor i Buxhetit të Shtetit, është si më poshtë: *të sigurojë burime financiare në mënyrë që të plotësojë detyrimet ligjore të tij*. Bazuar në detyrimet që kanë qeverisjet rajonale dhe lokale, është e domosdoshme që atyre t'u sigurohen burime të mjaftueshme, në mënyrë që të përmbushin me sukses funksionet e parashikuara nga ligji. Transfertat e granteve, shërbejnë si burimi kryesor i të ardhurave për qeverisjet lokale. Përgjithësisht, ato përdorin blloqe grantesh, të cilat sipas natyrave të tyre të ndryshme,

marrin parasysh fuqinë dhe nevojat ekonomike të ndarjeve nën-kombëtare, duke përfshirë këtu edhe Qytetin e Minskut, si një rajon administrativ i veçantë, duke qënë se është kryeqyteti i vendit.

Të ardhurat dhe shpenzimet e vendit dhe buxhetet nën-kombëtare, përcaktohen nga Parlamenti (zyrtarisht Këshilli i Lartë) i Republikës së Bjellorusisë, duke zbatuar Ligjin për Vet-Qeverisjen Lokale dhe Ekonominë Lokale të Republikës së Bjellorusisë. Ligji për buxhetin, përcakton se të ardhurat e buxhetit, sigurohen nga një sërë burimesh, siç janë: 1) taksat dhe të ardhurat (minus pjesën e burimeve të transferuara tek buxhetet lokale të rajoneve, si edhe buxhetin që shkon për Minskun, kryeqytetin e vendit sipas normave të vendosura nga Parlamenti i Bjellorusisë; 2) taksat e përbashkët, me përjashtim taksave të ndërmarrjeve dhe organizatave, taksat e të cilave trajtohen si e ardhur për buxhetet lokale (kryesisht nga ndërmarrjet lokale); 3) taksat nga eksportet dhe importet; 4) detyrimet doganore; 5) të ardhurat nga aktivitet ekonomike ndërkombëtare; 6) transfertat e ardhura nga vende të tjera, bazuar në marrëveshjet e nënshkruara ndërkombëtare; 7) të ardhurat nga veprimet me letrat me vlerë të organeve shtetërore, dhe 8) çdo e ardhur tjetër që parashikohet nga legjislacioni i Republikës së Bjellorusisë.

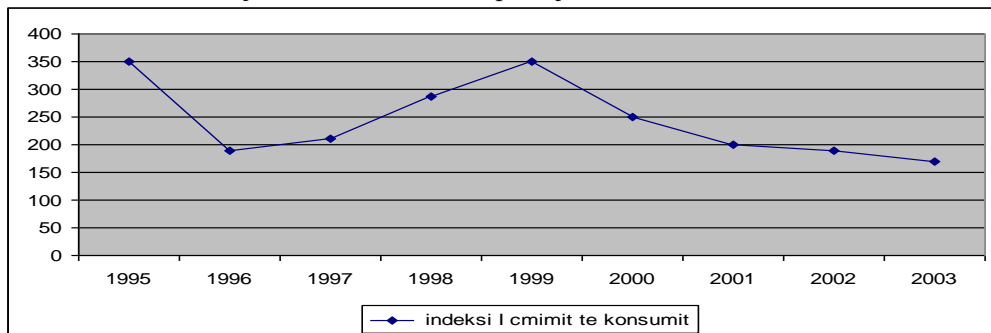
Në mënyrë që të përmbushen detyrimet kushtetuese dhe ligjore, shteti kryen edhe disa shpenzime. Legjislacioni për buxhetin është tepër i detajuar për mënyrën se si ndahen fondet publike, deri tek përdoruesi final dhe arsyen se për çfarë do të përdoren këto fonde. Fondet publike të buxhetit të shtetit mund të shpenzohen për: 1) shpenzime kapitale në përvetësimin e pasurisë nga ana e shtetit ose ruajtjen e vlerës së pronës shtetërore; 2) mbrojtjen e mjedisit dhe burimeve natyrore; 3) ç'rrenjosjen e pasojave të katasrofës së Çernobilit; 4) programet sociale të rëndësisë shtetërore; 5) shpenzimet që lidhen me aktivitete ekonomike ndërkombëtare; 6) financimin e institucioneve dhe organizatave, që lidhen me edukimin dhe sportin, në varësi të institucioneve shtetërore përkatëse (për shembull institucionet e rëndësisë së veçantë); 7) mbajtjen e nivelit të kërkuar të rezervave shtetërore; 8) financimin e organeve gjyqësore dhe agjensive të tjera ligjore; 9) mbrojtjen kombëtare, ruajtjen e kufirit dhe shërbimet doganore; 10) pagimin e interesave për borxhin kombëtar dhe shlyerjen e borxhit; 11) mbajtjen e fondit rezervë të Këshillit të Ministrave të Republikës së Bjellorusisë, fondin rezervë të Ministrisë së Financave dhe fonde të tjera rezervë (të parashikuara me ligj); 12) transfertën e granteve, subvencioneve dhe ndihmave për ndërmarrjet, organizatat dhe organet e qeverisjes lokale (rajonale apo lokale); 13) për aktivitete të tjera të financuara nga Buxheti i Shtetit në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Megjithatë, Buxheti i Republikës së Bjellorusisë, lidhur me sistemin e financave publike, paraqitet shumë i detajuar, nëse, nuk ka parregullsira. Për shembull, kur i referohemi pagesave për interesat e borxhit publik, Ligji, përmend shprehimisht shlyerjen e borxhit ndaj Bankës Kombëtare, megjithëse zyrtarisht Banka Kombëtare, është institucion i pavarur lidhur me politikën monetare dhe sigurimin e stabilitetit të çmimeve (monetar). Megjithëse, sigurimi i të dhënave të sakta lidhur me financimin e borxhit publik nga Banka Kombëtare është i vështirë, madje edhe krejtësisht i pamundur, ajo që është e evidente në jetën e përditëshme, është se monetarizimi i borxhit publik është

praktikuar (pavarësisht se kur shlyhet, kohë-zgjatjes, dhe inflacionit). Inflacioni, ka qënë një problem i madh për Bjellorusinë. Që nga momenti që Bjellorusia fitoi pavarësinë dhe liberalizoi një pjesë të sektorit publik, ajo u ballafaqua me problemet e qëndrueshmërisë dhe të infacionit sistematik, madje edhe super-infacionin.

Buxhetet lokale, zyrtarisht perceptohen si burimet financiare bazë për qeverisjen lokale. Ato, kryesisht ndryshojnë nga njëri-tjetri, duke variuar nga buxhetet e rajoneve më të mëdha deri tek buxhetet e rajoneve më të vogla. Këshillat e të zgjedhurve në të gjitha nivelet e qeverisjes lokale (rajonale, e rretheve, qyteteve, komunave dhe fshatrave), shpallin zyrtarisht buxhetet e tyre lokale, por në një shtet me një centralizim të lartë (siç është Bjellorusia) këto këshilla janë në varësi direkte të qeverisë qëndrore. Duket qartë se, në pjesën më të madhe, një buxhet lokal është më tepër rezultat i një “elegance” të qeverisjes qëndrore, që ndihmon veçanërisht qeverisjen lokale, se sa rezultat i zbatimit rigoroz i kërkesës së ligjit. Si rrjedhim, qeveritë lokale shpesh nuk plotësojnë funksionet e tyre, si edhe detyrimet që u ngarkon ligji. Kjo lloj mardhënie ndërqeveritare, siguron statuskuonë dhe i jep mundësi qeverisjes qëndrore që të jetë jo vetëm dominant, por njëkohësisht edhe aktori i vetëm në proceset e politikave publike (ndonëse pa pjesëmarrjen e aktorëve përgjegjës). Qeverisjet lokale, nuk lejohen as të ndërmarrin një iniciativë sipërmarrëse të re dhe as të mbështesin ato ekzistuese. Disa nga aktivitetet e tyre janë penguar, ose janë ngadalësuar në mënyrë të vetëdijëshme, pasi është pikërisht qeveria qëndrore, përgjegjëse për sigurimin e lejës dhe liçensave të nevojshme.

**Grafiku 2,** Indeksi i Çmimeve të Konsumit për Bjellorusinë, 1995-2003



**Burimi:** Zyra e Statistikave të Republikës së Bjellorusisë

Sipas legjislacionit aktual të Bjellorusisë, funksioni kryesor i një buxheti lokal, është financimi i programeve ekonomike, sociale, kulturore dhe programeve të tjera që janë të një rëndësie lokale, apo edhe ndërmjet qarqeve, të cilat organizohen dhe zbatohen nga organet e qeverisjes lokale. Të ardhurat e buxheteve lokale në çdo nivel, përcaktohen në përputhje me legjislacionin e taksave të Republikës së Bjellorusisë, dhe veçanërisht të Ligjit për Vet-Qeverisjen Lokale dhe Ekonomisë Lokale të Bjellorusisë. Grantet, ndihmat dhe subvencionet, mund të transferohen tek qeveritë lokale nga organet që janë të një shkalle hierarkie më të lartë. Megjithatë, të gjitha buxhetet lokale, janë ligjërisht të pavaruara dhe si rrjedhim nuk është e nevojshme përgatitja e një buxheti të përbashkët.



Megjithatë, duket qartë, se praktikisht, Ministria e Financave është i vetmi zotërues dhe kontrolluesi kryesor i përdorimit të burimeve financiare në vend.

Këshillat e të zgjedhurve lokale, përcaktojnë në mënyrë të pavarur shpenzimet, me përjashtim të burimeve që transferohen nga organet më të larta për qëllime të veçanta (të ashtuquajtura “grante specifike”). Gjithashtu, ata duhet të sigurojnë rezerva për shpenzime të tjera, për aktivitete të veçanta, të parashikuara nga Këshilli. Këshilltarët e zgjedhur, lejohen të investojnë të ardhurat e pashpenzuara për aktivitete ekonomike, obligacione dhe letra me vlerë, si edhe të japin hua për ndërmarrjet dhe subjektet e tjera ligjore. Është e rëndësishme të theksojmë, se ligji lejon qeveritë lokale të përdorin thesarin aktiv, të shtetit në funksion të tyre. Megjithatë, është i pafalshëm fakti, që një qeveri lokale e dobët financiarisht dhe që ndodhet në gjendje të vështirë, të mos bëjë alokimin të fondeve të përcaktuara për investime, pasi një gjë e tillë sjell efekte negative. Kjo do të thotë se, qeveritë lokale, nuk janë të ngarkuara të luajnë një rol pro-aktiv dhe të përipiqen të zëvendësojnë pjesën më të madhe të burimeve, në këtë mënyrë. Megjithatë, në të vërtetë, ato do të kenë probleme duke investuar burimet asnjëse nëse nuk ka ndonjë treg financiar me intensitet të mjaftueshëm dhe i vetmi opsion që mbetet për qeverinë lokale, është që ndoshta të angazhohet drejtpërdrejt (praktikisht kështu ndodh) në aktivitetet ekonomike. Ekziston ende një problem i madh, lidhur me kuptimin e përgjithshëm të sigurimit të të mirave publike dhe private. Kjo do të thotë, se gjatë regjimit socialit, shumë të mira tradicionalisht private, ishin kuptuar si përfitime publike, dhe pikërisht kjo gjë, ekziston akoma edhe në ditët e sotme. Njerëzit, presin që qeveria t’u sigurojë atyre ngrohjen, ujin e pijshëm dhe shërbimet e ujrave të zeza. Kjo, është në kundërshtim me të gjitha përpjekjet, për të mënjanuar qeverinë nga aktivitetet ekonomike dhe të promovojë më mirë zgjerimin e rolit rregullues të saj. Vlera e të ardhurave, përcaktohet nga Parlamenti i vendit, i cili gjithmonë miraton qeverinë, siç janë për shembull, propozimet e Ministrisë së Financave. Megjithatë, jo të gjitha qeveritë e nivelit nën-kombëtar janë të lira të përcaktojnë se si do ti shpenzojnë buxhetet e tyre respektive, duke ndjekur udhëzimet e përcaktuara në Ligj. Ministria e Financave, është gjykuesi final, mbi përdorimin e burimeve nga ana e qeverisë lokale dhe nëse vihet re se burimet financiare, nuk janë përdorur sipas mënyrës së duhur, atëherë sipas ligjit zyrtarët përkatës do të zëvendësohen. Informacioni i mëposhtëm, i bazuar në statistikat zyrtare financiare, është hartuar duke përdorur raportet mbi realizimin e buxheteve lokale shtetërore, të miratuara nga Ministria e Financave, duke treguar dinamikën e tyre për disa vite.

#### **11.4 Një vështrim në Transfertat Financiare dhe Kontrollin Financiar**

Çështja e fransfertave financiare, shfaqet në çdo pushtet në të cilin, gjenden më tepër se një qeveri, duke patur parasysh se parimi i pavarësisë parashikon ekzistencën e dy qeverive konkurruese të të njëjtit nivel, brenda të njëjtit territor. Teorikisht, qeveria qëndrore, mund të decentralizohet duke u dhënë kompetencat e shtimit të të ardhurave qeverive të nivelit lokal, nëpërmjet transferimit të disa prej burimeve kryesore të saj, ose duke i kombinuar këto mënyra me njëra-tjetrën.

**Tabela 1, Buxheti i Plotë i Republikës së Bjellorusisë, (Çmimet korrente; bilion rubla)**

	1999	2000*	2001	1999 në raport me totalin	2000 në raport me totalin	2001 në raport me totalin
<b>Të ardhurat – totale nga të cilat</b>	1,054,907	3,181	5,747	100	100	100
E ardhur direkte dhe fitimi nga taksat nga të cilat:	235,750	717	1,316	22.3	22.5	22.9
-e ardhura nga taksa	89,288	277	534	8.5	8.7	9.3
-fitimi nga taksa	14,694	395	637	13.4	12.4	11.1
Taksat e brendëshme për të mirat dhe shërbimet nga të cilat:	424,419	1,336	2,284	40.2	42.2	39.7
Tatim mbi vlerën e shtuar	261,993	818	1,447	24.8	25.7	25.2
Taksa e akcizës	99,687	254	442	9.4	8.0	7.7
Taksat e pronës	18,051	93	237	1.7	2.9	4.1
Të ardhurat nga tregu i jashtëm dhe transaksionet e huaja ekonomike	58,011	142	300	5.5	4.5	5.2
Të ardhurat nga fondet e veçanta të buxhetit të shtetit dhe fondet buxhetore të planifikuara	89,754**	590	1,033	8.5	18.5	18.0
<b>Shpenzimet – totale nga të cilat</b>	1,142,843	3,233	6,023	100	100	100
Industria, energjia elektrike dhe ndërtimi	20,410	35	57	1.8	1.1	0.9
Bujqësia	37,254	87	146	3.3	2.7	2.4
Transporti, mirëmbajtja e rrugëve dhe komunikimi	33,257	100	156	2.9	3.1	2.6
Strehimi dhe shërbimet komunale	81,388	249	450	7.1	7.7	7.5
Parandalimi i situatave ekstreme dhe katastrofave natyrore, likuiditetet pas këtyre efekteve	48,611	111	229	4.3	3.4	3.8
Qeverisja qendrore dhe lokale	29,823	88	168	2.6	2.7	2.8
Shkenca	13,522	36	68	1.2	1.1	1.1
Fondet për jetën sociale dhe kulturore nga të cilat:	396,382	1,187	2,351	34.7	36.7	39.0
Arsimi, Kultura dhe kinematografia	185,708	562	1,110	16.2	17.4	18.4
Shëndeti publik dhe kultura fizike	13,866	45	88	1.2	1.4	1.5
Shpenzimet e fondeve të buxhetit shtesë dhe fondet buxhetore të planifikuara	161,736	558	996	14.2	17.2	16.5
<b>Defiçiti</b>	87,936	55	276	-	-	-

**Burimi:** Departamentet e ndryshme shtetërore

\*Në varësi të vlerës (1 rubël e re është ekuivalente me 1,000 rubla të vjetra)

\*\*Të ardhurat nga fondet e veçanta të buxhetit të shtetit dhe fondet buxhetore të planifikuara.

Si rregull, në një vend të centralizuar, përdorimi nga ana e qeverisë qendrore i transfertave financiare, që zënë një vend të rëndësishëm, nuk është e vetmja formë për financimin e qeverisjeve lokale. Në vendet e decentralizuara, dy modelet e fundit janë më të përdorura.

Duke qënë një vend i mbi-centralizuar, financimi i qeverisjeve lokale, është bazuar kryesisht në transfertën e qeverisjes qendrore. Parimi i përgjithshëm i buxhetimit, i zbatuar gjatë procesit të buxhetimit, është që buxheti duhet të jetë i balancuar (të ardhurat reale duhet të balancojnë shpenzimet aktuale). Megjithëse, gjatë vitit kemi një “ri-balancim” të vogël, kur marrim parasysh “inflacionin e ulët dhe të kontrolluar” dhe kur janë sistemuar çështjet buxhetore. Sigurisht që, shpejtësia me të cilën sistemohen disa nga çështjet buxhetore nuk dihet. Për shembull, ndodh që e gjithë shuma e parave të planifikuara të harxhohen për një qëllim të caktuar para se të bëhet “ri-balancimi”, dhe sistemimi i menjëhershëm i shifrave, në kushte të një hiper-inflacioni padyshim që kjo gjë shkaton një diferencë të madhe. Buxheti i qeverisjes qendrore duhet të sigurojë njëherësh barazi horizontale dhe vertikale, duke zbatuar parimet e drejtësisë dhe transparencës së sistemit buxhetor. Teorikisht, ai duhet të shërbejë si një instrument për të nxitur qeverisjet lokale, që të shfrytëzojnë të gjitha format e mundshme dhe për të minimizuar shpenzimet (të garantuara nga parimi “i efektshërisë së buxhetit”), duke siguruar atë që quhet “vlera e parasë”. Prandaj për të zbatuar këtë gjë, buxheti i shtetit përdor tre forma për transferimet drejt qeverisjeve të nivelit nën-kombëtar: transfertat, subvencionet dhe ndihmat.

Transfertat, specifikohen si një mbështetje financiare që vjen nga Fondi i Ndihmës Financiare të rajonit, në situatat kur të gjitha të ardhurat korrente janë të pamjaftueshme për balancimin e buxheteve të ulta të qeverive lokale. Transferta të tilla, u përdorën në fund të vitit 1997. Fondi për Mbështetje Financiare të Njësive Administrativo-Territoriale, është një çështje e rëndësishme e Buxhetit. Burimi kryesor i të ardhurave për Fondin, është një pjesë fikse e Xhiros së grumbulluar dhe të ardhurave nga taksat e përbashkëta. Realizimi i planit të shpenzimeve të Fondit, është detyrë e Ministrisë së Financave, ashtu siç është edhe gjithë buxheti i shtetit.

Subvencionet (në Bjellorusi), janë grante të veçanta, që përdoren për mirëmbajtjen e banesave, sigurimin e shërbimeve komunale, si edhe për të përmbushur detyrat që lidhen me jetën sociale, edukative dhe kulturore të komunitetit lokal. Zakonisht, secila nga këto detyra, si edhe veçoritë që lidhen me plotësimin e këtyre detyrave, varen nga këshillat lokale. Subvencione të tilla, duhet të shpenzohen për qëllime të planifikuara dhe nuk duhet të përdoren për të mbuluar shpenzimet lokale. Por praktikisht, qeveria lokale shpesh, është e detyruar të gjejë burime financiare shtesë, për të përmbushur më së miri të gjitha detyrimet ligjore të saj.

Forma e tretë, janë ndihmat, të cilat faktikisht janë nevoja financiare që shfaqen rregullisht në pagesa. Ato, transferohen tek buxhet me nivel më të ulët, në mënyrë që të barazojnë nivelin e zhvillimit social dhe ekonomik, të një njësie administrative dhe territoriale të caktuar. Zakonisht, transferimi i ndihmave tek buxhetet lokale, bëhet për qëllime ndërtimi, ndërtime të banesave shtesë ose për të ndihmuar ekonominë lokale që

janë në gjendje ekonomike të vështirë, që deri tani janë në varësi të shtetit (ose nën varësinë e qeverisë qendrore ose asaj lokale). Për këtë arsye, ndihmat në Bjellorusi teorikisht, mund të klasifikohen si një formë e përkohëshme, ndërmjet nevojave financiare dhe granteve të veçanta.

Sistemi lokal financiar publik në Bjellorusi, tregon qartë se ka mangësi të theksuara në këtë drejtim. Problemi kryesor, është se zhvillimi i modelit financiar lokal publik ka mbetur në vend. Por, pavarësisht gjithë këtyre problemeve, të cilat janë kryesisht me natyrë politike, buxhetet lokale kanë patur sukses në përshkrimin real të detyrave të qeverisjeve lokale. Pothuajse, të gjitha detyrat kryesore të qeverisjes lokale janë plotësuar me sukses. Qeveritë lokale, japin një mundësi për të planifikuar aktivitetet e tyre, duke ditur pak a shumë, se sa do të jenë të ardhurat e tyre vitin e ardhshëm, megjithëse mund të ndodhë edhe e kundërta. Buxheti i shtetit varet nga të ardhurat e miratuara të ndara si të ardhura të njohura dhe të ardhura nga taksa duke treguar kështu një nivel relativisht të lartë stabiliteti, duke i siguruar në këtë mënyrë qeverisë lokale burime të ardhurash të qëndrueshme. Zbatimi i plotë i gjithë instrumentave të transfertës, krijon më tepër mundësi për një barazi horizontale dhe vertikale.

Megjithatë, pavarësisht këtij pretendimi llogjik, praktikisht ekziston një hendek (gap) i madh ndërmjet kryeqytetit (Minskut) dhe rajoneve të tjera të vendit. Qytetet dhe zonat brënda tyre shpesh paraqiten nën nivelin minimal të sigurimit të shërbimeve publike, pavarësisht se cili nivel i qeverisjes është përgjegjës. Natyrisht, praktika tregon se rezultatet nuk janë aq të mira, sa qeveria qendrore do të donte të ishin.

Ashtu si edhe në gjithë ekonomitë e tjera në tranzicion, të cilat kanë kaluar pas tranzicionit të tyre në një shoqëri demokratike të hapur, edhe në Bjellorusi ka një problem të dukshëm që lidhet me forcimin e ligjit. Në pamje të parë, sistemi ligjor është i fortë dhe i qartë. Gjithashtu, ka disa ligje të shkruara posaçërisht të cilat mbështeten tek kriteret bazë të legjislacionit të Kontinentit European. Megjithatë, praktikisht çdo gjë është krejt ndryshe. Për shembull, Parlamenti i Republikës së Bjellorusisë, Kontrolli i Shtetit i Republikës së Bjellorusisë si edhe Këshilli i Ministrave ligjërisht kontrollojnë zbatimin e Buxhetit të Shtetit. Ministria e Financave, organet financiare dhe zyra e shtetit për inspektimin e taksave kontrollojnë të ardhurat dhe njëkohësisht edhe efektshmërinë e shpenzimeve. Gjatë vitit, zbatimi i Buxhetit të Shtetit kontrollohet vazhdimisht nga Komisioni Parlamentar i Financave dhe nga Kontrolli i Shtetit. Nëse është e nevojshme, Komisioni raporton tek Parlamenti në fund të sezonit parlamentar, duke bërë edhe rekomandimet e nevojshme lidhur me masat që duhen marrë. Në fund të vitit, Qeveria (Këshilli i Ministrave) përgatit raportet Vjetore dhe një raport të plotë, në lidhje me zbatimin e buxhetit, të cilat diskutohen nga Parlamenti, sipas procedurave përkatëse. Por, praktikisht, vetëm Ministria e Financave ushtron një kontroll efektiv lidhur me burimet financiare, duke qënë se ajo mbulon të gjitha burimet financiare të vendit. Madje Ministria nuk mund të kundërshtojë Presidentin, i cili ka të drejtë të urdhërojë në çdo moment Ministrinë e Financave, të risistemojë edhe njëherë burimet financiare në kundërshtim me buxhetin e shpallur.

Si trashëgimi nga sistemi i vjetër Sovjetik, ligjërisht kontrolli financiar i Buxheteve Lokale, miratohet nga Këshilli i të Zgjedhurve nëpërmjet komisioneve ekzekutive të tij

dhe nga Dhoma e Kontrollit e Republikës së Bjellorusisë. Në pamje të parë, duket sikur ka një skemë të qartë në lidhje me pushtetin ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverisjeve lokale, por ... Ministria e Financave mbikqyr zbatimin e buxheteve në nivel nën-kombëtar - atë pjesë që financohet nga transfertat ndërqeveritare - dhe është i vetmi institucion i cili mund të ndërmarrë masa për korigjimin e gabimeve që ajo konstaton. Praktikisht, një vëmendje e veçantë i është kushtuar subvencioneve dhe ndihmave, si lloje të veçanta grantesh. Gjithashtu, inspektive të ndryshme kontrollojnë mbledhjen e të dhënave (administrimin e taksave të mbledhura, etj), por veprimtaria e tyre është jashtë fushës së interesit tonë. Por nga ana tjetër, nuk duhet neglizhuar faktori i fortë politik. Në rast se një rajon apo qytet favorizohet nga Presidenti, shumë nga burimet financiare do të zëvendësoheshin, por edhe në rast se ata do të kenë mosmarrveshje, ata përsëri do të penalizohen dhe nuk do të mund të marrin të ardhurat që janë parashikuar për ta, nga Buxheti i Shtetit.

### **11.5 Përformanca ekonomike dhe Baza Tatimore**

Sipas të dhënave të siguruara nga Ministria e Statistikave, 4.411 ndërmarrje bjelloruse më 1 nëntor të vitit 2002, rezultuan me humbje, duke përbërë kështu përafërsisht 37,5 përqind të numrit të përgjithshëm të ndërmarrjeve të regjistruara, gjë që tregon një rritje të vogël në krahasim me vitin 2001. Krahasuar me vitin 1999, kjo shifër është më shumë se e dyfishuar. Është tepër e vështirë të thuhet, se pse ka një rritje të vazhdueshme në numrin e ndërmarrjeve që humbin. Një shpjegim bindës, është se menaxherët e kompanive, përpiqen të zvogëlojnë vlerën e ndërmarrjeve që ata menaxhojnë në mënyrë që të lehtësojë shitjen e tyre në procesin e privatizimit, ndoshta duke u përpjekur për ti blerë vetë këto kompani. Megjithatë, planet e tyre mund të prishen në qoftë se qeveria qendrore, vendos që ndërmarrjet shtetërore tu shiten partnerëve strategjik të huaj, të cilët nuk janë nga Rusia. Natyrisht, pas arritjes së marrëveshjeve fillimisht me blerësit rus.

Rritja e numrit të ndërmarrjeve me humbje ndikon seriozisht në bazën tatimore në Bjellorusi. Është tepër e vështirë, të flasësh për ndikimin e këtij dobësimi të vazhdueshëm në këtë pjesë të ekonomisë në Bjellorusi, mbi mundësinë e rritjes së të ardhurave të Buxhetit të Shtetit.

Gjithashtu, nuk është e qartë në këtë moment, se cila do të jetë politika e qeverisë në lidhje me privatizimin e ndërmarrjeve shtetërore. Deri tani, një numër relativisht i vogël ndërmarrjesh, janë privatizuar nëpërmjet shitjes së organizuar në mënyrë direkte, kryesisht me partnerë rus. Kjo është diçka që pritej, duke patur parasysh orientimin e përgjithshëm politik të Bjellorusisë, për tu lidhur me Rusinë.

Proçesi i dekompletarizimit në Bjellorusi, është përcaktuar si transferimi i pjesshëm ose i plotë i funksioneve të kontrollit të drejtpërdrejtë, mbi njësitë ekonomike (kryesisht përmes privatizimit) nga shteti, për personat fizikë dhe juridikë. Megjithatë, mendimi i Bjellorusëve për privatizimin, nuk është i njëjtë me botëkuptimin Perëndimor të dekompletarizimit.

**Tabela 2,** Ndarja e ndërmarrjeve dhe organizatave që humbin sipas degëve të ekonomisë (në raport me numrin e përgjithshëm të ndërmarrjeve.)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Totali</b> – nga i cili:	5.2	17.9	18.4	12.3	16.2	16.9	22.3	34.2
Industria	2.8	11.6	17.6	11.8	10.5	8.8	18.8	29.7
Bujqësia	1.2	13.2	15.2	11.0	33.3	39.2	41.8	54.2
Transporti	3.3	9.0	11.9	9.7	12.9	15.0	14.5	31.6
Ndërtimi	3.3	10.2	14.3	7.9	8.0	5.2	7.7	19.2
Tregëtia dhe furnizimi me ushqime	3.2	40.5	25.7	12.6	6.6	8.8	19.1	31.7
Rezervat dhe shitjet	9.7	9.0	7.4	2.8	6.9	6.2	11.2	27.7
Strehimi dhe shërbimet komunale	80.6	43.7	29.8	27.7	25.0	21.2	28.1	33.1
Shërbimet jo-industriale	34.3	41.4	34.9	33.1	27.0	26.6	13.6	18.6

*Burimi:* Departamentet e ndryshme shtetërore

**Tabela 3,** Privatizimi dhe dekompletizimi i ndërmarrjeve shtetërore (projektet)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991-2001***
Numri i përgjithshëm i ndërmarrjeve të reformuara dhe tjetërsuara	465	527	574	805	915	577	471	5,476
Numri i përgjithshëm i ndërmarrjeve të reformuara nëpërmjet privatizimit	465	488	477	329	307	177	94	3,473
Transformimi i ndërmarrjeve shtetërore në partnerë ekonomik (ortakë)	257	222	178	89	184	130	63	1,417
Riblerja e pasurive të dhëna me qera nëpërmjet dhënies me qera të ndërmarrjeve	36	58	76	53	49	13	9	722
Shitjet me ankand	172	208	223	187	74	34	22	1,334

*Burimi:* Ministria e Ekonomisë së Republikës së Bjellorusisë

\*\*\* Që nga fillimi i privatizimit

Duket se dekompletizimit në Bjellorusi, nuk ka sjellë kthimin e pronave të konfiskuara nga Komunistët tek pronarët e tyre të ligjshëm. Ashtu si edhe në disa vende të tjera (të tilla si Kroacia, për shembull) pronarët para-komunistë, mund të vendosin për të blerë pronën e tyre sipas një rruge të shpejtë për të patur në duar trashëgiminë e tyre, se sa duke pritur një kohë të gjatë dhe duke dhënë rryshfet gjatë procesit të kthimit të këtyre pronave. Duke ditur se privatizimi në Bjellorusi, është ende një gjë e re, pavarësisht faktit se privatizimet e para u regjistruan në vitin 1995, është e vështirë për të

nxjerrë përfundime. Megjithatë, bazuar tek shifrat, duket se privatizimi është ngadalësuar, pasi njësitë e vogla ekonomike janë privatizuar dhe në duart e shtetit kanë mbetur vetëm ato më të mëdhatë. Një nga levat e pushtetit të Presidentit Lukashenko, është sektori i madh shtetëror.

Ai, mund ti korruptojë mbështetësit duke i emëruar ata, si drejtues të ndërmarrjeve shtetërore, dhe ata, në këmbim do të shfaqin nivel të lartë besnikërie, duke i siguruar stabilitet, regjimit të Lukashenkos. Në shumë vende me centralizim të lartë dhe me një stil autoritar privatizimi, është parë zakonisht si përmbysje e regjimit. Asetet shtetërore, janë shitur vetëm në se ka patur mospërputhje të mëdha në Buxhetin e Shtetit dhe nëse ekziston një nevojë urgjente për të plotësuar mungesat në sistemin shtetëror financiar (sistemi i pagesave të pensioneve, grantet për studentët, apo ndonjë pagesat në prag të zgjedhjeve “demokratike”). Kjo mund të duket interesante duke parë tendencat e privatizimit në Bjellorusi.

### 11.6 Përfundime

Shpërbërja e Bashkimit Sovjetik dhe humbja e marrëdhënieve ekonomike midis republikave të ish-Bashkimit Sovjetik, krijuan vështirësi të konsiderueshme financiare për Bjellorusinë. Integrimin vertikal sipas shpërndarjes gjeografike, i praktikuar në Bashkimin Sovjetik, e përkeqësoi edhe më tepër këtë republikë. Për shembull, një fabrikë tekstili në një qytet të Bjellorusisë ishte e varur tërësisht nga furnizimi me material kryesor (i lirë) pambukun e papërpunuar që vinte nga Azia Qëndrore, me energji nga Federata Ruse, etj. Kur Bashkimi Sovjetik u shpërbë, papritur edhe furnizimi me lëndë të parë u ndërpre, si rezultat i futjes së çmimeve të tregut dhe njëherësh për arsyen se transporti brenda dhe jashtë vendit i subvencionuar më parë, menjëherë u bë shumë i shtrenjtë. Si rezultat, fabrika, edhe pse nuk u quajt zyrtarisht e mbyllur ose e falimentuar, nuk funksionoi më, dhe oborri i saj u kthye në një vend të zbrazët, megjithatë, shihej fare qartë, se ajo ishte e mirëmbajtur si njëzet vjet më parë. Kjo padyshim që nuk është historia e vetme në Bjellorusi, dikur vendi më i zhvilluar industrialisht në Bashkimin Sovjetik.

Si pasojë e drejtpërdrejtë e këtij dështimi sistematik ekonomik, për shumë vite me radhë të gjitha buxhetet rezultonin me defiçit pavarësisht se, nga ana ligjore, zbatoheshin parimi i balancimit të buxhetit. Qeveria, u detyrua të përdorte forma të ndryshme për të rritur financat. Për fat të keq, kreditë nga Banka Kombëtare kishin opsione më të lehta, por çmimi ishte tepër i lartë (infacion i lartë). Banka Kombëtare “kërkonte” vazhdimisht për të blerë letrat me vlerë të qeverisë, por pavarësisht kësaj sjelljeje të papërgjegjshme, kushtet makroekonomike, po prisheshin ngadalë. Ndërkohë që buxheti rezultonte me defiçit, qeveria tregoi interes në rritjen e fondeve të tjera para –financiare (shëndetësi, sigurimet shoqërore, etj). Qeveria, u përpoq të tërhiqte fonde nga jashtë, por përveç disa kredive nga disa organizatat ndërkombëtare, nuk u sigurua asgjë më shumë. Idetë për të financuar defiçitin buxhetor, nëpërmjet shitjes të letrave me vlerë jashtë vendit u penguan nga niveli shumë i ulët i Bjellorusisë, kryesisht për shkak vonesave në reformat *politike* dhe ekonomike. Me pak fjalë, burimi kryesor i të ardhurave për qeverinë qendrore për

shumë vite ka qenë monetarizimi masiv i ushtruar nga Banka Kombëtare, e cila në një ekonomi disi despotike ja ka dalë mbanë të mbajë një inflacion jo të lartë, por ende në nivele relativisht të arsyeshme (jo më shumë se 40 përqind e cila konsiderohet ende si një nivel i manaxhueshëm).

Përveç mirë-monetarizimit të testuar, Bjellorusia u është drejtuar nganjëherë edhe kredive ndërkombëtare. Për shembull, në vitet 1993 – 1994, burim kryesor i financimit të defiçitit ishin kreditë e jashtme. Kreditë, u dhanë nga Federata Ruse dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar. Megjithatë, shteti tregoi një nivel të lartë të paaftësisë në shlyerjen e borxheve të jashtme të tij. Edhe pas zgjedhjes së Lukashenkos, si president i vendit në vitin 1995, problemet me komunitetin ndërkombëtar u intensifikuan. Me keqësimin e marrëdhënieve ndërkombëtare me Perëndimin, fluksi i kredive u ndërpre, dhe monetarizimi, u bë burimi më i rëndësishëm i të ardhurave. Madje, duket se Rusia është duke i dhënë ndihmë në natyrë, edhe pse kjo nuk është e regjistruar në buxhetin e shtetit.

Është vështirë të besosh, se situata do të përmirësohet ndjeshëm, kjo mund të arrihet vetëm nëse do ketë ndryshim në strukturën ekonomike dhe në regjimin politik. Banka Kombëtare, duhet të bëhet me të vërtetë e pavarur ndaj politikës së ditës dhe të sigurojë stabilitet monetar afatgjatë, duke detyruar qeverinë qendrore të përdorë burime të mjaftueshme për financat publike. Kjo do të kërkojë zhvillimin e shpejtë të një tregu të letrave me vlerë të qeverisë, e ndjekur nga zhvillimi i tregjeve të kapitalit, në mënyrë që aksionet e kompanive të privatizuara të mund të tregtohen në këto tregje. Kjo, sigurisht duhet të krijojë një mjedis nxitës, për krijimin e një sistemi publik financiar të shëndoshë, aq shumë i nevojshëm për Bjellorusinë. Megjithatë, zhvillimet e tanishme nuk japin shpresë se kjo do të ndodhë në një të ardhme të afërt.

### **Literatura**

Vasilevitch GA (2000), Kushtetuta e Republikës së Bjellorusisë (koment shkencor praktik) Publikuar në "Ligji dhe Ekonomia, Minsk.

Kuntsevitch KN (2000), E Drejta Kushtetuese e Republikës së Bjellorusisë, Gazeta Rajonale Mogilev, Mogilev.

Kurak UA (2001), E Drejta Kushtetuese e Republikës së Bjellorusisë në tabela, grafikë, përkufizime: "Unipress", Minsk.

Hankevitch L.A. (2000), Ligji për Financat i Republikës së Bjellorusisë, Gazeta, "Komuniteti Rinor Shkencor ", Minsk



## 12. Mardhëniet Ndërqeveritare Financiare në Armeni

David Tumanyan\*

### 12.1 Hyrje

Për vendet në tranzicion është tepër e rëndësishme gjetja e një modeli të pranueshëm qeverisës. Pas përcaktimit të niveleve qeverisëse, çështja tjetër, është qartësimi i mardhënieve ndërqeveritare. Më pas, kemi aspekte të ndryshme, ku ndër të tjera mardhëniet financiare, zënë një vend të veçantë. Çdo vend, krijon llojin e vet të mardhënieve ndërqeveritare financiare por, në përgjithësi, ato mundohen të eliminojnë ndryshimet rajonale dhe të sigurojnë zhvillim të qëndrueshëm. Mardhëniet ndëqeveritare financiare në Armeni, nuk janë të ndërlikuara.

Në kohën kur Armenia ishte një vend unik, ato nuk vareshin nga një strukturë e thjeshtë qeveritare. Ligji për sistemin e buxhetimit dhe vendimet e Qeverisë së Armenisë, përcaktonin qartë mardhëniet ndërqeveritare financiare.

### 12.2 Vet-qeverisja lokale në Sistemin e Administratës Publike të Armenisë

Ashtu si gjithë vendet post Sovjetike, edhe Armenia, pas shpalljes së pavarësisë (në Shtator të vitit 1991), nisi procesin e ndërtimit të shtetit. Demokratizimi i shoqërisë ishte dhe është një nga qëllimet kryesore të shtetit, nëpërmjet zbatimit të procesit të demokratizimit dhe të formimit të sistemit të vet-qeverisjes lokale. Reformat e decentralizimit mund të grupohen sipas tre fazave të mëposhtëme.

**Tabela 1** Kronologjia e Decentralizimit në Armeni

1995-1996	Ndryshimet ligjore, institucionale dhe strukturore, krijimi i sistemit të ri të administratës publike.
1997-2001	Shtimi dhe forcimi i bazave ligjore, formimi i sistemit të vet-qeverisjes lokale.
2002-	Zgjerimi i përgjegjësive të qeverisjes lokale

*Burimi:* Autori

Gjatë fazës së parë, u krijua sistemi i ri i administratës publike (qeverisja qëndrore dhe vet-qeverisja lokale). Ndryshimet institucionale dhe strukturore, zunë vendin kryesor në Kushtetutën e re dhe ligjet e reja. Faza e dytë, u karakterizua nga krijimi i vet-qeverisjes lokale. U paraqitën dhe u zbatuan mekanizmat e funksionimit të vet-qeverisjes lokale, proceset e krijimit të kapaciteteve zunë një vend të rëndësishëm dhe u zbatuan një sërë ligjesh dhe aktesh të reja ligjore. Fillimi i fazës së tretë, lidhej me miratimin e një ligji të ri mbi vet-qeverisjen lokale, në Maj të vitit 2000, nga Asambleja Kombëtare. Ky ligj i ri, synonte zgjerimin e të drejtave për organet e vet-qeverisjes lokale, si edhe zhvillimin e decentralizimit politik dhe financiar. Për shtetet e reja të pavarura, sistemi i financimit të vet-qeverisjes lokale, është një pjesë e rëndësishme në ndërtimin e shtetit. Në fakt, reformat e bëra lidhur me vet-qeverisjen vendore, do të thoshin rishpërndarje e pushteteve ndërmjet qeverisë dhe organeve të vet-qeverisjes vendore. Përkufizimi i qëllimit të reformave është tepër i thjeshtë, megjithë shtrirjen e gjerë të tij. Qëllimi kryesor i reformave për vet-qeverisjen lokale, është konsolidimi i demokracisë dhe i shoqërisë civile, në kuptimin që përafrimi i reformave të vet-qeverisjes lokale duhet të jetë serioz dhe sistematik.

\* Akademia Kombëtare e Administratës Publike, Yerevan, Armeni

Kushtetuta, e cila u miratua në 5 Korrik 1995, u bë burimi ligjor, për reformat e vet-qeverisjes lokale në Armeni. Duhet theksuar gjithashtu, se reformat nuk u pritën mirë në një pjesë të mirë të vendit...pasi më parë nuk ekzistonte një ideologji e qartë lidhur me ndërtimin e shtetit. Mungesa e një strategjie të qartë reduktonte efektivitetin e reformave. Mospëlqimi ishte reflektuar, jo vetëm tek institucionet shtetërore, por gjithashtu edhe tek vetë autoritetet lokale. Me fillimin e reformave të vet-qeverisjes lokale, shteti duhet t'u siguronte qeverive lokale pavarësi të mjaftueshme, në mënyrë që ato të zgjidhnin vetë problemet e tyre. Nga njëra anë, shteti duhet të formonte vet-qeverisjet lokale, dhe nga ana tjetër ti mbronte ato nga vetë shteti. Në Armeni, ka dy sisteme lidhëse qeverisjeje. Armenia është një vend unik dhe kjo është reflektuar në strukturën administrative. Pjesa më e madhe e kompetencave administrative i përkasin Qeverisë. Njësitë administrative territoriale janë "*Marzet*", të cilat janë degët e strukturave administrative të qeverisjes qëndrore dhe nuk janë të ndara nga sistemi i administratës publike. Një *marz*, është një nënndarje administrative e Shtetit, e cila ka disa karakteristika të qeverisjes lokale, por nuk klasifikohet si e tillë sepse *marzet*, nuk janë të zgjedhura nga vetë komuniteti i këtyre *marzeve* dhe gjithashtu nuk kanë as buxhetet e tyre. Një *marz* qeveriset nga nga *marzpet*, i cili zbaton politikat territoriale të Qeverisë në *marz*.

Organet e vet-qeverisjes lokale janë: të zgjedhurit e komunitetit (këshilltarët) dhe kryetari i komunitetit (kryetari i bashkisë, kryetari i komunës ose kryetari i rrethit). Të gjithë këta, zgjidhen nga komuniteti për një periudhë 3 vjeçare, nëpërmjet zgjedhjeve të përgjithëshme, të drejtpërdrejta dhe të barabarta nëpërmejt votimit të fshehtë. Në Armeni, organet e vet-qeverisjes lokale, janë nënndarje politike të Shtetit dhe janë krijuar nga Shteti. Kryetari i komunitetit, ka funksion të dyfishtë, njëkohësisht edhe si organ qeveritar i pavarur por edhe si përfaqësues i shtetit në këtë zonë. Të gjitha komunitetet Armene, janë ndarë sipas kufijëve të një *marzi*.

Në pamje të parë, duket se legjislacioni u jep më tepër kompetenca organeve të vet-qeverisjes lokale, por praktikisht kjo ka kuptim të dyfishtë. Ligji, përcakton kompetencat e organeve të vet-qeverisjes lokale dhe limitet e tyre. Fakti që kompetenca pa financa nuk përbën kompetencë të vërtetë, nuk përbën ndonjë sekret. Të ardhurat ekzistuese të buxhetit të komunitetit, nuk i lejojnë organet e qeverisjes lokale për të plotësuar të gjitha detyrimet e tyre. Legjislacioni aktual rregullon pjesërisht mardhënien midis qeverisjes lokale dhe qeverisjes qëndrore.

Qeveria, mund të shkarkojë nga detyra një kryetar të një komuniteti (bashkie, komune) në një *Mazerpjet* të një rajoni të caktuar (qoftë edhe në Yerevan) si edhe Kryetarin e Bashkisë së Yerevanit. Kryetarët e komuniteteve, përgjigjen para Qeverisë, vetëm kur kundërshtojnë hapur Kushtetutën, vendimet e Këshillit ose, kur thyejnë ligjet në fuqi, dhe deri në zgjedhjet e reja, funksioni i kryetarit i kalon nënkryetarit. Aktualisht, në Armeni, është duke u përcaktuar sistemi i ri gjyqësor. Ka pak raste, kur kryetarët e bashkive i kanë apeluar vendimet në gjykata për të mbrojtur të drejtat e tyre dhe i kanë fituar ato. Kryetarët e bashkive, mund të kërkojnë dhe të marrin, nga institucionet shtetërore dhe zyrtarët, çdo lloj informacioni që lidhet me qëllimet e komunitetit, të cilat nuk janë klasifikuar si informacione konfidenciale. Kërkesa të tilla, janë të detyrueshme për institucionet shtetërore dhe zyrtarët. Vendimet dhe veprimet e organeve të vet-

qeverisjes lokale mund të apelojen në gjykata sipas *Mazerpetit* të Rajonit përkatës, ose qoftë edhe në Yerevan, nga Kryetari i Yerevanit. Megjithatë, në praktikë, të drejtat e përcaktuara nga ligji, nuk i përgjigjen realitetit. Natyra tradicionale e fortë e *Marzpetit*, nën sistemin qeveritar (atëherë Kryetari emëronte Sekretarin Rajonal të Partisë Komuniste) përforcoi më tepër perceptimin tek qytetarët dhe zyrtarët e qeverisjes lokale, se sa tek demokracia lokale ku nëpërmjet kompetencave të përcaktuara do të kishin mundësi të ndryshonin dhe të zgjeronin shërbimet publike.

Zakonisht *Mazerpeti*, përdorte metodat administaritive në marëdhëniet e tij me organet e vetqeverisjes lokale. Në disa raste, mardhëniet ndërmjet qeverisjes qendrore dhe lokale kishin formën e një partnershipi. Shteti siguronte kujdesin shëndetësor, arsimin fillor, të mesëm dhe arsimin e lartë, shërbimet sociale, pensionet dhe sigurimet e papunësisë. Ligji, u jepte mundësi organeve të vet-qeverisjes lokale të siguronin shërbime të njëjta, mbi bazën e vullnetit të tyre, duke siguruar burimet e nevojshme financiare. Megjithëse, kapacitetet financiare të organeve të vet-qeverisjes lokale, ishin tepër të kufizuara, ato përpiqeshin të përdornin pikërisht këto kompetenca të vullnetit të tyre. Ligji ishte rregullatori i marëdhënieve ndërmjet qeverisjes qendrore, qeverisjes lokale dhe sektorit privat. Toka, organizatat tregëtare, katering publik dhe shërbimet, si edhe ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, pothuaj ishin privatizuar të gjitha. Disa ndërmarrje industriale nuk funksiononin, si rezultat i situatës ekonomike të vendit, ndërsa ndërmarrjet e tjera funksiononin normalisht.

Sistemi lokal politiko-administrativ në Armeni, përfaqësohej nga këshilli i kryetarëve të qeverisjes, veçanërisht disa “kryetarëve të fortë”. Këshilli (kryetarët e komuniteteve), gëzonte funksione legjislativë, ndërsa kryetari nuk i gëzonte këto funksione. Kryetari i bashkisë, kryesonte mbledhjet e këshillit dhe kishte votë të diskutueshme, e cila kishte një ndikim të madh në vendim-marrjet e këshillit.

Kryetari i bashkisë, është pjesë e organit ekzekutiv të atij komuniteti. Ai/ajo zbaton kompetencat bazuar në parimet e lidërshiptit dhe karrierës, përmbush përgjegjësitë e tij/të saj nëpërmjet stafit të tij/të saj, ndërmarrjeve dhe organizatave të cilat varen nga komuniteti. Jo më tepër se një muaj pas marrjes së detyrës, Kryetari duhet të paraqesë strukturën e stafit, para të zgjedhurve të bashkisë, për ta miratuar atë. Bashkia, është një entitet ligjor dhe ka një vullë, që përmban Stëmën Zyrtare të Republikës së Armenisë, të bashkisë, ose emrin e saj. Bashkia, ka në përbërje të saj nënkryetarin e bashkisë, sekretarin si edhe sektorët e saj. Numri i të punësuarve në bashki përcaktohet nga këshilli bashkiak.

Kryetari i bashkisë, nuk mund të përfitojë ndonjë post tjetër zyrtar ose të punësohet diku tjetër me pagesë, përveç aktiviteteve krijuese, shkencore ose pedagogjike. Kryetari i bashkisë ka kompetenca të mandatuara dhe të deleguara në fushat e mëposhtëme: financë, mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve, ruajtjen e sigurisë publike, mbrojtjen, planifikimin, ndërtimin, konstruksionet dhe shfrytëzimin e tokës, shërbimet publike dhe parashikimet për komoditetet e nevojshme, transportin, tregëtinë dhe shërbimet, edukimin dhe kulturën, shëndetin publik, kulturën fizike dhe sportin, bujqësinë, natyrën dhe mbrojtjen e mjedisit. Megjithëse legjislacioni i jep disa kompetenca qeverisjes lokale, praktikisht ato nuk zbatohen.

### 12.3 Kompetencat Ligjore të Qeverisjes Lokale

Kompetencat e qeverisjes lokale varen nga përcaktimi i funksioneve qeverisëse. Proçesi i decentralizimit, përcaktoi një kuadër ligjor të kompetencave dhe përgjegjësi, për çdo nivel qeverisë. Duhet theksuar, se zbatimi i secilit funksion kërkon burime materiale, financiare dhe punë. Në ditët e sotme, ekzistenca e burimeve financiare, zë një vend shumë të rëndësishëm. Madje në shumë raste, mungesa e financimeve të mjaftueshme nuk lejon plotësimin e atij funksioni.

Përgjegjësitë e qeverisjes lokale, janë si më poshtë:

- vepron për furnizimin me ujë të pijshëm, sistemimin e ujrave të zeza, ujitjen, furnizimin me gaz dhe sistemin e ngrohjes etj;
- përmirëson bashkinë;
- përcakton përdorimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave të banimit të pa-privatizuara dhe pa leje banimi, konvikteve, ndërtesave administrative dhe strukturave të tjera që janë në pronësi të bashkisë;
- siguron mirëmbajtjen e duhur të varrezave (ky shërbim nuk është ushtruar nga Kryetari i rrethit);
- merret me ndërtimin, mirëmbajtjen dhe veprimtarinë e qendrave sanitare (ky shërbim nuk varet nga kryetari i rrethit);
- merret rregullimin e veprimtarive të transportit publik të bashkisë (ky shërbim nuk varet nga kryetari i rrethit);
- merret me ndërtimin, rikonstrukcionin dhe veprimtaritë për sistemin ujitjes;
- siguron grumbullimin dhe heqjen e mbeturianve urbane;
- siguron mbledhjen e taksave të tokës dhe pronës.

Menaxhimi dhe veprimtaria e kopshteve të fëmijëve, është një përgjegjësi e detyrueshme e organeve të vet-qeverisjes lokale. Kostoja e ushtrimit të aktivitetit dhe e mirëmbajtjes së kopshteve të fëmijëve, mbulohet pjesërisht nga prindërit dhe pjesërisht nga buxheti i bashkisë. Vlera e detyrimit që paguajnë prindërit përcaktohet nga Këshilli bashkiak, dhe ndryshon nga njëra bashki në tjetrën. Këshilli Bashkiak, përcakton gjithashtu edhe grupet sociale të popullsisë, fëmijët e të cilëve e kanë kopshtin falas ose pagesat e tyre janë më të ulëta. Një numër i madh i kopshteve të fëmijëve u mbyllën, kryesisht sepse numri i fëmijëve që ndiqnin këto kopshte u zvogëlua ndjeshëm.

Organet e vet-qeverisjes lokale, siguronin edukim të specializuar, duke përfshirë këtu kurse muzike dhe arti, kurse atletike dhe ngritjen e qendrave për rritjen e potencialeve krijuese të fëmijëve. Këshilli Bashkiak, përcakton edhe taksat për secilin nga shërbimet duke përcaktuar gjithashtu, edhe numrin e nxënësve që përfitojnë këto shërbime falas. Një pjesë e kostos, mbulohet nga buxheti i bashkisë. Në pjesën më të madhe të bashkive të vogla, nuk ofrohen shërbime të tilla e si rrjedhim fëmijët në këto bashki, mbahen nga fqinjët e tyre. Detyrimet për këto shërbime, ndryshojnë, por njëkohësisht varen edhe nga kërkesat për të përfituar këto shërbime. Disa bashki i sigurojnë këto shërbime falas.

**Tabela 2** Të ardhurat e Buxhetit të Bashkisë në Armeni

Lloji i të ardhurës	1997		1998		1999		2000		2001	
	Vlera (milion AMD)	%	Vlera (milion AMD)	%	Vlera (milion AMD)	%	Vlera (milion AMD)	%	Vlera (milion AMD)	%
Taksat	4,302.3	43.3	6,056.6	49.1	6,689.2	57.2	6690.3	48.3	5,221.2	34.1
E ardhura nga taksa	-	-	1,754.0	14.2	1,298.2	11.1	1410.6	10.2	28.3	0.2
Taksa e tokës	2,109.3	21.2	1,161.9	9.4	1,436.0	12.3	1454.2	10.5	1,667.8	10.9
Taksa e pronës	735.5	7.4	1,567.6	12.7	2,407.2	20.6	2601.2	18.8	2,811.4	18.4
Tatimet shtetërore	1,457.5	14.7	1,573.1	12.8	1,263.9	10.8	880.2	6.3	3,74.4	2.4
Tatimet lokale	-	-	-	-	282.4	2.4	330.6	2.4	3,19.5	2.1
Të ardhura nga taksa të tjera	-	-	-	-	1.7	0	13.5	0.1	19.8	0.1
Të ardhura jotatimore	1,773.7	17.8	2,085.7	16.9	1766.3	15.1	1782.1	12.9	2,073.0	13.6
Pagesat për qeranë e tokës	746.2	7.5	785.4	6.4	695.0	5.9	824.0	5.9	775.2	5.1
Pagesat për qeranë e pronës	-	-	-	-	120.1	1.0	88.9	0.6	88.5	0.6
Taksat lokale	-	-	-	-	108.9	1.0	184.7	1.3	124.6	0.8
Të ardhura të tj. jotatimore	1,027.5	10.3	1,300.3	10.5	842.3	7.2	684.5	5.1	1,084.7	7.1
Totali i të ardhurave	6,076.0	61.1	8,142.3	66.0	8,455.5	72.3	8472.4	61.2	7,294.2	47.7
Teprica nga të ardhurat për mbulimin e shp.	91.3	0.9	341.5	2.8	994.2	8.5	180.2	1.3	1,120.7	7.4
Transfertat & subvencionet	3,774.6	38.0	3,845.3	31.2	2,252.4	19.2	5202.0	37.5	6,866.3	44.9
Subvencionet nga buxheti i shtetit	3,753.0	37.8	3,690.3	29.9	2,192.4	18.7	5194.3	37.5	6,801.9	44.5
Transfertat nga buxhetet e bashkive të tjera	7.0	0	0	0	60.0	0.5	1.9	0	10.4	0.1
Huatë afat-shkurta	14.6	0.2	15.0	0.1	0	0	0	0	-	-
Transferata të tjera	0	0	0	0	0	0	5.8	0	54.0	0.3
Subvencionet	0	0	140.0	1.2	0	0	0	0	-	-
<b>Totali</b>	<b>9,941.9</b>	<b>100</b>	<b>12,329.1</b>	<b>100</b>	<b>11,702.1</b>	<b>100</b>	<b>13,854.6</b>	<b>100</b>	<b>15,281.2</b>	<b>100</b>

*Burimi:* Ministria e Financave dhe Ekonomisë së Armenisë

Kostoja e mirëmbajtjes së librarive dhe muzeumeve, mbulohet tërësisht nga buxheti i bashkive. Shtëpitë e kulturës, ofrojnë shërbimet e tyre kundrejt një detyrimi, por këto të ardhura janë të pamjaftueshme për të mbuluar koston e mirëmbajtjes, prandaj deficieti i krijuar mbulohet nga buxheti i bashkisë. Roli ekonomik i autoriteteve lokale, është i vogël, prandaj ai më tepër bazohet tek përgjegjësitë vullnetare, sepse si pasojë e mungesës së burimeve financiare, shumë nga autoritetet lokale nuk mund të zgjidhin çështjet e tyre ekonomike.

#### **12.4 Të ardhurat e Buxhetit Lokal**

Ashtu si edhe shumë vende të tjera, edhe vet-qeverisja lokale e Armenisë, shënon më tepër shpenzime se sa burime të ardhurash për financimin e tyre. Rezultati i këtij mos balancimi, është se lokalitetet përgjithësisht varen nga transfertat e shtetit. Një problem i financave lokale, është se jo të gjitha qeveritë lokale janë njëloj me njëra –tjetrën: ka qytete mesatare dhe qytete të vogla, si edhe bashki urbane dhe rurale. Sigurimi i shërbimeve lokale në mënyrë të drejtë dhe efiçente, në mungesë të të ardhurave të planifikuara, dhe të një sistemi transferues, çon në rritjen e mosbalancës horizontale. Një tjetër problem, është edhe shkalla e ulët e zbatimit të buxhetit lokal. Për shembull, buxhetet lokale janë zbatuar në masën 53.2 % për vitin 2000 dhe në masën 56.9% për vitin 2001.

Burimet kryesore të të ardhurave të buxhetit të bashkisë janë:

- vendosja e taksave dhe tatimeve kryesore;
- financimet nga buxheti i shtetit;
- taksat dhe tatimet lokale;
- qeraja e tokës dhe pagesat për qeranë e pronës;
- të ardhura e krijuara nga shitjet e pronave të bashkisë.

Të ardhurat nga buxheti kapital, janë minimale. Buxheti kapital, është pothuaj inekzistent në shumë bashki.

#### **12.5 Implementimi i Modelit të ndarjes së taksës në sistemin buxhetor të Armenisë**

Ndarja e taksës, është një praktikë e përhapur në periudhën e zhvillimit dhe tranzicionit ekonomik. Dy pyetjet që rrjedhin gjatë hartimit të modelit të ndarjes së taksës janë: 1) cila taksë duhet ndarë? dhe 2) cila do të jetë përqindja e ndarjes së taksës? Në këtë rast, qeverisja qendrore shpërndan një pjesë të taksës kryesore sipas sektorëve qeverisës lokalë/krahinor. Secili vend, vendos për llojin dhe përqindjen e taksës që do të ndahet. Siç tregohet edhe në Tabelën 3, numri i taksave të ndara është i madh. Përsa i takon përqindjes së ndarjes së taksës, ajo ndryshon nga njëri vend në tjetrin, sipas zgjedhjeve të tyre. Për shumë vende, përqindja përcaktohet çdo vit. Për shembull, në Hungari, qeverisja lokale pjesën e tatimit mbi të ardhurat personale, e ka ulur nga 50% në 15% brenda disa viteve. Kina dhe Rusia, kanë një vlerë prej 25% të Tatimit të Vlerës së Shtuar (TVSH), ndërsa Estonia, kap vlerën e 56% të tatimit për të ardhurat personale (TAP).

Ekzistojnë dy metoda për ndarjen e taksës, ndërmjet qeverisjes qendrore dhe asaj lokale. E para, përbën edhe origjinën e metodës, ku secila nga qeverisjet vendore merr një pjesë fikse të taksës së mbledhur nga organet përkatëse të saj. Metoda e dytë përbën edhe formulën bazë, ku një pjesë fikse e të ardhurave kombëtare ndahet ndërmjet qeverisjes lokale sipas një formule të përcaktuar. Metoda e parë është edhe më e thjeshtë.

**Tabela 3** Ndarja e taksës në vende të ndryshme

Vendet	Taksat							
	TVSH	Taksa e pronës	Taksa e shitjes	Taksa qe mbahet në listpagesë	Taksa e lëndës djegëse të automjeteve	Tatimi mbi të ardhurat personale	Tatimi mbi fitimin e korporatave	Taksa për automjetet
<b>Rusia</b>	+						+	
<b>Kina</b>	+							
<b>Indonezia</b>		+						
<b>Rep. Domenikane</b>		+						
<b>Peru</b>			+					
<b>Meksikë</b>				+				
<b>Brazil</b>					+			
<b>Estonia</b>						+		
<b>Lituania</b>						+	+	
<b>Polonia</b>						+	+	
<b>Hungaria</b>						+		+

*Burimi:* Eksperimentet dhe Reformat, Horvath, Budapest, 2000

*Shënim:* Lexuesit duhet ta kenë të qartë se kjo tabelë është hartuar fillimisht këtu, për të ilustruar qëllimet. Pjesa më e madhe, në mos gjithë vendet e listuara në tabelë dallohen qartë se kanë sistem fiskal të ndryshëm dhe mardhënie nga qendra drejt periferive. Disa vende, janë federale, ndërsa disa të tjera janë bashkim i dy qeverive lokale, etj

Ligjet, lidhur me Sistemin e Buxhetimit dhe vet-qeverisjen lokale, sigurojnë një mundësi për përdorimin e modeleve të ndarjes së taksave, në sistemin e buxhetimit të Armenisë. Në vitin e parë (1997), sipas sistemit të ri të vet-qeverisjes lokale, taksat qëndrore paguar buxhetit të bashkisë, ishin pikërisht taksat e tokës dhe taksat e pronës. Tatimi mbi të ardhurat, u shtua më vonë (shiko Tabelën 4), por vetëm 15% e saj shkonte në buxhetin e bashkisë. Në atë kohë në Armeni, të gjitha taksat mbledheshin nga Agjensia Shtetërore e Taksave. Parimi i ndarjes, u krijua në mënyrë që të rriste nxitjen e Agjensisë Shtetërore të Taksave, në mbledhjen e këtyre taksave. Megjithatë, vlera e të ardhurave nga taksat ishte ende shumë e ulët, ose pothuaj inekzistente në bashkitë rurale, kjo ishte arsyeja që prej vitit 2000, të gjitha taksat nga të ardhurat, shkonin në Buxhetin e Shtetit dhe vlera që Buxheti i Shtetit u jepte bashkive, filloi të rritej. Taksat e tokës dhe pronës kanë mbetur të vetmet të ardhura të buxhetit të bashkisë, të cilat shkojnë plotësisht në buxhetin e tyre. Metoda origjinale u përdor në vitin 1998 dhe në vitin 1999. Modeli i ndarjes së taksës nuk duhet të shërbejë vetëm si burim për të ardhurat e buxhetit, por gjithashtu edhe për të nxitur aktivitetin ekonomik të bashkive. Qeverisjet lokale mund të ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në zhvillimin e aktiviteteve ekonomike në rajonet e tyre. I vetmi qëllim i modelit të ndarjes së çdo takse është të çojë përpara zhvillimin ekonomik. Ky është edhe qëllimi kryesor, i cili do të nxisë më tepër autoritetet lokale për të mbështetur zhvillimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme.

**Tabela 4** Ndarja e taksës qëndrore që shkon në Buxhetin e Bashkive në Armeni, 1997-2000 (%)

Viti	Tatimi mbi të ardhurat	Taksa e Tokës	Taksa e pronës
1997	-	100	100
1998	15	95	95
1999	15	95	95
2000	-	100	100
2001	-	100	100
2002	-	100	100

*Burimi:* Ministria e Financave dhe e Ekonomisë së Armenisë dhe Autori

Përdorimi i ndarjes së taksës, në Armeni, do të forconte rolin financiar të qeverisjes lokale dhe do të sigurote burimet financiare të nevojshme, për plotësimin e funksioneve të tyre. Në të njëjtën kohë, kjo do të mbështeste zhvillimin e veprimtarive ekonomike në nivel lokal. Në rast se, përdoret modeli i ndarjes së taksës atëherë, problemi tjetër që lidhet me të, është se cilat taksa duhet të ndahen? Sipas ligjit të ri për vet-qeverisjen lokale (2002), detyra për mbledhjen e taksës së tokës dhe taksës së pronës, u është deleguar pikërisht organeve të pushtetit lokal. Modeli i ndarjes së taksës, lidhur me tatimin mbi të ardhurat dhe tatimin mbi fitimin, do të zbatohet që prej vitit 2003. Kjo do të thotë se, të ardhurat e buxhetit lokal do të rriteshin. Ndarja ndërmjet buxhetit të shtetit dhe buxhetit lokal do të përcaktohet sipas rregullit të buxhetit vjetor të shtetit.

### 12.6 Mekanizmat e Transferimeve nga Buxheti i Shtetit tek Buxhetet Lokale

Në çdo vënd, transfertat ndërqeveritare, janë një pjesë e padukshme e sistemit financiar të pushtetit lokal. Për shëmbull, në Suedi dhe Danimarkë, pjesa më e madhe e të ardhurave të pushtetit lokal, vijnë nga burimet lokale, ndërsa për vendet e tjera si Britania e Madhe dhe Bullgaria, pjesa më e madhe e këtyre të ardhurave, sigurohen nga transfertat shtetërore. Në Armeni, transfertat shtetërore, përbëjnë një pjesë të rëndësishme të mjeteve financiare të bashkive. Ato përbëjnë pjesën kryesore të buxhetit për shumë bashki, dhe janë përdorur kryesisht për pajisje dhe ndërtime, duke plotësuar kështu shërbimet kryesore të bashkive dhe njëkohësisht duke i përmirësuar ato. Vlera e përgjithëshme e subvencioneve në buxhetin e shtetit, ka një limit dhe pikërisht kjo vlerë paguhet menjëherë, pas miratimit nga Asambleja Kombëtare. Kjo do të thotë se, pavarësia e shkallës së zbatimit të buxhetit të shtetit, dhe transfertat e ndihmave drejt bashkive, janë tërësisht të përcaktuara dhe konsiderohen si pagesa të detyrueshme. Ministria e Financave dhe Ekonomisë, bazuar në Ligjin mbi “Barazinë financiare”, shpërndan vlerën e subvencioneve, përcaktuar nga buxheti i shtetit për bashkitë. Vlera e planifikuar e subvencioneve për bashkitë, është e barabartë me vlerën totale të subvencioneve të përcaktuara nga buxheti i shtetit. Në fillim të vitit financiar, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, paguan një të katërtën e subvencioneve dhe ja kalon këtë vlerë Thesarit për të kryer veprimet. Të gjitha bashkitë, parashikojnë shpërndarjen e sasisë prej një të katërtës



së vlerës së dhënë. Në rastin e mbledhjes normale të të ardhuarve nga buxheti i shtetit, subvencionet prej 25% të vlerës së parashikuar transferohen tek bashkitë.

Ky mekanizëm, është pjesërisht i përcaktuar nga ligji dhe pjesërisht i përcaktuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Faktikisht, situata është larg nga forma ideale e saj, sepse ka bashki të cilat i marrin më shpejt subvencionet nga buxheti i shtetit dhe ka bashki të tjera të cilat i marrin më vonë ato. Subvencionet, u jepen bashkive në mënyrë të parregullt, duke pasur vonesa përgjatë gjithë vitit. Shumë nga subvencionet, transferohen në fund të vitit korrent, kryesisht në ditët e fundit të Dhjetorit. Pikërisht, mekanizmi selektiv i përdorur për këto bashki, që i marrin subvencionet më shpejt ose më vonë se bashkitë e tjera, është krejtësisht i panjohur.

Transfertat shtetërore që u ndahen bashkive, varen nga të ardhurat e buxhetit të shtetit (shiko tabelën 5). Ato, kanë qënë më të ulëta në vitin 1999, sepse buxheti i shtetit nuk i kishte plotësuar detyrat e tij. U vendos, që të shpërndareshin 4388.7 milion AMD si subvencione, sipas një barazie në financim dhe 86.1 milion AMD subvencion, për buxhetin e bashkive. Por në të vërtetë, u alokuan vetëm 2192.4 milion AMD. Pjesa e mbetur, u llogarit si borxh dhe u transferua për vitin 2000. Por në vitin 2000, jo vetëm që ky borxh nuk u pagua, por ai u rrit edhe më tepër. Në fund të vitit 2000, borxhi total drejt buxhetit të bashkive, kishte arritur vlerën e 3397.1 milion AMD. Megjithatë, në fillim të vitit 2002, borxhi u reduktua në 2586.7 milion AMD.

**Tabela 5** Të ardhurat e Buxhetit Lokal Me dhe Pa Subvencionet nga Shteti në Armeni (mijë AMD)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	Vlera	%	Vlera	%	Vlera	%	Vlera	%	Vlera	%
Buxhetet lokale pa asnje subvencion nga shteti	6,188,920.2	62.25	8,498,763.5	68.9	9,509,740.8	81.3	8,660,320.2	62.5	8,479,264.9	55.5
Subvencion nga buxheti i shtetit për buxhetet lokale	3,753,048.3	37.75	3,830,314.1	31.1	2,192,421.0	18.7	5,194,318.9	37.5	6,801,926.2	44.5
Buxhetet lokale së bashku me subvencione nga buxheti i shtetit	9,941,968.5	100.0	12,329,077.6	100	11,702,161.8	100	13,854,639.1	100	15,281,191.1	100

*Burimi:* Ministria e Financave dhe Ekonomisë së Armenisë

Një problem tjetër, lidhet me faktin se shpesh, subvencionet jepeshin me një qëllim të përcaktuar; për shëmbull, subvencionet jepeshin në qoftë se kryetari i bashkisë binte dakort që, me këto subvencione, të paguheshin shpenzimet për ujin, ngrohjen ose të paguhej borxhi për energjinë elektrike.

Në mënyrë që të përmirësohej mekanizmi i transfertave shtetërore, fillimisht, u bë i domosdoshëm hartimi i amendamenteve lidhur me legjislacionin aktual. Vlera totale e subvencioneve për secilën bashki, duhej të shpërndahej sipas çdo tremujori dhe çdo muaji. Ligji, duhet të përcaktonte se në rast të mos-realizimit të buxhetit të shtetit, bashkitë do të merrnin subvencione në raport me vlerën e përgjithshme. Kështu, nuk do të kishte bashki preferenciale dhe jo-preferenciale. Shpërndarja e subvencioneve për bashkitë, nuk do të varej më nga dëshira e zyrtarëve të shtetit. Legjislacioni nuk rregullonte mekanizmin e shpërndarjes së subvencioneve,. Prandaj, duhej të përcaktohej një kriter i qartë pikërisht për shpërndarjen e këtyre subvencioneve. Çdo bashki, e cila përmbushte këto kushte kishte të drejtën të aplikonte pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Përzgjedhja e bashkive, do të bëhej nëpërmjet konkurimit. Bashkitë fituese, zgjidheshin sipas vlerës totale të subvencioneve të përcaktuara nga buxheti i shtetit.

### **12.7 Sistemi i Barazisë Financiare**

Barazia, zë një vend të rëndësishëm në mardhëniet ndërqeveritare financiare. Llojet e ndryshme të transfertave ndërqeveritare përfshijnë grantet, taksat e ndara, subvencionet dhe ndihmat. Ndërsa, të gjitha llojet e këtyre transfertave përdoren për të realizuar një financim të barabartë, ndihmat dhe grantet mbeteshin instrumentet financiare më të përdorshëm.

Çdo vend, karakterizohet nga një pabarazi e madhe në shpërndarjen e fondeve sipas rajoneve. E ardhura mesatare, në vendet më të pasura është më e lartë krahasuar me të ardhurën mesatare në vendet më të varfra. Në rast se vendet barazojnë diferencat e kapaciteteve të tyre financiare rajonale, atëherë ato mund të përdorin transfertat ndërqeveritare. Si rregull, barazia e pagesave nuk është e kushtëzuar. Qeveritë lokale, janë të lira ti shpenzojnë fondet e marra, sipas prioriteteve që ato kanë lidhur, me shërbimet publike lokale. Në pjesën më të madhe të vendeve (si Kanadaja, Australia, Britania e Madhe, Japonia, Korea, Hungaria, Letonia, etj.), barazimi i subvencioneve, vjen në formën e transfertave nga qeveria qendrore tek qeveritë lokale. Në vende të tjera (si Gjermania dhe Suedia), barazimi i transfertave bëhet nga vetë këto shtete nëpërmjet kapaciteteve financiare mbi mesataren dhe nën mesataren e shteteve. Në vende të tjera, barazimi i ndihmave ka formën e një ndarjeje të zakonshme të ardhurash.

Ekzistojnë tre mënyra (shiko: Wallich, 1994), që qeveritë të përafrojnë kërkesat rajonale për trajtime speciale. E para, lidhet me pagesat individuale të negociuara ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverisjeve lokale. E dyta, lidhet me sistemin special financiar, që siguron të drejta speciale për disa rajone lidhur me taksat dhe shpenzimet. E treta, ka të bëjë me formulën bazë të sistemit, e hartuar normalisht sipas objektivave të barazisë. Pothuajse të gjitha vendet, përdorin disa lloje formulash për shpërndarjen, që lidhen me çështjet rajonale, dhe vetëm shumë pak prej tyre përfshijnë në formulat e tyre elementë që lidhen me kërkesat për shpërndarjen sipas rajoneve specifike.

Formula, ndihmon që të ardhurat e grumbulluara të shpërndahen në njësitë përkatëse të qeverisjes lokale, sipas objektivave të qarta dhe kriterëve cilësorë. Por cilat janë objektivat që duhet të ndiqen për të hartuar një formulë për subvencionet? Arsyeja kryesore pse qeveritë shmangen nga formula bazë lidhur me shpërndarjen, është rritja e transparencës dhe e sigurisë në shpërndarjen e subvencioneve. Kjo, krijon një lloj drejtësie në kuptimin që, çdokush të njohë kriteret e sakta nëpërmjet të cilave janë kryer shpërndarjet e subvencioneve; siç janë fleksibiliteti i shpërndarjeve dhe se ato mund të ndryshohen nëse lind nevoja lidhur me ndryshimet për shpenzimet publike. Me pak fjalë, formulat që u përmendën për të mënjauar gjykimet.

Pyetjet e mëposhtëme ndoshta rrisin vëmendjen për një barazi:

- Cilat janë limitet e barazimit? Sa duhet të jetë hendeku që duhet të eliminohet ndërmjet bashkive të pasura dhe atyre të varfra?
- Cilat janë shërbimet që duhet të sigurojnë qeverisjet lokale dhe në çfarë niveli duhet të plotësohen ato?
- Cila është formula që është përdorur për shpërndarjen e financimeve ndërmjet qeverisjeve lokale?
- Cili është mekanizmi i barazimit?
- Si do të monitorohet barazia? Cili nga indekset e barazimit do të zgjidhet për të matur efikasitetin e sistemit?

Komponentët kryesorë të formulës së barazimit janë: elementët e formulës, të dhënat e nevojshme për të zbatuar formulën si edhe kushtet e formulës. Të tre këta elementë janë të rëndësishëm në ndarjen në mënyrë të barabartë të subvencioneve. Hartimi i formulës, argumenton një nga çështjet më të vështira, sepse ajo ngre pyetjen rreth qëllimeve të programit të barazimit. Formula, duhet të paraqesë objektivin kryesor të saj. Në përgjithësi, një formulë duhet të paraqesë katër objektiva, siç është trajtuar edhe në literatura të ndryshme.

Objektivi i parë, është shpërndarja e subvencioneve në mënyrë që të reflektohen ndryshimet rajonale sipas nevojave për shpenzime. Vënde të ndryshme, kanë përdorur tregues të ndryshëm për nevojat e shpenzimeve që përfshijnë:

- Popullsinë, për shembull, shpërndarjen lineare për frymë.
- Treguesit e faktorëve material të cilët mund të ndikojnë në rritjen e kostove në parashikimet e shërbimeve, për shembull, toka bujqësore, denduria e popullsisë dhe urbanizimi.
- Matja e kostos së lartë të popullsisë, në zonat e qeverisjeve lokale, për shembull, përqindja e familjeve që jetojnë nën nivelin e varfërisë, përqindja e popullsisë që ka dalë në pension, dhe përqindja e fëmijëve në moshë shkollë, etj
- Treguesit e nevojave për infrastrukturë, siç janë gjatësia (në milje) e ndërtimit të autostradave, përqindja e familjeve që kanë mundësi të sigurojnë ujë të pijshëm dhe nevojat e infrastrukturës që mbështesin zhvillimin ekonomik, etj.

Objektivi i dytë, është barazimi i të ardhurave, ose i mundësive financiare. Në këtë rast, formula përpiket të sigurojë më tepër para, për ato autoritete që nuk kanë mundësi të rrisin taksat. Problemi qëndron, në përpjekjet për gjetjen e një treguesi që do të na sigurojë mbledhjen e fondeve për këto rajone, me mundësi të pamjaftueshme financiare.

Pra, duket se kemi dy rrugë: Të mbledhim fonde, bazuar në nivelin mesatar të të ardhurave në nivel lokal, ose sipas shkallës së disa treguesve të madhësisë së taksës bazë. Të llogarisim sasinë e parave, të cilat mund të rriten në rast se të gjitha taksat bazë të parashikuara përfshihen në shkallën “normale”.

Objektivi i tretë, është përfshija e drejtpërdrejtë në formulë, e një takse të mundëshme. Qëllimi, është që nëpërmjet disa stimuljve pozitivë, tu sigurojë qeverisjeve lokale mundësi më të mëdha në tejkalimin e nivelit të të ardhurave. Njëra nga këto mundësi, është futja drejtpërdrejt në formulë e një pjese të taksës. Mundësia tjetër, është përdorimi i një indeksi, mënyrë e cila është aplikuar dikur në Indi. Një rrugë tjetër, është gjetja e mënyrave për rritjen e disa nivele të ardhurave, si kusht për marrjen e subvencioneve.

Objektivi i katërt, është që formula e subvencioneve, të paraqesë balancën ndërmjet rritjes së të ardhurave nga njëra anë dhe nevojave për shpenzime nga ana tjetër. Shumë vende përdorin disa variante të kësaj mënyre. Disa vende, përcaktojnë një nivel standart të shpenzimeve sipas formulës, bazuar tek treguesit fizik të nivelit të shërbimeve të dëshiruara. Kjo, lidhet me nivelin “normal” të të ardhurave, bazuar në sasinë e taksës bazë. Dikur, edhe Korea, e ka përdorur këtë praktikë. Disa ndihma shkollore në USA, janë përcaktuar sipas një formule, e cila lidh kërkesat minimale për shpenzime me të ardhurat nga taksa e pronës, nëse është përcaktuar më parë niveli specifik i taksës së pronës. Disa nga vendet në tranzicion, si Rusia dhe Kina, kanë përcaktuar nivelin e kërkuar për shpenzime, si të barabartë me vlerën e disa viteve më parë, duke shtuar edhe nivelin aktual të inflacionit. Niveli i të ardhurave që nevojiten për mbulimin e këtyre shpenzimeve, përbën pikërisht nivelin e transfertave.

Kushti kryesor, për hartimin e një sistemi ndihmës për formulën, është gjetja e të dhënave për implementimin dhe përditësimin e sistemit. Këtu, ka disa probleme, sepse disa të dhëna janë thjesht të pa përshtatëshme, ndërsa shumë të tjera që janë pikërisht të dhënat e duhura, janë të papërcaktuara në kohë. Për shembull, disa të dhëna janë të vlefshme vetëm për rregjistrimin e përgjithshëm dhe mund të përdoren vetëm brenda periudhës duke mos patur mundësi rregullimi. Disa të dhëna të tjera, janë të kufizuara nga pikëpamja e mbulimit gjeografik. Gjatë sistemimit të këtyre të dhënave, dalin disa probleme me vete të dhënat. Pyetja që haset më shpesh, lidhet me grumbullimin e të dhënave, edhe pse dihet se këto të dhëna mbidhen nga institucionet shtetërore.

Sistemi i formulës së subvencioneve, duhet të monitorohet rregullisht. Monitorimi, nënkupton monitorimin e elementëve të formulës dhe shpërndarjen aktuale të subvencionit, si edhe të ardhurat financiare për secilën nga qeverisjet lokale. Në Amerikë, sistemi aktual i barazimit, bazohet në sistemin e formulës së subvencionit. Vlera e barazimit të subvencioneve, llogaritet e ndarë në:

1. Bashki, të cilat kanë më tepër se 300 banorë;
2. Bashki, të cilat kanë më pak se 300 banorë.

Vlera e subvencioneve për bashkitë të cilat kanë më tepër se 300 banorë, përcaktohet nga faktorët e mëposhtëm, duke paraqitur edhe situatën ekonomike të tyre: Të ardhurat nga taksa lokale e pronës dhe e tokës për frymë (faktor “a”); Popullsia e bashkisë (faktor “b”).

Vlera e llogaritur e subvencioneve, e destinuar për buxhetet e bashkive që kanë më pak se 300 banorë, që sipas faktorit “A”, nuk duhet të jetë më pak se 25 përqind të të ardhurave të mbledhura nga taksa e tokës dhe taksa e pronës gjatë vitit financiar paraardhës dhe sipas faktorit “B”, ajo nuk duhet të jetë më e vogël se 10% e të këtyre të ardhurave të siguruara gjatë vitit financiar paraardhës. Subvencioni, sipas faktorit “A”, është i destinuar për buxhetet e atyre bashkive që kanë më shumë se 300 banorë, ku niveli i të ardhurave nga taksa e tokës dhe taksa e pronës për frymë është më i ulët se niveli mesatar i të ardhurave marxhinale për frymë i taksës së tokës shtetërore, taksës së pronës dhe vlerës totale të të ardhurave të subvencionit sipas faktorit “A”. Sipas këtij parimi vlera e subvencionit, e destinuar për secilën nga këto bashki, përcaktohet nga formula e mëposhtëme:

$$A = (M - H) \times B \times G$$

Ku  $A$  = vlera e subvencionit e shpërndarë për bashkitë sipas faktorit “a”

$M$  = niveli mesatar i të ardhurave marxhinale për frymë i taksës së tokës shtetërore (përveç bashkive që kanë më pak se 300 banorë), taksës së pronës dhe vlerës së subvencionit sipas faktorit “A”, të cilat përcaktohen sipas formulës së mëposhtëme:

$$M = [D + \sum(T + P)] : (\sum B)$$

Ku  $D$  = vlera totale e subvencioneve të shpërndara për bashkitë sipas faktorit “A”;  
 $T$  = treguesi i llogaritur i taksës së tokës për buxhetin e bashkive i llogaritur në varësi të subvencionit të çdo viti financiar;

$B$  = popullsia e bashkisë;

$H$  = niveli i të ardhurave të bashkisë për taksën e pronës dhe taksën e tokës për frymë, e cila është më e vogël se niveli mesatar i të ardhurave marxhinale për frymë i taksës së pronës shtetërore dhe taksës së pronës dhe vlerës së subvencioneve sipas faktorit “A” dhe ajo përcaktohet nga formula:

$$H = (T + P) : B$$

$G$  = koeficienti mesatar i korigjimit, i cili përcaktohet nga formula:

$$G = D : \sum[(M - H) \times B]$$

Faktori “B”, është përdorur për të siguruar një subvencion për të gjitha bashkitë (përveç atyre që nuk kanë më tepër se 300 banorë), duke shumëzuar numrin e popullsisë së bashkisë me vlerën e subvencionit për frymë. Më pas, është përcaktuar me raportin e vlerës totale të subvencionit sipas faktorit “B”, me popullsisë e gjithë vendit (përveç atyre bashkive që kanë më pak se 300 banorë).

Vlera e subvencioneve për buxhetet e bashkive që kanë më pak se 300 banorë, përfundimisht është e përcaktuar. Numërohen 172 bashki, të cilat nuk kanë më tepër se 300 banorë. Ashtu siç mund të shihet edhe më sipër, barazimi i subvencioneve kryhet nëpërmjet 3 mënyrave. Barazimi i subvencioneve të dhëna për bashkitë, që kanë më pak se 300 banorë dhe faktori “B”, janë shumë afër me njëri –tjetrin. Në rastin e parë, të

gjitha bashkitë, marrin subvencion të barabartë. Në rastin e dytë, subvencionet varen nga numri i popullsisë së këtyre bashkive. Mënyra e parë nuk ka baza serioze, sepse nuk ka asnjë tregues real të përcaktimit të sasisë së subvencionit. Në mënyrën e tretë, subvencionet që u janë dhënë bashkive sipas faktorit “A”, janë të barabarta me subvencionet të përcaktuara sipas Formulës B. Kjo do të thotë se nevojat financiare të bashkive nuk merren parasysh – pra merret në konsideratë vetëm barazimi i burimeve financiare.

Ne, do të sugjerojmë një model të ri barazimi për Armeninë, ku në qëndër të këtij modeli janë shpenzimet normative që lidhen me funksionimin e qeverisjeve lokale, të cilat janë përcaktuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe paraqiten sipas formulës së mëposhtëme:

$$STR = (SSA - ABR_i) \cdot \frac{\sum STR_i}{\sum (SSA - ABR_i)} \cdot K$$

Ku  $STR_i$  - subvencioni i transferuar nga qendra në bashkinë e i-të;

$SSA$  - vlerësimi i Shpënzimeve Standarte;

$ABR_i$ - të ardhurat e buxhetit administrativ të vitit paraardhës të bashkisë së i- të;

$\sum STR_i$  - transfertat nga qendra drejt të gjitha bashkive;

$\sum ABR_i$  - të ardhurat e buxhetit administrativ të vitit paraardhës (pa subvencionet) të këtyre bashkive, të cilat kanë të ardhura më të ulëta se  $SSA$ ;

Ku  $ATR_i$ - të ardhurat reale të taksës së buxhetit të vitit paraardhës të bashkisë së i-të;

$CTR_i$ - të ardhurat e llogaritura të taksës së buxhetit të vitit paraardhës të bashkisë i;

Këto bashki mund të marrin subvencione nga buxheti i shtetit, kur të ardhurat e buxhetit administrativ të vitit paraardhës (pa subvencionet) janë më të ulëta se  $SSA$ . Sipas legjislacionit aktual të Armenisë,  $SSA$  do të llogaritet për fushat e mëposhtëme:

Qeveritë lokale; Kopshtet e fëmijëve; Shkollat profesionale; Organizatat kulturore;

Mirëmbajtjen dhe ndërtimin e rrugëve, urave dhe ndërtimeve të tjera inxhinierike që janë nën juridiksionin e bashkive;

Grumbullimin dhe depozitimin e mbetjeve urbane; Gjelbërimin dhe përmirësimin e bashkisë; Mirëmbajtjen e ndërtesave në pronësi të bashkisë; Higjenën; Transportin publik; Sistemin e ngrohjes.

Në qoftë se qeveritë lokale, kanë më shumë kompetenca, atëherë ky kuadër ligjor duhet zgjeruar edhe më tepër. Qeveria, do të llogarisë  $SSA$  për çdo vit, duke patur parasysh strategjinë social-ekonomike të saj, shkallën e inflacionit, ndonjë delegim të kompetencave tek pushteti lokal dhe njëkohësisht do të parashikojë nivelin e pagave mesatare në sektorin publik.

Përdorimi i koeficientit “K”, do të ndihmojë në rritjen e të ardhurave nga taksat, duke siguruar në këtë mënyrë një nivel më të lartë të grumbullimit të tyre dhe si rezultat një subvencion më të madh.

Rezultati më i mirë i barazimit do të jetë në rastin kur  $\sum STR_i = \sum (SSA - ABR_i)$  dhe  $k = 1$ . Kjo, do të thotë se ato bashki të ardhurat e buxhetit administrativ të cilave janë më të ulëta se SSA, do të humbasin pjesën që u jep buxheti i shtetit për të përmbushur detyrat e tyre. Bashkitë do të përfitojnë subvencione nga buxheti i shtetit sipas performancës së shpenzimeve kapitale.

### 12.8 Përfundime

Sistemi i ri i vet-qeverisjes lokale, ka filluar të zbatohet në Armeni që prej fundit të vitit 1996. Afërsisht 6 vjet eksperiencë, tregojnë se ka ende probleme, dhe se zgjidhja e tyre është e domosdoshme për zhvillimin e mëtejshëm të sistemit të vet-qeverisjes lokale, shoqërisë civile dhe demokracisë. Një ndër problemet kryesore, është edhe zbatimi i decentralizimit financiar dhe përmirësimi në rregullimin e mardhënieve financiare ndërqeveritare. Armenia, shënon shumë shpenzime që lidhen me vet-qeverisjen lokale, të cilat mund të financohen direkt nga burimet e të ardhurave që mblidhen nga këto qeveri lokale. Kjo, nënkupton faktin se ende nuk është gjetur një variant i pranueshëm, për decentralizimin financiar.

Si përfundim ofrojmë rekomandimet e mëposhtëme:

1. Përdorimi i modelit të ndarjes së taksës, në sistemin e buxhetit të Armenisë, duhet të forcojë pozicionin financiar të qeverive lokale, duke u siguruar atyre financat e nevojshme në plotësimin e detyrave të tyre dhe do të çojnë në përmirësimin e aktivitetit të tyre ekonomik. Duhet të ndahen, tatimi mbi të ardhurat personale, tatimi mbi fitimin e ndërmarrjeve dhe TVSH.
2. Duhet të përcaktohen mekanizma të qartë ligjorë, lidhur me shpërndarjen e transfertave shtetërore. Vlera totale e subvencioneve për secilën bashki, duhet të ndahet në të katër tremujorët. Marrja e subvencioneve nga bashkitë duhet të bëhet duke u bazuar tek konkurimi.
3. Modeli i ri i barazimit të subvencioneve, që është ofruar për Armeninë bazohet në nevojat financiare të qeverisjeve lokale dhe shpenzimet normative për realizimin e detyrave të tyre.

### Literatura

- Bailey, S.J (1999). *Ekonomia e Qeverisjes Lokale: Parime dhe Praktika*. Londër: Gazeta Macmillan.
- Horvath, T.M. (2000), *Decentralizimi: Eksperimentet dhe Reformat*, Budapest. LGI.
- Bird, R.M., R.D.Ebel. C.I. Wallich (1995), *Decentralizimi i Shtetit Socialist, Washington, D.C: Banka Botërore*.
- Manor, J. (1999) *Ekonomia Politike e Decentralizimit Demokratik*. Washington, D.C: Banka Botërore.
- Transferta Ndërkombëtare Financiare: Krahasimi i nëntë vendeve (1997)*. Washington, D.C.
- Nemec, J. dhe G.Wright botimi. (1997), *Financat Publike: Teoria dhe Praktika në Tranzicionin e Europës Qëndrore*, Bratislavë: NISPAcee.
- Rosenbloom, D.H. (1998), *Administrimi Publik*. New York: Mcraw-Hill.
- Wallich, C.I (1994), *Rusia dhe Sfidat e Federalizmit Financiar*, Washington: D.C.: Banka Botërore.
- Kandeva, E., botimi (20001), *Stabiliteti i Qeverisë Lokale*, Budapaest. OSI/LGI.
- Kinball, J.D. (1999), *Kalimi i Pushtetit: Decentralizimi në Europën Qëndrore dhe Lindore*, Budapest. OSI/LGI.





## **13. Grantet e Transferueshme dhe Mbikëqyrja Financiare në Kirgistan**

*Tiuliundieva Nazira\**

### **13.1 Hyrje**

Qeveria e Kirgistanit, ka bërë një progres të madh, përsa i takon stabilizimit të ekonomisë dhe reformave në sektorë të ndryshëm. Falë mbështetjes së Bankës Botërore, është adaptuar dhe Programi Rregullues i Menaxhimit të Burimeve në Sektorin Publik (PSRMAC) dhe gjithashtu në buxhetin e vitit 1997 u ndërmorën hapa në implementimin e elementëve të ndryshëm të reformave.

Implementimi i reformës strategjike, është mbështetur edhe nga Programi *Preferencial Credit*, në masën e 30 milion SDR (afërsisht 43 milion \$), shumë e cila u sigurua nga Shoqata e Zhvillimit Ndërkombëtar të Grupit të Bankës Botërore. Projekti zgjati dy vjet dhe ishte projektuar për të përgatitur një buxhet që të shërbente si një instrument efikas i politikës ekonomike të qeverisë, si dhe të siguronte kushte për një rritje të qëndrueshme ekonomike. Dobësitë kryesore të buxhetit të sistemit ishin mungesa e mekanizmave ndërqeveritare për sistemin buxhetor. Prandaj, Programi i Reformës në kuadër PSRMAC, i drejtohej menaxhimit të burimeve të sektorit publik. Objektivat, janë përgjithësisht ato të sigurimit që burimeve që alokohen në programet më prioritare, duke arritur në këtë mënyrë edhe një alokim efektiv të fondeve qeveritare, si dhe mbajtja e kostove të shpërndarjes së shërbimeve, në nivelin më të ulët të mundshëm. Programi i propozuar, kishte për qëllim rritjen e efektivitetit të procesit të buxhetit dhe evidentimin e kushteve për zhvillimin e programit të përmirësuar, të shpenzimeve, të ishte sa më i pranueshëm në qëllim dhe përmbajtje. Kjo, siguron një stabilizimin fiskal më të qëndrueshëm.

Programi i Reformës, merr parasysh transformimin në fushën e financave ndërqeveritare. Për këtë gjë, është i nevojshëm implementimi i një sistemi të përmirësuar të marrëdhënieve financiare, mes të niveleve të ndryshme të qeverisë, domethënë buxhetit të Republikës dhe atyre lokale.

### **13.2 Struktura Ligjore e Pushtetit Lokal**

#### **13.2.1 Historia e Vetë-Qeverisjes Lokale**

Pas fitimit të pavarësisë në vitin 1991, Kirgistani, u ballafaqua me sfidën e zhvillimit të parimeve dhe metodave të reja qeveritare të cilat, ndryshe nga sistemi i mëparshëm, rreptësisht i centralizuar, totalitar, Sovjetik, do të zgjeronte sferën e demokracisë dhe promovimin e iniciativës politike dhe të biznesit, si dhe do të siguronte mbështetjen në popullatën lokale.

Në atë kohë kishte kaluar ligji mbi “Vetëqeverisjen Lokale në Republikën e Kirgistanit”. Parimet kryesore, ishin në përputhje me idealet e republikës së re dhe të angazhuar në rrugën e zhvillimit demokratik. Ishte vendosur, për këtë arsye, për të vazhduar me zhvillimin e njëjësive vetëqeverisëseve lokale, brenda kuadrit ligjor ekzistues.

Kështu, çështja e vetëqeverisjes lokale, u bë një nga sfidat më të rëndësishme dhe urgjente për shtetin e ri të pavarur, që në ditët e para të pavarësisë. Procesi i zhvillimit të vetëqeverisjeve lokale ka kaluar një numër të ndryshëm fazash dhe në fund të vitit 2001,

---

\* Akademia e Menaxhimit, Bishkev, Kirgistan

kishte arritur në "*sprintin përfundimtar*", duke shtruar mundësi të shkëlqyera për të ardhmen. Cilat janë tiparet e këtyre fazave dhe çfarë i përcaktojnë ato?

### 13.2.1.1 Faza e parë: Vetë-Qeverisja nga Këshilli i Deputetëve të Zgjedhur

Në kuadër të Ligjit mbi "Vetëqeverisjen Lokale në Republikën e Kirgistanit", miratuar nga Kenesh Jogorku, më 19 prill të vitit 1991, autoriteti i nivelit vendor, iu delegua Këshillave Lokale të Deputetëve të Përzgjedhur nga Populli, e cila u transformua brenda natës nga ish-organet përfaqësuese të pushtetit shtetëror sovjetik në "elementin kryesor të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kirgistanit".

Gjatë muajve të parë, pas miratimit të ligjit, këshillat lokale ende ishin duke vepruar nën kontrollin e Partisë Komuniste. Megjithatë, pas shpërbërjes territoriale të organeve të Partisë Komuniste në gusht të vitit 1991, autoriteti u delegua tërësisht tek këshillat lokale. Të gjitha strukturat rajonale administrative në Republikë, pa përjashtim, kaluan në vetëqeverisje lokale sipas urdhërit të Parlamentit. Dukej se kishte ardhur koha, për fitoren e pashmangshme të vetë qeverisjes dhe shpërndarjen e saj në të gjithë vendin.

Megjithatë, gjërat rezultuan ndryshe. Transferimi i autoritetit, në Këshillat e deputetëve të përzgjedhur nga populli, përkoi me shembjen e Bashkimit Sovjetik dhe prishjen e marrëdhënieve ekonomike me republikat e tjera. Kriza e afërt, kërkoi që këshillat lokale të merrnin masa urgjente dhe të jashtëzakonshme, për të mobilizuar burimet e brendshme dhe zhvillimin e ekonomisë në nivel lokal, për të vendosur mekanizmeve e tregut dhe krijimin e marrëdhënieve të reja ekonomike, për forcimin e disiplinës së shtetit dhe të rendit publik si dhe gjithashtu të zgjidhte çështje të tjera të panumërta në nivel lokal.

Në kundërshtim me pritshmëritë, Këshillat lokale të përzgjedhurit e popullit me autoritetin e tyre monopolist kishin performancë të dobët, krahasuar me menaxhimin socio-ekonomik të territoreve të tyre respektive.

Një nga arsyt kryesore ishte se Këshillat dhe Presidiumi i tyre, funksionin sipas parimit të vendim-marrjes kolektive, që rezultoi të ishte e paaftë për të ndërmarrë veprime fleksibël dhe vendimtare. "Mini-Parlamenti" debatonte shpesh në seancat e këshillave lokale mbi çdo lloj preteksti dhe solli një efekt negativ në diskutimet dhe cilësinë dhe kohën e implementimit të vendimeve të marra.

Kapaciteti i këshillave lokale për të ruajtur një ekuilibër midis interesave lokale dhe qeveritare, ishte gjithashtu në dyshim. Duke marrë në konsideratë çështje të tilla, prioriteti ju jepej shpesh interesave lokale në kurriz e interesit kombëtar dhe kjo ndikonte negativisht në situatën e përgjithshme në vendit.

Në kundërshtim me pritshmëritë, këshillat lokale të deputetëve të përzgjedhur nga populli të cilët ishin menduar të ishin "elementi kryesor i vetëqeverisjes lokale", sipas ligjit, nuk qenë në gjendje të merrnin rolin udhëheqës në zbatimin e parimeve të vetëqeverisjes lokale, në komunitete për të krijuar kushtet e nevojshme për institucionet e menaxhimit të territorit publik dhe të përfshinin popullatën lokale në menaxhimin e çështjeve të ndryshme. Parimet themelore të vetë-qeverisjes si vetë financimi, vetë-mjaftueshmëria dhe vetë-arsimimi, u lanë mënjanë.

Si rezultat, ideja sublime e vetë-qeverisjes demokratike, gradualisht u shndërruar në anarki të organizuar kolektivisht dhe u bë një vatër e klaneve dhe provincializmit.

Ekonomia e territoreve ra shpejt dhe mirëqenia së bashku me sistemin e mbrojtjes sociale u përkeqësua në mënyrë dramatike, sistemi vetë-qeverisës provoi paaftësi në qeverisje efikase në të vepruarit në mënyrë të pavarur, pa kontroll dhe udhëzime nga nivelet e sipërme të pushtetit.

Ishte e qartë se pavarësisht karakterit demokratik e kalimit të autoritet në nivel lokal tek përfaqësuesit e popullatës vendore, fuqizimi i këshillave nuk arriti një nga kërkesat kryesore të një sistem demokratik: një mekanizëm të kontrollit dhe balancimit, në mënyrë që të parandalonte veprimet e pakontrolluara dhe arbitrare.

Në këtë mënyrë u bë jashtëzakonisht i rrezikshëm vazhdimi i të eksperimentuarit me fuqizimin e këshillave, i cili transformoi shumë ide të vetë-qeverisjes lokale, në një farsë. Realiteti, vërtetoi se kalimi nga sistemi i menaxhimit totalitar në atë demokratik duhej të kishte një formë të ndërmjetme të qeverisjes lokale, që do të kombinonte parimet demokratike dhe administrative në një mekanizëm efektiv të kontrollit dhe balancave.

Kështu ideja dhe praktika e transferimit të organeve administrative, në njësi vetë-qeverisëse, dhe fuqizimi i vetë përfaqësuesve të qeverisë lokale, në Këshillat lokale, dështoi.

#### *13.2.1.2 Reforma e Administratës Lokale dhe Njësive Vetë-Qeverisëse*

Pavarësisht dështimit dhe vështirësive të tjera, mendjet e politikanëve më progresive dhe demokratike, nën udhëheqjen e Presidentit, në mënyrë të qartë, vendosën të krijojnë një shtet të bazuar në sundimin e ligjit dhe që nuk braktis idenë e vetë-qeverisjes lokale.

Duke pasur parasysh faktin se, nuk kishte asnjë recetë të gatshme për qeverisjen demokratike lokale dhe menaxhimin e tyre, u vendos të ndryshohej strategjia dhe taktikat për implementimin e reformave të vetë-qeverisjes lokale, të sistemit ekzistues të qeverisjes vendore.

Nevoja për reforma dhe për krijimin e një sistemi të ri kombëtar të pushtetit vendor, me anë të kombinimit të dy parimeve atë të demokracisë dhe atë administrative, u themelua gjatë periudhës së vështirë të tranzicionit. Për këtë arsye, Presidenti i KR dorëzoi në Parlament, për shqyrtim, projekt-ligji mbi "Vetë-Qeverisjen Lokale dhe Administrimin Lokal në KR", e cila u miratua në 4 Mars 1992.

Ligji prezantoi parimin e dyfishtë të organizimit e pushtetit lokal, me qëllim reformimin e tij. Elementët përbërës të tij, ishin:

1. Vetë-qeverisja lokale duke përfshirë *keneshes* lokalë, organet e vetëqeverisjes lokale, si dhe referendumet lokale, takimet me qytetarë dhe forma të tjera të drejtpërdrejta demokracisë;
2. Organet lokale shtetërore administrative që përfaqësojnë pushtetin ekzekutiv të Republikës së Kirgistani të çdo territori të veçantë.

Sistemi i ri i pushtetit lokal, u bazua në parimet e ndarjes strikte të funksioneve dhe mandatet e organeve lokale të fuqisë përfaqësuese dhe ekzekutive të territorit. Kjo gjë, përfshirën autoritetin e kreut të administratës lokale, kombinimin e interesave qendrore dhe lokale, si dhe vetë-mbështetjen, pavarësinë dhe përgjegjësinë e *keneshes* lokale dhe administratës lokale, për zgjidhjen e çështjeve në nivel vendor.

Si rezultat i reformave, funksionet ekzekutivë dhe ato të shpërndarjes, iu hoqën *kenesheve* lokale (organet përfaqësuese të vetë-qeverisjes lokale). Gjithashtu, iu hoq përgjegjësia për bashkëpunim dhe koordinim të aktiviteteve vetë-qeverisëse dhe atyre qeveritare si dhe miratimi i kandidaturave për pozitat drejtuese, në organet e qeverisjes.

Sipas ligjit të ri, *keneshet* lokale, u quajtën "organe përfaqësuese të vetë-qeverisjes lokale" dhe iu dha pushtet i veçantë, për të miratuar buxhetin dhe programet socio-ekonomike lokale të zhvillimit dhe të monitorojnë zbatimin e tyre. Në të njëjtën kohë, ato autorizoheshin të miratonin emërimin e krerëve të administratës shtetërore lokale, duke shprehur mungesën besimit karshi tij. Kjo lejon demokratizimin e procedurave të emërimit të kryetarëve të administratave lokale shtetërore dhe kontrollin e performacës së tyre duke siguruar një ekuilibër të arsyeshëm midis administratës shtetërore dhe vetë-qeverisjes lokale.

Përfshirja në Kushtetutën e Republikës së Kirgistanit e të drejtave të njeriut mbi njësitë vet-qeverisëse, është një dëshmi e qartë dhe bindëse e përkufizimit të shtetit të ri demokratik dhe kreut të saj në vazhdimësi të zhvillimit të qeverisjes lokale. Kushtetuta, siguron një bazë të plotë ligjore, për strukturën e pushtetit lokal dhe marrëdhëniet midis administratës shtetërore lokale dhe vetë-qeverisjes lokale. Neni 91 i Ligjit themelor të vendit, thotë se "çështjet e lidhura me popullsinë në fshatra, qytete, rrethe dhe *oblasts*, që kanë statusin lokal, do të trajtohen sipas parimeve të vetëqeverisjes lokale, tani në bashkëveprim me fuqinë e shtetit". E drejta kushtetuese e popullsisë, në njësinë e vetë-qeverisjes lokale, bëhet baza politike dhe ligjore për zhvillimin e njësisive lokale në Republikën e Kirgistanit.

#### *13.2.1.3 Faza fillestare e zhvillimit të Konceptit të Qeverisë Lokale*

Dekreti Presidencial i 18 gushtit 1994, "Mbi Reformën e Vetëqeverisjes Lokale në Republikën e Kirgistanit" identifikoi dy faza të reformës. Ky dekret ishte gjithashtu, pikënisje për zhvillimin në mënyrë zyrtare të konceptit të vetëqeverisjes lokale.

Faza e parë, kishte si qëllim përafrimin e reformës të vetëqeverisjes lokale në nivel *ayilas* (fshatra), qytezash dhe qytetesh, që ishin rezidenca të qëndrueshme banimi dhe bazë për formimin e komuniteteve lokale. Faza e dytë, u konsiderua si një mundësi e prezantimit të sistemit të vetëqeverisjes lokale në rrethe (*rayons*) dhe provinca (*oblasts*) në kapacitetin e tyre si sisteme primare vendore.

Komisioni i Reformës mbi Vetëqeverisjen Lokale, strukturë e cila u miratua nga Dekreti presidencial i 22 gushtit 1994, promovoi akoma më shumë vetë-qeverisjen lokale. Pas një pune të përpiktë dhe të frytshme, u arrit hartimi i dispozitave "Mbi elementet themelore të organizimit të vetë-qeverisjes lokale në Republikën e Kirgistanit", miratuar nga dekretin presidencial, më 22 shtator 1994.

Në këto dispozita, baza politike, juridike, organizative, financiare dhe ekonomike të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kirgistanit, ishin vendosur në një bazë të ngurta nga pikëpamja teorike dhe praktike dhe të përcaktuar për të ardhmen. Përkufizimet ju dhanë "bashkësisë lokale dhe anëtarëve të saj", ashtu si edhe disa nga parimet e organizimit të sistemit të pushtetit lokal, të drejtat e komunitetit lokal për pasuri komunale, kryerja e veprime të jashtme tregtare, si dhe bazat për aktivitetet ekonomike, financiare dhe sociale.

Zbatimi praktik i reformës vetëqeverisëse lokale, filloi me krijimin e një prej institucioneve më të mëdha demokratike, organe përfaqësuese të zgjedhur e bashkive – themeli i qeverisjes lokale. Më 22 tetor të 1994-s, për herë të parë në historinë e vendit, të lirë demokratik zgjedhjet e deputetëve të keneshes lokale u zhvilluan në mbarë vendin.

Pas zgjedhjeve për krerët të fshatit, qytetit dhe *keneshes* të qytetit, u mbajt konferenca e parë e drejtuesve të qeverisë lokale në të cilën mbajti një fjalim të rëndësishëm Presidenti i Kirgistanit, z. Akaev.

Ky fjalim, diskutoi bazat historike, dispozitat teorike për vetë-qeverisjen lokale dhe vleren e saj praktike. Gjithashtu, përcaktoi thelbin e reformave të qeverisë lokale, të ndërmarra në vend dhe prioritetet për zhvillimin e saj. Konferenca, paraqiti detyrën e ndërtimit të një modeli kombëtar të vetëqeverisjes lokale, që do të përfaqonte gjithçka të vlefshme dhe të dobishme, si në eksperiencën botërore dhe atë të popullit të Kirgistanit.

Formimi i organeve përfaqësuese të pushtetit vendor, përfundoi me zgjedhjen e deputetëve të *rayon* dhe *oblast kenesh*, në shkurt të 1995. Ato, ishin krejtësisht të ndryshëm, krahasuar me Këshillat e mëparshme lokale dhe deputetëve të përzgjedhur nga populli. Në tërësi, 6.921 deputetë u zgjodhën në *keneshes* lokale, në të gjitha nivelet, për të herë të parë me bazën e re. Kjo në fakt, ishte vetëm sa një e treta e madhësisë së tyre gjatë periudhës sovjetike.

Prezantimi i njësive të vetë-qeverisjes lokale në kryeqytetin e republikës së Kirgistanit, Bishkek, ishte një nga ngjarjet më të rëndësishme, jo vetëm në historinë e këtij vendi, por për të gjitha republikat e Azisë Qendrore. Për herë të parë në historinë e rajonit, kryetari i komunës u zgjodh nga populli. Me dekretin presidencial të 4 korrikut 1995, "Mbi Masat urgjente për organizimin e Vetëqeverisjes së qytetit të Bishkek-ut ", u konfirmuan dispozitat e përkohshme për parimet bazë të organizimit të vetë-qeverisjes. Në të njëjtën kohë, u hartua lista e funksioneve shtetërore dhe mandatet e deleguara të kryetarit të bashkisë, u ndryshua struktura e menaxhimit të qytetit dhe u krijua komisioni shtetëror për transferimin e subjekteve të përshtatshme për komunat.

Pas themelimit të komunës së parë në Azinë Qendrore, sipas standardeve ndërkombëtare, puna nguroi disi në zhvillimin e mëtejshëm të konceptit. Arsyeja për këtë, ishte se disa nga parimet e organizimit e pushtetit lokal të përcaktuara në Kushtetutë dhe në Ligjin për Vetë-Qeverisje Lokale dhe administratës shtetërore, rezultuan të ishin jo-të zbatueshme. Kjo gjë, solli kufizime të mëtejshme të teorisë dhe praktikës së qeverisjes lokale.

Si rrjedhim, neni 7 i Kushtetutës, përcakton pushtetin shtetëror në Kirgistan, të bazuar në parimin e "ndarjes së pushtetit shtetëror dhe të pushtetit lokal".

Në nivel lokal, menaxhimi kanë qenë çështje që i përkiste autoritetit lokal shtetëror dhe vetë-qeverisjes lokale, gjë e cila bëri të pamundur dallimin ndërmjet çështjeve shtetërore dhe çështjeve lokale. Arsyeja kryesore për këtë, ishte mungesa e pronës komunale për t'u menaxhuar nga vetë-qeverisja lokale. Kushtetuta, nuk përmendi pronat komunale, diçka që është e njohur në të gjithë botën.

Si rezultat, administrata shtetërore lokale aktualisht, delegoi çdo gjë në nivelin lokal, duke lënë organet e përzgjedhura të qeverisjes vendore me pothuajse asgjë, për të bërë.

Kjo gjë, tregon nevojën për të prezantuar ndryshime specifike dhe amendamente në Kushtetutë, për të ofruar mundësi në zhvillimin e mëtejshëm të qeverive lokale.

#### *13.2.1.4 Ndryshimi i Bazës Kushtetuese për Vetëqeverisje Lokale dhe Reforma e Vetë-Qeverisjeve në Zonat Rurale*

Deri në fund të vitit 1995, për shkak të një numri të madh arritjesh të suksesshme në zhvillimin e demokracisë, progresi i decentralizimit, kërkon rritje të efikasitetit të autoritetit shtetëror. Komuniteti lokal, ka të nevojshme liri për të menaxhuar çështje të ndryshme që i përkasin, liri që bëhen të mundura vetëm nëpërmjet rregullimeve ligjore. Këto ndryshime ligjore dhe amendamente, u projektuan për të nxitur zhvillimin e mëtejshëm të pushtetit lokal. Ato, u miratuan nga referendumi dhe u bënë pjesë e Kushtetutës, duke ofruar një gamë të gjerë mundësish për reformën e qeverisjeve lokale.

Neni 7 i versionit të ri të Kushtetutës, identifikoi marrëdhëniet midis kompetencës së shtetit dhe vetëqeverisjes lokale, jo më në bazë të parimit të ndarjes, e cila i parandaloi ata nga bashkëpunimi, por në bazë të diferencimit të funksioneve. Ndarja e qartë e funksioneve, u bë e pamundur për shkak të nenit 94 të Kushtetutës, që u ndryshua plotësisht dhe ku u shtua një klauzolë e re, sipas së cilës organet e pushtetit lokal "mund të caktojnë disa funksione shtetërore ... dhe në lidhje me përgjegjësitë e deleguara ato i përgjigjen organeve shtetërore ". Si rezultat i këtyre modifikimeve, organet e pushtetit lokale kishin të drejtë të menaxhonin dhe të zgjidhnin çështje në fushën e përgjegjësisë të administratës lokale, brenda kufijve të përcaktuar nga ligjet dhe dekretet presidenciale, apo ato qeveritare.

Neni 92 i Kushtetutës, në versionin e tij të ri, ka filluar të luajë një rol jetik për zhvillimin e mëtejshëm të pushtetit lokal. Në të, deklarohet qartë dhe saktësisht "Organet vetë qeverisëse lokale mund të zotërojnë, përdorin dhe të kenë në dispozicion të tyre pronat komunale".

Këto dispozita të reja kushtetuese, u bënë bazë për përtëritjen dhe zhvillimin e mëtejshëm të konceptit të reformës së pushtetit lokal. Në 20 mars të vitit 1997, Presidenti, lëshoi dekretin "Mbi masat për të forcuar rolin dhe përgjegjësinë e administratës shtetërore, lokale dhe kryetarëve të njësisë vetë-qeverisëse, lokale", në të cilën organet e pushtetit lokal, të përfaqësuar nga *keneshes* lokale kishin për herë të parë, të drejtën për të kryer funksionet e shtetit dhe urdhërin për të rregjistruar tokën dhe infrastrukturën sociale dhe kulturore; për të mobilizuar popullsinë në punët e komunitetit dhe për të siguruar rendin publik, ashtu si edhe për të mbledhur fonde jo buxhetore për të përmbushur detyrat urgjente në nivel lokal.

Duhet të theksohet, se ky dekret, ishte vendimtar për zgjidhjen e problemeve të zonave rurale, ku jeton më shumë se 60 përqind e popullsisë së vendit. Gjithashtu kjo gjë, është me rëndësi, sepse rregullon marrëdhëniet administrative në nivelin e *ayil* (fshatrave) *keneshes*, të cilat janë njësitë primare të qeverisjes vendore në Republikën e Kirgistanit. Krijimi i organeve të reja e cilësore ekzekutive-qeveri fshati (*ayil okmotu*) - bëri të mundur eliminimin e sistemit të shumëfishtë të autoritet të zonave rurale, duke bërë përgjegjëse qeveritë e fshatit për punët vendore dhe ato qendrore. Dispozita për *okmoty ayil*, të miratuar nga Qeveria me dekretin e 24 prillit 1996, u bë baza ligjore për njësitë e reja të qeverisë lokale.

Organet e reja të qeverisjes vendore, shumë shpejt arritën të merrnin përsipër pushtetin e qeverisë dhe të ndërmerinin masa konkrete për të zhvilluar industrinë komunale, përmirësimin e sektorit social dhe forcimin e rendit publik në zonat rurale, duke patur miratimin e popullsisë rurale. *Keneshes* lokale, në të gjitha nivelet morën vendim për të formuar pronat e komunës (bashkiake) dhe propozimin për t'u dhënë qeverive lokale të drejta reale, me qëllim zhvillimin e buxheteve lokale duke patur mundësinë për t'i implementuar ato në mënyrë të pavarur si dhe të përdornin fondet për të trajtuar të gjitha çështjet që nuk kërkonin përfshirjen e qeverisë në nivel lokal.

Kjo iniciativë e qeverisjes vendore, u vlerësua shumë nga Presidenti, në Konferencën e dytë kombëtare të drejtuesve të qeverive lokale, e cila u mbajt më 4 Tetor 1996. Presidenti Akaev, analizoi ritmin e reformave të qeverisë lokale, formuloi strategjinë dhe taktikat për zhvillimin e mëtejshëm të parimit të demokracisë në vend. Gjithashtu, u themelua shoqata e njëjse të qeverisjes lokale të Republikës së Kirgistanit, e cila ishte e para në llojin e saj në Azinë Qendrore. Në këtë Konferencë, u zgjodhën 51 anetarët e Këshillit Qendror, të kësaj Shoqate.

Bazuar në rekomandimet e konferencës kombëtare, presidenti lëshoi dekretin "Mbi masat për zhvillim të mëtejshëm të vetë-qeverisjes lokale të Republikës së Kirgistanit", e cila siguroi një gamë të gjerë mundësish për zhvillimin e demokracisë lokale. Dekreti, miratoi Kartën për komunitetet lokale të *keneshes ayil*, ashtu si edhe dispozitat për *kurultay rurale* (takime të përbashkëta) si dhe Kartën e Bashkimit të organeve të qeverisë lokale, në Republikën e Kirgistanit.

Këto dokumente ligjore, për të cilat nuk ka pasur ligje analoge në vendet CIS, u shndërruan në mjetet e mësimit të popullsisë rurale, për parimet dhe rregullat e vetë-qeverisjes lokale, dhe promovuan parimet e zhvillimit të demokratik të zonave rurale. Kjo gjë, mund të shihej edhe nga fakti se nga dhjetori 1996 deri më 15 shkurt 1997, *kurultays* u mbajtën në të gjitha komunitetet rurale të Republikës. Në to morën pjesë 69.000 delegatë, ose 94 përqind e të gjithë delegatëve të zgjedhur nga anëtarët e komuniteteve lokale.

Presidenti Akaev, në vitin 1998, dekretoi që 7 *rayon*-qytete në nivel nënqendror, do të ktheheshin në njësi vetë-qeverisëse lokale, gjë që çoi në krijimin e administratës së re të qytetit nën varësi të këshillave vendorë. Dekretet e mëvonshme e çuan këtë numër në 12.

Në maj 2001, Presidenti Akaev, dekretoi që *oblastet*-qytetet në nivel nënqendror të ktheheshin në njësi vetë-qeverisëse lokale, por gjatë periudhës së përkohshme, kryetarët e bashkive do të përgjigjeshin ende tek qeveria kombëtare.

### 13.2.2 Baza ligjore e qeverisë qendrore

Pas ndryshimeve kushtetuese të shkurtit 1996, qeveria e Kirgistanit, ka qenë organizuar mbi parimin e rregullit të presidentit *sui generis*. Presidenti i Republikës së Kirgistanit, ka pushtet të gjerë, e ligjëruar kjo në një pjesë të konsiderueshme të Kushtetutës (neni 42-52) ku përcaktohet mandati dhe përgjegjësitë e presidentit. Presidenti, është kreu i pushtetit ekzekutiv në Kirgistan, duke përfaqësuar vendin, duke simbolizuar unitetin e saj dhe harmonizuar funksionimin e shtetit. Ai emëron, me pëlqimin e Parlamentit, Kenesh Jogorku-kryeministrin- dhe emëron anëtarët e kabinetit, në konsultim me Kryeministrin.

Ai gjithashtu, cakton, në bashkëpunim me këshillat lokale në nivel korrespondues, qeveritarët e provincave (*gubernators*) dhe krerët e qarqeve. Presidenti, vendos për themelimin dhe riorganizimin e organeve qeveritare që janë jashtë mandatit dhe juridiksionit të qeverisë. Në konsultim me Kryeministrin, ai, vendos për një sistem të unifikuar rekrutimi (të standardizuar), si dhe për pagat dhe trajnimin e nëpunësve publikë. Ai gjithashtu, vendos mbi vlefshmërinë ligjore të instrumenteve statutove dhe rregullat e rregulloret e miratuara nga organet qendrore ekzekutive.

Qeveria e Kirgistanit, udhëhiqet nga Kryeministri që caktohet nga Presidenti, me miratim e Parlamentit. Kabineti nën varësi të tij, *ndër të tjera*, merret me përgatitjen dhe implementimin e buxhetit, me problemet financiare, tatimore, çështjet e kredisë, menaxhimin e pronës publike, si dhe zbatimin e të gjitha ligjeve, rregullave dhe rregulloreve miratuar nga presidenti dhe parlamenti. Kabineti, garanton respektimin e kushtetutës dhe shfuqizon instrumentet ligjore të miratuara nga çdo agjensi publike jo në përputhje me sistemin ligjor të vendit sipas kushtetutës.

Sistemi ligjor i Kirgistanit, përcakton marrëdhëniet zyrës së presidentit dhe qeverisë, duke theksuar rolin përcaktues të politikës dhe rolin kontrollues të zyrës së Presidentit. Gjithashtu, sistemi përcakton koordinimin, monitorimin, rolin mbikëqyrës dhe hierarkik të qeverisë qendrore. Kjo, është një strukturë me përgjegjësi të përqëndruar në nivelet më të larta të qeverisë.

Qeveria qendrore, luan një rol dominues në të gjitha rregulloret, aktivitetet e zhvillimit dhe ato investuese në Kirgistan. Ajo, formulon politikat publike, menaxhon dhe implementon buxhetin dhe gjithashtu monitoron veprimet e qeverisë lokale dhe ndërmarrjet e sektorit publik.

### 13.3 Qeveria lokale

Kushtetuta, siguron një sistem me dy nivele, të qeverisjes vendore. Në paragrafët 76-78, prezantohen ligjet dhe rregullat, për t'u implementuar nga një qeveri e decentralizuar. Në paragrafët 91-95, qeveria vendore, është e autorizuar për të vepruar në emër të shtetit dhe të zgjidhë problemet lokale. Legjisllacioni i fundit, përpunoi bazën kushtetuese të qeverisjes lokale.

Kirgistani, ndan institucionet e qeverisjes nën kombëtare në dy lloje administratash lokale, shtetërore dhe organe të vetëqeverisjes lokale. Aktualisht, administrata shtetërore lokale ndodhet në krahina (*oblasts*) dhe rrethe (*rayons*) të kryesuar përkatësisht nga qeveritarët dhe *akims* të emëruar nga presidenti. Qeveria qendrore, delegon kompetencat e saj në organe të përcaktuara në vend, që janë në fakt zgjerim i saj. *Oblasts* dhe *rayons*, janë tashmë, sipas kushtetutës, bashki, megjithëse konsiderohen edhe aktorë rregullues të integritimit dhe zhvillimit ekonomik. Ata, gjithashtu kanë zgjedhur këshillat në nivel lokal (*keneshes*), të cilat janë konsideruar si një ndër pjesët e vetë-qeverisjes lokale. *Rayon-qytete* dhe fshatra të varur- kanë keneshes dhe organe ekzekutive, që ligjërisht janë të varura nga këto të fundit. Si keneshes ashtu edhe ekzekutivët vendore, konsiderohen si organe të vetëqeverisjes lokale. *Oblast-* kanë statusin e vetë-qeverisjes lokale që në maj të 2001. Tashmë duket qartë se politika e qeverisë është të promovojë decentralizimin.



Sidoqoftë, administrata qendrore është treguar relativisht kontrolluese mbi krahinat dhe rrethet e vendit.

### 13.4 Marrëdhëniet financiare ndërqeveritare dhe financat ndërqeveritare

Të gjitha vendet me nivele kombëtare dhe nënkombëtare qeveritare kanë, deri në një farë mase, të zhvilluar një sistem të financave ndërqeveritare që përcakton bashkëveprim fiskal ndërmjet autoriteteve të niveleve të ndryshme.

Sistemi i mëparshëm i marrëdhënieve financiare mes nivelesh të ndryshme të qeverisë ishte i paefektshëm dhe i karakterizuar nga sasi të konsiderueshme transfertash, dhe kufizime buxhetit të “buta”përsa i takon përdorimit të burimeve financiare. Mekanizmi i taksës së ndashme kishte krijuar konflikte mes qeverisë lokale dhe asaj qendrore, dhe nuk stimulojë qeverinë lokale për rritjen e bazës së taksave, dhe nxiti varësinë "parazitare". Qeveritë lokale janë përgjegjëse për pjesën më të madhe të shërbimeve sociale lokale dhe shpenzimeve të tyre buxhetore që përbëjnë një pjesë të rëndësishme të buxhetit të konsoliduar. Reforma e shpenzimeve buxhetore përfshin ndarjen e përgjegjësisë dhe përmirësimin e sistemit të transfertave midis niveleve të ndryshme qeverisëse. Ndarja e përgjegjësisë ndërmjet niveleve të ndryshme qeveritare ka bërë me përcaktimin e përgjegjësisë në çdo nivel të qeverisë për shpenzime të specifikuar. Aktualisht, Ministria e Financave ka përcaktuar dhe ndarë në mënyrë të qartë funksionet të buxhetit të qeverisë qendrore dhe asaj lokale, duke përfshirë shpenzimet e përziera të buxhetit.

**Tabela 1,** Struktura e të ardhurave lokale buxhetore, %

Të ardhurat	1997	1998	1999	2000	2001
Totali i të ardhurave	100	100	100	100	100
Të ardhura të përgjithshme pa transfertat	48.9	52.5	49.9	51.3	46.9
Të ardhura korentë	48.9	52.5	49.9	51.2	46.9
Të ardhura nga taksat	34.1	40.8	37.3	38.5	35.8
Të ardhura jo nga taksat	14.8	11.7	12.6	12.7	11.1
Të ardhura kapitale	0.3	0.03	0.02	0.1	0.0
Transferta të marra*	50.8	47.5	50.1	48.7	53.1

\*përfshihen grantet dhe lloje të tjera transfertash

**Burimi:** Ministria e Financave

Përmirësimi i sistemit të transfertave ndërmjet niveleve të ndryshme qeveritare, kërkon prezantimin e granteve kategorike për buxhetet lokale, të cilat sigurojnë pagesën në kohë të pagave, të sektorëve të rëndësishme shoqërore, të tilla si arsimit, kujdesi shëndetësor, pensionet dhe përfitimet e ndryshme. Duhet theksuar, se në të ardhmen, këto grante do të synojnë sigurimin e nivelit minimal të shpenzimeve të këtyre sektorëve dhe nevojën e një formule të caktuar për të llogaritur vlerat. Në vend të metodologjisë tradicionale sasiore (bazuar në numrin e personelit dhe institucioneve), e cila ishte përdorur për të përcaktuar sasinë e transfertave të alokuara, tani përdoren treguesit cilësorë. Ato bëjnë lidhjen e numrit të njerëzve në një mesatare të ponderuar e cila

korrespondon me kostot e shpërndarjes në qytete, fshatra dhe vende apo rrethe të largëta malore. Formula, e përdorur për të llogaritur këto grante, shumëfishohet me sasinë mesatare të ponderuar të shumës së shpenzimeve minimale, të llogaritur për frymë. Këto tregues cilësor përfshijnë, numrin e nxënësve për shkollë, përqindjen e sëmundshmërisë, dhe numrin e njerëzve që jetojnë në zonat lokale. Kjo metodë llogaritjeje e të ardhurave, mbledh të ardhurat e *oblasts* në përputhje me shpenzimet e nevojshme për të siguruar nivelin minimal të shërbimeve dhe mundëson zhvillimin e iniciativave të qeverisë lokale për shpërndarje optimale të burimeve, të siguruar nga buxheti i vendit.

#### **13.4.1 Ndarja e të ardhurave**

Sistemi i marrëdhënieve financiare ndërmjet niveleve të ndryshme qeveritare, duhet gjithashtu të jetë i bazuar në ndarjen e duhur të detyrimeve jo vetëm për shpenzimet buxhetore, por edhe për të ardhurat. Pjesa e të ardhurave tatimore, është komponenti më i rëndësishëm i këtij sistemi. Disponibiliteti i normave të zbritjes së qëndrueshme dhe fikse nga taksat dhe tatimet e përgjithshëm qeveritare dhe të ardhurave të tjera të cilat janë të përbashkëta për të gjitha rajonet, do t'u mundësojë qeverive lokale implementimin e planifikimit efektiv të buxhetit, të bazuar në metodologjinë shkencore, të parashikimit të të ardhurave. Kjo, do të rrisë sasinë e mbledhjes së taksave dhe pagesave të tjera, si në nivel kombëtarë ashtu edhe në atë lokal, duke krijuar stimuj për të gjetur burime shtesë të ardhurash. Në vitin 1997, u hoqën subvencionet jo-specifike për buxhetet lokale dhe u vendosën nivele fikse të ndarjes së të ardhurave për buxhetet lokale. Për të gjitha rajonet, u fiksua një normë në masën 35 përqind për të gjitha taksat me përjashtim të TVSH-së.

#### **13.4.2 Të ardhura të tjera**

Me qëllim barazimit të të ardhurave rajonale, u prezantua një sistem i barazimit të granteve dhe u shtuan të drejtat për vendosjen e taksave dhe pagesave të ndryshme lokale.

### **13.5 Ligji mbi "Parimet themelore të Buxhetit"**

Legjislacioni mbi menaxhimin e buxhetit të shtetit, Ligji mbi parimet e buxhetit, i janarit të vitit 1994, nuk i plotësoi kushtet ekzistuese, ekonomike. Kështu që, versioni i rishikuar përkufizoi të gjitha parimet bazë për përgatitjen dhe ekzekutimin e buxhetit qendrorë dhe atij vendor. Ligji, u miratua nga dhoma legjislativë më 20 mars 1998, dhe u miratua nga Dhoma e Përfaqësimit të Popullit më 8 mars 1998, duke u nënshkruar nga Presidenti i Republikës Kirgistanit më 11 qershor 1998.

Marrëveshjet financiare, ndërqeveritare, të Republikës së Kirgistanit, bazohen në parakushtet e mëposhtme:

1. Struktura e administratës Publike, përcaktohet nga Kushtetuta e Republikës së Kirgistanit dhe presupozon ndarjen e Republikës në njësi territoriale administrative ku niveli i zhvillimit social-ekonomik dhe potenciali tatimor, ndryshon jashtëzakonisht shumë. Specializimi i rajoneve nga pikëpamja e prodhimit bujqësor, influencon gjithashtu në nivelin e të ardhurave të buxhetit vendor.
2. Sipas parimeve themelore të ligjit të Buxhetit të Republikës së Kirgistanit (neni 37), autoriteti i buxhetit është i ndarë në tre nivele:
  - Funkcionet e qeverisë qendrore. Këtu, përshihen detyrimet e shpenzimeve për të financuar funksionet me rëndësi kombëtare.

- Funkzionet lokale. Këtu, përfshihen shpenzimet për aktivitete nën përgjegjësinë e qeverive lokale, nën të cilën varet niveli i përgjithshëm i arsimit, shëndetësisë dhe mirëqenia e popullsisë së rajonit.
- Funkzionet e përziera. Këtu, përfshihen shpenzimet për veprimtaritë nën përgjegjësinë e qeverisë qendrore dhe asaj lokale, ku realizimi i tyre është më efektiv, për arsye të ndryshme, nga niveli lokal, i administratës publike. Përderisa funksionet qeveritare janë plotësisht financuara nga buxheti i vendit dhe funksionet lokale nga buxheti lokal, funksionet e përziera financohen nga të dyja buxhetet, ai i republikës dhe ai lokal (të ardhurat e veta të njësisë lokale dhe grantet e buxhetit qendror).

3. Gjithashtu, ligji i sipërpërmendur përcakton strukturën e të ardhurave buxhetore të Republikës së Kirgistanit. Sipas neneve 31-33, të ardhurat e buxhetit ndahen në:

- Taksat e përgjithshme shtetërore dhe të ardhurat e tjera;
- Të ardhurat e buxhetit të Republikës;
- Të ardhurat e buxheteve lokale.

Taksat e përgjithshme, mund të shkojnë si në buxhetin e vendit ashtu edhe në atë lokal dhe ligji i buxhetit vjetor, përcakton alokimet ndërmjet dy niveleve.

Duhet theksuar se, faktori fillestar i marrëdhënieve ndërqeveritare, është dallimi ekonomik në zhvillimin rajonal. Dy faktorët e tjerë, janë rezultat i të parit dhe janë komponentë të sistemit financiar ndërqeveritar

Ligji, kërkon krijimin e një Komisioni të Buxhetit të Qeverisë, për të formuluar dhe ekzekutuar në mënyrë publike dhe transparente procesin e buxhetit. Komisioni i Buxhetit, përbëhet nga përfaqësues të Qeverisë, ministrive dhe agjensive kryesore, ashtu edhe nga udhëheqës të administratës së *oblasteve*. Përgjegjësia e këtij komisioni përfshin kontrollin mbi ekzekutimin e buxhetit dhe rregullime korente (kur është e nevojshme) e të ardhurave të buxhetit dhe treguesve të shpenzimeve. Duhet të theksohet se ndryshimet e parametrave të aprovuar të buxhetit vjetor mbeten përgjegjësi e Kenesh *Jogorku* të republikës së Kirgistanit.

## 13.6 Sistemi i Granteve

### 13.6.1 Rolet dhe Qëllimet e Granteve

Mekanizmave i rishpërndarjes ndryshon nga vendi në vend dhe përfshin komponentë të ndryshëm. Në përgjithësi, sistemi i transferimit përfshin llojet e transfertave (granteve) bazë si më poshtë:

- Grante kategorike. Ky tip transferte, ndahet nga qeveria qendrore për administrim nënqendror, në mënyrë që të kryhen funksionet në mënyrë rigoroze.
- Grantet e barazimit. Si rregull, qëllimi i këtyre granteve është barazimi i mundësive të ndryshme, të rajoneve, në lidhje me mbledhjen e taksave dhe të ardhurat jo-buxhetore.
- Grantet e stimulimit (të ndashme). Ky tip transferte, është themeluar nga qeveria qendrore për të bashkëfinancuar lloje të ndryshme aktiviteteve lokale, sipas prioriteteve

që ato kanë. Objektivi final i kësaj transferte, është stimulimi i autoriteteve lokale për të rritur potencialin rajonal, në mbledhjen e ardhurave buxhetore dhe të atyre shtesë.

Në fakt, sistemi i transfertave të buxhetit, në Republikën e Kirgistanit, aktualisht është i përfaqësuar nga dy lloje grantesh-kategorik dhe barazimi. Ligji mbi buxhetin vjetor qëndror të vendit, përcakton objektivat e synuara të granteve kategorike. Është e njohur që përmirësimet në shëndetin publik dhe sektorin e arsimit janë prioritetet të Republikës. Kështu që, Ministria e Financave, ka alokuar grante kategorike për *oblastet*, me qëllim që të financojë agjensitë e arsimit dhe ato të kujdesit shëndetësor.

Në rastin e granteve të barazimit, fondet përdoren të përcaktuara direkt nga administratat lokale, bazuar në vendimeve dhe prioritetet e tyre. Sistemi i transferimit i Republikës së Kirgistanit, u prezantua në buxhet në vitin 1997 dhe ishte i bazuar në parimet themelore të njohura, për çdo komponent të sistemit financiar ndërqeveritar. Keto parime, janë: Transparenca Objektiviteti Stabiliteti Jo të bazuara në marrëveshje.

Aktualisht, modelet e llogaritjes së granteve kategorike dhe atyre të barazimit, janë zhvilluar dhe po përdoren me sukses. Modelet, përfaqësojnë progres nga një situatë ku mosmarrëveshjet në të ardhura ndryshonin nga një rajon në tjetrin dhe këto mospërputhje u eliminuan nga subvencionet e shtetit ose nga transferta të tjera. Në buxhetin e 1998-s, modeli i llogaritjes së granteve u bazua në llogaritjet statistikore dhe faktorët socio-ekonomik.

**Tabela 2,** Struktura e granteve dhe të ardhurave buxhetore lokale, %

	1997	1998	1999	2000	2001
Të ardhurat totale	100	100	100	100	100
Grantet	46.2	45.6	47.5	34.3	37.8
Grantet kategorik	41.1	36.0	35.7	28.5	33.8
Grantet e barazimit	5.1	9.6	11.8	5.8	3.8

*Burimi: Ministria e Financave*

Sipas "Ligjit të Buxhetit të Republikës së Kirgistanit për vitin 2001", grantet kategorike janë të alokuara për financimin e zonave prioritare, në arsim dhe sektorët e shëndetit publik. Ministria e Financave, i rekomandon qeveris lokale, që të alokojnë grantet kategorike fillimisht në çështje të buxhetit të mbrojtura ekonomikisht (paga, zbritjet për fondin social, grantet, mjekimi dhe ushqime). Në vitin 1997, grantet kategorike mbuluan 87,5 përqind të shpenzimeve buxhetore, lokale për paga, në vitin 1998 kjo shifër shkoi në 83,6 përqind dhe në vitin 2001, u alokua 68,9 përqind.

### **13.6.2 Grantet si një burim shtesë i të ardhurave të buxheteve lokale**

#### *13.6.2.1 Roli i granteve në buxhetet lokale*

Në shumë vende, grantet janë të lidhura me politikën qeveritare, për shembull për rritjen e standardit të jetesës, të rajoneve të varfra, ose për të rritur zhvillimin rajonal, etj. Idealja, është që pjesa e grantit në buxhetin rajonal, të jetë sa më e vogël. Sidoqoftë, në Kirgistan përqindja e granteve kategorike dhe atyre të barazimit në buxhetet rajonale, është afërsisht sa gjysma e të ardhurave totale të *oblasteve*.

### 13.6.3 Parimet e alokimit të transfereve ndërqeveritare

Grantet kategorike, si një komponent i financave ndërqeveritare, ndërmjet autoriteteve shtetërore, janë të prirur të financojnë zonat prioritare, në arsim e shëndet publik dhe gjithashtu për të ruajtur standardet minimale në këto shërbime. Grantet kategorike, janë burime financiare, të alokuara nga buxheti i Republikës, për të mbuluar shpenzimet në fushën sociale (sektorët e arsimit dhe shëndetit publik).

Në vitin 1998, në ligjin për buxhetin, u rekomandua që administrata lokale të përdorë burimet financiare të grantet kategorike, për të financuar prioritetet në sektorët e arsimit dhe të shëndetit publik. Sasia e granteve kategorike është e përcaktuar në buxhetin e Republikës dhe mbetet në dispozicion të qeverisë për prioritet, si arsimit apo shpenzime të tjera publike. Aktualisht, procesi i ndarjes së granteve për secilin *oblast*, sipas formulës, ka siguruar objektivitet dhe transparencë në sistem. Si parametri më objektiv i formulas, për përcaktimin e madhësisë së grantit për të dy sektorët e arsimit dhe shëndetësisë, ishte vendosur të merrej parametri i popullsisë, për çdo rajon. Përsa i përket granteve kategorike, për arsimin, numri i nxënësve në shkollat e mesme dhe shkollat me konvikt është zbatuar, së bashku me kriteret vijuese:

- Mosha *break-down* (kjo merr parasysh që shërbimi i arsimit për shkollat fillore ka më pak shpenzime se për shkollat e një niveli më të lartë);
- Vendndodhja e institucioneve (në fshatra, mirmëbajtja e shkollave është më e shtrenjtë se sa në zonat urbane për shkak të faktorit distancë, gjithashtu, në zonat e larta malore mirmëbajtja e shkollave është më e shtrenjtë se në zona fushore për shkak të shtesës në pagave për zonat e thella malore).

Për çdo grup-moshe, ekziston një koeficient i veçantë, vlera e së cilës varet nga faktori kosto. Numri i nxënësve, shumëzohet me një koeficient, që llogaritet nga numri i ponderuar i nxënësve në çdo rajon. Madhësia e granteve kategorike për arsim vendoset nga Ministria e Financave, e cila alokon grantin në bazë të numrit të ponderuar të nxënësve, të çdo rajoni. Për të përcaktuar madhësinë e grantit të sektorit të shëndetësisë, të nivelit lokal, merret parasysh numri i përgjithshëm i banorëve. Në këtë rast, shkalla e diferencimit është më e madhe krahasuar me sektorin e arsimit.

Së pari, për shkak se popullata e çdo rajoni është e ndarë në 19 grup-mosha, ku secilës i jepet një koeficient në varësi të kostos së shërbimit shëndetësor, publik. Më e shtrenjta nga kjo pikëpamje është grup-mosha 60 vjeç e lart dhe fëmijët më pak se një vjeç. Koeficienti, është vendosur nga një metodologji, e zhvilluar nga Ministria e Shëndetësisë dhe "Manas"Group. Këto dy institucione, po reformojnë sektorin e shëndetit publik. Një mënyrë e ngjashme (alokimi për frymë) është përdorur për të identifikuar shumën e fondeve për të financuar "Praktikën e Familjeve Grup (reps)" që veprojnë në shumica e zonave të vendit. Faktori i dytë, është shpërndarja sipas vendbanimit (urban, fshat, malësi), për të cilën aplikohen koeficientë të caktuar.

Shumëfishimi i numrit të grup-moshave individuale nga një koeficient, jep popullsinë e ponderuar të çdo rajoni. Pikërisht, numri i ponderuar i popullsisë, është baza për llogaritjen e granteve kategorike, për sektorin e shëndetësisë. Duhet theksuar se, sipas kësaj mënyre, *oblastet*, me përfaqësim të njëjtën numër njerëzish, por me një strukturë të

ndryshme moshe, kanë vlera krejtësisht të ndryshme të popullsisë së ponderuar. Kështu që, madhësia e granteve ndryshon. Në të njëjtën kohë, alokohet një sasi barazimi e burimeve financiare nga niveli i buxhetit qendror për çdo person të popullsisë së ponderuar.

#### **13.6.4 Alokimi i granteve në sektorin e arsimit**

Parimet e llogaritjes së granteve kategorike për arsim, në dallim me ato në sektorin e shëndetit publik, janë bazuar në numrin e nxënësve të regjistruar dhe në përdorimin e faktorëve të ponderuar për grupmoshat e ndryshme, me qëllim përcaktimin e shpenzimeve për arsim. Faktori më i rëndësishëm në llogaritjen e granteve kategorike për arsim, është numri i nxënësve të grup-moshës së lartë, duke qënë se arsimimi i tyre zë pjesën më të madhe të shpenzimeve totale dhe duke qënë se ky grup ka shpenzime më të mëdha për arsim.

#### **13.6.5 Alokimi i granteve në sektorin e shëndetësisë**

Metoda, është e bazuar në faktorin e ponderuar të popullsisë, sipas grupmoshave të ndryshme për përcaktimin e shpenzimeve të duhura për shërbimet e shëndetit publik. Një faktorë kryesor në formulë është numri i fëmijëve të sapolindur dhe qytetarëve të moshuar, që jetojnë në rajone të ndryshme të vendit, duke qënë se pjesa më e madhe e shpenzimeve mjekësore është shpenzuar për këto grupe.

Avantazhet e llogaritjet së granteve kategorike përmes formulës, janë:

1. Burimet për të financuar prioritetet në shëndetin publik dhe arsim, alokohen në një bazë objektive dhe transparente. Edhe pse, siç u përmend më sipër, ligji i buxhetit, rekomandon që administrata lokale të përdorë grantet kategorike për të financuar prioritetet për sektorin e shëndetësisë dhe të arsimit, niveli lokal i përdor grantet për të financuar çështje të sigurta si pagat dhe fondi i përfitimit social. Kjo gjë ndodh mbi të gjitha për shkak të ineficencës së të ardhurave të buxhetit lokal që nuk përballon dot të gjitha shpenzimet korrente. Së dyti, kjo gjë ndodh për shkak të angazhimeve të administratës lokale për të përmbushur detyrimin e financimit të këtyre zërave të sigurtë. Kështu që, teknika e llogaritjes së grantit bie në konflikt me përdorimin aktual të saj. Në kohët e mëparshme, kur shpenzimet e sipërpërmendura të administratës së *oblast*-it, kanë qënë të financuara nga buxheti i shtetit në formën e subvencione, llogaritjet e shumës së transfertave nuk paraqisnin ndonjë vështirësi e as nuk kërkonin përdorimin e një formule. Situata, ka ndryshuar në dy aspekte:(i) zvogëlimin e burimeve buxhetore qendrore, për shkak të rritjes së pagesave të detyrueshme (borxhi dhe të tjera) dhe (ii) ndryshimeve në politikën buxhetore (riorientimi i drejtimeve të shpenzimeve jo sipas ndarjes ekonomike por sipas prioriteteve të qeverisë). Prandaj, ka lindur nevoja për zhvillimin e një metodologjie të re transfertash, në *oblaste*. Shuma e përgjithshme e burimeve financiare, e alokuar nga grantet kategorike, nuk mbulon nevojat e *oblasteve* për të financuar çështje ekonomikisht të mbrojtura. Prandaj, është i nevojshëm një kriter objektiv për shpërndarjen e burimeve të rajoneve. Faktori popullsi i përdorur në praktikë, plotëson kriteret e objektivitetit dhe transparencës përse i përket procesit të alokimit.
2. Departamenti i financave lokale, me të dhëna afatmesme të parashikimit financiarë, mund të parashikojë grantet e rajoneve.

3. Kjo teknikë llogaritjeje e granteve, është hapi i parë drejt tranzicionit, përsa i takon anës së kërkesës së buxhetit, në vend të anës së ofertës së buxhetit. Sipas një buxheti tradicional, hapi i parë, është identifikimi i numrit të njërive të vendosura në rajon, numri i punonjësve që do të paguhet nga buxheti dhe sigurisht të tjera pagesa.

Në këtë rast, burimet për të mbuluar këto shpenzime, do të varen nga standardet dhe normat e përcaktuara. Kjo gjë, nënkupton që madhësia e fondeve të kërkuara, të llogaritet me parametra sasiore sipas njërive ekzistuese, si përshembull sasia e shtretërve në spitale, numri i klasave etj. Parametrat cilësore, nuk janë marrë parasysh. Kjo teknikë llogaritjeje e granteve kategorike, mundëson alokime më efektiv të burimeve financiare, bazuar në nevojat e rajoneve për arsim publik dhe shërbime të sektorit shëndetësor, sipas numrit të kategorive të caktuara të popullsisë që kërkojnë shërbime të tilla. Nevojat e popullsisë, për shërbime specifike duhet të përcaktojnë kryesisht volumin e financimeve, drejtuar në ofrimin e këtyre shërbimeve. Sigurisht, nevoja për shërbime nuk shprehet vetëm si një parametër i popullsisë, por është hap i parë në ndryshimin e teknikës së buxhetit. Gjithashtu, autoritetet lokale tashmë mund të alokojnë burimet e marra sipas nevojave specifike të rajonit.

Një faktor tjetër pozitiv në teknikën e llogaritjes së grantit, është vazhdimësia. Teknika plotëson kërkesat e reformave të zbatuara, veçanërisht në sektorin e shëndetit publik. Sektori i shëndetësisë, është në procesi racionalizimi të vendodhjeve mjekësore. Kjo gjë, do të kryhet në bazë të një analize të numrit të njerëzve në rajon, nevojave për shërbime specifike, numrit të njërive mjekësore në rajon që ofrojnë këto shërbime dhe efijencës në përdorimin e kapaciteteve të tyre. Një punë e ngjashme, ka filluar në Ministrinë e Arsimit brenda kuadrit të projektit për zhvillim të sektorit të arsimit. Teknika e granteve kategorike, është e orientuar me racionalizëm në rritjen e efikasitetit të institucioneve të shërbimit publik, duke qënë se granti kategorik mbulon rreth 90 përqind të shpenzimeve të buxhetit lokal për arsim dhe shëndetësi. Teknika e re e llogaritjes së granteve, do të sigurojë një rritje të përpjekjeve të autoriteteve lokale në përmirësimi e strukturës së institucioneve dhe në rritjen e efikasitetit të përdorimit të burimeve të kufizuara financiare.

Duhet të theksohet se, parimet e alokimit të granteve kategorike në bazë të formulas, përdoren vetëm midis *buxhetit qendrorë* dhe niveleve *oblast*. Departamenti financiar i *oblasteve*, alokon burimet në bazë të nevojave dhe prioriteteve. Në të njëjtën kohë, përhapja e praktikës së alokimit të grantit në bazë të formulas, mund të ketë efekte pozitive. Kjo gjë, do të mundësojë departamentin financiar të *oblasteve*, të planifikojnë burimet për financim në sektorët social.

### **13.6.6 Problemet ekzistuese**

#### *13.6.6.1 Faktori statistikor në përdorimin e modelit të llogaritjes së granteve*

Problemi kryesor në modelin aktual të llogaritjes së grantit, është përdorimi i të dhënave financiare, të marra nga Komiteti Statistikor, mbi numrin e popullsisë dhe grupmoshat, rezidencën e tyre në *oblats* dhe kapitali përkatës. Sot, burimi i vetëm i informacionit, është informacion zyrtar, i cili nuk është gjithmonë i besueshëm. Për shembull, rreth një

milion njerëz, aktualisht jetojnë në Bishkek. Të dhënat zyrtare mbi popullsinë e Bishkekut që nga 1 janari 2001, bëjnë të ditur që kjo shifër shkon në 708.3 mijë.

#### *13.6.6.2 Transferimi me vonesë i granteve, nga buxheti qëndror*

Si pasojë gjendjes ekonomike dhe financiare të vështirë, të vendit, Ministria e Financave gjatë vitit 1998-1999, nuk financoi në mënyrë të plotë grantet kategorike. Arsye për këtë ishte deficitin në të ardhurat buxhetore.

#### *13.6.6.3 Përdorimi i granteve pa qëllim*

Institucioni i Auditit, inspekton korrektësinë e përdorimit të granteve kategorik dhe atyre të barazimit nëpër institucionet e arsimit dhe sektorit publik shëndetësor. Rezultatet e inspektimeve në këto institucione zbulojnë rastet e vonesa të granteve dhe alokim jo të plotë të tyre, për pagat e mësuesve dhe mjekët dhe gjithashtu përdorimin e tyre jo në mënyrë të saktë. Faktet, treguan që grantet ishin përdorur përdorur për udhëtime, transport dhe për shpenzime të ndryshme.

#### *13.6.6.4 Rialokime me vonesë të granteve në nivel lokal*

Gjithashtu, u rregjistruan edhe raste të vonesave, të paarsyeshme në alokimin e granteve kategorik. Arsyet e vonesave ishin të lidhura mosdisponibilitetin e parave *cash*, nëpër banka. Kjo analizë, lidhet vetëm me një lloj transferimi-grantet kategorike. Në rastin e granteve të barazimit, madhësia e çdo rajoni vendosej nga diferenca ndërmjet shpenzimeve të planifikuara dhe të ardhurave të rajonit.

### **13.6.7 Grantet e barazimit**

#### *13.6.7.1 Qëllimi i granteve të barazimit në buxhetet vendore.*

Grantet e barazimit, kanë qëllim barazinë horizontale të të ardhurave ndërmjet buxheteve vendore. Ato, janë prezantuar me qëllim stabilitetin e qeverisë lokale, për financimin e shërbimeve të cilat janë të rëndësishme për popullsinë e rajonit. Këto shërbime përfshijnë shpenzimet në sferën sociale, mirëmbajtjen e shërbimeve sociale, ekonomike dhe shërbimeve të tjera, të cilat nuk mbulohen nga grantet kategorike.

#### *13.6.7.2 Alokimi i granteve të barazimit në oblaste*

*Oblastet*, kanë kapacitete të ndryshme në mbledhjen e taksave dhe kërkesave të tyre për shpenzime. Ato që ndodhen në situata më të favorshme, marrin grante të kufizuara ose dhe negative, kurse *oblastet* më të varfëra në fonde, do të marrin pjesën më të madhe të grantit të barazimit. Grantet e barazimit për vitin 1997, u llogaritën si të ardhurat e nevojshme për balancimin e buxhetit të *oblasteve* dhe për mbulimin e shpenzimeve të tyre të planifikuara. Prandaj, sa më të mëdha të jenë të ardhurat e mbledhura të *oblasteve* nga taksat dhe nga grantet kategorike, aq më i ulët do të jetë granti financiar i barazimit. Në vitin 1997, vetëm tre *oblasts* përfituan grante barazimi, ndërsa katër të tjerave iu desh të zbrisnin fonde nga burimet e tyre për të zvogëluar deficitin qëndror. Si rezultat, qeveria qëndrore, transferoi shumën nga taksat dhe nga alokimi i granteve kategorik për katër *oblastet* e sipërpërmendura, të cilat, i transferuan mbrapsht qeverisë qëndrore një shumë të caktuar. Idealja do të ishte që të llogaritët madhësia e taksave dhe granteve kategorike dhe në këtë mënyrë nuk do të kishte grant negativ barazimi.

Në buxhetin e vitit 2001, grantet e barazimit ishin planifikuar të arrinin 194.3 m, duke arritur në 5,7 përqind të shpenzimeve totale, buxhetore, lokale. Kjo gjë, ndodh për



shkak se shpenzimet e buxhetit lokal, vazhdojnë të rriten më shpejt se rritja e të ardhurave.

Disavantazhi më kryesor i këtij mekanizmi, është fakti se autoritetet lokale mbështeten në buxhetin e Republikës, për të mbuluar deficiet e tyre, gjë që rezulton në më pak iniciativa nga rajonet për të rritur të ardhurat e buxheteve lokale (ose reduktimin e shpenzimeve buxhetore duke rritur efikasitetin e institucioneve të shërbimit publik).

Në shumë vende, grantet e barazimit llogariten në bazë të diferencës në barrën e taksës për frymë, ndryshimeve në kostot e jetesës dhe ndryshimet në të ardhurat për frymë. Këto faktorë janë derivate objektive të zhvillimit social-ekonomik të rajoneve dhe burime financiar të alokuara për qeveritë lokale nga ajo qendrore me qëllim balancimin e këtyre diferencave. Zhvillimi i formulës për llogaritjen e granteve të barazimit, aktualisht, është shumë e rëndësishme, sepse do të ketë një tendencë të rënies së burimeve të buxhetit qendror si nga këndshtrimi afatmesëm ashtu edhe ai afatgjatë. Kjo do të çojë në zvogëlimin e madhësisë së granteve të barazimit. Në këtë rast, nevojat e qeverisë për fonde shtesë, për të mbuluar deficitin e buxhetit të saj, do të tejkalojë fondet në dispozicion nga qeveria qendrore. Për rritjen e objektivitetit dhe transparencës në alokim, është i nevojshëm përdorimi i faktorëve objektive, për të llogaritur dhe alokuar burimet e buxhetit në kuadër të grantit të barazimit. Përdorimi i parametrave lidhur me standardet e jetesës në rajone, do të përafrojë më shumë ideologjinë e barazimit të granteve. Zhvillimi i një formule për llogaritjen e granteve të barazimit, në bazë faktorësh që lidhen me standardet, në vend të nevojës për të ruajtur institucionet që ofrojnë shërbime, do të ndihmojë zhvillimin e administratave vendore me qëllim implementimin e masave për racionalizimin e këtyre institucioneve, numrit dhe shpenzimet e tjera të rëndësishme.

Disavantazhe të tjera të rëndësishme të granteve të barazimit, siç ato funksionojnë aktualisht, përfshijnë ekzistencën e granteve “negative” të barazimit. *Oblastet* që marrin të ardhura më shumë se sasia e të ardhurave të nevojshme për të mbuluar shpenzimet e buxhetit si rezultat i veprimtarisë së ndërmarrjeve dhe granteve kategorike, transferojnë tepriçën në buxhetin qendror. Kështu pra, për të tilla *oblaste*, ekziston një rrjedhje e burimeve financiare nga buxheti qendror në atë vendor dhe anasjelltas. Kjo gjë, komplikon në mënyrë të panevojshme proceset e transferimit të burimeve financiare. Së dyti, kjo gjë krijon pasiguri për buxhetin qendror, sepse në shumicën e rasteve, është i vështirë kthimi i këtyre “tepricave” nga *oblastet*.

Në shumicën e rasteve, burimi kryesor që *oblastet* përdorin për të grumbulluar burimet financiare e për t'i transferuar në buxhetin qendror, është taksat e tokës, e cila ka karakteristikat në vazhdim. Së pari, është mbledhje sezonale e taksës dhe e dyta, është paparashikueshmëria e mbledhjes së taksave të planifikuara. Një nga mënyrat për të zgjidhur këtë problem, është vendosja për *oblasts* e një koeficienti rregullues (si pjesë zbritje) për alokimet e granteve kategorike. Në këtë rast, *oblastet* nuk marrin grante barazimi, por të gjitha të ardhurat e mbledhura në *oblaste* (minus pjesën e taksës së ndashme nga buxheti qendror) përdoren për nevojat e buxhetit të *oblastit*. Kjo praktikë tashmë, është aplikuar në Kirgistan dhe ka reduktuar numrin e rajoneve me grante barazimi negative, nga 4 në vitin 1997, në 1 - *Oblast Chui*-në vitin 1998. Rruga e dytë, për të zgjidhur problemin nuk është në kuadër të marrëdhënieve të transferimit, por një

mënyrë individuale për të identifikuar pjesën e taksave të përbashkëta, të paktën për *oblastet* me grante barazimi "negative".

### **13.6.8 Monitorimi i përdorimit të granteve nga buxheti qëndror**

*13.6.8.1 Kontrolli i kalimit dhe pranimit në kohë, të granteve kategorike dhe të barazimit*  
Funksionet e departamentit të kontrollit financiar, të Ministrisë së Financave, janë të orientuara në alokimin në kohë, të granteve kategorike dhe atyre të barazimit. Që nga prezantimi në vitin 1997, të sistemit të granteve, Ministria e Financave, financon rrogat në sektorët e arsimit dhe shëndetit publik përmes departamentit lokal të financave, bazuar në faturat mujore të të ardhurave. Sipas procedurës, drejtorja e buxhetit urdhëron Thesarin, për transferimin e grantit në degën e thesarit rajonal.

#### *13.6.8.2 Kontrolli i përdorimit të grantit kategorik dhe barazimit*

Departamenti financiar i *oblastit* i dorëzon raporte mujore Thesarit të shtetit, mbi alokimin dhe përdorimin e grantit kategorik dhe atij të barazimit. Rezultatet e një inspektimi mbi alokimin e granteve dhe përdorimin e buxheteve lokale në vitin 2000, janë paraqitur si më poshtë.

- Përdorim pa qëllim - gjithsej - 5 përqind;
- Përdorim pa qëllim - kategorik - 6 përqind;
- Përdorim pa qëllim - grante barazimi - 0 përqind.

Një tjetër element i sistemit të financave ndërqeveritare, objektivi kryesor i së cilës është stimulimi i iniciativat nga administratat lokale për zhvillimin e rajoneve të tyre dhe rritjen e mobilizimit të të ardhurave, është stimulimi i granteve.

Këto grante, përfshihen në Parimet themelore të Ligjit të Buxhetit të Republikës së Kirgistanit. Sipas Ligjit, fondet e granteve, janë fonde financiare të alokuara nga buxheti qëndror, për të nxitur efikasitetin e përdorimit të burimeve të buxhetit, për të rritur të ardhurat lokale dhe për të mobilizuar burimet e të ardhurave. Objektivi, është mbështetja e iniciativave të autoriteteve lokale për të zhvilluar aktivitete në investime kapitale, ose masa të tjera për forcimin dhe zgjerimin e bazës fiskale, të *oblasteve*. Buxheti qëndror, mund të financojë në mënyrë të pjesshme këto aktivitete. Përqindja e buxhetit qëndror për financimin e këtyre lloj shpenzimeve mund të përcaktohet në bazë të faktorëve të mëposhtëm:

- Shkalla e domosdoshmërisë për të pasur sasinë e caktuar në rajon;
- Eficencë të pritshme për sasinë e caktuar;
- Shkalla e zhvillimit rajonal.

Vendosja e këtyre transfertave në praktikën e buxhetit qëndror, u pezullua nga disponibiliteti i burimeve buxhetore, të cilat kanë qenë të kufizuara për vitet e fundit. Megjithatë, një analogji e transfertave të tilla në ditët e sotme, janë disa Projekt Programe të Investimeve Publike, bazuar në komuna. Thelbi i këtyre projekteve është se ato zhvillohen në një rajon të caktuar në kushtet e përshatshmërisë, efikasitetit dhe bashkëfinancimit me anën e projekteve të autoriteteve lokale. Me bashkëfinancim me më pak se 10 përqind të shpenzimeve të përgjithshme, është më pak se përfitimet e pritshme

të projektit për popullatën e rajonit në aspektet social-ekonomike. Ana negative në këtë lloj stimulimi nxitjesh të qeverive lokale për të mobilizuar burimet e tyre dhe të zgjerojnë bazën e të ardhurave, është si në vazhdim. Edhe pse Programet për Investime Publike përfshijnë projekte për zhvillimin e prioriteteve kombëtare dhe për të cilat kushtet e kredisë janë favorizuese, investimet me kredi përfaqësojnë një barrë të madhe të borxhit për qeverinë. Kjo gjë kërkon kritere të rrepta nga pikëpamja e efijencës në përzgjedhjen e projekteve. Financimi i projekteve prioritare me burime të brendshme të buxhetit qëndror mund të rrisë efikasitetin e projektit. Kështu që, çështja e krijimit të një fondi për alokimin e granteve të përputhshme mund të bazohet në disponueshmërinë e burimeve të brendshme. Një variant tjetër, i alokimit të granteve të përputhshme mund të jetë rialokimi i sasisë së granteve të barazimit, në grante të përputhshme. Megjithatë, ky vendim duhet të miratohet vetëm mbi bazat e mëposhtme: (i) analiza e situatës në rajone; (ii) studimi i të gjitha mundësive për optimizim e shpenzimeve, dhe (në) një analizë financiare të efijencës së projektit, ofruar nga autoritetet lokale që synojnë zgjerimin e të bazës së të ardhurave të rajoneve ose përmirësimin e gjendjes social-ekonomike në këto rajone.

### **13.7 Mbikëqyrja Financiare/Fiskale: Të drejtat dhe Detyrimet**

#### **13.7.1 Kontrolli i shpenzimeve buxhetore**

Sistemi Debitit Split, është implementuar në mënyrë që të forcojë kontrollin financiar mbi shpenzimin e fondeve të buxhetit, për të eliminuar keqpërdorimin e fondeve të buxhetit dhe rritjen e përgjegjësisë së nëpunësve civilë për shpërndarjen e burimeve financiare. Ky sistem është bazuar në shpërndarjen e buxhetit në ministri, agjensi administrative, komisione dhe komitete qeveritare dhe organizatat e tjera, apo institucionet të financuara nga buxheti i shtetit, në përputhje me miratimin e shpenzimeve shtesë (limiti) përcaktuar për ministrinë dhe agjencitë nga buxheti, duke filluar nga viti financiar 1998. Megjithatë, në shtator 1998, për shkak të krizës në Rusi, funksionimi i këtij sistemi u pezullua disi. Ministria e Financave synon që ta bëjë këtë sistem sa më operacional, në të ardhmen.

#### **13.7.2 Përmirësimi i Sistemit të Auditit të Qeverisë**

Zbatimi i komponentit të "Auditit të Qeverisë", përfshinë çështjet në vijim:

- Identifikimi i masave të nevojshme, për të përmirësuar sistemin e kontabilitetit dhe menaxhimit financiar të auditit të qeverisë së Kirgistanit (kuadri ligjor, strukturat organizative, personeli, efikasiteti në sistemin e kontabilitetit dhe menaxhimit financiar).
- Specifikimi i Dhomës së Kontabilitetit dhe Inspektoratit Financiar të Shtetit, në mënyrë që t'i ofrojë auditim qeverisë, nën një kuadër të duhur ligjor dhe për të minimizuar dublikimet funksionale (dhënia e rekomandimeve për ndarjen e mandatit të auditimit shtetëror midis Dhomës së Kontabilitetit, Inspektoratit Financiar të Shtetit dhe Drejtorisë së Brendshme të Auditit, të Degës së Ministrisë së Financave).

Në këtë moment, ka vetëm një organizatë qeveritare kontrolli financiar-Dhoma e Kontabilitetit. Kjo dhomë, ka pushtet të gjerë ligjor dhe mbështetje financiare për realizimin e funksionit të kontrollit të qeverisë.

## 13.8 Konkluzione

### 13.8.1 Rekomandime

Modeli ekzistues i llogaritjes së granteve, duhet të modifikohet:

- Për të llogaritur koston e shpenzimeve në sektorët e arsimit dhe shëndetit publik, për llojet e programeve dhe mundësive që mbulohen nga grantet kategorik.
- Për të shpërndarë praktikën e llogaritjes së granteve kategorike, në bazë të popullsisë dhe numrit të nxënësve në nivel "*Oblasti-rayoni*", bazuar në parimet fillestare të alokimit. Alokimi i granteve kategorike mbi një bazë "për frymë", i plotëson kërkesat e reformës së sektorit të shëndetit publik dhe zbatohet për të gjitha nivelet.
- Për të zgjeruar modelin e financimit të shpenzimeve ndërqeveritare për nivel *rayon*. Për të përcaktuar bazën e alokimit të taksave, sipas formulës ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal të qeverisjes.

Llogaritjet e granteve të barazimit duhet të bëhet në bazë të kriterëve të veçantë.

*Oblastet*, që kanë shpenzime më të mëdha se sa totali i të ardhurave, duhet të zhvillojnë direktiva progresive për reduktimin e shpenzimeve buxhetore. Në mënyrë ideale, alokimi i masës së taksave dhe i granteve kategorike duhet të llogaritet më parë, në mënyrë që mos të rezultojë në grante negative barazimi.

Është e rëndësishme të analizohet nevoja e formulës së grantit të barazimit, e cila barazon të ardhurat për frymë të popullsisë së rajonit.

Për të pasur një reduktim gradual të alokimit të grantit kategorike, për buxhetet lokale, duhet:

- të zhvillohet një model i përputhshmërisë së alokimit të grantit në rritjen e nxitjeve lokale për investime lokale dhe zgjerim të burimeve të të ardhurave.

Grantet kanë një efek negativ në rritjen ekonomike të rajoneve. Kështu që është e rëndësishme:

- t'u jepet pavarësi qeverive lokale, në mobilizimin e burimeve të tyre financuese.
- të rritet interesi i përfaqësuesve, në mbledhjen e të ardhurave.
- të sigurohen grante *ad-hoc*, për të stimuluar qeveritë lokale, në mbledhjen e të ardhurave.

## 14. Decentralizimi dhe regullimet strukturore në Hungari

*József Hegedüs\**

### 14.1 Hyrje

Hungaria, ka kaluar nëpër një ndryshim strukturor radikal, pas rënies së bllokut socialist në Evropën Qendrore dhe Lindore. Dy procese bazë dominuan tranzicionin: privatizimi dhe decentralizimi. Përvoja hungareze, ka treguar se decentralizimi politik i sektorit shtetëror, mund të ketë një kontribut të konsiderueshëm mbi rregullimet efikase ekonomike në një recesion, në tranzicion. Qeveritë lokale nën presionin fiskal, duke gëzuar një autonomi të gjerë të shpenzimeve, kanë zgjedhur nivelin dhe formën e ofrimit të shërbimeve publike e cila rezultoi me përparësi të mëdha në nivel në makro, e po ashtu dhe në nivel mikro.

Megjithatë, përvoja hungareze, tregon se decentralizimi politik, fiskal dhe administrativ, është një proces me konflikte ndërmjet aktorëve të ndryshëm. Ministrinë e sektorit, shoqatat e qeverisjes vendore, lloje të ndryshme të qeverive lokale (qytete të vogla, qytete të mëdha, kryeqyteti Budapest) dhe grupet e biznesit të sektorit (të tilla si ofruesit e shërbimeve), kanë interesa të ndryshme në marrëdhëniet ndërqeveritare. Procesi i decentralizimit nuk është përfunduar dhe në zona të caktuara, mund të zbulohet një lëvizje drejt centralizimit.

Procesi i decentralizimit hungarez, ka qenë ngarkuar me disa konflikte që lidhen me fushat e zakonshme, të dobëta dhe pikat e ndjeshme të marrëdhënieve ndërqeveritare: fragmentim, mandate të pafinancuara, detyra të paqarta për shpenzime, rreziqe morale, stimujt dhe grantet e deficitit, çështjet e barazisë dhe barazimi i granteve, etj. Instrumentat e projektuar keq (grante, ligjet, etj) kanë shkaktuar një kosto sociale në tranzicion, por kjo nuk ja ka ulur vlerat përfitimeve nga decentralizimi.

Të tre elementet kryesore të procesit janë: 1. zgjedhjet demokratike të vetë-qeverisjes lokale; 2. përgjegjësi të konsiderueshme për shpenzimet dhe autonominë, dhe 3. kufizimet e mëdha në buxhet, e sidomos në buxhetet e pavarur lokale.

Në Hungari, nga viti 1990, ligji ka dhënë disa elemente kryesore të një decentralizimi të suksesshëm. Shpenzimet e qeverisë lokale janë reduktuar me 10 përqind në terma realë, midis viteve 1991 dhe 2000, ndërsa niveli dhe shtrirja e shërbimeve të ofruara nuk është ulur. Megjithatë, vendi humbi elemente të rëndësishëm të një sistemi funksional, duke përfshirë një administratë të trajnuar qendrore dhe lokale, një sistem modern të kontabilitetit, një traditë të pjesëmarrjes së publikut, një sistem statistikor të zhvilluar mirë, institucione të auditimit objektiv, praktika lokale buxhetore dhe ato të menaxhimit financiar, etj. Hungaria ka mësuar shumë gjatë 10-12 viteve të shkuara dhe është koha për të filluar një modernizimin të marrëdhënieve ndërqeveritare, bazuar në përvojat dhe pritjet e pranimit në BE.

### 14.2 Decentralizimi: Sistemi i Qeverisjes Vendore në Hungari

#### 14.2.1 Kuadri ligjor dhe politik

Zhvillimi i administratës publike vendore në vendet evropiano-qendrore dhe lindore, filloi nga sistemi i “këshillit” sovjetik. Përtej formalitetit dhe strukturave shumë të centralizuara të këshillave, pushteti i vërtetë qëndronte në duart e partisë komuniste, e cila

---

\* Metropolitan Institute, Budapest, Hungary

kishte të njëjtën strukturë rajonale, administrative si sistemi i këshillit. Zyrtarisht (jo në një mënyrë demokratike) organet e zgjedhura, nuk kishin pushtet real mbi organet ekzekutive.

Reforma e sistemit hungarez të qeverisjes vendore, filloi në mesin e viteve 80. Para vitit 1986, shpërndarja e fondeve të investimeve për këshillat, nuk ishte bazuar në një vlerësim objektiv për nevojat dhe kapacitetet vendore. Në vend të saj, negociatat dhe ndikimet politike në nivelin qendror, atë të qarkut, dhe rrethit<sup>1</sup>, përcaktuan të ardhurat dhe shpenzimeve që i ndaheshin çdo këshilli. Shumë nga parimet e financimit të bashkive u themeluan në gjysmën e dytë të viteve 80. Megjithatë, reformat e vitit 1980, u zhvilluan në një mjedis institucional dhe politik, i cili nuk lejoi lëvizjen drejt decentralizimit politik (përgjegjësia politike e organeve të zgjedhura për elektoratin e tyre) dhe drejt një sistemi më efikas nga ana ekonomike.

Dekreti i qeverisjes vendore i vitit 1990, pasqyroi shkatërrimin politik të ish-sistemit; një sistem i ri demokratik u prezantua, i cili i dha të drejtën çdo vendbanimi, madje edhe atij më të vogël, të krijonte një qeverisje vendore për të administruar punët e saj. Sistemi i ri, është një qeveri unitare me një strukturë me dy nivele nën-kombëtare, ku qeveria vendore siguron shërbime në nivelin lokal, dhe qeveria e qarkut e bën këtë në nivel rajonal. Qeveritë në nivel qarku, nuk kanë autoritet mbi bashkitë; ato janë njësi të vetë-qeverisura me përgjegjësi të ndryshme. Të drejtat themelore dhe fuqia e pushtetit lokal, ushtrohen nga një këshill i zgjedhur. Këshilli themelon komitete me të drejta të veçanta. Kryetari i bashkisë, i zgjedhur drejtpërdrejt, është kreu i zyrës me dy funksione: ekzekutimin e vendimeve të këshillit dhe kryerjen e detyrave të deleguara të shtetit. Funksionet kryesore administrative, janë të menaxhuara nga administratori kryesor (noteri). Dekreti i qeverisjes vendore, parashikon që qytetet, kryeqyteti, rrethet, si dhe qarqet kanë të drejta të barabarta si qeveri lokale.

Që nga viti 1990, numri i qeverive lokale është dyfishuar duke arritur në 3,154 (1999) nga 1,523, pasi shumë nga këshillat lokalë u ndanë në njësi më të vogla. Ky ishte një reagim politik ndaj politikës së detyruar të bashkimit të viteve 70. Të 19 qarqet, niveli i mesëm, të cilat ishin qendrat më të forta të pushtetit, ekzistojnë akoma, por përgjegjësitë e tyre janë zvogëluar. Qarqet janë tani autoritete paralele dhe të palidhura me lokalitetet. Qeveritë vendore në Hungari kanë një mesatare prej 3,482 banorë, shumë larg nga mesatarja e 10,000 banorë e cila konsiderohet si "optimale".

Budapesti, si kryeqytet i Hungarisë, ka 19 përqind të popullsisë së vendit, dhe llogaritet se jep një të tretën e PBB-së, si dhe të investimeve kapitale. Ky rol i njohur me ligj, ka përcaktuar procedurë të veçanta për shpërndarjen e të ardhurave. Qeveritë lokale të Budapestit disponojnë të ardhura të përbashkëta të cilat duhet të shpërndahen midis bashkive dhe rretheve sipas nevojave të shpenzimeve. Qeveria qendrore, ka përgatitur një udhëzues të përgjithshëm, për ndarjen e të ardhurave midis këtyre qeverive lokale, por i kaloi bashkisë së Budapestit përgjegjësinë për të ngritur një sistem shpërndarje të të ardhurave në kryeqytet. (Balás-Hegedüs, 1999).

<sup>1</sup> Distrikt (járás në hungarisht) nuk ekzistojnë më nga 1974

Qeveria, është duke diskutuar aktualisht mbi të ardhmen e rajoneve. Sot, janë shtatë rajone statistikore, dhe shtatë këshilla të Zhvillimit Rajonal me autoritet të kufizuar. Ekziston një program katër vjeçar për reformën rajonale, e cila do të çojë në krijimin e shtatë rajoneve me këshilla të zgjedhur. Një mundësi do të ishte krijimi i një strukture rajonale e cila do të jetë një nivel i ri qeverisje (një nivel lokal qeverisje i zgjedhur). Një nga qëllimet për krijimin e rajoneve, është për të qenë në gjendje që të kanalizohen fondet strukturore të BE-së. Megjithatë, në rastin e krijimit të rajoneve, do të vazhdojë të qëndrojë çështja e ekzistencës së vazhdueshme dhe roli i qarqeve.

#### 14.2.2 Caktimi i shpenzimeve

Sektori i përgjithshëm publik, në Hungari, është relativisht i madh, në krahasim me vendet e tjera evropiane. Shpenzimet e përgjithshme qeveritare (duke përfshirë dhe sigurimet shoqërore), ishin rreth 51 përqind e PBB-së në 1995 (10 pikë përqindje më e ulët sesa në fillim të viteve 1990), dhe 43 përqind në vitin 2000. Plani, është për ta ulur atë deri në 40 përqind në vitin 2003. Shpenzimet për qeverisjen vendore kanë rënë nga 16.5 përqind e PBB-së, në 12.8 përqind në periudhën 1993-2000. Në terma reale, shpenzimet e tyre kanë rënë me 20 përqind.

Dekreti i qeverisjes vendore i vitit 1990, transferoi një numër funksionesh të rëndësishme publike, në nivelet e ulëta të qeverisë. Janë përcaktuar disa detyra si **të detyrueshme**, si: sigurimi i ujit të pijshëm të sigurt, arsimit parashkollor, arsimit fillor, sigurimi i nevojave themeltare të shëndetit dhe mirëqenies sociale, ndriçimi publik, mirëmbajtja e rrugëve lokale publike e varrezave publike, zbatimi i të drejtave të minoritetëve kombëtare dhe pakicave etnike, etj. Ligji përcakton detyrat e qeverive lokale në një mënyrë mjaft të paqartë. Këto janë përgjegjësi themelore të ndara, por si aspektet ligjore dhe financiare të këtyre shërbimeve janë shumë të ndikuara nga qeveria qendrore. Shërbimet mund të klasifikohen sipas nivelit të të ardhurave dhe autonomisë së shpenzimeve të vetë-qeverisjes lokale.

Kategoria më e madhe e shpenzimeve është për arsimin, ku qeveritë lokale, si ofruesit e shërbimeve, kanë një gamë të gjerë të përgjegjësisë për shpenzimet, duke përfshirë edhe mundësinë për të mos ofruar më shërbime. Shpenzimet për arsimin, arrijnë në një të tretën e shpenzimeve totale. Arsimit fillor, është i detyrueshëm për të gjitha lokalitetet. Shkollat e mesme, teknike, dhe profesionale, duke mos qenë të detyrueshme, janë të financuara në mënyrë tipike nga qeveritë e qarkut ose qytetet e mëdha.

Fusha e dytë më e madhe, është sektori shëndetësor (një e pesta e shpenzimeve totale), por njësitë vendore veprojnë si agjentë të Fondit Kombëtar të Sigurimit Shëndetësor, në ofrimin e shërbimeve shëndetësore, duke përfshirë shtrimin në spital - në qytetet më të mëdha. Shërbimet janë të vendosur nga qeveria kombëtare, dhe qeveritë lokale rimbursohen për koston e ofrimit të shërbimeve dhe për ilaçet.

Shpenzimet e investimeve, janë gjithashtu një përgjegjësi lokale, edhe pse është e disponueshme mbështetja financiare nga grantet e investimeve qendrore. Me transferimin e banesave komunale dhe asetëve të tjera tek bashkitë, mirëmbajtja e banesave dhe pronave, është bërë një përgjegjësi lokale. Përgjegjësi të konsiderueshme për administrimin e mirëqenies sociale dhe disa formave të ndihmës sociale, janë deleguar gjithashtu tek autoritetet vendore, me anë të Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore dhe Ligjin

më të fundit të Ndhmës Sociale (1993). Përgjegjësitë përfshijnë menaxhimin në plan afatgjatë të objekteve të kujdesit social, të tilla si shtëpitë për të moshuarit dhe ata me të meta mendore, etj.

Ekziston një marrëveshje e mirë e fleksibilitetit në ofrimin e shërbimit. Ligji nuk ka përcaktuar as kërkesat minimale për ofrimin e shërbimeve dhe as se si të jepen shërbimet lokale. Ka variante të ndryshme institucionale për ofrimin e shërbimeve. Institucionet jobuxhetore të qeverisjes vendore, kanë një rol të konsiderueshëm në sistemin e financimit të saj. Format e tjera të ndryshme, përfshijnë kompanitë publike të qeverisjes vendore, kompanitë me përgjegjësi të kufizuar ose aksionere, OJQ-të themeluar nga qeveritë lokale, dhe kompanitë private të zotëruara pjesërisht ose të rregulluara nga ato. Madhësia e të ardhurave jashtë buxhetit llogaritet në 10-30 përqind të buxhetit të përgjithshëm të qeverisë vendore (Hegedüs, 1999). Sipas një studimi të kohëve të fundit, ndërmarrjet në pronësi të qeverisjes vendore kanë një xhiro neto prej 40 përqind të shpenzimeve totale të qeverisë lokale. (Hertelendi-Koppányi, 2000) (Hertelendi-Koppányi, 2000).

Përkufizimi i detyrave në Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale, u jep fushë të gjerë qeverive vendore për të përcaktuar sasinë dhe cilësinë e shërbimeve, si edhe mënyrën për t'i organizuar ato (duke i kontraktuar për të tretët, privatizimin, partneritetin publik-privat). Ky tipar i ligjit dhe struktura fleksibile e të ardhurave, bën të mundur përshtatjet nga qeveria vendore. Në ligj ka disa përjashtime, p.sh. kujdesi shëndetësor dhe shërbimet e mbrojtjes nga zjarri.

Liria e vendimeve për shpenzimet, e cilat nuk është gjithmonë e mirëpritur nga përfaqësuesit e qeverisë qendrore, ndikohet nga legjislacioni sektorial dhe sistemi i mbështetjes me grante. Ligjet e sektorit, ripërcaktojnë detyrat e qeverisjes vendore. Interesi i krijuesve të politikave sektoriale për të rritur pjesën e tyre në buxhet, luan një rol të rëndësishëm në propozimin e ndryshimeve në ligjet sektoriale. Për shembull, luftërat për "Lobin për Ujin" për të ripërcaktuar shërbimin e ujrave të zeza, si një detyrë e detyrueshme, të cilat – ndoshta – do të thonë se buxheti qëndror duhet të financojë investimet në impiantet e trajtimit të ujërave të zeza nën mbikëqyrjen e ministrisë së linjës. Ky, është një shembull ku ministria e linjës bashkëpunon me qeverisjet vendore, për të arritur interesin e saj të veçantë ndaj sektorëve të tjerë.

Detyrat e detyrueshme dhe ato opsionale të qeverive lokale, u përcaktuan në Dekretin për Qeveritë Vendore, por ato ndryshohen vazhdimisht nga ligjet dhe rregulloret, si: Akti për Buxhetin, Akti për Falimentimin, Akti Social, Akti i Strehimit (marrëveshjet për investimet e nevojshme), Akti për Arsimin Publik, etj. *Një reformë "e qetë" është duke u zhvilluar në financat publike.*

Ligjet sektoriale mund të ripërcaktojnë detyrat e pushtetit lokal në mënyra të tjera. Për shembull, propozimi për Ligjin mbi Menaxhimin e Mbeturinave (që do të diskutohet nga Parlamenti në vitin 2003), ka për qëllim të marrë administrimin e mbeturinave për njësitë e biznesit nga duart e qeverive vendore. Kjo mund të shkaktojë një problem financiar për qeveritë vendore sepse ato do të humbasin avantazhet e "ekonomisë së shkallës" dhe mundësinë e subvencionit kryq.



**Tabela 1 Përgjegjësia për shpenzimet (1999)**

	Përqindja në shpenzimet vendore
Shërbimet e përgjithshme publike	14%
Mbrojtje	0%
Rendi publik dhe siguria	1%
Arsimi	33%
Shëndetësia	19%
Siguria sociale dhe mirëqënia	16%
Strehimi	9%
Çështjet e argëtimit, kulturore dhe fetare	5%
Karburant dhe energji	0%
Bujqësia, pylltaria, peshkimi dhe gjuetia	1%
Burimet minerale	0%
Transportimi dhe komunikimi	1%
Çështje të tjera ekonomike dhe shërbimet	1%
Shpenzime të tjera	1%
Total	100%

*Burimi: OECD Hungari, 2001*

Strehimi, është një shembull tjetër. Në zhvillimin e politikave të reja të strehimit në vitin 1999, qeveria qendrore, kërkoi të jepte më shumë përgjegjësi për qeveritë vendore për të menaxhuar programin e subvencionit për strehim. Propozimi do të kishte dhënë një grant blok në përputhje me qeveritë vendore, për mbështetjen e sektorit vendor të strehimit. Gjatë negociatave të buxhetit, qeveritë vendore e hodhën poshtë këtë propozim, me argumentin se ata nuk kanë burime të vetat për të plotësuar grantin qendror.

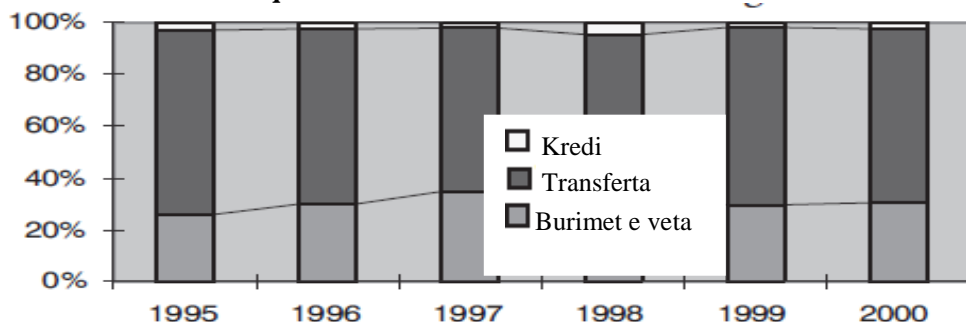
Në vitin 1995, qeveria qendrore (që përcakton politikat e përgjithshme në fushën e shpenzimeve sociale), vendosi të reformojë sistemin shëndetësor dhe reduktimin e kapacitetet e spitaleve deri në 10,000 shtretër, si një hap i parë drejt racionalizimit të furnizimit të shërbimit shëndetësor kurativ. Megjithatë, qeveritë vendore janë pronarë të disa spitaleve, pra, mbi baza kushtetuese, ata janë të vetmit, të cilët në fund të fundit duhet të miratojnë zvogëlimin e numrit të shtretërve në territorin e tyre. Qeveritë vendore dhe menaxhimi i spitaleve, kanë rrezistuar ndaj mbylljes së shtretërve në spitale, duke krijuar një vonesë në uljen kapaciteteve të spitaleve (Lutz, 1997, f. 164). Megjithatë, arsyeja e vërtetë për këtë sjellje ishte mungesa e stimujve, pasi qeveritë vendore kanë një autonomi shumë të kufizuar për sa i përket shpenzimeve në spitalet dhe "kostoja politike" e reduktimit të koston mund të mos çojë në një përfitim financiar.

#### **14.2.3 Caktimi i të ardhurave**

Akti i Vetë-qeverisjes Vendore, parashikon një varg burimesh të ardhurash për të financuar funksionet e qeverisjes vendore. **Të ardhurave vendore** (Ilogariten 26-35 përqind të të ardhurave totale në 5 vitet e fundit) përfshijnë: pesë *taksa lokale* (taksa mbi biznesin, tatimi mbi tokën, taksa mbi ndërtesat, taksa për shërbimet komunale, dhe një taksë mbi turizmin), *pagesat e përdoruesve*, të ardhurat nga aktivitetet sipërmarrëse, nga disponimi i pronave me qira dhe atyre tregtare, si dhe të ardhurat nga pasuritë.

**Transferta fiskale e qeverisë qendrore** (llogariten për 63-71 përqind të të ardhurave totale) përfshin grantet normative, dhe disa grante për investimet që përpunohen ose jo sipas synimeve.

**Tabela 2 Të ardhurat e qeverive vendore**



Burimi: Ministria e Financave

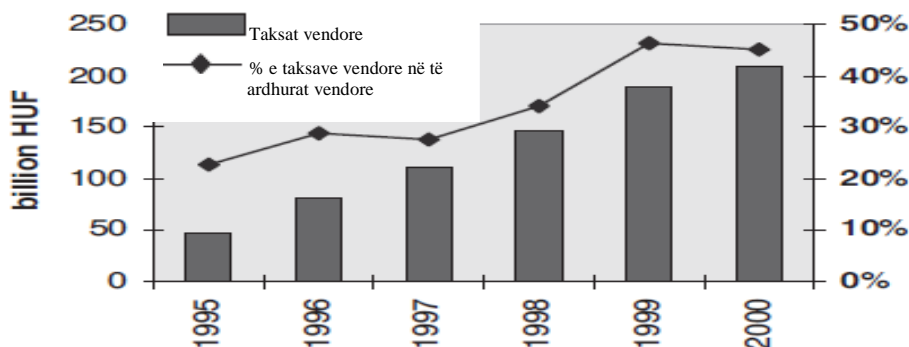
Qeveria vendore mund të **marri hua**, për të financuar investimet dhe për të përmbushur nevojat e buxhetit. Përqindja e huasë nuk është bërë e konsiderueshme.

Struktura e të ardhurave (të ardhurat e veta, transfertat dhe kreditë) dëshmon se janë mjaft të qëndrueshme në 5 vitet e fundit, ndërsa i gjithë sistemi fiskal ndërqeveritar – si dhe do të tregojmë më poshtë – është modifikuar shpesh.

#### 14.2.3.1. Taksat dhe tarifat vendore

Akti mbi Taksat Vendore përcakton taksat komunale. Dekreti i vitit 1990, cakton pesë taksat e pushtetit vendor: i) tatimi mbi biznesin; ii) taksa komunale (d.m.th., një taksë lokale dhe / ose të tatimit mbi pagat), iii) tatimi mbi tokën urbane; iv) taksa e pronësisë mbi ndërtesat; dhe v) taksa e turizmit. Në praktikë, qeverisja vendore duhet të vendos, me vendim të këshillit përkatës, cilat nga këto taksa do të vë në juridiksionin e saj. Bazat e taksave përkatëse dhe normat e taksave janë vendosur nga qeveria qendrore (QQ).

**Tabela 3, Taksat vendore në të ardhura e veta**



Burimi: Ministria e Financave

**Tabela 4, Taksat vendore të mbledhura nga qeveritë vendore hungareze, 2000**

	Numri i vendorëve	Të ardhurat nga taksat	
		Sasia (miliard HUF)	Përqindja
Lloji i taksës	qeveritë		
Taksa mbi pronën: mbi banimin	296		
jo banim	687	21,995	9,9%
Taksa mbi tokën	380	3,001	1,4%
Taksa komunale personale	1,858	4,423	2,0%
korporatë	764	1,175	0,5%
Taksa e turizmit	541	2,717	1,2%
Taksa e biznesit	2,226	188,623	85,0%
Total	2,970	221,934	100,0%

Burimi: *www. egovernment.hu* Shënim: \* Të dy llojet e taksave mbi strukturat të marra së bashku

Numri i komunave që vendosin të paktën një nga taksat vendore, është rritur çdo vit. Në vitin 2000, 94 përqind e bashkive kishin vënë të paktën një nga taksat, krahasuar me 73 përqind në vitin 1996. Të dy taksat të cilat janë vënë më së shpeshti, janë taksa e biznesit (2,226 komuna) dhe tatimi komunal për persona privat (në më shumë se 1,800 komuna).

**Taksa e biznesit:** Taksimi i biznesit, është një taksë e vetme mbi qarkullimin bruto të prodhuesit. Shitjet me pakicë, nuk janë të mbuluara nga kjo taksë. Shkalla maksimale e saj, është e vendosur nga qeveria qendrore. Taksa e biznesit mund të vendoset mbi të gjitha ndërmarrjet, publike dhe private, mbi të ardhurat bruto nga shitjet mbi TVSH-në dhe taksa të tjera të konsumit. **Taksa komunale** mund të vihet mbi vendbanimet e shtëpisë (në pronësi ose me qira) dhe për bizneset.

**Taksa e tokës,** vlen për tokën urbane dhe aplikohet vetëm për pronarët e ngastrave të papërdorura. Shkalla maksimale e saj tatimore është Ft. 200 për m<sup>2</sup>, ose 3 përqind mbi "vlerën e korigjuar" të ngastrës. Vlera e korigjuar, është e barabartë me 50 përqind të "vlerës së llogaritur", siç përcaktohet nga qeveria lokale. Vlera e llogaritur, është menduar që të pasqyrojë vlerën aktuale të tregut të tokës. Ligjërisht qeveritë lokale, mund të vënë **taksa mbi pronën, në ndërtesat në pronësi private,** të tilla si banesat, shtëpitë e vetme të familjes, shtëpitë e pushimit, garazhet, depot, seminarët, dhe strehime të tjera banimi. Ata gjithashtu mund të vënë taksa në pronën komerciale dhe industriale. Taksat mund të vihen në bazë të madhësisë të zonës (m<sup>2</sup>) ose mbi vlerën e llogaritur të pronës. Norma më e madhe e taksave e vendosur nga qeveria qendrore është 900 HUF për m<sup>2</sup>, ose 3 përqind të "vlerës së korigjuar". Vlera e korigjuar është në të njëjtën mënyrë si ajo që zbatohet me taksën e tokës. **Taksa aktuale mbi turizmin,** përfshin qiratë, të ftuarit, dhe pushimet verore. Norma maksimale e vendosur nga qeveria qendrore janë 300 HUF taksë për person, për natë, 4 përqind e tarifës së qirasë, dhe 900 HUF për m<sup>2</sup> për shtëpi pushimi.

Të ardhurat totale të taksave lokale, janë mjaft të ulëta, jo më shumë se **7.5 përqind e të ardhurave të qeverisë qendrore tatimore** (TVSH, TAP, taksa mbi korporatat, dhe

taksat mbi konsumin) në 1999, 90 përqind e njësive lokale hungareze, volën taksat në vitin 2000, por shumica – që është 85 përqind – e të ardhurave nga taksat lokale, vjen nga taksa e biznesit. Në përgjithësi qeveritë lokale nuk taksojnë ekonominë familjare, 6 - 8 billion HUF e taksave lokale, paguhet nga sektori i ekonomive familjare, vlerë e cila është e barabartë me shumën që ky sektor paguan për cigare (7.5 miliard dollarë në 1998).

#### **14.2.3.2 Pagesat dhe tarifat për përdorues**

Pagesat dhe tarifat për përdorues, janë mbledhur nga institucionet e qeverisjes lokale, të tilla si tarifa për ushqimin në shkolla, tarifat për përdorimin e një vendi publik, tarifat e parkimit; megjithatë, të ardhurat kryesore vijnë nga qiratë, pagesat e përdoruesve për mbledhjen e mbeturinave, gazit dhe furnizimin me ujë. Nga pikëpamja e strukturës së të ardhurave të qeverisë lokale, pagesat e përdoruesve dhe pagesat e mbledhura jashtë zyrës së kryetarit të bashkisë dhe institucioneve buxhetore, janë të ardhura jashtë buxhetit dhe nuk shfaqen në buxhetin e njësive vendore. (Në këtë rast ekziston vetëm një zë në buxhet, një subvencion – nëse ajo ekziston tek të gjithë – që lidhet me tarifat.) Kështu, për shembull, tarifat e parkimit mund të jenë pjesë e të ardhurave të njësive vendore, në qoftë se ato janë të mbledhura nga institucioni buxhetor, ose mund të jenë të ardhura jashtë buxhetit nëse mblidhen nga një ndërmarrje në pronësi të pushtetit lokal, përgjegjëse për shërbimet e parkimit. Struktura organizative e ofrimit të shërbimeve, përcakton se si llogariten këto të dhëna.

Qeveritë lokale kanë autonomi për të vendosur vetë tarifat e tyre për përdoruesit dhe tarifat për shërbimet publike të tilla si ujë, kanalizime, strehim, e ngrohjes qëndrore, dhe mbledhjen e mbeturinave. Megjithatë, ato nuk kanë liri veprimi mbi vendosjen e tarifave në arsim, shërbimet sociale dhe shëndetësore. Mbi tarifat për përdorues (për ujë, mbeturina etj.) është rënë dakord në përgjithësi nga bordi i drejtorëve të kompanive të ndryshme, ndërmarrjet publike, ose ndërmarrjet e përziera, ku qeveria lokale është pronari kryesor ose aksionere. Në rastin e shërbimeve të dhëna me koncesion për sektorin privat, përshtatja e tarifave ndjek një procedurë e vendosur me ligj dhe për të cilat bihet dakord me qeverinë lokale. Prandaj, në parim, qeveritë lokale mund të rifitojnë koston e plotë të ofrimit të shërbimeve.

#### **14.2.3.4 Të ardhurat nga shitja e aseteve të qeverisë lokale**

Në bazë të Ligjit të Transferimit të Pasurive (1991), nga fillimi i vitit 1990 dhe deri në vitin 1995, asetete të konsiderueshme janë transferuar tek qeveritë lokale (QL):

- (i) mjetet e nevojshme primare për funksionimin e administratës lokale, arsimit bazë, shëndetësisë dhe shërbimeve sociale, të cilat mund të shiten vetëm në një mënyrë të kufizuar;
- (ii) asetet që lidhen me sigurimin e rrjetit të infrastrukturës dhe shërbimeve publike;
- (iii) shtëpitë e strehimit në pronësi publike;
- (iv) asete të tjera, për të kompensuar komunat për aksionet e pronësisë fillestare të kompanive të këshillit të mëparshëm.

Nuk është e lehtë për të vlerësuar efektet e transferimit të pronës, mbi marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare. Asetet e transferuara mund të menaxhohen nga institucionet jobuxhetore (kompanitë me përgjegjësi të kufizuar, fondacionet, etj.), të cilat mund të

gjenerojnë të ardhura të shpenzuara për shërbimet jashtë buxhetit të njësive vendore. Për shembull, prona që menaxhohet nga një kompani në pronësi të njësive vendore, mund të gjenerojë të ardhura që mund të përdoren jashtë kontrollit të qeverisë lokale.

Të ardhurat nga pasuria e qeverisjes vendore, si një përqindje e të ardhurave të veta totale të njësive vendore, janë të konsiderueshme –nga 32 deri 35 përqind – në vitet 1995 – 1997, megjithatë, me një rënie në vitin 1998, duke treguar se kjo ishte një "e ardhur e momentit".

**Tabela 5, Të ardhurat e njësive vendore nga asetet në milion HUF, 1995 - 2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Shitja e asetave fizike	43,699	42,968	51,242	51,404	53,000	47,100
si % e të ardhurave totale nga asetet	63.0%	47.5%	36.1%	72.4%	75.7%	85.5%
Shitja e aksioneve	19,757	27,332	81,251	15,665	12,000	7,000
si % e të ardhurave totale nga asetet	28.5%	30.2%	57.3%	22.1%	17.1%	12.7%
Nga privatizimet	5,938	20,064	9,258	3,969	5,000	1,000
si % e të ardhurave totale nga asetet	8.6%	22.2%	6.5%	5.6%	7.1%	1.8%
Të ardhura totale nga asetet	69,394	90,364	141,751	71,038	70,000	55,100
si % e të ardhurave totale nga asetet	34.0%	32.2%	35.2%	16.7%	17.0%	11.9%
Të ardhurat totale të vetat	203,946	280,706	402,218	424,718	410,693	461,850

*Burimet: Ligjet e buxhetit*

### 14.3 Transfertat ndërqeveritare

Transfertat ndërqeveritare sigurojnë rreth 65-70 përqind të të ardhurave totale të njësive vendore, në dhjetë vitet e fundit. Transfertat kategorizohen në buxhet si të ardhura të përbashkëta, grante normative, grante të përcaktuara (grante për teatrot), grante speciale (grante për deficit), etj. Nga pikëpamja analitike, ne mund të bëjmë dallim midis taksave të përbashkëta të bazuara në derivim dhe granteve të ndryshme (të cilat mund të dallohen apo jo, të shpërndara në bazë të formulës ose *ad hoc*).

#### 14.3.1 Taksat e përbashkëta

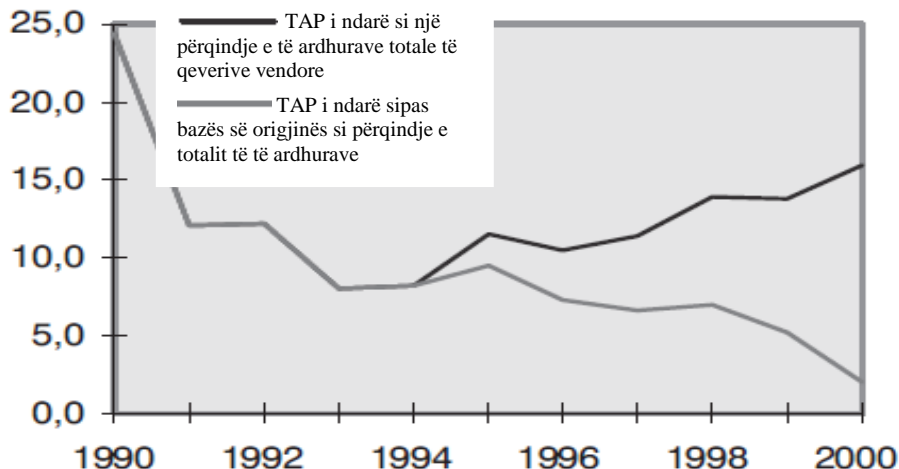
Në krijimin e burimeve për të ardhurat e bashkisë, janë caktuar për tu ndarë dy taksa kombëtare e një tarifë : tatimi mbi të ardhurat personale (TAP), taksa e automjeteve motorike, dhe tarifa mbi qiratë e tokës. (Nga pikëpamja analitike, edhe taksa doganore mund të klasifikohet si taksë e përbashkët)<sup>1</sup>.

TAP është e ndare, bazuar në lokalitetin e banimit të tatimpaguesit, por është e shpërndarë me një vonesë prej dy vjetësh. Përqindja e ndarë e TAP që marrin bashkitë, si

<sup>1</sup> Taksa doganore ishte gati 40 miliard HUF në vitin 1998. Të ardhurat janë dhënë për të financuar qeverinë lokale të qarkut dhe qeverinë bashkiake të Budapestit.

dhe rregullat për shpërndarjen e saj, ndryshohen çdo vit në ligjin për buxhetin e shtetit. Në vitin 1990, 100 përqind e TAP ishte caktuar për bashkitë; qysh atëherë kjo pjesë është reduktuar në 40 përqind. Deri në vitin 1994, pjesa e plotë e TAP është alokuar drejtpërdrejt në bazë të banimit. Që nga viti 1995, TAP ka evoluar gradualisht drejt një forme të re si shtesë e grantit normativ dhe grant barazie, me rregullat gjithnjë e më të ndërlikuar për shpërndarjen e tij dhe një pjesë shtesë që ndahet në qarqe.

**Tabela 6, Ndryshimi i rëndësisë i TAP të ndarë në të ardhurat e njësive vendore**



*Burimi: Ministria e Financave*

Figura 6, tregon se TAP luante një rol të rëndësishëm në të ardhurat e njësive vendore, por pjesa e saj u ul nga 24 në 2 përqind, që do të thotë se në thelb ky lloj transferimi është eliminuar. Në vitin 2000, vetëm 30 miliard HUF ishte buxhetuar si TAP e ndarë.

Arsyeja për këtë ndryshim ishte – sipas mendimit të pikëpamjes zyrtare – se TAP ka rritur pabarazinë horizontale. Por kjo nuk duket të jetë i gjithë shpjegimi. Shpenzimet e përgjithshme të sektorit të njësive vendore në terma reale, kanë rënë me 10 përqind midis viteve 1991 dhe 2000. Transfertat me origjinë nga derivimet i dhanë më pak mundësi qeverisë qendrore të ushtrijë presion fiskal, dhe kjo ishte arsyeja kryesore pse rëndësia e taksave të ndara ka rënë.

TAP i ndarë gjithmonë ka mbajtur një pjesë barazimi. Qeveritë lokale që kanë të ardhura nga TAP, më pak se minimumi i përcaktuar në ligjin e buxhetit marrin një **shtesë TAP**. Duke pasur parasysh që minimumi është vendosur siç është treguar më parë, shumica e qeverive vendore të vogla janë përfituese të këtij granti, që do të thotë se ky është një *grant për frymë për shumicën e qeverive vendore*. Shtesa për TAP jepet për qeveritë vendore ku vlera për frymë e TAP është më pak se 90 përqind e mesatares për frymë. Shuma e shtesës për barazim është e barabartë me diferencën midis TAP të ndarë

për frymë të qeverisë vendore dhe 90 përqind të mesatares për frymë të TAP të shumëzuar me popullsinë e qeverisë vendore. Burim i kësaj shtese është paguar nga buxheti qendror nga TAP i ndarë deri në vitin 1996. *Qeverite lokale mbi këtë tavan nuk janë të barazuara.*

**Taksa për automjetet**, sipas ligjit të taksave është një taksë e përbashkët. Qeveritë lokale, në diskrecionin e tyre, mund të shtojnë një pagesë më të lartë mbi nivelin minimal të përcaktuar nga qeveria qendrore, deri në një kufi të caktuar. Një e katërta e qeverive lokale përdor këtë zgjedhje, duke përfaqësuar më shumë se 50 përqind të popullsisë. Të ardhurat gjithsej nga kjo taksë është 20.8 billion HUF në vitin 2000.

### 14.3.2 Grantet

Transfertat nderqeveritare përbëhen nga lloje të ndryshme të granteve. Grantet ndryshojnë sipas parimeve të ndarjes (formulë ose *ad hoc*), rregullave të përputhjes, nëse ato janë të rezervuara apo jo, etj. Në buxhet nën një titull, përfshihen grantet e llojeve të ndryshme, procedurë e cila në vetvete, është tregues i një prej pikave të dobëta të strukturës së granteve hungareze.

#### 14.3.2.1 Normativat

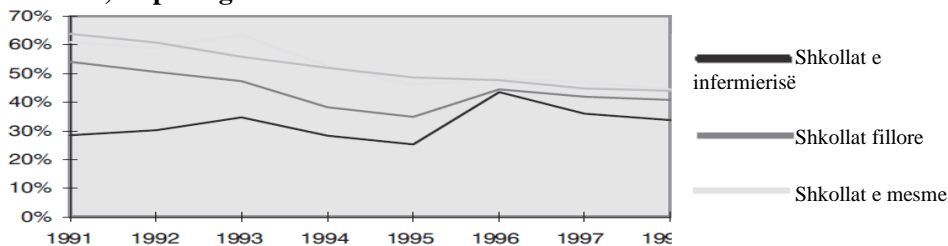
Transferata më e madhe nga qeveria qendrore për bashkitë është **subvencioni normativ**. Vlera reale e subvencionit normativ ka rënë gjatë kësaj periudhe, po ashtu dhe pjesa e saj në buxhetet e qeverisjeve vendore, nga 42 në 28 përqind të të ardhurave aktuale midis viteve 1993 dhe 1998. Aktualisht janë katër lloje të normativave të përfshira brenda subvencionit normativ: (a) grantet për frymë, bazuar në numrin e popullsisë, të cilat janë të autorizuar për nevojat e shërbimit, (b) grantet për shërbimet bazë, bazuar në numrin e përfituesve; (c) kapaciteti normativ, siç është bazuar në numrin e shtretërve në shtëpitë e të pastrehëve (d) grantet në përputhje me taksën e turistëve.

Shuma më e madhe (dy të tretat në vitin 1998) e normativës, është shpërndarë bazuar në kriterin e arsimit dhe e dyta më e madhe, për detyrat e mirëqenies sociale. Kriteret dhe llojet e normativave kanë qenë subjekt i rregullimeve vjetore. Ka qenë një përpjekje për të lehtësuar dhe për të zvogëluar numrin e normativave në vitet 1995 –1996, por modifikimet e mëvonshme vetëm e kanë komplikuar më tej sistemin. Llogaritja është bërë më pak transparente, me disa elemente të normativave të mëparshme të shpërndara aktualisht sipas tatimit personal të të ardhurave të ndara.

Të ardhurat nga granti normativ nuk janë të dallueshme, në parim. Por në rastin e granteve të përfituesve ku raporti grant / kosto është më i ulët se 1, granti është i destinuar. Ky është rasti, për shëmbull, me grantin lidhur me arsim.

Tabela 7, tregon se raporti granti / kosto ka qenë rreth 40 – 50 përqind. Sistemi i grantit normativ, është llogaritur në bazë të treguesve të parashikuar të nevojave lokale kryesisht për sektorët e arsimit dhe të mirëqenies sociale. Vlera e tyre në vite ka ardhur duke përfaqësuar gjithnjë pak e më pak koston e sigurimit të shërbimeve, për të cilat është bazuar llogaritja e tyre.

Bashkive, u kërkohet të kompensojnë diferencën nga burimet e të ardhurave të tjera, të cilat në fund të fundit reduktojnë fondet në dispozicion për prioritetet e tjera, dhe sidomos të investimeve.

**Tabela 7, Raporti grant / kosto në arsim midis viteve 1991 - 1998**

Burimi: Miklós Balogh (2000)

#### 14.3.2.2 Transferet e kushtëzuara nga qeveria qendrore

Shuma e transfertave të tjera nga pushteti qendror dhe buxheti i shtetit, është rritur në mënyrë të konsiderueshme gjatë kësaj periudhe. Pjesa e tyre në të ardhurat gjithsej ka qenë brenda një kufiri të 20 – 24 përqind, dhe në të ardhurat aktuale, 25 – 29 përqind. Më e madhja e këtyre transfertave, **është transfera për sigurimet shoqërore** që jepet për kujdesin shëndetësor, e cila dërgohet drejtpërdrejt në institucionet e kujdesit shëndetësor. Transfertat e tjera të përcaktuara, janë koleksion i një numrit të granteve të ndryshme, duke përfshirë subvencionin për teatrin, subvencionin për repartin bashkiak të zjarrfikësave, grantet shtesë për arsimin, fondi i rezervuar i decentralizimit, granti për deficitin dhe alokimet e centralizuara.

**Shpërndarjet e centralizuara**, janë një lloj shtesë e subvencionit normativ të kushtëzuar, që financojnë një numër detyrash të veçanta. Këto përfshijnë grantet *ad hoc* dhe grantet që përputhen, fondet e shpërndara në këtë mënyrë janë mjaft të rëndësishme, 30 – 50 miliard HUF. Synimet janë të vendosura nga qeveria qendrore, ose prioritetet e parlamentit për veprimet e qeverisë vendore.

#### 14.3.2.3 Grantet e barazisë

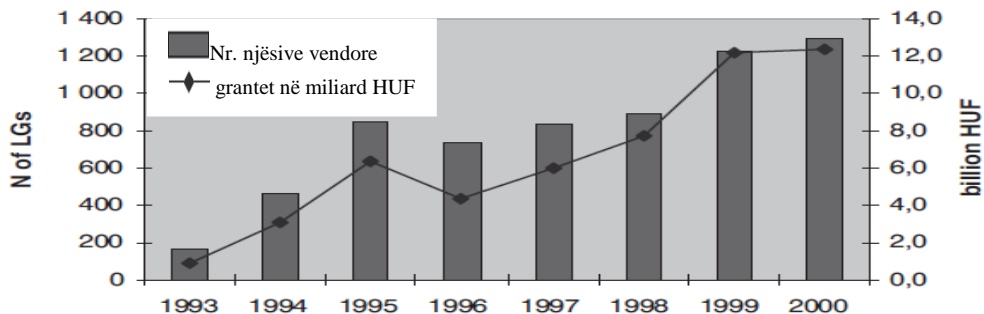
Barazia horizontale, është një çështje e rëndësishme në sistemin e financave ndërqeveritare. Nuk ka skemë të standardizuar buxhetore për të balancuar kapacitetin fiskal dhe nevojat e shpenzimeve të qeverive vendore. Megjithatë, ka disa grante ndërqeveritare që kanë një efekt barazimi më shumë mbi baza *ad hoc*.

Për shembull, shtesa e TAP (e diskutuar më lart), që nga fillimi ka qenë një balancues i të ardhurave, ndërsa normativja e bazuar në kriteret e nevojave të përgjithshme, ose formulën që përdor kapacitetin fiskal të ndryshueshëm (si normativë e politikës sociale) – balancon nevojat për shpenzime. Në rastin e granteve të investimeve kapitale, balancimi është aq i rëndësishëm sa dhe rasti i financave të shpenzimeve. Një grant i posaçëm për balancim është përdorur midis viteve 1991 dhe 1996, nga Ministria e Zhvillimit Rajonal, por në vitin 1996 ky u decentralizuar gradualisht në Agjencinë e Zhvillimit të Qarqeve. Në vitin 1999, u fut një grant i ri, “**grantit për balancimin e kapacitetit fiskal**”, e cila arrin në 38 miliard HUF (1999) dhe 44 miliard (2000). Ky grant funksionon kryesisht në të njëjtën mënyrë si shtesa e TAP, që është balancimi i *kapaciteteve të të ardhurave* nga taksa e biznesit lokal. Ai llogarit kapacitetin e taksës të qeverisë lokale dhe plotëson një



nivel normativ. Normat ishin të ndryshme sipas llojit të vendndodhjes (fshatërat 12,500 HUF, qytetet 16,500 HUF, qarqet 17,700 HUF dhe kryeqyteti (me rajonet e tij) 20,000 HUF). Ky grant, neutralizon kryesisht efektin e taksës të biznesit lokal, që përdor një grant i cili është 22 përqind të të ardhurave totale.

**Tabela 8, Numri i qeverive lokale dhe kostoja e programit të “grantit për deficitin”**



*Burimi: Ministria e Financës*

**Granti për deficitin**, është për “autoritetet lokale që hasin në defiçite, pa fajin e tyre”. Numri i përfituesve, është rritur me shpejtësi gjatë periudhës. Në vitin 1997, rreth 840 qeveri lokale (duke përfshirë edhe një numër qarqesh) ka marrë gati 6 miliard HUF, krahasuar me 1,289 qeveritë lokale që në vitin 2000 moren 12.4 miliard HUF. Shpërndarja e të këtij granti, është e bazuar në vlerësimet e të ardhurave dhe shpenzimeve të bashkisë. Funkionimi i saj dekurajon përpjekjet shitesë për të rritur të ardhurat e veta lokale, dhe shpërblen shpenzimet jo efikase. Granti për deficitin në parim, është një grant normativ me kritere objektive për shpërndarje (jo diskrecionale). Por në praktikë, shkalla e pranimit po ndryshon (si përsa i përket numrit të aplikantëve dhe shumës së kërkuar nga ata). Në vitin 1998, vetëm 50 përqind e shumës së kërkuar, u transferua në qeveritë lokale. Budapesti ka më shumë se dy milionë banorë, që përfaqëson një të pestën e popullsisë së përgjithshme të Hungarisë. Ka 23 rrethe dhe administratën e komunave me të ardhura të veçanta dhe ndarje të procedurave. Ligji mbi kapitalin (1991) dhe amendimi i tij (1995) rregullon të ardhurat, në mënyrë mjaft radikale për ndarjen e procedurës. (Ebel- Simon, 1995) Qeveritë komunale dhe ato të qarkut, janë të barabarta në lidhje me të drejtat e tyre komunale. Komuna e Kryeqytetit, është përgjegjëse për kryerjen e detyrave që u përkasin gjithë qytetit (transporti urban, planifikim urban, punët publike dhe politikën e strehimit).

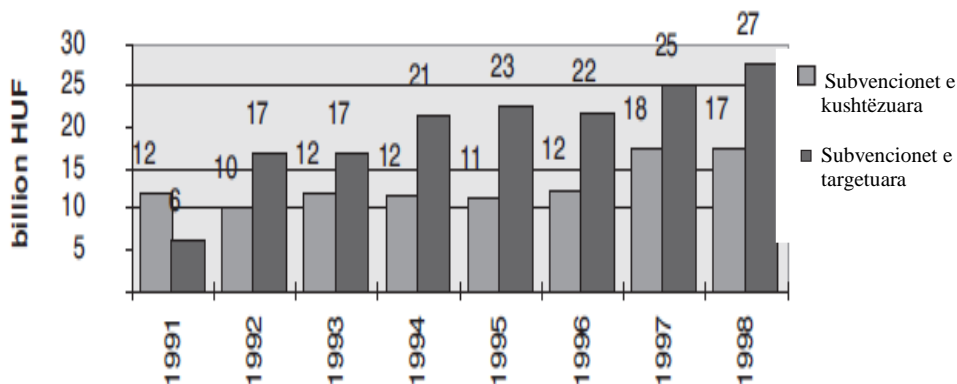
Qeveritë bashkiake, megjithatë, nuk kanë asnjë rol rregullativ mbikëqyrës dhe as rreth asaj se si komunat kryejnë detyrat e tyre. Akti i Kapitalit, përcakton burimet e të ardhurave që duhet të shpërndahen midis bashkive dhe komunave: 1. TAP; 2. grantet normativ në bazë të popullsisë së përgjithshme, dhe, 3. taksat lokale të biznesit. Nevoja fiskale matet sipas nivelit të shërbimit dhe vlerësimet e kostos të saj normative, të ardhurat prej tarifave për përdoruesit, grantet qendrore lidhur me shërbimet, etj. Në vitin

2000, të gjitha të ardhurat e rishpërndara ishin 52 përqind të shpenzimeve operative në rastin e komunave, dhe 46 përqind në rastin e qyteteve (Balas-Hegedüs, 2000).

#### 14.3.2.4 Grantet për investimet

**Subvencionet e kushtëzuara dhe me objektiv**, janë rritur në 52.3 miliard HUF në vitin 2000. Këto subvencione mbështesin investimet bashkiake në fushat prioritare, të identifikuar nga parlamenti çdo vit (si ujë i pastër i pijshëm, kanalizimet, arsim dhe kujdes shëndetësor), edhe pse në shumë forma të ndryshme. Në rastin e subvencioneve të kushtëzuara, pjesa e subvencionit - si një përqindje e shpenzimeve të investimit total - është e vendosur në çdo fushë të synuar specifike ndërsa subvencionet e kushtëzuara janë vendime të lira dhe shpesh japin gati 100 përqind financim. Subvencionet e kushtëzuara, u futën në fillim për të financuar vazhdimin apo plotësimin e zhvillimeve të mëdha rajonale (spitalet, kanalet e ujrave të zeza), që kanë filluar para sistemit të ri vendor të decentralizuar. Vëllimi i dy llojeve të subvencioneve është përcaktuar me ligjin e buxhetit vjetor.

**Tabela 9** Subvencionet e Targetuara dhe të adresuara në billion HUF gjatë viteve 1991 – 1998

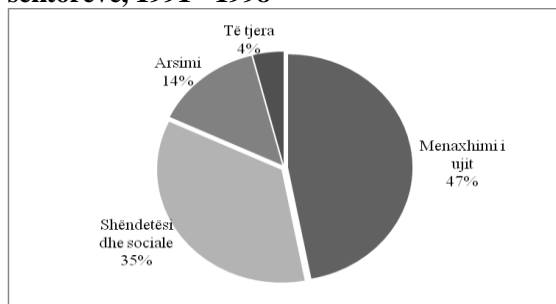


**Burimi:** Ministria e Financave

Subvencionet e targetuara, janë një grant sipas kërkesave, ku normat e dhënies janë të parashikuara në Ligjin e Subvencionet të Targetuara dhe të Kushtëzuara, të miratuara nga parlamenti. Programet e mbështetura dhe normat e dhënies kanë ndryshuar në vitet e fundit. Në vitet 1999 – 2000, prioritetet kanë qënë ndërtimi i impianteve të përpunimit të plehërave dhe rrjetet e kanalizimeve, investimet në landfille të plehërave solide, blerja e pajisjeve speciale mjekësore dhe rindërtimi i ndërtesave arsimore. Gjatë viteve të fundit, sektori i ujit ishte fusha më e rëndësishme për subvencionet e targetuara dhe të kushtëzuara; 47 përqind e granteve u përdorën në këtë sektor. Fondet e ndara të sektorit, janë një burim tjetër i financimit të investimeve. Që nga mesi i vitit 1996, **grantet për zhvillim rajonal**, janë shpërndarë përmes Këshillave Rajonale të Zhvillimit (KRZH). Tre llojet e granteve janë në dispozicion të bashkive përmes KRZH-ve: grantet e balancimit

rajonat, subvencionit i zhvillimit dhe fondit i kushtëzuar i decentralizimit. Prioritetet lokale të investimeve janë të vendosura çdo këshill i zhvillimit.

**Tabela 10, Shpërndarja e subvencioneve të kushtëzuara e të targetuara midis sektorëve, 1991 - 1998**



Burimi: Ministria e Financës

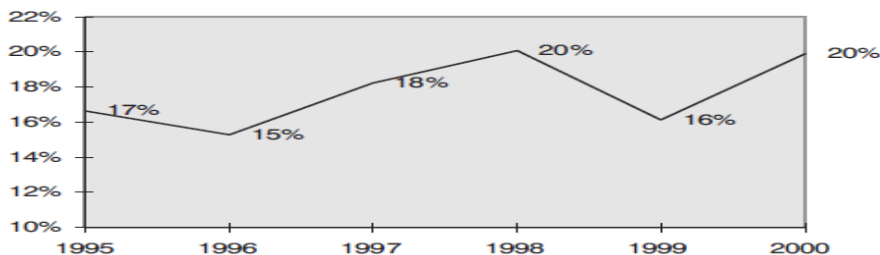
## 14.4 Huamarrja

### 14.4.1 Investimet kapitale të qeverisjes vendore

Në vitin 1990, qeveritë vendore në Hungari u bënë përgjegjës për investimet, në zonat që janë përgjegjës sipas detyrave për shpenzime. Këto përfaqësuan nevojat për investime të mëdha në fushat e infrastrukturës dhe mjedisit, veçanërisht në lidhje me pranimin në BE. Investimet e pushtetit vendor, kanë mbetur mjaft të qëndrueshme gjatë viteve të fundit, midis 15-20 përqind të shpenzimeve totale<sup>2</sup>. Por për shkak se pjesa e qeverisjes vendore në PBB ka rënë, edhe pjesa e investimeve të tyre ka rënë si përqindje e PBB-së.

Duhet të vëmë në dukje se investimet për qeverisjen vendore “jashtë buxhetit”, nuk janë të përfshira në Tabelën 11. Ndërkohë, që pushteti lokal ka shpenzuar 2.2-2.5 përqind të PBB-së, çdo vit për investimet në infrastrukturë, ndërmarrjet bashkiake për shërbimet publike kanë kryer investime për një shtese prej 1.5 për qind të PBB-së. Në aktivitetet bazë, investimet e kompanive bashkiake llogariten si 30 përqind e sektorit total të investimeve. Në sektorët e shërbimit plotësues, ky proporcion ishte i barabartë me 20 përqind. Prej këtyre investimeve, 31 përqind ishte ndërmarrë nga kompanitë e energjisë elektrike dhe të gazit dhe 38 përqind nga kompanitë që veprojnë në shërbimet e tjera të biznesit. Kompanitë për shërbimet publike themelore dhe plotësuese kanë investuar 130 miliard HUF në vitin 1997 (1.5 përqind të PBB-së). Në kuadër të shërbimeve plotësuese, telekomunikacioni llogaritet për më shumë se gjysmën e investimeve. Në rastin e kompanive të shërbimit bazë, shpërndarja e investimeve, është edhe brenda sektorëve të ndryshëm. Ngrohja, trajtimi i plehërave dhe kanalizimet në rrethe, marrin mesatarisht respektivisht deri në 12 – 13 përqind, menaxhimi i ujit dhe transportit lokal llogaritet 25 – 29 përqind të investimeve totale të shërbimit bazë. (Hertelendy dhe Kopányi, 2000).

<sup>2</sup> Në vitin 1996, niveli i ulët i investimeve mund të shpjegohet nga “paketa Bokros” (programi i rreptë), dhe shifra e lartë për vitin 1998 shpjegohet nga zgjedhjet.

**Tabela 11, Investimet e pushtetit lokal si një përqindje e shpenzimeve totale nga 1995 - 2000**

Burimi: Ministria e Financës

Burimi kryesor i financimit të investimeve të qeverisë lokale, janë të ardhurat nga pronat (shitja e pronave), granti nga qeveria qendrore, kreditë dhe "tepricat operative". Tabela 12, tregon se si roli i financimit të burimeve të ndryshme ka ndryshuar<sup>3</sup>. Të ardhurat nga shitja e pronave të qeverisë lokale, kanë qënë burimi kryesor gjatë viteve 1995 – 1997, i llogaritur për 60 – 80 përqind të investimeve totale. Nga viti 1997, pjesa e kësaj të ardhure ka rënë. Burimi i dytë më i rëndësishëm, është granti kapital, i cili është përgjegjës për 16 – 25 përqind të investimeve totale. Të dhënat, tregojnë disa nga shtrebbërimet në financimin e investimeve të qeverisë lokale. Së pari, shitjet e pronës nuk mund të jetë një burim afat-gjatë, dhe pasi ajo u shpërnda në mënyrë të pabarabartë midis qeverive lokale, kontribuoi në rritjen e pabarazisë midis llojeve të ndryshme të njësisive vendore. Kreditë kanë një rol shumë të kufizuar, fakt i cili tregon se tregu bashkiak i kreditimit nuk ka luajtur rolin e pritshëm.

**Tabela 12 Burimi financiar i investimeve kapitale të qeverisjes vendore në 1995 – 2000**

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	mld HUF	në %	mld HUF	në %	mld HUF	në %	mld HUF	në %	mld HUF	në %	mld HUF	në %
Investimet kapitale	136,1	100	143,7	100	216,9	100	279,7	100	237	100	314,4	100
Të ardh nga pronat	80,3	59	107,1	74,6	175,2	80,7	105,1	37,6	50,7	21,4	94,9	30,2
Kredi	19,7	14,5	14,3	10	17,6	8,1	43,4	15,5	12	5,1	21,3	6,8
Grante kapitale	24,2	17,8	24	16,7	38,1	17,6	50,6	18,1	55,6	23,4	70,1	22,3
"Teprica operative"	11,9	8,8	-1,7	-	-13,9	-	80,7	28,8	118,7	50,1	128,2	40,8

*Burimet: Llogaritë tona bazuar në tabelat e buxhetit*

#### 14.4.2 Qeveritë vendore dhe tregjet e kapitalit

Në parim, sipas Ligjit për Njësitë Vendore të vitit 1990, qeveritë vendore, janë të lira të financojnë deficionin e buxhetit të tyre nëpërmjet tregut të kapitalit. Evolucionin e kuadrit të

<sup>3</sup> Të dhëna nuk tregojnë pikërisht burimet e financimit për investime për shkak se disa pjesë të të ardhurave mund të përdoren për shpenzime operative. Por kjo tregon trendet kryesore.

kredisë bashkiake në Hungari, mund të ndahet në dy faza të përgjithshme. Faza e parë, gjatë viteve 1990-1995, në të cilën nuk ka pasur rregulla formale, qendrore që ta detyronte huamarrjen e qeverisë vendore – as kufizime për shërbimin e borxhit, as kërkesa për raportimin, as specifika të veçanta për lëshimin e bonove bashkiake. Kontrolli mbi huamarrjen vendore nuk ishte bazuar mbi disiplinën e tregut.

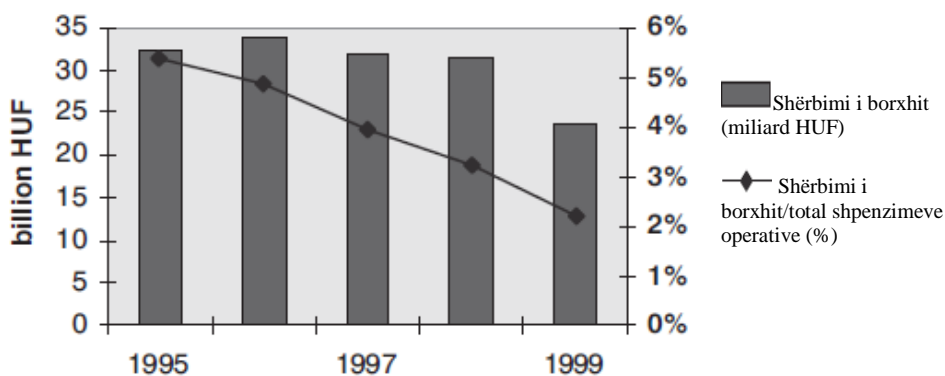
Mundësia e kredisë, nuk është përdorur nga qeveritë vendore dhe arsyeja kryesore për këtë nuk është rregullimi i palës furnizuese, por kufizimet e shumta në anën e kërkesës. Zgjedhjet e financimit të qeverive vendore për investimet, janë përcaktuar nga dy faktorë të tjerë. E para ishte disponueshmëria e një numri të madh dhe shuma e granteve të qeverisë qendrore, sipas sektorit dhe llojit të pajisjeve. Kjo, ka çuar shumicën e bashkive të angazhohen drejt sjelljes së “grant-maksimizimit”. Faktori i dytë, ishte pjesa e madhe e të ardhurave të gjeneruara nga shitja dhe privatizimi i asetëve bashkiake.

Kreditë e prapambetura të sektorit të njësive vendore, në të vërtetë nuk janë rritur, qeverisja vendore është një depozitues neto. Në vitin 2000 (1 janar), pasivet gjithsej financiare ishin 142 miliard HUF, dhe aktivet financiare ishin 417 miliard HUF.

Për të matur rolin e tregut të kredive në termat e shërbimit të borxhit, konkluzioni është i njëjtë. Shërbimit i borxhit arriti në 5 përqind të shpenzimeve totale në vitin 1995, por u ul në 2 përqind në vitin 1999. Një nga arsyet e kësaj uljeje, ishte se të ardhurat nga shitja e asetëve ishin përdorur për të shlyer kreditë e mbetura pezull.

Rregullimi i huamarrjes së qeverisjes vendore, u zbatua përmes tri masash: (1) një shërbim borxhi i kufizuar, për qeveritë vendore u paraqit në vitin 1996; (2) Akti i Rregullimit të Borxhit të Bashkive (1997) dhe (3) Akti i Letrave me Vlerë, përmban rregullat për lëshimin e obligacioneve bashkiake (1997).

**Tabela 13, Shërbimi i borxhit të qeverisjes vendore gjatë viteve 1995 – 1999**



Burimi: Ministria e Financave

#### 14.4.2.1 Kufiri i shërbimit të borxhit

Borxhi i pushtetit lokal, është përcaktuar që të përfshijë kreditë, obligacionet, garancitë e lëshuara në emër të palëve të treta dhe marrëveshjet e qirasë. Shërbimi i borxhit vjetor, është i kufizuar në 70 përqind të të ardhurave të veta korrente, të korrigjuara. Të ardhurat

vetjake janë përcaktuar që të përfshijnë taksat lokale, detyrimet, të ardhurat nga interesat, tarifat mjedisore dhe të ardhura të tjera, të tyre. Ky përkufizim, përjashton të ardhurat e institucioneve (qiraja, tarifat e përdoruesve) edhe pse këto janë të përfshira në tabelat e buxhetit të qeverisë vendore si pjesë e “të ardhurave të tyre vendore”. Të ardhurat lokale “korrigjohen”, duke zbritur shumën e detyrimeve afat-shkurtër, (pa përfshirë kreditë e *cash flow-n* të cilat përdoren për të siguruar financimin e operacioneve të qeverisë lokale). Të dhënat mbi statusin aktual të shërbimit të borxhit të qeverisjes lokale tregojnë se për vitin 1997, qeveritë lokale arritën në mbi 20 përqind të kufirit të shërbimit të borxhit në dispozicion të tyre dhe afër 30 përqind në vitin 1998. Këto të dhëna nuk përfshijnë garancitë dhe qiratë, kështu që niveli i kapacitetit të huamarrjes në dispozicion të tyre, është edhe më i ulët se sa mund të vlerësohet drejtpërdrejt (Pigey, 1999).

Elementi kryesor i kornizës së re bashkiake për huamarrjen, është Akti i Rregullimit të Borxheve Bashkiake, Ligji XXV i vitit 1996, në fuqi nga rreth mesi i vitit 1996. Ligji përcakton një proces rregullimi të borxhit, objektivi i të cilit është për të lejuar qeveritë lokale të rifitojnë shëndetin e tyre financiar, ndërkohë që duhet të mbrojnë të drejtat e kreditorëve. Dispozitat e Aktit të Rregullimit të Borxheve Bashkiake, janë mjaft të sofistikuar dhe imponojnë një kosto financiare dhe morale mbi qeveritë vendore, të cilat reflektohen mbi borxhin apo pagesa të tjera.

### **14.5 Impakti i decentralizimit: Konflikti dhe zgjidhjet**

Decentralizimi është një proces ku ndryshimet ndodhin si pasojë e negociatave dhe konflikteve të institucioneve të përfshira. Në pjesën tjetër të kumtesës, do të përshkruhen fushat më të rëndësishme të konflikteve.

#### **14.5.1 Loja e privatizimit: asetet e qeverive vendore**

Bashkitë, morrën kapital të konsiderueshëm përmes akteve bashkiake dhe të tjera të ngjashme, në mënyrë që ato të mund të kryenin detyrat e tyre, kryesisht shërbimet publike. Dy pyetje me rëndësi kyçe janë vlera e këtij kapitali dhe mënyra më efektive për ta përdorur atë<sup>4</sup>. Asetet mund të jenë një burim dinamik, për të ardhura të reja për qeveritë lokale. Por, nuk ka informacion të dobishëm për shpërndarjen e pasurive lokale, që do të thotë se kjo është bërë një faktor i rëndësishëm për pabarazi rajonale.

Pasuritë më të rëndësishme, ishin ato për strehim, pronat jo për strehim (zyra, toka) dhe punët publike. Ka pasur një debat nëse këto, përbënin detyrime për pushtetin vendor apo pasuri të vërtetë. Në fillim, shumica e kompanive bashkiake (për punët publike) ishin institucione që dilnin me humbje, për shkak se struktura e tarifave të tyre nuk arrinte të rikuperonte kostot e mundshme, por në plan afat gjatë situata ndryshoi – si rezultat i procesit të rregullimit – rritjes së tarifave për përdoruesit. Konfliktet midis dy niveleve (qëndror dhe lokal) të qeverisë, ishin mpërehur veçanërisht nga çarjet politike në vitet 1990 – 1994. Por edhe mbas zgjedhjeve të vitit 1994, kur u zhduk ky optim, lufta mbi të

<sup>4</sup> Përfitimi "i papritur" nga të ardhurat nga asetet, është shumë i rëndësishëm. Një shembull Győr, qyteti i katërt më i madh në Hungari, i cili realizoi të ardhura prej 3.5 miliardë nga shitja e kompanisë së saj të televizionit kabllor, të cilat ishin 20% të buxhetit të saj në vitin 2000. Budapesti, vlerësoi pasurinë e qeverisë bashkiake në 1,000 miliardë HUF, e cila është rreth 4 herë e buxhetit (500 miliardë aksione në punët publike, dhe 400 miliard në institucionet buxhetore).

ardhurat nga privatizimi u bë një çështje e rëndësishme politike. Sipas Ligjit të Transferimit të Pronës (1990), toka që zotërojnë kompanitë shtetërore u takonte qeverive lokale, të cilat duhet ta merrnin si pjesë në procesin e privatizimit. ASHP (Agjencia Shtetërore e Pronave), është fajësuar se ka nënvletësuar sistematikisht pjesën e pasurive të patundshme të kompanive që e kanë shitur. Ligji nuk ishte shumë specifik dhe ofronte një gamë të gjerë për interpretim. (1) ASHP zbret nga vlera e tregut të tokës, vlerën e infrastrukturës (rrjetit të tubacioneve), e cila është kritikuar shumë nga qeveritë lokale. (2) Borxhi i kompanisë duhet të zbritet nga vlera e asetëve të kompanisë duke përfshirë vlerën e tokës. Një nga skandalet më të rëndësishme politike të vitit 1996, ishte e lidhur me këtë mosmarrëveshje. Si njësitë vendore po ashtu dhe ASHP paguan tarifa të rëndësishme për kompanitë private të konsulencës, për të bërë një kompromis. Tarifa ishte 10 – 15 përqind, e cila i bëri “të pasura” kompanitë e përzgjedhura. Sipas disa vlerësimeve, pjesa e papaguar për njësitë vendore është rreth 60 miliard HUF.

Të ardhurat nga privatizimi i Kompanive Publike të Gazit dhe Kompanitë Elektrike, duhej të ndaheshin mes qeverive lokale dhe qeverisë qendrore. Në vitin 1996, njësitë vendore ishin duke dhënë aksione nga Kompania Publike e Gazit me një vlerë prej 18.6 miliard. Qeveritë lokale hodhën në gjyq ASHP-në në vitin 1996, dhe gjykata Kushtetuese morri vendim në shtator të vitit 1998, në favor të njësive vendore. Si pasojë, ASHP-ja, duhet të paguantë për njësitë vendore 50 – 60 miliard HUF në vitin 2000. Kjo është e barabartë me 20 përqind të investimeve të njësive vendore për një vit. Sipas një vlerësimi, vlera totale e asetëve të ankimuara nga qeveritë lokale përbënin 700 miliardë HUF, e cila është sa 3.5 herë e investimeve të bëra nga njësitë vendore në vitin 1998.

#### **14.5.2 Përgjegjësia dhe roli i të ardhurave të veta**

Kritika standarde kundër sistemit fiskal ndërqeveritar hungarez, është pjesa e ulët e të ardhurave të veta. Megjithatë, në Hungari, arsimi, mirëqenia sociale, shëndetësia, etj, kanë një rol dominant në detyrat e pushtetit lokal, gjë që shpjegon rëndësinë e transfertave për të siguruar barazi horizontale. Qasja ndaj këtyre shërbimeve, nuk duhet të varet nga kapaciteti i të ardhurave të qeverive vendore. Prandaj, duket se është një iluzion për të rritur rrënjësisht pjesën e të ardhurave të veta.

*Struktura e të ardhurave personale është shumë më problematike.* Roli i të ardhurave nga shitja e asetëve, ngre disa shqetësime. Para së gjithash, ky nuk është një burim afatgjatë siç është treguar më lart. Së dyti, pasuritë janë shpërndarë në mënyrë shumë të pabarabartë midis bashkive, që detyroi qeverinë qendrore, të rriste efektin e grantit të balancimit, dhe të ndërhynte në sistemin e transfertave. Problemi nuk është vetëm pabarazia, por më shumë mungesa e transparencës lidhur me madhësinë e shtrëmbërimit të shkaktuar nga ky element. Problemi i tretë, me këtë burim të ardhurash, është mungesa e përgjegjshmërisë tek votuesit. Menaxherët e njësive vendore i konsiderojnë këto të ardhura si një sukses të tyre, e cila nuk ka nevojë për kontroll publik në të njëjtën mënyrë si të ardhurat nga taksat.

Rritja e të ardhurave të veta lokale, nënkupton inkurajimin e bashkive për të vënë taksa lokale. Taksa vendore që zbatohet më shpesh, është taksa e biznesit, e cila është e shpërndarë në mënyrë shumë të pabarabartë midis bashkive. Inkurajimi i rritjes më të madhe të ardhurave vendore mund të punojë kundër një objektiivi tjetër, atë të balancimit.

Shqetësimet për balancimin, kanë arritur kulmin në Hungari, për shkak të shpërndarjes jo të barabartë të tatimit mbi të ardhurat personale (të diskutuara më parë). Dy të tretat e të ardhurave nga ky tatim mblidhet në Budapest.

*Taksa e biznesit* përfshin 85 përqind të taksave të përgjithshme vendore, e cilat megjithëse nuk është një zgjidhje afatgjatë për kërkesat e të ardhurave bashkiake, ka rritur përgjegjësinë e qeverive vendore ndaj tatimpaguesve dhe ka filluar ti përfshijë ata në vendim-marrje. Megjithatë, kjo ka qenë e kufizuar për një grup të ngushtë të tatimpaguesve potencialë, pra sipërmarrësit, bizneset dhe industrinë. Një tjetër disavantazh i taksave të biznesit, është se taksimi i biznesit së tepërmi, mund të dekurajojë investitorët. Pra, ka presion për rritjen e e përjashtimeve, të cilat, nga ana e vet, çojnë në pabarazi të të gjithë bazës tatimore. Në fakt duhet të theksohet gjithashtu se ndërsa taksa e biznesit, është e portretizuar shpesh si një mënyrë për shmangien e tatimit direkt ndaj familjeve, kostoja në fund të fundit paguhet nga konsumatori. Për këtë arsye, ajo është zakonisht një taksë regresive (Garzón, 1999).

Qeveria qëndrore, po përpiqet të centralizojë të ardhurat nga taksat lokale të biznesit, ose një pjesë të saj. Sipas një propozimi, taksat lokale të biznesit (të cilat ishin 202 miliard HUF në vitin 2000) do të mblidhen nga administrata tatimore e shtetit dhe do të rishpërndahen tek qeveritë lokale pjesërisht mbi bazën e origjinës. Ka argumente të forta, kundër kësaj përpjekje, pasi ajo ndëshkon qeverisjen lokale e cila e përdori këtë taksë si pjesë të strategjisë së zhvillimit afatgjatë, duke përjashtuar zhvillimin e bizneseve të reja. Veç kësaj, ajo është me të vërtetë një taksë e "projektuar keq", duke shkaktuar shumë shtrembërime. Gjithashtu, është e qartë se ekziston një nevojë për modernizimin e taksave lokale. Për shembull, taksa mbi pronën (TP) është e bazuar më shumë në *madhësinë* fizike të pronave në vend, se sa në *vlerat e tyre të tregut*. Qartazi, ekziston nevoja për të zgjeruar bazën e taksës së pronës rezidenciale, ndër të tjera, me eliminimin e përjashtimeve tatimore, veçanërisht ato që i referohen "hapësirave për të jetuar" dhe aparatamenteve të sapo ndërtuara. Për më tepër, taksa e automjeteve, e cila është një taksë kombëtare e ndarë me pushtetin vendor, është e bazuar më shumë në peshën e automjeteve se sa në vlerën e tyre të tregut. Megjithatë, shpërndarja e pabarabartë është komplikuar më tej nga zgjedhja e komunës për të vënë taksa ndaj biznesit, si burimin e preferuar të taksave lokale. Meqenëse taksa e biznesit nuk është e detyrueshme, përdorimi i këtyre të ardhurave, është një mekanizëm balancues që mund të dekurajojë bashkitë nga mbledhjen e kësaj takse.

#### **14.6 Ofrimi i shërbimeve: përshtatja strukturale vendore**

Në përgjigje të një shtrydhje fiskale, pushteti lokal ka miratuar **tre qasjet kryesore për uljen e kostove**. Së pari, në përgjigje të ndryshimeve në sistemin e alokimit të grantit, ata rritën ofrimin e shërbimeve ku normat grante për kosto ishin të larta dhe të ndara si në sasi po ashtu dhe në cilësi. Së dyti, ata i ristrukturuan dhe racionalizuan shërbimet duke futur struktura menaxhimi më efikase dhe institucionale. Së fundi, ata morën përparësi të plotë të teknikave të ndryshme kontraktimi dhe po ashtu, mundësi privatizimi.

##### **14.6.1 Struktura e granteve dhe ofrimi i shërbimeve**



Ndërkohë që Akti i Qeverisjes Lokale i vitit 1990 dhe legjislacioni tjetër mbi decentralizimin, i dha qeverisjes vendore, fleksibilitet të gjerë për të rregulluar shpenzimet e tyre, ato vendosën detyrime të forta buxhetore. Shumica e qeverisjes vendore, preferon të mbështetet në burimet qendrore, të ndjekë një politikë të taksimit lokal në shkallë minimale, si dhe në mos marrjen borxh. Objektivi kryesor i këtyre bashkive, është përfitimi i burimeve të nevojshme për të financuar furnizimin e shërbimeve lokale, pa mbingarkuar taksapaguesit lokal dhe duke mos marrë rrisqe politike të pajustificuara. Në shumë raste, përmbushja e kriterëve për të qenë i pranuar për marrjen e granteve qendrore, u bë një strategji e rëndësishme financiare lokale. Shumë bashki, hartojnë planet e tyre financiare lidhur me procesin e dhënies të granteve dhe kanë personel të posaçëm, të përgjeshëm për gjetjen e granteve të nevojshme dhe dorëzimin e aplikimeve.

Në sistemin aktual të transferimit ndërqeveritar, grantet janë të negociuara çdo vit. Struktura e grantit, duke u varur nga lloji i grantit, në një mënyrë ose një tjetër, ndikon sjelljen ekonomike të qeverisjes vendore. Meqë pushteti vendor, përpiqet të maksimizojë sasinë e granteve që merr nga qeverisja qendrore, procesi i shpërndarjes së granteve mund të shtrembëroj vendimet e tyre financiare duke çuar në një situatë ku preferencat e përdoruesve lokale kanë pak ose aspak efekt mbi dhënien e shërbimeve. Përgjigjia e pushtetit vendor ndaj sistemit të dhënies së granteve, mund të përshkruhet si optimale kur ato ndëpresin ose minimizojnë ofrimin e shërbimeve me norma të ulta grante për kosto dhe për prioritet të ulët, lokal. Norma e grantit për kosto mund të jetë e ulët, jo për shkak të financimit të pamjaftueshëm të grantit, por për shkak të kostove të larta të lidhura me mbi kapacitetin ose menaxhimin e keq. Një shembull i këtij lloji sjellje ishte mbyllja e shkollave të infermierisë, në fillim të viteve 1990, për shkak të mungesës të financimit të granteve dhe pjesërisht për shkak të numrit të ulët të nxënësve të pranueshëm.

Sjellja e tyre ekonomike mund të quhet e shtrembëruar, vetëm në rastet kur bashkitë ndëpresin ofrimin e shërbimeve të cilat nevojiteshin shumë nga komuniteti, por morrën financim të pamjaftueshëm nga grantet. Një shtrirje e kësaj lloji sjellje të shtrembëruar, është kur bashkitë ulin shkallën ose cilësinë e shërbimeve të rëndësishme lokale, në mënyrë tipike duke neglizhuar mirëmbajtjen e mjaftueshme apo punimet e rehabilitimit, ose duke ulur nivelin e shërbimeve. Një tjetër formë e reagimit të pushtetit vendor ndaj normës së ulët të grantit për kosto për disa shërbime lokale, ka qenë transferimi i përgjegjësisë për ofrimin e tyre në nivel kombëtar.

Megjithatë, kur transfertat për pushtetin vendor janë në përgjithësi të kushtëzuara për disa shërbime, presioni mbi to për të siguruar shërbime ndryshon sipas njërive vendore për shkak të ngurtësisë të rregullave në fuqi dhe zbatimit të tyre. Si rezultat në praktikë, pushteti vendor thith herë pas here burime edhe nga burime të tjera, më pak të ngurta nga pikëpamja e rregullave, si për shërbimet social ose strehimin për të subvencionuar shërbimet më të rëndësishme nga ana politike dhe më të shtrënguara me anë të rregulloreve, siç është arsimi. Si pjesë e masave të uljes së kostove, pushteti vendor u përfshi në privatizimin aktiv të aseteve bashkiake, e cila u bë e mundur me Ligjin e Privatizimit. Më tej viteve 1991 dhe 1995, u shitën më shumë se 500,000 apartamente, duke rezultuar në kursime të konsiderueshme në mirëmbajtjen e shtëpive, për buxhetet e

bashkive. Privatizimi i shtëpive, rezultoi në kursimin e rreth 25 – 30 miliar HUF (e llogaritur për 1998), e cila arrinte 2.5 – 3 përqind të shpenzimeve totale të pushtetit vendor.

#### 14.6.2 Riorganizimi

Ligji i vitit 1990, i dha pushtetit vendor një mundësi për të zgjedhur serinë e shërbimeve lokale dhe format organizative të ofrimit të shërbimeve, që janë më të përshtatshme për kushtet lokale. Megjithatë, inercia e detyrave dhe përgjegjësiwe ekzistuese, çoi në vazhdimin e strukturës institucionale, duke rezultuar në pak ose aspak ndryshime në strukturën tradicionale organizative të ofruesve bashkiak të shërbimeve. Megjithatë, në mesin e viteve 1990, ndryshimet në format organizative të sigurimit të shërbimit lokal filluan të kryhen nën ndikimin: (a) ligjeve të sektorit, të cilat futën përgjegjësi të reja për shërbimet lokale; (b) stimujt, për taksat për ofruesit privat të shërbimeve, dhe (c) lobingjet lokale të përkrahjes së formave alternative të ofrimit të shërbimeve. Qeverisja vendore hungareze, ishte tërësisht novatore në futjen e mënyrave alternative të ofrimit të shërbimeve dhe të një spektëri të zhvilluar, nga ofrimi direkt i shërbimeve nga bashkitë drejt privatizimit të plotë të shërbimeve. Një gamë e gjerë marrëveshjesh institucionale, është përdorur për të siguruar shërbimet lokale. Megjithatë, më shpesh përgjegjësitë e ofrimit të shërbimeve ose janë nën përgjegjësinë e: (1) Zyrës së Kryetarit të Bashkisë, (2) Organizatave, ose fondacioneve në pronësi të bashkive; (3) sipërmarrjeve të përbashkëta, ose (4) ofruesive të shërbimeve në pronësi private.

Ndërkohë që efikasiteti i kostos së përmirësuar dhe cilësia më e mirë e shërbimeve, janë zakonisht arsyeimi kryesor për eksperimente me mjete të ndryshme institucionale, në disa raste, objektiva të tjera janë jo më pak të rëndësishme. Zakonisht, qeveritë lokale përpiqen të shmangin pajtimin me rregulloret e caktuara të qeverisë, të cilat mund të arrihen duke ndryshuar strukturën institucionale të ofruesit të shërbimit. Për shembull, ndërkohë që ofruesit e shërbimeve në pronësi të bashkive, janë subjekt i rregullave të kontabilitetit të parasë dhe nuk mund të marrin rimbursime për TVSH-në, një ofrues shërbimesh i strukturuar si një kompani e pavarur mund të rimbursojë TVSH-në dhe në përgjithësi mund të marri trajtim më të favorshëm të taksave.

Ofrimi i shërbimeve, nëpërmjet institucioneve të qeverisë lokale, është gjithashtu mjaft i zakonshëm. Është bërë një praktikë standarde për qytetet, për të krijuar një ose më shumë ndërmarrje në pronësi të tyre, të cilat janë përgjegjëse për parkun, mirëmbajtjen e rrugëve, pastrimin e borës, mbledhjen e plehërave dhe shërbimet e varrezave. Nga ana tjetër, disa nga këto shërbime janë nënkontraktuar për firmat private. Duke vepruar si njësi të brendshme të qeverisë lokale, subjekte të tilla zakonisht, gëzojnë një shkallë të konsiderueshme pavarësie për sa i përket procedurave të planifikimit dhe të buxhetimit.

Institucionet e pushtetit lokal kanë politikën e tyre të personelit, kanë të drejtë të nënkontratojnë dhe të drejtën për përdorimin e aseteve vendore nën administrimin e tyre. Ata gjithashtu mund të kërkojnë financim të jashtëm dhe mund të fillojnë edhe disa aktivitete sipërmarrëse. Ndërsa drejtori i institucioneve të tilla është i emëruar nga organi i zgjedhur, kontrolli operacional është në duart e administratës lokale. Në përgjithësi, institucionet e qeverisjes vendore llogariten në 60 – 70 përqind të shpenzimeve totale të

qeverisë lokale, që do të thotë se efikasiteti i qeverive lokale varet shumë nga stimujt e duhur, të dhëna këtyre institucioneve.

#### **14.6.3 Kontraktimi dhe privatizimi**

Në përpjekjet e tyre për të reduktuar kostot e ofrimit të shërbimit lokal, pushteti lokal përfiton nga avantazhet e mundësive të ndryshme të kontratimit të paraqitura nga legjislacioni i ri hungarez mbi standardet e prokurimit, të modeluara sipas standardeve të përcaktuara në direktivat e prokurimit të BE-së. Përvoja e përgjithshme, është se kontratimit tek të tretët, rezulton në shërbime më efikase nga pikëpamja e kostos, pasi firmat private mund të punësojnë shumë më lirë se subjektet publike. Përveç kësaj, kompanitë private mund të marrin rimbursime për pagesat e tyre të TVSH-së, ndërsa njësitë e qeverisjes nuk mundin. Kjo taksë, shton rreth 25 përqind të kostos së ofruesit lokal të shërbimeve publike.

Strategjia e kontratimit tek të tretët, çoi në një ofrim më efikas të shërbimeve. Krahas kësaj, duke qenë se ofruesit e shërbimeve në pronësi të bashkive, ishin në dijeni të marrëveshjeve të kontratimit tek të tretët, efektiviteti i operacioneve të tyre është përmirësuar shumë. Vetëm në vitin 1997, bashkitë hungareze fituan 135 miliard HUF në kontrata përmes tenderave, e cila shkon deri në pothuajse 15 përqind të shpenzimeve e tyre bruto (Baar, 1998).

#### **14.7 Menaxhimi i financimit lokal**

Thesari filloi funksionimin në Hungari më 1 janar 1996, me qëllim pasjen e një menaxhimi më efektiv të parave dhe reformim të mëtejshëm strukturor të buxhetit. Pritej, që ai ti kursente qeverisë, me çmimet e vitit 1996, 35 – 40 miliard HUF në vit, ose mbi gjysëm përqindje të PBB-së. Ndër të tjera, thesari siguroi një sistem pagesash të pagave neto, ku punonjësit shtetërorë marrin vetëm pagën e tyre neto (d.m.th. pasi janë zbritur kontributet për taksat dhe sigurimet shoqërore). Plani ishte që llogaritë e qeverive lokale dhe institucioneve buxhetore, do të trajtoheshin nga thesari në vitin 1998. Kjo nuk u miratua, për shkak të rezistencës së grupeve lokale të interesit të qeverisë, dhe Bankës Kombëtare të Kursimeve, e cila kishte një interes financiar në shërbimin e llogarive të qeverisë lokale. Krijimi i thesareve të pavarura financiare në Hungari, ka qenë një produkt më shumë i presionit ekonomik në vend, se sa i kërkesës publike. Mbas një ndryshimi në politikat fiskale të qeverisë, duhet të kryheshin ulje të konsiderueshme të kostove në nivel lokal, për të plotësuar kërkesat në rritje për shërbime, me burimet modeste financiare në dispozicion. Thesari vendor, kishte për qëllim të kontrollonte institucionet buxhetore.

Përmirësimet në menaxhimin financiar në nivel lokal, janë arritur përmes racionalizimit të procesit të ekzekutimit të buxhetit. Aftësia e bashkive për të organizuar menaxhim efikas të parasë, futjen e kontrolleve të kostos, monitorimin e shpenzimeve, dhe prodhimin e raportimeve financiare të përshtatshme, ishin thelbësore për një rregullim fiskal të suksesshëm në nivel lokal. Për të kryer këto funksione, shumë qeveri vendore krijuan thesare vendore.

Historikisht, arsyeja kryesore për ngritjen e veprimeve të thesarit vendor, ishte për rritjen e të ardhurave lokale përmes konsolidimit të balancave të cashit në institucionet

vendore. Monitorimi më i aftë i llogarive të institucioneve lokale buxhetore, rezultoi në një disiplinë më të mirë financiare dhe përmirësoi menaxhimin e tyre financiar. Në krahasim me më parë, institucionet vendore i kushtuan pak ose aspak vëmendje nëse të ardhurat e tyre ishin mbledhur, pasi ishte qeveria lokale e cila financonte të gjitha shpenzimet e tyre. Edhe pse institucionet njohin përfitimet e thesarit vendor, ka një perceptim të përhapur gjerësisht se kjo paraqet një cënim të autonomisë së tyre institucionale.

### **14.8 Konkluzione dhe rekomandime**

Reforma e financave publike Hungareze, ishte një nga masat më radikale të bëra në drejtim të decentralizimit. Në një perspektivë dhjetëvjeçare, mund të konstatojmë se fillimi i hershëm kishte disa të meta lidhur me marrëdhëniet ndërqeveritare fiskale, veçanërisht pasi llojet e granteve qendrore, si dhe taksat lokale kanë provuar të jenë më pak efikase në sistem. Është larg prej nesh të idealizojmë sistemin, por ai nuk ka humbur tre tiparet e tij themelore: 1. këshilla të zgjedhur, të përgjegjshëm për elektoratin e tyre, 2. "kufizime të mëdha në buxhet", të cilat vendosin kufij për sjellje morale të rrezikshme dhe, 3. përgjegjësi të konsiderueshme për shpenzimet dhe autonomi. Analizat krahasuese të sistemeve fiskale ndërqeveritare, mbitheksojnë çështjet teknike dhe neglizhojnë faktin se tranzicioni nga ekonomia socialiste e planifikuar nga qendra në një ekonomi tregu demokratike kërkon ndryshime të vazhdueshme strukturore, që të modifikojë qëndrimin e niveleve të ndryshme të qeverisë. Për shembull, pritshmëritë për një strukturë të parashikueshme të ardhurash, është një iluzion në kohën e ndryshimeve radikale, ndërsa kufizimet e mëdha në buxhet dhe autonomia janë elementet kyçe të një rregullimi të efektshëm.

Në Hungari rasti i spitaleve, është një shembull i mirë se si mungesa e stimuljeve ka çuar në një seri falimentimesh. Siç kemi diskutuar më parë, qeveritë lokale nuk kanë shpenzime të konsiderueshme dhe kontroll të të ardhurave mbi shërbimet shëndetësore. Duke qenë se menaxhimi i spitaleve, kuptoi se kufizimet buxhetore janë "zbutur" nga niveli qendror në bazë të presioneve politike, pothuajse secili prej tyre hyri në deficit. Nuk ka asnjë zgjidhje përfundimtare të këtij problemi, por një sugjerim ishte që t'u jepet më shumë përgjegjësi qeverive lokale ose ricentralizimin e kësaj detyre.

Zbatimi i ligjit, është një nga çështjet kyçe në rajon. Vendet nën "presionin" e agjencive të donatorëve janë të gatshme të miratojnë ligje (si një kusht i programeve të mbështetjes), që ata nuk duan, ose nuk mund t'i zbatojnë. Hungaria, nuk i përket këtij tipi të vendeve, por sundimi i ligjit, është një zonë problematike. Ajo, themeloi një sistem ku qeveritë lokale nuk janë më agjentë të qeverive qendrore. Fuqia e qeverisë qendrore dhe e parlamentit, ushtrohet nëpërmjet ligjeve të ndryshme. Ministrinë, nuk kanë kontroll të drejtpërdrejtë mbi qeveritë vendore, dhe zbatimi i ligjeve dhe udhëzimeve të dhëna për pushtetin vendor, është kritik. Mungesa e "koordinimit" midis ministrive, ka çuar në situata ku detyrat dhe përgjegjësitë e ligjit të transferohet tek qeveritë lokale pa mbështetje të mjaftueshme financiare (mandateve të pafinancuara). Nuk është e rrallë, që qeveritë vendore nuk janë në gjendje të ofrojnë shërbime të përcaktuara me ligj.

Megjithëse, qeveritë lokale hungareze nuk janë agjentë të politikës qendrore, politika është përpjekur gjithmonë të ndërhyjë në çështjet lokale. Tendencat centraliste ekzistojnë në qeveri, bazuar në pikëpamjen se “pushteti lokal ka më shumë liri, se sa është e nevojshme”. Në sistemin ndërqeveritare fiskal, alokimi i grantit, bazuar në vendimet diskrecionale jep hapësirë për ndërhyrje politike. Ka gjithmonë vend për ndërhyrje, por çështja kryesore është se këto ndërhyrje duhet të jetë anësore, dhe nuk duhet të dominojnë sjelljet e qeverisë qendrore dhe lokale. Kufizimet e mëdha në buxhet, do të thonë saktësisht se në fund të fundit nuk janë krejtësisht transferta të negociueshme. Ka elemente në sistemin ndërqeveritar që janë të negociueshme brenda kufijve të caktuar, jo vetëm për arsye politike, por nganjëherë edhe për arsye teknike. Grantet e deficitit në Hungari, janë një shembull i mirë i saj, e cila është keqkuptuar nga disa ekspertë. Një tjetër shembull është kryeqyteti, i cili është në pothuajse çdo vend një çështje speciale, e dominuar politikisht.

Sistemi hungarez i financave ndërqeveritare, ka kaluar nëpër një seri reformash të vazhdueshme dhe kjo ka qenë e mbirregulluar me ndryshime pjesore dhe të pakoordinuara. Hapat e reformës u përpoqën të zgjidhin problemet më urgjente afatshkurtër me qëllim optimizimin e pozitës së qeverisë qendrore. Kjo, ishte kryesisht e suksesshme, por filloi të prish kuadrin e procesit të përshtatjes efikase. Ekziston një nevojë për një program koherent të reformës në fushën e financave ndërqeveritare.

Eksperienca hungareze në decentralizim, tregoi se një nga pikat e dobëta në sistem është **niveli i ulët i taksave lokale, në një kuptim të vërtetë**. Në rastin e taksave lokale, qeveria lokale duhet të ketë një liri të arsyeshme mbi të ardhurat tatimore dhe ato duhet të kenë përgjegjësi politike për të paraqitur barrën e taksave në elektorat. Arsyeya për këtë është se “kostoja” politike e taksave vendore nuk është kompensuar nga përfituesit politikë. Kjo ka nevojë për bashkëpunim mes qeverisë qendrore dhe lokale për t'i dhënë stimuj shtesë për futjen e taksave lokale.

Një nga elementët më të rëndësishëm në këtë reformë është struktura e grantit. **Struktura e granteve** për shpenzimet, për ofrimin e shërbimit, duhet të ristrukturohet rrënjësisht. Duhet të futen grante shumë më të thjeshtë – bazuar në formulë, ku interesat e sektorëve do të sigurohen përmes një përgatitje të grantit bllok. (Kjo është propozuar nga Davey-Péteri, 1999). Mënyra e grantit duhet të bazohet në kapacitetin lokal të të ardhurave personale (jo vetëm të taksat lokale) dhe shpenzimet për nevojat. Në këtë sistem, roli i grantit deficit do të jetë më i rëndësishëm, siç është mënyra e vetme për të kompensuar raste të veçanta. Pengesat duhet të ndërtohen për të shmangur sjellje morale të rrezikshme. Reforma, duhet të përfshijë **rishikimin e strategjive sektoriale**. Qeveria duhet të rishikojë strategjitë sektoriale në kuadrin e decentralizimit, duke bërë të qartë detyrat dhe vlerësimet për nevojat reale të investimeve dhe burimet financiare. Paralelisht me këto hapa, ajo është shumë e rëndësishme për të marrë vendime në lidhje me natyrën e grupit të dytë.

Qeveritë lokale, pavarësisht shtërngimit fiskal, arritën të ruajnë të pranueshëm ofrimin e shërbimeve lokale, por lokalitetet duhet ti përshtaten mjedisit të ndryshueshëm financiar. Një nga faktorët më të rëndësishëm në procesin efikas të rregullimit ishte *fusha e gjerë e vendimeve të shpenzimeve*, transferuar tek pushteti lokal. Është e vërtetë, se ka

pasur disa raste kur kjo liri ka çuar në keqadministrimin e burimeve publike, por efekti i përgjithshëm ishte një sektor publik më efikas. Faktori tjetër, që shpjegon se pse ulja neto e të ardhurave të njërive vendore nuk çoi në një situatë më kritike, ishte “rezerva” që sistemi i vjetër akumuloi për sa i përket efikasitetit. (Shiko Raportin e Gjashtë të Qytetit, MRI/UI 1999).

### Literatura

Baar, KK (1998), *Shërbimet Publike të Kontraktuara në Bashki: Transparenca, Prokurimet dhe arritje ne Vendosjen e Cmimeve.Rasti i Hungarise* , mimeo.

Balás G., and J. Hegedüs (2000), *Grantet e Ekualizimit në Budapest 1992-1999* , mimeo

Balogh M. (2000), *Financimi i Arsimit në Qeverisjen Lokale*, Budapest: Know How Program, mimeo

Bird, RM, RD Ebel dhe CI Wallich, eds. (1995): *Decentralizimi në Shtetet Socialiste*, Washington, DC: Banka Boterore

Booth, M., et al , (1998), *Zhvillimi në një Park Industrial, në: Nyiregyhaza, Consultant's Report* , Budapest: Local Government Know-How Programme.

Borkos – Dethier, eds. (1998), *Reforma në Financat Publike Gjatë Tranzicionit: Eksperiencia në Hungari*, Washington, DC: Banka Boterore

Davey, K. and G. Péteri (1998), *Financat e Qeverisjes Lokale: Opsione për Reformën*, Nagykovácsi, mimeo

Ebel, RD dhe S. Peter (1995), Duke Financuar një Bashki të madhe: Budapest. Decentralizimi në Shtetet Socialiste, Bird, RM, RD Ebel & CI Wallich, eds. (1995): *Decentralizimi në Shtetet Socialiste*, Washington, DC: The World Bank

Fox, W., (1995), *Financat Ndërqeveritare në Hungari: Background Paper and Recommendations for the Public Sector Adjustment Loan, Consultant's Report* , Budapest: World Bank.

Garzon, H, (1998), *Të ardhurat lokale dhe Implikimet e Politikës*, Budapest: Instituti Urban per USAID.

Hegedüs, J. (2000), *Financat Bashkiake dhe qeverisja në Hungari* , Budapest: MRI.

Hegedüs, J. (1999), Qeverisja Lokale në Hungari. në EJ Kirchner, Ed., *Decentralizimi dhe Tranzicioni: The Visegrad Countries* , London: Macmillan Publishers.

Hegedüs, J., S. Ionita, C. Fartusnic, Y. Navruzov, O. Sebök (1999), *Të ardhurat Jo-tatimore dhe të Ardhurat në Buxhet ne 3 CEE Qeverisje Lokale*, Përgatitur nga Metropolitan Research Institute, për vleresimin e Iniciativave të Qeverisjes Lokale

Hegedüs, J. dhe G. Péteri (1996), *Financat Lokale dhe shërbimet bashkiake në Hungari (Country report and reform proposals)* , Budapest: FDI.

Hegedüs, J., J. Kálmán, K. Mark, R. Nayyar-Stone, J. Pigeý, S. Swanson, dhe A. Tönkö (1996), *Sistemi i Subvencioneve në Zhvillimin e Infrastrukturës Bashkiake*, Budapest: MRI - Instituti Urban

Hegedüs, J., et al ., 1998. *A hazai támogatási rendszer csatlakozási kérdései, koordinációja az EU strukturális Alapokkal* [Arritje të Sistemit Hungarez te Subvencioneve në kuadër të hyrjes në EU dhe koordinimi me Fondet Strukturore të EU-së], Budapest: MRI and Városkutatás Kft .

Hegedus, J., K. Mark, dhe JH Pigeý (1994), *Qeradhënia Bashkiake në Hungari, Përgatitjet për Qytetet Ndërkombetare/County Management Association, Local Government and Housing*

- Privatisation, United States Agency for International Development Project 180-0034. Contract EURO00340 C-00-2034-00, RFS 69. Urban Institute, Washington, DC and Metropolitan Research Institute, Hungary (Project 6283-69).
- Hertelendy, Z. dhe M. Kopányi (2000), *Ndërmarrjet Bashkiake*, Budapest: Banka Botërore, Background study for the SNDP
- IMF (1997), *Hungari – Aneksi Statistikor, 1997*. Washington, DC: IMF,
- Jókay, KJ Kálmán, M. Kopányi (1998), *Financimi i Infrastrukturës Bashkiake në Hungari, 4 Raste Hungareze – Programi i Zhvillimit nënacional*, Washington, DC: Banka Botërore.
- König, É., (1998), Mire elegendë a shoqërisht normativë? [Cfarë është e nevojshme për transferencën sociale?], *Esély*, 1998/6., 44-59 pp
- Kopányi-Wetzel, ed. (2000), *Arritje në Moderizimin nën-nacional Challenges: Eksperienca e Hungarisë*, Washington, DC: Banka Botërore
- Kusztosné, NE, ed., (1998), *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik* [Qeveritë Lokale dhe financat e tyre], Budapest: Consulting Rt.
- Lutz, M. Ruggiero E., Spahn P. and Sunley E. (1997), Hungary in: T. Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: IMF
- Mitró, K., R. Kovács, Z. Pataki, O. Sebök, dhe A. Tönkö (1999), *Menaxhimi Financiar në Qytetet Hungareze: 6 raste studimi*, Budapest: Instituti Urban /MRI material studimi dhe USAID.
- OECD (1999), *Fiscal Design Across Levels of Government, The OECD 1999 Studime në Disainin Fiscal nëpërmjet Niveleve të Qeverisjes, Country Report: Hungary*, Paris: OECD.
- OECD (2001), *Disaini Fiscal nëpërmjet Niveleve të Qeverisjes, Viti 2000 Studime, Country Report: Hungari*, FINAL. 3 rd May, 2001, Paris: OECD
- Péteri, G. (1999), *Komponentët Institucional të SNDP: Manaxhimi i Qyteteve. Background Paper for the World Bank City Management Policy Note*, Budapest, mimeo
- Pigey, JH, me asistencën e J. Kálmán (1999), *Federalizimi Fiskal dhe Financat e Qeverisjes Lokale në Hungari, 1989 – 1999*, Budapest: Instituti Urban
- Puskás, I. (2000), Mit jelent az “Önhiki”? [Cfarë është granti i deficitit?], *Pénzügyi Szemle*, 2000/2, 117-135.
- SAO (1997), *Jelentés a helyi önkormányzatok ellenőrzési funkciója érvényesülésének tapasztalatairól* [Raport në auditimin e aktiviteve të qeverisjes lokale], Budapest: Auditi i Shtetit.
- Shah, A. (1998), *Federalizimi Fiskal dhe Qeverisja Makroekonomike: Për më mirë apo për më keq*, Konferenca e Bankës Botërore, Santander, Spain
- Süveges, Z. (1999), *Financat ne Qeverisjen Lokale në 1998 në County Jász-Nagykunszolnok, Pénzügyi Szemle*, 1999/10.
- Temesi (2000): *Qeverisja Lokale në Hungari*, në: TM Horvath, ed., *Decentralizimi: Eksperimente dhe Reforma*, Budapest: LGI, OSI
- World Bank (2000), *Raporti SNDP Banka Botërore, 2000*, Washington, DC: Banka Botërore





## **15. Pasojat e paparashikueshme buxhetore te decentralizimit: Karakteristikat e Pergjithshme dhe specifikat**

*Herrington J. Bryce\**

Shumë fusha në Evropën Lindore kanë lëvizur me shpejtësi në drejtim të privatizimit dhe vetë-qeverisjes lokale. Sot, tranzicioni formal është gati i plotë në shumë fusha, por problemet e përshtatjes për rendin e ri ekonomik janë shqetësuese<sup>1</sup>. Para së gjithash, problem i përbashkët me të cilat përballen administratorët lokal publik në të gjithë Evropën Lindore, është gjetja e mënyrave që ky konceptet të funksionojë.

### **15.1 Hyrje**

Si rezultat i kalimit të kompetencave, një numër i madh problemesh për implementimin e këtyj veprimi, ndodhin në sektorin publik, lokal dhe kapaciteti i administratorëve në këto nivele lokale për të administruar një rritje të vazhdueshme të strukturës ligjore dhe politikave, në kontekstin e një mjedisi dinamik në të cilën ligjet dhe përvoja e mëparshme mund të jetë e pavënd, jep sinjale të gabuara, ose mund të jetë jo-ekzistente.

Përveç kësaj, problemet fiskale shqetësojnë jo vetëm qeveritë kombëtare, por edhe lokalitetet e tyre. Këto probleme janë lindur nga një mospërputhje midis burimeve të të ardhurave aktuale dhe potenciale si dhe të shtimit të kërkesës për shpenzime. Kështu, në të gjithë Evropën Lindore gjejmë vetëm lloje të ndryshme sfidash me të cilat përballen administratorët lokal, publik, të tilla si: Si mund të njohim sfidat e decentralizimit (duke rritur përgjegjësinë lokale, presionet dhe llogaridhënien), kur kërkesat e ardhura nuk mund të përmbushen por, kërkesat e qytetarëve rriten si në terma të shpërndarjes dhe në ato të llogaridhënies?

Ndryshe nga qasjet e tjera për të adresuar këtë dilemë, ky dokument krahason shpërndarjen e kompetencave në Rusi, duke përdorur një rast studimor specifik me kompetencat e krahasueshme të qeveritë lokale në Shtetet e Bashkuara dhe ndikimet shoqëruese, buxhetore. Duke vepruar kështu, ajo është shpërndarur për të vendosur gjëndjen

---

\*Koleg i William dhe Mary Williamsburgh, US. Unë u jam shume mirënjohës për asistencën Natasha Ryzhavoka, Oleg Batig, Alexander Alexin, Eugenia Firsova dhe Konstantine Efermov, për përkthimin e dokumenteve nga gjuha ruse dhe Dr. Carole Neves nga National Academy of Public Administration për realizimin e këtij projekti nëpërmjet Chemonic dhe administratorit të tij lokal në Rusi, Robert Sanders.

<sup>1</sup> Procesi është i kompletuar, në sensin se janë hartuar kartat lokale të cila krijojnë qeverisje demokratike lokale, të cilat janë duke funksionuar, dhe është një ekonomi tregu, private, plotësisht e institucionalizuar dhe e mbrojtur me ligj nga nderhyrjet e shtetit. Ashtu si në një shoqëri dinamike, demokratike, edhe ky është një proces i qëndrueshem ndryshimesh dhe rirregullimesh. Për disa pikëpamje më impresioniste dhe të kujdesshme të mënyrës se si po ecen ky proces në Rusi dhe gjithandej, shiko Nikiforov, 1994, Sukhotin 199 dhe Bim, 1994.

<sup>1</sup> Procesi është i kompletuar, në sensin se janë hartuar kartat lokale të cila krijojnë qeverisje demokratike lokale, të cilat janë duke funksionuar, dhe është një ekonomi tregu, private, plotësisht e institucionalizuar dhe e mbrojtur me ligj nga nderhyrjet e shtetit. Ashtu si në një shoqëri dinamike, demokratike, edhe ky është një proces i qëndrueshem ndryshimesh dhe rirregullimesh. Për disa pikëpamje më impresioniste dhe të kujdesshme të mënyrës se si po ecen ky proces në Rusi dhe gjithandej, shiko Nikiforov, 1994, Sukhotin 199 dhe Bim, 1994.

e vështirë dhe privilegjet e këtyre qeverive në një kontekst ndërkombëtar për vlerësimin më të mirë dhe në kërkimin e zgjidhjeve të mundshme.

Ky dokument e paraqet situatën në mënyrë shumë të thelluar dhe të drejtpërdrejt, të marrë nga një material i botuar më parë<sup>2</sup>. Dallimi është se dokumenti i tanishëm zgjeron fushën e diskutimeve përtej një qeverie lokale të vetme dhe më gjerë se në periudhën 1992, datë në të cilën është bërë studimi origjinal. Ai gjithashtu zgjerohet në konsiderata të rekomanduara të politikave publike. Prandaj, të dhënat numerike në këtë studim nuk janë përdorur për të përshkruar ngjarjet aktuale por, për të ilustruar madhësinë e problemit në periudhën e hershme në tranzicion.

### 15.2 Transferimi i përgjegjësive infrastrukturore

Ndryshimet në numrin dhe madhësinë e njësive të qeverisjes vendore nuk janë ndodhi të reja për Evropën Lindore. Sulev Maltese (Vetëqeverisja Lokale në Estoni- Trendi i së ardhmes, 1992) zbulon ndryshime të tilla, për shëmbull, në Estoni nga 1950-1992 kur kalimi i kompetencave, po kryhej gjerësisht në Evropën Lindore. Një njësi e e zakonshme administrative e cila u përdor gjatë procesit të devoluimit në Evropën Lindore është *raion*. Kjo është një njësi administrative, buxhetore, ekonomike dhe politike, e cila është e ngjashme me një *konte* në Shtetet e Bashkuara. Çdo shtet, si çdo *oblast* (ndarje administrative në Evropën Lindore, e ngjajshme me një shtet, në sistemin federal në Shtetet e Bashkuara), përmban disa qarqe. Çdo *konte* (dhe çdo *raion*) është i përbërë nga zona të inkuorporuara dhe të jo-inkorporuara rurale dhe urbane.

Devaluimi, përfshin kalimin e përgjegjësive dhe llogaridhënien nga federale tek shteti dhe në fund të fundit tek *raion* (*konte*) dhe njësitë e saj përbërëse. Ky dokument fokusohet në ndikimin e devoluimit në *raion*, përgjegjësitë e reja dhe detyrimet ligjore dhe buxhetore që përcaktojnë aftësinë e tij (devoluimit) për të kryer këto përgjegjësi.

Në Rusi, si kudo, infrastruktura e tanishme e *raion* përfshin rrugët, shkollat, kaldaja, ujën dhe kanalizimet, si dhe spitalet, për të cilat qeveria është përgjegjëse, e që ishin siguruar që nga viti 1991, vit në të cilin kishte filuar privatizimi duke u kthyer të gjitha nga ferma dhe ndërmarrje të përpunimit shtetërore, në pronësi private të biznesit dhe pastaj caktimin e të gjithë asetëve sociale (strehim, kaldaja, ujë dhe kanalizime, rrugë, shkolla, etj) të cilat ishin në pronësi dhe operoheshin nga ferma shtetërore (individualisht ose si grup) për tek qeveritë lokale.

Si rrjedhojë, buxhetet lokale u bëne shpejt përgjegjës për një varg pasurish shoqërore, shumë nga të cilat kërkonin mirëmbajtje dhe zëvendësim, për shkak të shtyrjes së mirëmbajtjes gjatë viteve si dhe mosinvestimeve nën sistemin sovjetik. Prandaj një pasojë e pamenduar e decentralizimit dhe devoluimit është që të rrisë përmasat e burokracisë në pushtetin lokal, të zgjerojë fushën e veprimtarisë së përgjegjësive se qeverive lokale, të kujdeset për infrastrukturën e fituara rishtazi, që të përgjigjet për të zgjidhur kërkesat e ndrydhura të qytetarëve lokal, dhe për të rritur nevojat e mëvonshme për të ardhurat e gjeneruara në nivel lokal në kohën që ndërmarrjet ekonomike (të privatizuara) ishin zhvendosur tashmë si burime të ardhurash potencialenga pushteti vendor.

<sup>2</sup> Ky material është hartuar nga Bryce, 2000

Ky transferim i paplanifikuar dhe i befasishem i pasurive shoqërore pa një siguruar burim tjetër produktiv ardhurash dhe brënda një ambienti jo të privilegjuar politik, është në themel të problemeve me të cilët përballen administratorët lokal publik. Si pasoje e këtij ambienti, sfida themelore për buxhetet locale, është se si të absorbojme kompetencat dhe përgjegjësitë e transferuara, brenda kufizimeve të buxhetit dhe rritjes se kërkesës.

### 15.3 Kompetencat dhe përgjegjësitë e pushtetit vendor

Qeveria lokale brënda një konteksti federal, është kuptuar mirë jo vetëm duke vëzhguar në vetë qeverinë por, duke kërkuar në marrëdhëniet e saj me ato njësi (federale dhe të shtetit) që janë më lartë në hierarki. Ligji Federal mbi Parimet e Përgjithshme të Vetadministrimit në Federatën Ruse ne vitin 1995, thotë se: Vetqeverisja lokale është shprehje e fuqise e popullit dhe është çështje thelbësore për sistemin kushtetues rus. Ai deklaroi se vendimmarrja lokale u është njohur dhe garantuar të gjithë qytetarëve të federatës dhe duhet të jetë e garantuar nga të gjitha nivelet e qeverisë<sup>3</sup>.

Duke kundërshtuar modelin e vjetër sovjetetik, ligji i vitit 1995, u dha autoriteteve lokale liri që nuk i kishin më pare, për të zhvilluar buxhetet e tyre, për të përcaktuar burimet e të ardhurave, për të përcaktuar modelet e shpenzimeve dhe premtimeve që *oblast* (qeveritë nivel shteti) dhe qeveria federale do të garanojnë pavarësinë financiare, locale, veçanërisht përmes<sup>4</sup>:

1. Caktimit të burimeve të vecanta të të ardhurave të pushtetit lokal në mënyrë që të mund të plotësojnë kërkesat minimale të shpenzimeve<sup>5</sup>.
2. Garantimit se të dyja qeveritë, si ajo federale dhe ato *oblast*, do të transferojnë të ardhurat nga buxhetet e tyre ose të buxheteve, të tjera subjekt të qeverive, në qoftë se shpenzimet minimale lokale nuk mund të plotësohen nga burimet e caktuara të të ardhurave.
3. Garantimit të rregullimit të hendekut fiskal, nuk do t'i kushtohet rëndësi faktit që në vitet e para të qeverisë lokale mund të ketë pasur një tepriçë. Tepriçat e kaluara nuk mund të konfiskohen ose ngarkohen nga qeveritë federale ose *oblast* dhe as të përdoren për të ulur detyrimet.
4. Premtimit se përveç përcaktimit të burimit të të ardhurave, qeveria federale apo *oblast* do të reduktojnë pjesën e tyre të të hyrave nga tatimet e mbledhura nga qeveria lokale.
5. Premtimit se qeveritë lokale, do të kompensohen për çdo urdhër federal ose *oblast* që rrit shpenzimet lokale.
6. Pranimi të faktit se qeveritë vendore janë vetëm përgjegjëse për zbatimin e mandateve të niveleve më të larta të qeverisë për të zgjeruar masën e kompensimit.

<sup>3</sup> Kapitulli 1, "General Provision", neni 2, Ligji Federal mbi Principet e Përgjithshme të Vetadministrimit në Federatën Ruse, 1995.

<sup>4</sup> Po aty, shiko kapitullin III, "Financial and Economic Foundation of the Local Self-Administration", pikat 35-39, për piken për të cilën flitet këtu.

<sup>5</sup> Garantimi është në përcaktimin e minimumit social të kërkuar ( psh, minimumi i standartit të jetesë). Në do ta përkrahur këto me pshte në këto material.

Është e rëndësishme që garanci të tilla të forta nga qeveria federale nuk kanë precedentë në Rusi dhe bile nuk ka të ngjajshëm edhe në Shtetet e Bashkuara, megjithse në vitin 1996 Kongresi Amerikan, miratoi një ligj për tu aplikuar vetem nga qeveria federale, i cili është i ngjajshëm me pikën 5.

Por, Ligji federal rus i vitit 1995, i ruajti kompetencat e forta të qeverisë federale. Keto kompetenca përfshijnë<sup>6</sup>:

1. E drejta e qeverisë federale për vendosjen e standarteve minimale sociale për të gjithë qytetarët dhe të garantojë që buxhetet lokale të mund t'i ofrojnë këto standarte në shërbimet e tyre. Keto standarte mbulojnë shëndetin, ushqimin, arsimin, etj.<sup>7</sup>
2. E drejta për hartimit të programeve të zhvillimit ekonomik rajonal për qeveritë lokale.
3. E drejta për koordinimin dhe miratimin pjesor të buxheteve të qeverive lokale për të garantuar përputhshmërinë me ligjet federale, dhe
4. E drejta e transferimit të disa funksioneve federale tek qeveritë lokale (duke i shoqëruar këtë dhe me kompensim financiar) si dhe për të ushtruar monitorimin dhe kontrollin e përputhshmërisë.

Të sipërpërmendurit janë garante të qëndrueshëm. Megjithatë këto pushtete shprehimisht të kufizuar, çojnë në vijueshmëri drejt një respektimi miratim-kërkues ndaj qeverisë lokale nga ana e administratoreve të pushtetit vendor dhe politikëbërësve që rëndom çojnë (jo gjithnjë e garantuar) në një frenim të iniciativave buxhetore dhe mbajtjen e një qëndrimi moskokëçarës.

Siç konstatoi një nëpunës lokal: “Ç’kuptim bart termi autonomi, nëse ti gjithnjë frikesh se mos zemëron krijuesin, mirëbërësin, garantin?”

### **15.3.1 Oblasti si nje Pershkrues dhe Garantues**

Në Rusi, *oblasti* (ose shteti) është njëkohësisht dizenjues i përgjegjësive, si dhe, së paku në letër, garantues i burimeve fiskale që u takojnë këtyre përgjegjësive. Por, fatkeqësisht, në realitet është krejt ndryshe.

Në Shtetet e Bashkuara, qeveritë lokale janë baza e shtetit dhe fuqitë e tyre rrjedhin nga ligji i shtetit (state law)<sup>8</sup>. Qeveria federale nuk garanton ekzistencën ose financat e qeverisë lokale. Por, nuk ndodh kështu në Rusinë demokratike.

Për shëmbull, *Oblasti* i Volgodes, duke respektuar plotësisht ligjin federal, garanton rregulla të brëndshme për qytetarët e *raionit* të tij. Për shëmbull, ai u kërkon qytetarëve të vet, lokal, të adaptojnë rregullat duke përshkruar strukturën dhe procedurën e qeverisjes që ata duan, format e garantimi te pjesmarrjes se qytetareve ne votim dhe ne politikeberje, hapjen e qeverisë, barazinë e të gjithë qytetarëve, dhe në përcaktimin e statusit dhe

<sup>6</sup> Po aty, shiko kapitullin “Federal bodies Powers in Local Self-Adminiatration” pikat 4-8, per ceshtjet qe renditen ketu.

<sup>7</sup> Standartet Shtetore te Minimumit Social, te ahtuquajturat Norma per Buxhetin Shtetoror dhe ate Lokal, 3 korrik 1996. Këto norma janë lehtësisht të verifikueshme.

<sup>8</sup> Ky është i ngjajshëm me Dillon Rule.

lëvizjen e zyrtarëve të zgjedhur, lokal. Ligji federal specifikon se e vetmja arsye që një *oblast* të mund të hedhë poshtë një të drejtë të posaçme, është në rastin kur kjo e drejtë bie në kundërshtim me ligjet e federates ose të vet *oblastit*.<sup>9</sup>

Më këto fuqi, një *raion* është i ngjajshëm nga ana ligjore, me një *konte* në Shtetet e Bashkuara. Kompetencat, buxheti dhe ndryshimet janë të plota dhe të pakufizuara nga madhësia, të ardhurat ose nga metoda të tjera të klasifikimit.<sup>10</sup> Në një *raion*, qytetarët kane të garantuar të drejtën të formojnë atë lloj qeverisjeje që ata mendojnë si më të mirën, që plotëson nevojat e tyre, si ato etnike, historike, gjeografike si dhe karakteristikat e tyre deri aty ku ata nuk bëjnë shkelje të natyrshme të parimeve- në përgjithësi të të drejtave civile, hapur, me anë të së drejtës universale të votës dhe përgjegjshmërisë<sup>11</sup>.

Por, *raioni*, është në mënyre te veçantë, përgjegjës për financimin dhe menaxhimin e aseteve sociale. Këto përhshijnë rrugët, shkollat, kaldajat, spitalet, shërbimin policor, ujin dhe kanalizimet. Financimi i këtyre shërbimeve duhet të ndërthuret në buxhetet lokale.

Në të njëjtën kohë, pavarësia fiskale lokale është garantuar nga *oblast*:<sup>12</sup>

1. Qeveria lokale, në mënyrë të pavarur, mund të hartojë, aprovojë, të implementojë buxhetin e saj, si dhe të rialokojë burimet siç e sheh të arsyeshme.
2. *Oblast* nuk mund të shtojë apo të pakësojë suficitin në buxhetin e saj, e as të realizojë shtimin e të ardhurave nëpërmjet rritjes së taksave lokale.
3. Qeveria lokale është garante e një niveli të mjaftueshëm burimesh të të ardhurave, e ndarjes së të ardhurave ose e transferimeve monetare, për balancimin e buxhetit të saj.

Por, çfare do të kuptojme (vecanerisht pikat 1 dhe 3) sipas përmbajtjes së mësipërme? Administratoret publik, lokal, shpjegojnë se nën sistemin sovjetik, qeveria qëndrore siguronte para mjaftueshëm, për mbulimin e të gjitha shpenzimeve lokale, të cilat ishin autorizuar dhe mandatuar nga qeveria qëndrore. Kjo, nuk ishte një liri veprimi për buxhetet në nivel lokal, kur dihej se mandati dhe fondet e shpenzuara ishin qartësisht jo për optimumin social, por në të kundërtën.

Sot, administratori publik lokal ka liri veprimi mbi programet, projektet dhe të ardhurat, nëpërmjet garancisë se fondeve nga *oblast* dhe nga qeveritë federale, vetem për shpenzimet e mandatuara nga ato.

<sup>9</sup> Po aty, shiko kapitullin I, "General Provisions", pika 8.

<sup>10</sup> Në US, çdo shtet vendos llojin e të drejtave për të realizuar. Disa nga ato janë të përgjithshme, që nukupton faktin se shteti mund të nxjerr një prototip, të cilin juridiksionet e vecanta mund ta pershtasin; një shtet mundet gjithashtu të nxjerr një rregull të vecante i cili mund të aplikohet vetem në një juridiksion të vecante; ai mund të nxjerr tipe të ndryshme rregullash për tipe të ndryshme të lokaliteteve, në baze të disa variableve të cilat janë zakonisht madhësia e popullsisë, dhe se fundi mund të nxjerr rregulla brendshme, të quajtura home-rule (rregulla të shtëpisë) për qytetet shume të madha dhe të veçanta; si psh New York City.

<sup>11</sup> Rregullat e Volgada Oblast, kap. 11, "Foundations of Local Self-Administration", pika 83 dhe pika 88.

<sup>12</sup> Po aty, pikat 82-103, vecanerisht pikat 86.91.92 dhe 100.

Problemi është që bile edhe burimet e të ardhurave të percaktuara, nuk janë mjaftueshmërisht produktive- asnjëherë nuk ka patur të ardhura të mjaftueshme për mbulimin e shpenzimeve të lira apo ato të mandatuara.

Përveç kësaj, ka mundësi të pakta në garantimin e pagesave federale, apo ato *oblast*, derisa sëbashku të dyja këto nivele qeverisëse, janë në borxh me pagesat e benefiteve të ushtarakëve, veteranëve lokal, mesuesve dhe familjeve të cilat përfitojnë kujdes për fëmijët. Siç është shprehur një zyrtarë “tani ne kemi liri veprimi por, s’kemi para për ta ushtruar atë”.

### 15.3.2 Kartat Lokale: Konfliktet ndërmjet Efiçencës dhe Përgjegjshmërisë

Me qëllim garantimin e vet-vendosjes deri në nivelin më të ulët të organizimit, dëshira për përgjegjësi të plotë apo lokale mund të konfliktohet me nevojat për eficiency ekonomike. *Raioni Cherepovetz* p.sh, është ndare në 26 zona administrative, rurale e gjeografike. Çdo njëra prej tyre drejtohet nga një administrator i zgjedhur më parë nga drejtuesit e fshatrave por, kush do të fitojë, sipas rregullave të reja, do të emërohet nga Kryeadministratori i *raionit* me aprovimin e popullsisë së fshatit.

Administratori rural, vepron si një ndërmjetës midis qeverisë *raionale* dhe popullsisë së fshatit dhe si një agjent shtesë i *raionit*, i cili përcjell interesat e popullsisë lokale në lidhje me arsimin, biznesin dhe argetimin. Çdo administrator, mund të vendos taksa speciale dhe të marre 100% të taksës mbi të ardhurat e mbledhur në hapësirën *raionit* të tij. *Raioni* nuk ka fuqi për të korrigjuar të ardhurat.

Përveç kësaj, administruesi rural është i lire të alokojë këto fonde sipas interesit të popullsisë lokale. Përderisa koncepti i zonimit nuk është zyrtarizuar ende, administratori rural, gjithashtu, mund të përfshijë brënda hapësirës së tij dhe shpërndarjen e tokës (pa kosto) p.sh. për ndërtimin e *Dachas*.

Në vitin 1992, 73 për qind e këtyre zonave, kishin më pak se 2,000 banorë. Gjysma e tyre kishte jo më shumë se 1.000 banorë dhe asnjë nuk kishte 10.000 persona. Shumica e këtyre zonave janë shumë të vogla për të mundësuar eficiency, në shërbimet publike. Kështu, për administratoret lokale publike, mikro-struktura është politikisht e dobishme, sepse sjell vetë-qeverisjen vendore në një nivel mikro por nga një perspektivë buxhetore, kjo mund të jetë inefficente, derisa shumica, ka pasuri të vogla e joeficente, si kazanet me avull. (Maltese, i cituar më parë, jep dëshime të ngjashme në Estoni dhe e krahason atë me vende të tjera, të tilla si Finlanda dhe Suedia).

Ligjet e raioneve, *oblasteve*, e ato federale ofrojnë shkrirjen dhe konsolidimin e zonave. Më tej, këto zona mund të jetë baza e natyrshme për zonat ekonomike. Ato janë të ndryshme në pasuri natyrore, në madhësinë e popullatës, në pasuri, në afërsinë me qytetet qëndror, dhe në natyrën e zhvillimit të mundshëm. Aktualisht, sipas zyrtarëve të qeverisë lokale të anketuar, po i mëshohet fortë, për të trajtuar të gjitha këto zona, në mënyrë “te barabartë”- sipas modelit të Bashkimit Sovjetik.

Kjo mund të jetë inefficente nga pikëpamja fiskale, ashtu si e ardhura e padobishme neto për dollar të shpenzuar, nuk mund të jetë e njëjtë në çdo rajon të ndryshëm, për investime të ngjashme, duke dhënë ndihmën e vet, në mënyra të ndryshme, në ekonomitë e shkallës duke u sugjeruar se përqëndrimi apo ndarja e aseteve të caktuara të infrastrukturës sociale mund të jetë një rrugë më efikase.

### 15.4 Buxheti Lokal

Deri tani kemi diskutuar rreth ligjeve të veçanta federale, *oblast* dhe lokale, në lidhje me shpërndarjen e përgjegjësi, decentralizimin e pushtetit dhe rëndësinë e tyre buxhetore për administratorët lokale publik. Cilat janë çështjet kryesore në përpjekjen për të implementuar një buxhet lokal tani që kjo është një përgjegjësi e administratës publike lokale? Buxheti i një *raioni*, për shëmbull ai i Cherepovetzit, është një buxhet i unifikuar. Nuk kërkohet nga asnjë nivel ligjor për të qënë i balancuar. Për vitin aktual është planifikuar një defiçit. Ndryshe nga modeli sovjetik, të dyja anët e buxheteve lokale, si ato të shpenzimeve dhe ato të të ardhurave, janë të vendosur sipas kufizimeve dhe garancive të sqaruara më herët në këtë dokument. Vihet re, se në Shtetet e Bashkuara, shumica e buxheteve operative lokale janë të detyruara nga ligji të jenë të balancuar, m.gj.thate kjo nuk është e vërtetë për buxhetet kapitale dhe ndarja e këtyre dy buxheteve është e zakonshme.

Burimet kryesore të të ardhurave (34 përqind) vijnë nga tatimi mbi fitimin dhe shpenzimet kryesor (20 përqind) janë për strehim dhe shërbimet, e ndjekur nga arsimi (19 përqind). Rreth 8 për qind të të gjitha shpenzimeve shkojnë në forma të ndryshme si subvencione për bujqësinë. Mbështetjet ndaj biznesit janë përgjithësisht në formën e kredive, për të cilat norma e interesit është përcaktuar nga ligji vendor në 25 përqind të normës së interesit të bankës qendrore. Në nivelet aktuale, norma e subvencionuara do të jetë midis 40-50 përqind.

### 15.5 Defiçiti

Buxheti më i fundit i miratuar nga Asambleja Legjislative e *raionit*, planifikon të ardhurat në 95,300,700,000 rubla<sup>13</sup> dhe pritet që shpenzimet të arrijnë në 75,371,100,000 rubla, pra pritet kështu që shpenzimet të mund ti tejkalojnë të ardhurat me 13 për qind. Defiçitet janë evente të zakonshme buxhetore.

Në të kaluarën, projektet e deshtuara janë plotësuar nga (a) shkurtimi i shpenzimeve kapitale, në veçanti, një spital dhe një qendër e kujdesit ditor, (b) zvogëlimi i orëve të lehtësive, të tilla si klube, (c) disa ndihma nga nivele të tjera të qeverisë, (d) pagimi i lejeve të mesuesve nga fondit jashtë fondit të rezervuar të pagave aktuale, dhe (e) kryesisht nga vonesat e pagesën e detyrimeve aktuale duke përfshirë pagat e punëtorëve të raioneve të tjera. Pagat mund të jetë 4-6 muaj me vonese. Cilat janë opsionet e mundshme për trajtimin në një defiçit të parashikuar tani dhe në të ardhmen?<sup>14</sup>

#### 15.5.1 Lidhja Pëlqim-Detyrim si shkak i defiçitit

Është afërsisht si një marrëveshjeje unanime ndërmjet administratorëve lokale, deklarata se problemi themelor që shkakton dështime dhe vështirësi në zbatimin e buxhetit lokal,

<sup>13</sup> Në kohën e shkrimit original, kursi i kembimit ishte 5,355 rubla për 1 dollar US.

<sup>14</sup> Një studim në 1300 qytete në ShBA, afërsisht në sipërfaqen e Cherepovetzit, dhe rregullimet e tyre në kohën e krizës tregojnë rëndësinë e shkurtimit të shpenzimeve kapitale (67 përqind), shkurtimet në shërbime (32 përqind). Vetëm 25 përqind e qyteteve kanë zgjedhur të shtyjne në kohe rritjen e pagave. Bllokimi i pagave, nuk është një praktikë e zakonshme. Shiko Bryce, 1979, pp. 105-120.

rrjedhin nga fakti se shumë njerëz nuk paguajnë detyrimin për taksat dhe tarifat, si përfitues të shërbimeve. Burimet e të ardhurave mund të jenë përcaktuara, por ato rezultojnë pak, sepse njerëzit nuk paguajnë. Evazioni fiskal, ose shmangia nga detyrimet, janë shqetësuese edhe për qeveritë kombëtare (Shih: Mckay, 1996, p.A14). Më poshtë bëhet një diskutim i arsyeve specifike të këtyre ndodhjeve.

### **15.5.2 Arsyet për Mospagimet dhe Pasojat e tyre Ekonomike.**

Le të fillojmë me rastin e mospagesave familjare. Në disa vende perëndimore, ka një traditë, "një lojë", të shpëtuarit, ose minimizmi i pagimit të taksave. Në sistemin e tanishëm në Evropën Lindore, "free-rider" është një problem, përgjithësisht ky i lidhur me çmimet e mallrave publike dhe pamundësisë për të përjashtuar përfituesit. Sa për ilustrim, meqëse ngrohja sigurohet në mënyrë të centralizuar, dhe nuk ka matës individual për çdo përdorues, ajo është e pamundur të ndërpritet (për konsumatorët familjarë), ose të dihet se sa nxehtësi harxhon çdo njësi për ngrohje. Kështu që, kur sistemi i ngrohjes qëndrore është në punë, mund të marr ngrohje gjithëkush; dhe kur ai është i fikur, nuk mund të ngrohet askush.

Akademia Ruse e Shkencave ka llogaritur një tregues të përafërt për konsumin e ngrohjes nga çdo familje me qëllim që të vendoset një tarifë, një tregues "mesatar" për konsumin familjar. Ky tregues është shumëzuar me një kosto mesatare të prodhimit për të 25 kaldataj në rajon. Por, me ligj, vetëm 30 përqind e kësaj shume mund të faturohet, dhe ky 30 përqindësh nuk duhet të tejkalojë 15 përqind të të ardhurave të çdo familjeje.

Kështu, duket se për shkak mungesës së mundësisë teknike për të ndërprerë furnizimin për jo-paguesit (nuk ka njësi individuale të kontrollit) ekziston fenomeni "free-rider". Veç kësaj, për shkak të garantimit ligjor për ngrohjen, nuk ka asnjë nxitje për të paguar. Dhe për shkak se, tarifat e përdoruesve nuk janë të bazuara në përdorimin aktual, nuk ka asnjë nxitje për ekonomizim të përdorimit të saj.

Me pak fjalë, sigurimi i një minimumi të ngrohjes sociale për të gjithë, mund të çojë në një kosto shumë më të lartë se ajo që është shoqërisht optimale. Mos-pagesa e tarifave të përdorimit-veçanërisht për shërbimet komunale- është "inkurajuar" nga kufizimi ligjor që pushteti lokal të detyroje likuidimin e detyrimit, dhe kjo do të thotë vështirësi në rritje. Ligji ndalon dëbimin nga qeveria. Për më tepër, tarifat e përdoruesve janë të përcaktuara nga ligji aktual federal për neto më pak se 100 përqind të shpenzimeve totale. Prandaj, edhe nëse mbledhet tarifa e përdorimit, këto fonde arrijnë të mbulojnë vetëm një pjesë të kostos së plotë, pra ky shërbim kërkon të subvencionohet. Për aq kohë sa taksat mbi pagat të jenë problematike, individët familjarë janë përgjithësisht të vonuar sepse punëdhënësit e tyre, duke përfshirë edhe qeverisjen lokale janë të vonuar me pagesat në të dy drejtimet, si ndaj punonjësve për pagat e tyre, edhe në mbledhjen dhe derdhjen e detyrimeve për qeverinë. Shumica e kompanive të mëdha aktualisht veprojnë me humbje dhe kanë kufizime në likuiditete, kështu që ata shtyjë pagesën e pagave; dhe ato janë të lejuar të shtyjne ndalesat deri sa të paguhen pagat.<sup>15</sup> Gjithashtu shumë nga këto biznese operojnë

<sup>15</sup> Ky argument është trajtuar mëse njëherë. Por, administrativisht, paafesia në pagesat e punonjësve mund të lidhet me ndalesat e taksave të firmave. Firmave mund t'u duhet të kalkulojnë ndalesat dhe të kalojnë ato sipas një afati të përcaktuar kohore, edhe pse ndoshta punonjësit mund të mos i kenë marrë



me humbje dhe nuk kanë fitime për t'u taksuar. Taksat nuk mbahen nga të ardhurat bruto por, ato neto.

Më tej, shumë prej këtyre firmave u nevojitet rritje e ndjeshme në investime në qoftë se ata do të jenë konkurrues në tregjet e huaja apo në tregjet e brendshme kundër importeve. Megjithatë, investimet më të mëdha rrisin vlerën e amortizimit dhe në këtë mënyrë reduktojnë vlerën e taksueshme për një kohë të gjatë. Përveç kësaj, ndërmarrjet e celulareve, dhe operatorët nëntokësore janë në gjendje të evitojnë mbledhësit e taksave.

Pozicioni jobashkëbisedues i firmave të mëdha shpesh pasqyrohet në pazarllëqe të pista. Firmat kryesore supozojmë se sekuestrimit për deshtimin në pagesa është i veshitë në bazë të ligjit aktual, sepse duhet të ndodhë sekuestrimi, qeveria duhet të vërtetojë se nuk ka një blerës potencial privat për pajisjet e vjetëruara firmës dhe bimët dhe; pronësia e shtetit pas sekuestrimit duhet të jetë një kthim në status *quo anti* cili është i padëshirueshem nga të gjithë.

Duke shtuar, politikisht, këto firma fshehin papunësinë duke mbajtur normat zyrtare të popullsisë aktive dhe të papunësisë së ulët; për më tepër, pasi që këto firma janë shpesh në pronësi punonjësve, një mbyllje apo konfiskim dëmton votuesit rezidentë të cilët kanë të garantuar të drejtën për të votuar dhe ndaj të cileve zyrtarët e zgjedhur, janë përgjegjes, në bazë të ligjit.

Për më tepër, një konfiskimin pa një parapërgatitje për shitje ka shumë gjasa të ketë si efekt rritjen e problemeve të likuiditeteve për qeverinë lokale. Ajo, të paktën përkohësisht, duhet të kujdeset për bimët apo dhe për pajisjet, që kërkojnë mirëmbajtje dhe që tani operojnë me humbje. Ajo do të duhet t'u paguaj punonjësve, pagat dhe përfitimet gjatë këtij qëndrimi dhe ka në dispozicion vetëm të ardhurat nga shitja, ndërkohë që rentabiliteti i shumë prej këtyre firmave, nga të dhënat e tyre kontabile, është negativ.

### 15.5.3 Kufizimet mbi Rritjen e Taksave dhe Tarifave

Në rrethana të zakonshme, një mënyrë për të reduktuar deficitin është të rriten taksat dhe tarifatat - por, ky ka rezultuar një ilaç i dobët. Sipas niveleve aktuale të jo-pajtueshmërisë, rritja e taksave dhe tarifave nuk mund të jetë produktiv dhe vetëm do të penalizojë ata të cilët tani likujdojnë detyrimet. Në të vërtetë, e kundërta është më e mundshme. Një reduktim i tatimeve dhe taksave mund të ketë efekt pozitiv më të madh, nëse vlerat janë realisht të lidhura me aftësinë tatimpaguese.

Në të vërtetë, një situatë mos-pagesash masive, duhet të jetë një sinjal se sistemi tatimor është jashtë loje<sup>16</sup>. Të paktën në vendet në zhvillim, zakonisht ka ndodhur që rritja

---

parate në dorë. Firma kështu u detyrohet vetëm punonjësve. Ky mund të jetë një problem likuiditeti, dhe gjithashtu një zgjedhje midis pageses së detyrimeve ndaj qeverisë apo ndaj punonjësve, pagesa me vonesë është e preferueshme nga të gjitha palet, përfshi këtu edhe *raionin*. Si pasojë, likuidimi i detyrimit të qeverisë për taksat mbi pagat kur pagat nuk janë dhënë, nuk është proces i mbyllur.

<sup>16</sup> Ky problem ka dy ane. E para, është një nivel dhe lloji i përshtatshëm i taksave dhe tarifave të perdorimit në vend të transferohen aplikohen në nivel lokal. Shiko Richard Bird, "Threading the Fiskal Labyrinth: Some Issues in Fiskal Decentralisation," .. dhe Richard M. Bird, Caroline L. Freund, dhe Christine I. Wallich, "Decentralizing Fiskal System in Transition Economies" „finance & Development,

e vlerave të detyrimeve, ka nxitur përpjekjet për të shmangur taksat. Për më tepër, sepse të ardhurat janë të ulëta, rritja e detyrimeve sjell shtim të riskut për shkelje të ligjeve në Rusi, në lidhje me normat që kufizojnë tatimet dhe taksat në rreth 30 përqind të të ardhurave.

Shtimi i tarifave të përdorimit, në mënyrë që të sigurohet mbulimi 100 përqind i kostos, përbën një opsion. Dy janë pyetjet që kërkojnë përgjigje. Së pari, 100 përqind i kujt? Nuk do të jetë e larget dita kur shumica e kaldajave dhe pajisjeve të tjera të përdorura për të siguruar shërbimet e nevojshme, do të nevojitet zëvendësimi. Rrjedhimisht, rimbursimi duhet të përmbush 100 përqind koston e zëvendësimit, nese objekti, synimi është vet-financimi i sistemit –i cili do të jetë në një masë të konsiderueshme më i lartë se masa e kostos aktuale të kapitalit.

Së dyti, në një periudhë më të vonë, (zëvendësimi plus kostoja operative) do të ishte e mundur që kjo sasi të përputhej me kapacitetin financiar të përdoruesit? Duke u bazuar në të ardhurat aktuale dhe pagesat e pakryera, përgjigja më e mundshme është jo. Keshtu që, subvencionimi i shërbimeve, do të nevojitet për njëfarë periudhe.

#### **15.5.4 Kufizimet e borxhit Financiar**

Kartat e juridiksioneve lokale nuk mund të parashikojnë emetimin e borxhit afat-gjatë në formën e bonove apo, atë afatshkurtër në formë të notave të taksave të pritshme-një fuqi që kanë *kontetë* në Shtetet e Bashkuara. Në Cherepovetz Karta, parashikon, në mënyrë specifike, vetëm huamarrjen nga bankat. Me normat e interesit që variojnë nga 120-200 për qind, madje huamarrja nga bankat nuk është e lejuar. Gjithashtu, duke pasur parasysh deficitin, vonesat në pagesa dhe në faturat, normat e interesit (sikur të kishte një siç ka për *kontetë* në Shtetet e Bashkuara) ka gjasa të jenë shumë të ulta, duke e bërë koston e huamarrjes penguese. Për të gjitha qëllimet praktike, pra, këto juridiksione janë jashtë tregut të huamarrjeve.

#### **15.5.5 Kufizimet mbi Reduktimi i shpenzimeve**

Përkundër pavarësisë buxhetore të përmendur më parë, në realitet ndodh kufizim i konsiderueshëm mbi shpenzimet lokale. Në Rusi, si në atë federale, në *oblast*, dhe në *raione*, ligji kërkon që buxhetet në *raione* të mbulojnë disa norma minimale. Këto përfshijnë normat numerike të ushqimit, të të ushqyerit, të kujdesit shëndetësor, të bibliotekave, të ambulancave, të shërbimeve ortopedike, klubet, qendrat e ndihmes sociale, ndihmë, transportit dhe mjeteve për invalidët, të shërbimeve, të klubeve, të qëndrave të rehabilitimit, të klinikave, të veshjeve, të jetimoreve, të shkollave, të gjitha këto të përcaktuara në përshtatje me karakteristikat e veçanta të popullsisë, të tilla si; mosha, gjinia apo handicap.<sup>17</sup>Për fat të mirë, ashtu si dhe është trajtuar më lart, ligjet federale dhe *oblast*, gjithashtu, sigurojnë që me gjithë mungesat *raioni* të plotësojë këto minimume sociale, që do të arrihet sepse qeveria federale, ose *oblast* do ti kaloje një pjesë të buxhetit të vet, ose do të heqin dorë prej një pjesë të të ardhurave të realizuara nga

---

Shtator 1995, faqe 31-34. Ana tjetër është: vlerat shume te larta krijojne mundesine e pageses dhe deshiren per te promovuar rinvestimin.

<sup>17</sup> Në perspektiven afat-gjate, impakti i ketyre kostove mund te rritet kudo neper Rusi. Shiko James Alm dhe David L. Sjoquist, „ Social Services and the Fiskal Burden in Russia”, “ Comparative Economic Studies”, Vol. 37, Nr 4, Dimer 1995, f. 19-30.

lokaliteti. Rreth 85 përqind e shpenzimeve të buxhetit në Cherepovetz, shkon për këtë kategori të problemeve shoqërore.<sup>18</sup>

Zgjedhja është gjithashtu e kufizuar edhe nga asambleja lokale. Ajo ka miratuar një listë prej katër kategorish shpenzimesh të mbrojtura- por pa përcaktuar burime të veçanta të të ardhurave, për financimin e tyre. Këto, janë pagat dhe shperblimet e punonjësve të *raion*, kujdesi shendetësor dhe furnizime mjekësore, ushqimet, lehtësimet dhe përfitimet e kërkuara nga ligjet federale dhe *oblast* dhe, së fundi, energjia elektrike, siguria dhe ngrohja.<sup>19</sup> Shpenzimet e përmëndura në dy paragrafët e mësipërm mbulojnë rreth 85 përqind të shpenzimeve të planifikuara në *raion*.

Është e qartë se konflikti mes modelit sovjetik të përcaktimit të standardeve minimale sociale që përkthehen në detyrim buxhetor për qeverinë lokale, por siguruar mënyrën e prodhim-financimit të tyre. Me të ardhura të kufizuara, shumica e vendimeve buxhetore në nivel lokal ka të bëjë me përmbushjen e këtyre standardeve. Efekti është të reduktojë, në qoftë se nuk anulon, kuptimin praktik të gjykimit të shpërndarjes buxhetore.

#### 15.5.6 Nevoja për futjen e masave Kontrolli Buxhetor

Por efikasiti më i madh operacional është gjithmonë i mundur dhe duhet të inkurajohet, edhe pse për shumë administratorë, kjo mund të duket si pa qëllim ose edhe pa shumë kuptim. Siç ky autor ka demonstruar në një seminar me rreth 40 organe lokale publike në Cherepovetz, Rusi, dhe pothuaj në një numër të njëjtë qytetesh në Estoni, përdorimi i koncepteve bazë (pa çështje teknike) e buxhetimit me bazë zero dhe buxhetimit me bazë performance do të inkurajojnë programe periodike të shqyrtimit me efikasitet, modifikimin dhe eliminimin e projekteve.

Një ushtrim i thjeshtë i buxhetimit me bazë zero, pa nderlikime, do t'i lejojë çdo agjencie, të vlerësojë se çfarë është duke bërë tani, cilat janë prioritetet e saj, si dhe për të vlerësuar se çfarë duhet bërë nga qeveria dhe se nga cila agjenci. Një performancë buxhetore do tu lejojë atyre të vlerësojnë se çfarë është e nevojshme, se çfarë është e arritshme, se si do të financohen dhe se çfarë pengesa ekzistojnë në përcaktimin e objektivave specifike, shpesh të matshme e për çfarë periudhe kohore.

Një analizë e thjeshtë kostoje, do të lejojë që ata të bëjnë dallimin midis kostove fikse e variabël, dhe të dallojnë qëndrat e kostove- kjo është mënyra për fillimin e punës për të përcaktuar se cilat kosto mund të kontrollohet dhe se si. Për të mbajtur shpenzimet brenda caqeve, do të ishte e dobishme përcaktimi i një sistemi të llogaritjes së variancave në mes buxhetimit (i duhuri), detyrimeve dhe shpenzimeve aktuale brenda agjencive. Aktualisht, Drejtori i buxhetit në Cherepovetz kryen një kontroll të imet të varianeve, por agjencitë dhe ndoshta edhe vet menaxherët e programit, duhet të bëjnë të njëjtën gjë.

<sup>18</sup> Une kam arritur në këto tregues duke mbledhur të gjitha llojet e shpenzimeve sociale e duke i ven ato në raport me shpenzimet e eprgjitshme. Kjo nuk është një shifer e paarsyeshme apo e re. Shiko Beth Mitchneck, "An assessment of the Growing Local Economic Development Function of Local Authorities in Russia" *Economoc Geography*, Vëllimi 71, nr. 2, Prill 1995, pp.150-21. Ajo nënvizon faktin se shumica e shpenzimeve lokale shkojnë për asete sociale dhe shpenzimet ekonomike të zhvillimit varen nga lartësia e nivelit të qeverisjes dhe nga perceptimi i qeverisë lokale.

<sup>19</sup> Zgjedhja nepermjet huamarrjes, aprovuar nga Asambleja Legjislativë e raionit Cherepovetz, 14.02.1996

Një fjalë duhet të thuhet edhe rreth rritjes së efikasitetit, në mënyrat e përshkruara më sipër. Administratorët lokal e gjejnë veten në një pozicion jo ndryshe nga firmat në një treg konkurrues. Ata mund të bëjnë pak për të rritur çmimet për njësi, për shkak se çmimi diktohet kryesisht nga tregu- e ata janë kontrollorë të çmimeve. Si pasojë, shumë nga përpjekjet e tyre janë të përqendruara në rritjen e efekshmërisë dhe reduktimin e kostove. Me mundësitë e mëdha që ata kanë, ata mund të zhvillohen, të ecin përpara. Parimet e përgjithshme janë të njëjta, edhe pse kanë veçori të ndryshme.

### **15.6 Rekomandime**

E verteta është se për shumë juridiksioneve lokale në vëndet e Evropës Lindore mundësitë për uljen e defisitit janë të pakta dhe horizonti i zymtë. Por kjo nuk do të thotë se nuk ka të ardhme. Ashtu si firmat kalojnë nëpër procesin e falimentimit, edhe riorganizimi i qeverive, si tek riorganizimi i korporatave, duhet të merret në konsideratë për impaktin e tyre potencial, ekonomik.

Rekomandimet që vijojnë në këtë dorëshkrim, kanë të bëjnë me dy probleme të identifikuar dhe vërtetuara nga mbi 100 orë intervista të thella, të zyrtarëve publik siç është trajtuar më sipër. Meqëse rekomandimet aplikohen në mënyrë të limituar nëse ato sfidojnë ato që është konstitucionalisht e mundshme, tregojme mençuri, ashtu siç bëri ky autor, nëse arrijmë të jemi të sigurt që ato të jenë të pranueshme brenda kornizës aktuale ligjore.

Rekomandimet që pasojnë lidhen me vëzhgimin se gjeneruesit e limituar të të ardhurave që përballen me këto juridiksione, janë reale siç është diskutuar më parë, dhe se ka një konflikt midis përgjegjshmërisë së arritur dhe uniformitetit, nga ekzistenca e një numëri njësisish të vogla administrative, të cilat përpiqen për të siguruar një të set shërbimesh publike. Shumë nga këto njësi janë shumë të vogla për financimin e funksioneve të caktuara të infrastrukturës, apo për të vepruar në mënyrë efektive.

Kështu, një nga rekomandimet e kësaj kumtese (studimi) është shqyrtimi i ri-grupimi administrativ sipas funksioneve. Shembuj janë krijimi i distrikteve të ujrave, distriktet e ujrave të zeza, distriktet e kujdesit shëndetësor, të cilat kalojnë mes-përmes juridiksionit dhe administrohen nëpërmjet marrëveshjeve ndërqeveritare apo qeverisjes së ndarë dhe përgjegjësisive fiskale. Marrëveshje të tilla, reduktojnë kostot, rrisin efikasitetin administrativ duke terhequr burimet më të mira, të tilla si personel të zgjedhur, duke rritur specializimin dhe koncentrimin, duke zvogëluar kostot mesatare për person (duke u dhënë atë, më shumë gjasa të paraqesin aftësinë e tyre fiskale) me shpërndarje të shpenzimeve në një popullsi më të madhe dhe me zgjerimin e mundësive për zgjedhje, për vendosjen e lokaleve të uzinave dhe strukturat e tjera të kapitalit. Autonomia dhe kontrolli lokal është zvogëluar, por nuk është dëmtuar përderi sa çdo juridiksion, ruan strukturën e tij politike, dhe do të ketë përfaqësim në organet drejtuese të këtyre distrikteve të shërbimit.

Një rekomandim i dytë, është interesi i autoriteteve publike. Autoritetet publike janë organizata jo-fitimprurëse të formuara nga qeveria për kryerjen e funksioneve të larta, të specializuara (zakonisht infrastrukturë) brenda një distrikti shërbimesh që mund të përfshijë linjat e juridiksionale. Ata janë financuar kryesisht nëpërmjet borxhit, nga

mbledhja e tarifave, dhe përfitimet nga të ardhurat tatimore. Në përgjithësi, dy burimet kryesore janë borxhi dhe tarifat.

Autoritetet, duke qënë të pavarur, ndihmojnë buxhetet lokale, zvogëlojnë impaktin e luftës së brendshme dhe kompromiseve politike e buxhetore, duke anashkaluar shumë rregulla që shtrëngojnë veprimtarinë e qeverisë, dhe sigurojnë një nivel të fleksibilitetit operativ te paimagjinueshme në agjencitë qeveritare.

Këtu, gjithashtu, disa përgjegjësi kanë humbur, por shumë mbahen nga aftësia e zyrtarëve të zgjedhur për të projektuar, caktuar, vlerësuar dhe për të miratuar shumë veprime, duke përfshirë edhe ato buxhetore, të autoriteteve. Për shembull, autoritetet mund të kenë pushtet për të emetuar bono thesari, por kushtet e këtyre bonove, emetimi aktual dhe negocimi me nenshkruetit mund të bëhet nga një organ qeveritar. Për më tepër, fuqinë fillestare të emetuar bono, së pari e kanë zyrtarët e zgjedhur në nivel lokal dhe, me sa duket mund të ndryshohet apo amendohet nga ata.

Në këtë material janë ngritur një set i duhur pyetjesh që rrjedhin nga teoria që çon në rritjen e agjencive. Kjo teori, nënkupton faktin se autoriteti duhet të jetë në sherbim të juridiksionit politik që e formon atë, të cilët nga ana tjetër janë në sherbim të qytetarëve që ngrejne juridiksionet. Dhe së fundmi, agjencia mund të mbijetojë edhe pasi dobishmeria e saj dobesohet, apo edhe kur një mbijetesë e tillë është në konflikt me të mirën, e principet. Prandaj, çdo përpjekje për të konsideruar rekomandimet e bëra më lartë kërkon gjithashtu monitorimin dhe vlerësimin e tyre.<sup>20</sup>

## Literatura

Alm, J. dhe D.L.Sjoquist (1995), Shërbimet Sociale dhe Barra Fiskale në Rusi, *Comparative Economic studies*, Dimër, faqe 19-30.

Bim, A. (1994), Privatizimi në Rusi: Problemet e të Ardhmes së Afërt, *Problems of Economic Transition*, Janar, faqe 7-22.

Bird, R. M., (1995), Fillesat e Labirintit Fiskal; Disa Probleme në Decentralizimin Fiskal, *Finance & Development*, Shtator

Bird, R. M., C.L. Freund, dhe C.I. Wallich, (1995), Sistemi i Decentralizuar Fiskal në Ekonomitë në Tranzicion, *Finance & Development*, Shtator, faqe 31-34

Bryce, H.J. (1979), *Duke Planifikuar Qytetet e Vogla*, Lexington, Mass:D.C.Heath

Bryce, H.J. (2000), Moskuptimi i Konsekuencave Buxhetore të Transferimit dhe Decentralizimit: Rasti i Raionit Cherepovetz, Rusi, *Pubic Administration Quarterly*, Pranvere, faqe 22-45

Bryce, H. J. (2000b), Menaxhimi Financial dhe Strategjik për Organizatat Jo-fitimprurëse, edicioni i 3- të, Londër: Jossey Bass.

<sup>20</sup> Shiko Herrington J. Bryce, "The Authority as a Mechanism for Public Enterprise" International Review of Public Administration, ( Ian Thynne dhe Roger Wittenhall, editor special), Vol. 6 # 1, Qershor 2001, faqe 11-20, për një zhvillim të kësaj teme në respekt të privatizimit dhe Financial and Strategic Management for Nonprofit Organization, edicioni i 3, Josse Bass 2000, faqe 119-121, për një përshkrim më të thelluar të autoritetit si një organizatë jofitimprurëse. Ata gjithashtu i referohen këtij arrijnit të këtij materiali për referenca specifike të Cherepovetz. Ju lutem shikoni :The case of Cherepovetz Raion, Russia, Public Administration Quarterly, Pranvere 2000, faqe 25-45.

Bryce, H. J. (2001), Autoriteti, si një Mekanizëm për Ndërmarjet Publike, Një vështrim Ndërkombetar mbi Administrimin Publik, Qershor 2001, faqe. 11-20.

McKay, B. (1996), Yeltsin, shtimi i mbledhjes së taksave, Një Problem në Buxhet, *The WallStreet Journal*, 14 Tetor, faqe. A14.

Mitchneck, B. (1995), Diskutim mbi Funksionin e Rritjes së Zhvillimit Ekonomik Lokal tek Autoritetet Lokale në Rusi, *Economic Geography*, Prill, faqe.150-21.

Nikiforov, L. (1994), Shoqërite Mikse, Mundësitë e Zhvillimit në Rusi, Probleme të Tranzicionit Ekonomik, Shkurt, faqe.6-16.

Sukhotin, I. (1994), Reforma në Shkencen Ruse vs. Populizmit, Probleme të Tranzicionit Ekonomik, Shkurt, faqe.17-31.