Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

ALBANIAN INSTITUTE of SCIENCE

Citizens Channel

Roli i Parlamentit në Autonominë Fiskale të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore në Shqipëri

UKaid
from the British people

British Embassy Tirana

Përmbajtja:

1.

Roli i Kuvendit (Parlamentit)

2.

Metodologjia

3.

Roli mbikëqyrës

4.

Parimi i autonomisë vendore

5.

Përfundime dhe rekomandime

Miratimi i buxhetit shtetëror dhe transfertat për bashkitë

Rregullimi i sistemit të taksave

Mbikëqyrja dhe kontrolli i zbatimit të legjislacionit

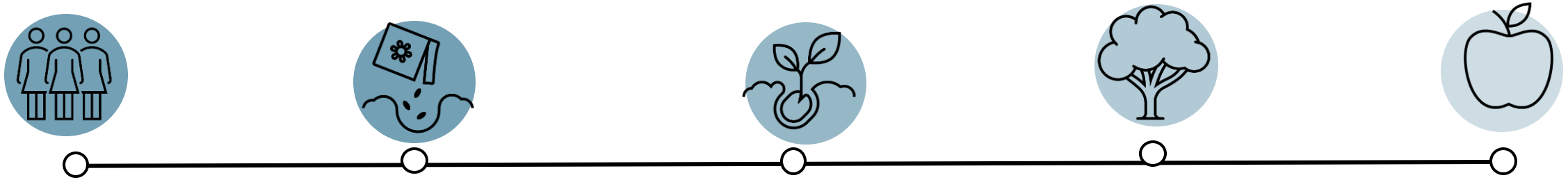
Përcaktimi i kuadrit ligjor

Ndikimi i Parlamentit

- Ligji nr. 9632 datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”
- Ligji Nr. 9869, datë 04.02.2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”
- Ligji nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”
- Ligji nr.68, datë 27.04.2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”

1. Procesi legjislativ

Konsultim i cilësuar në ligjin organik nr. 139/2015



Këshilli Konsultativ

Konsultimi me NJVV nëpërmjet Këshillit Konsultativ të propozimeve ligjore / rregullative

Nisma ligjore

Deputetët, qeveria ose grupet e interesit mund të propozojnë ndryshime në ligjet që rregullojnë financat vendore.

Diskutimi

Diskutime në Komisione/Nënkomision e Parlamentare të propozimeve të paraqitura

Ndikimi

Ndikimi i miratimit të ligjeve tek NJVV-të

Mbikëqyrje

Zbatimi i politikave në përputhje me ligjet dhe buxhetin

Duke vlerësuar frekuencën, impaktin finaciar në financat vendore, a ka/mund te ketë Parlamenti rol bashkerendues, cilësor, ekuilibrues?

1. Parlamenti (Kuvendi):

- Ligji 139/2015, neni 12, **detyron qeverisjen qendrore të konsultohet** me njësitë e vetëqeverisjes, përmes Këshillit Konsultativ, në lidhur me projektligjet, projektvendimet e Këshillit të Ministrave, projektpolitikat dhe projektstrategjitë.
- Ligji Nr.8548/1999 Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, "**duhet t'u kërkohet mendimi** brenda mundësisë në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme"
- Këshilli përbëhet nga 11 përfaqësues të qeverisjes qendrore dhe 11 përfaqësues të NJVV (VKM nr. 244/2024).
- Ministri Linje, NJVV përfaqësohen nga kryetari i Shoqatës për Autonomi Vendore dhe 6 kryetarë bashkie, përfaqësues të kësaj shoqate si edhe kryetari i Shoqatës së Qarqeve dhe 3 kryetarë të këshillit të qarkut, përfaqësues të kësaj shoqate.

2. Metodologjia

01

Analizë e agjendave dhe vendimeve të mbledhjeve të Këshillit Konsultativ.

02

Periudha 2021-2024 & 2020, duke mos marrë në analizë periudhën që nga krijimi i Këshillit Konsultativ në 2016.

03

Ligje me impakt:

- Ligji nr. 9632 datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”
- Ligji Nr. 9869, datë 04.02.2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”
- Ligji nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”
- Ligji nr.68, datë 27.04.2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”

3. Rezultate

A

Konsultimi i ndryshimeve ligjore (projekt ligjet) me NjVV-të

- Ndryshimet e miratuara për *ligjin nr. 9632/2006 "Për sistemin e taksave vendore",* i ndryshuar
  - Ndryshimi ligjor paraqitet në Këshill Konsultativ në vitin 2020, por jashtë parashikimeve ligjore.
  - Informohen mbi ndryshimin duke qenë se ligji kishte kaluar komisionet parlamentare dhe miratuar në seancë parlamentare (29 shtator 2020).

- Ligji nr. 9975, datë 28.7.2008 "Për taksat kombëtare" **ka kaluar** në Këshill Konsultativ me NJVV (29 shtator 2020)
  - Përqindja e rentës minerare për përmbajtjen e mineralit metalor në nënproduktin minerar është në masën sa 3/7 e normës së rentës për vitin 2019, 3/8 e normës së rentës për vitin 2020 në masën 0% për periudhën nga hyrja në fuqi e këtij ligji deri në fund të vitit 2023 dhe 1/3 e normës së rentës për vitin 2024.

3. Rezultate

A

Konsultimi i ndryshimeve ligjore (projekt ligjet) me NjVV-të

- Për ndryshimin ligjor të Ligjit Nr. 9869, datë 04.02.2008 "Për huamarrjen e qeverisjes vendore" në vitin 2017, analiza kushtëzohet nga mungesa e informacionit, e pamundur vlerësimin nëse ky ndryshim është konsultuar me NJVV.

- Lidhur me ndryshimin ligjor të i Ligjit nr. 68/2017 "Për financat e vetëqeverisjes vendore", Ministria e Financave ka konsultuar me NJVV ndryshimin ligjor sipas parashikimeve ligjor të Ligjit 139/2015.
  - Procesi i konsultimit përmes Këshillit Konsultativ të projektligjit/ligjit të buxhetit ka ndodhur çdo vit.
  - Shpërndarja sipas formulës, por mund të kërkohet vëmendje në elemente të tjerë (fonde speciale).
  - Idealisht në fund shtatori/fillim tetori
  - Në mënyrë individuale me secilën bashki

- **Konsultim i cilësuar**

3. Rezultate

B

Konsultimi në parlament

- Ka përpjekje për të përfshirë NJVV nëpërmjet shoqatave të qeverisjes vendore në procesin e diskutimit të projektligjeve në Nënkomisionin për Qeverisjen Vendore.
- Duke analizuar procesverbalet e mbledhjeve të projektbuxheteve, vihet re se në disa raste mungon përfaqësimi gjithëpërfshirës apo grupe/organizma përfaqësuese të interesave të NJVV.
- **Praktikë e mirë** mund të konsiderohet diskutimi për projektbuxhetin e dy viteve të fundit, ku pjesë e tryezave të diskutimit përveç Shoqatës, kanë qenë disa prej kryetarëve të bashkive, si edhe përfaqësues të organizatave jo qeveritare me aktivitet në fushën e qeverisjes vendore.
- Në disa raste, Nënkomisioni ka ftuar kryetarë bashkie për të folur për interesa të caktuara sipas bashkive që përfaqësojnë.

3. Rezultate

C

Ndikimi i Parlamentit përmes legjislacionit në autonominë fiskale

- Parlamenti, si organi më i lartë legjislativ i Shqipërisë me funksionin kryesor të shqyrtimit dhe miratimit të ligjeve, përcakton taksat dhe tatimet në territorin e vendit, duke ndikuar kështu **drejtpërdrejtë në financat e qeverisjes vendore**.
- Më i dukshëm për ato bashki të cilat varen më së shumti nga transfertat e qeverisë qendrore apo taksa dhe tatime të ndara.
- Shqyrtimin e ndikimeve të ligjeve në burimet e të ardhurave vendore, duke analizuar frekuencën e ndryshimeve ligjore dhe impaktin e tyre në stabilitetin financiar të njësive të qeverisjes vendore.
- Në studim të dy llojet e taksave dhe tatimeve, ato që janë të ndara me qeverisjen qendrore (Tatimi mbi të Ardhurat Personale, Renta Minerare) dhe ato që janë plotësisht vendore, pavarësisht agjentit tatimor.
- Nuk analizon taksa vendore që janë ende në konsolidim dhe pa historik ndryshimi

Ligjet me impakt të drejtpërdrejtë

Nr	Ligji	Numri i ndryshimeve
1	Ligji nr. 9632 datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”	22
2	Ligji nr.68, datë 27.04.2017 “Për financat e vetëqeverisjes vendore”	1
3	Ligji Nr. 9869, datë 04.02.2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”	1
4	Ligji nr. 9975, datë 28.7.2008 “Për taksat kombëtare”	16

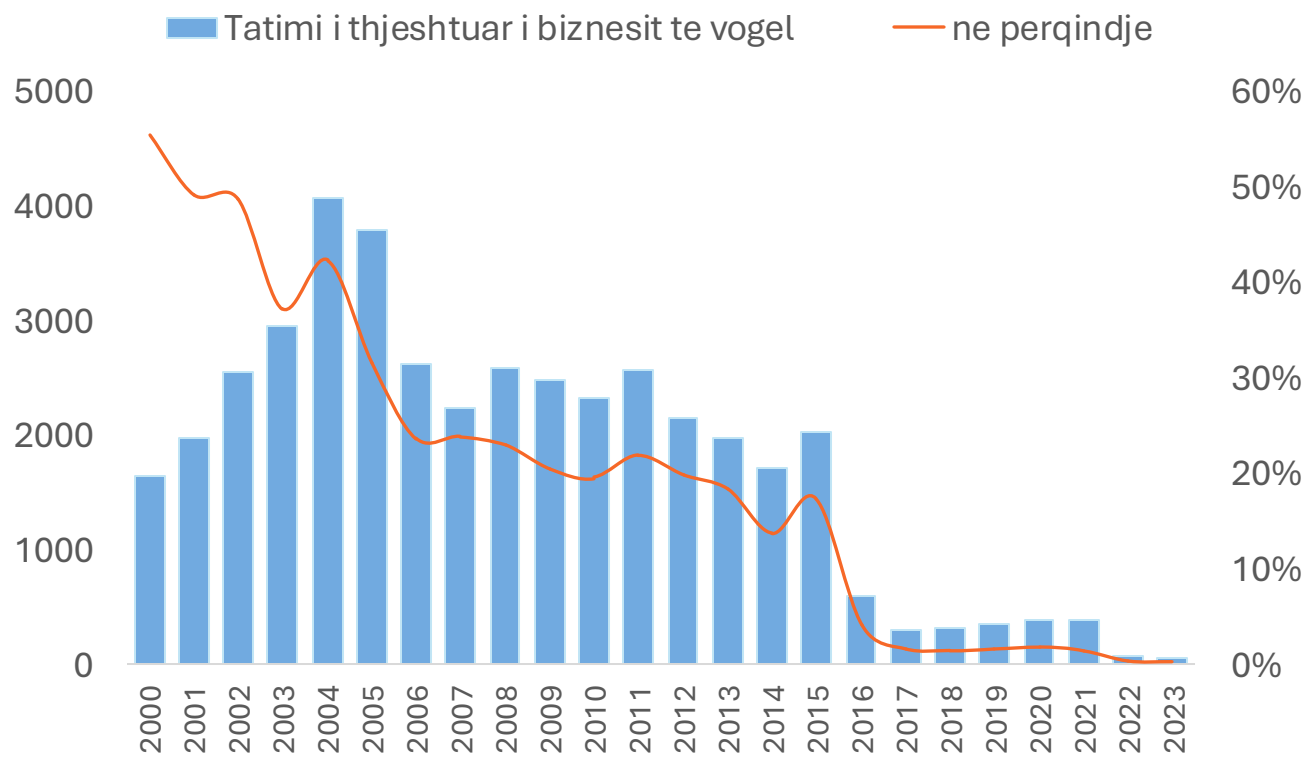
- **2007-2023, janë bërë 22 ndryshime** (2009 gjithsej 4 ndryshime të këtij ligji).
- Kjo frekuence ndryshimesh konsiderohet e lartë, duke ulur qëndrueshmërinë dhe parashikueshmërinë afatgjatë të të ardhurave vendore nga bashkitë (dhe njësitë e tjera subjekt i këtij ligji).

- **2007-2013**: Vendosja e bazave të sistemit të taksave vendore; ndërhyrje në taksat mbi biznesin e vogël dhe ndikimin në infrastrukturë;
- Rregjistrimin e taksapaguesve dhe kundërvajtjet administrative;
- Përjashtimet dhe uljet tatimore.

- **2014-2022**: Diferencimi i taksave dhe krijimi i Kadastrës Fiskale për administrimin e pasurive të paluajtshme;
- Përfshirja e pasurive të paluajtshme si burim të ardhurash qëndrueshme;
- Ulja në 0% e tatimit mbi fitimin për bizneset e vogla me qarkullim deri në 8 milionë lekë në vit.

Taksa e Biznesit të Vogël/Tatimi i thjeshtuar mbi fitimin

- Periudha deri në 2014:
  - Deri në vitin 2014, taksa e biznesit të vogël ishte një taksë fikse e mbledhur nga bashkitë.
  - Rëndësi në financimin e shërbimeve vendore dhe përfaqësonte deri në 55% të totalit të të ardhurave vendore në vitin 2000.
- Pas vitit 2014:
  - Me kalimin në një sistem administrimi të centralizuar, taksa fikse u zëvendësua me tatimin e thjeshtuar mbi fitimin.
  - Reduktim të konsiderueshëm në vitin 2016 dhe zerim në vitin 2021.
- Pas vitit 2024:
  - Tatimi i thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël u shfuqizua dhe u zëvendësua nga një skemë e re tatimore.



Burimi: Ministria e Financave (2024)

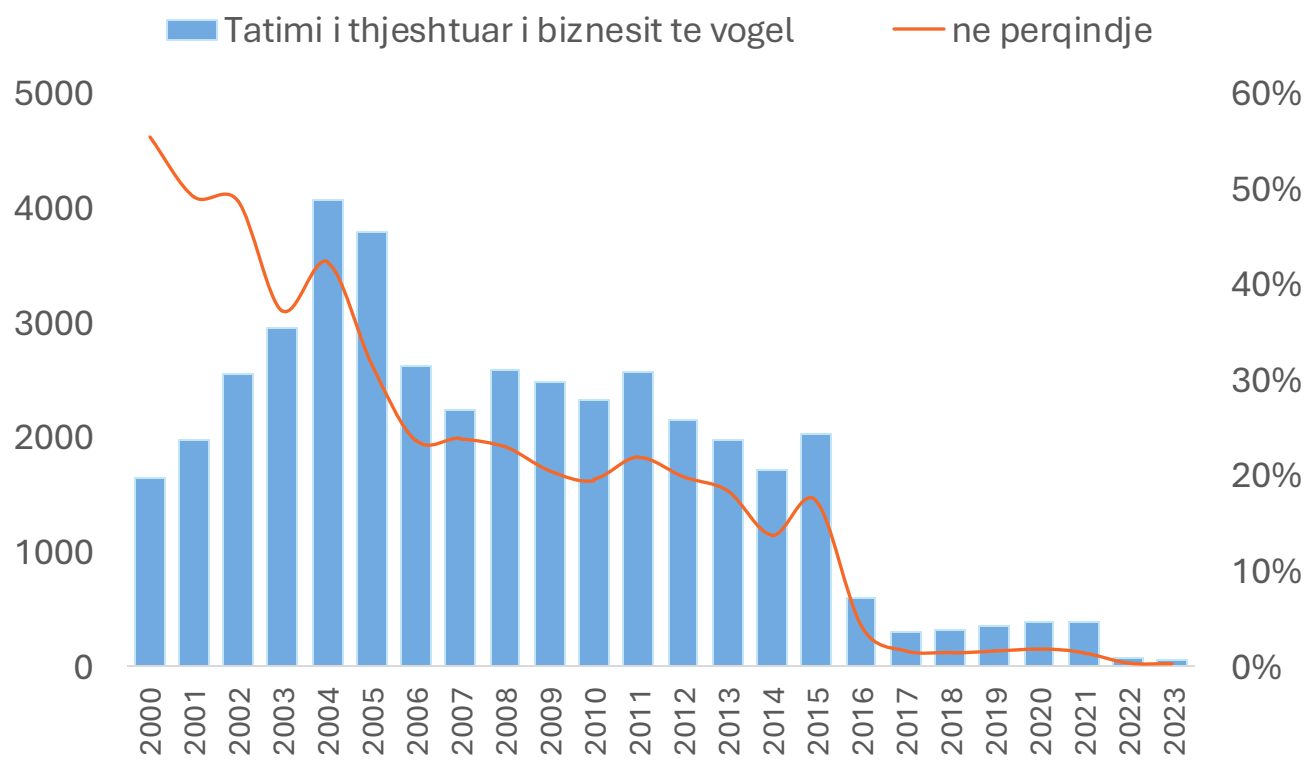
Shënim: Të dhënat për vitin 2024 janë zero

Taksa e Biznesit të Vogël/Tatimi i thjeshtuar mbi fitimin

- Nëse marrim si referencë vitin 2015 (ku tatimi i thjeshtuar mbi fitimin, për tatimpaguesit me qarkullim vjetor nga 0 (zero) deri në 5 (pesë) milionë lekë u zerua), llogaritet se të ardhurat e munguara për periudhën 2016-2023 janë afërsisht **93 miliardë lekë**.

- Në vitin 2015, të ardhurat nga kjo taksë përfaqësonin rreth 17.4% të të ardhurave vendore totale.

- **Mungesa e kompensimit**: Sipas ligjit 68/2017, bashkitë duhet të kompensoheshin nga qeveria qendrore për humbjet e të ardhurave.



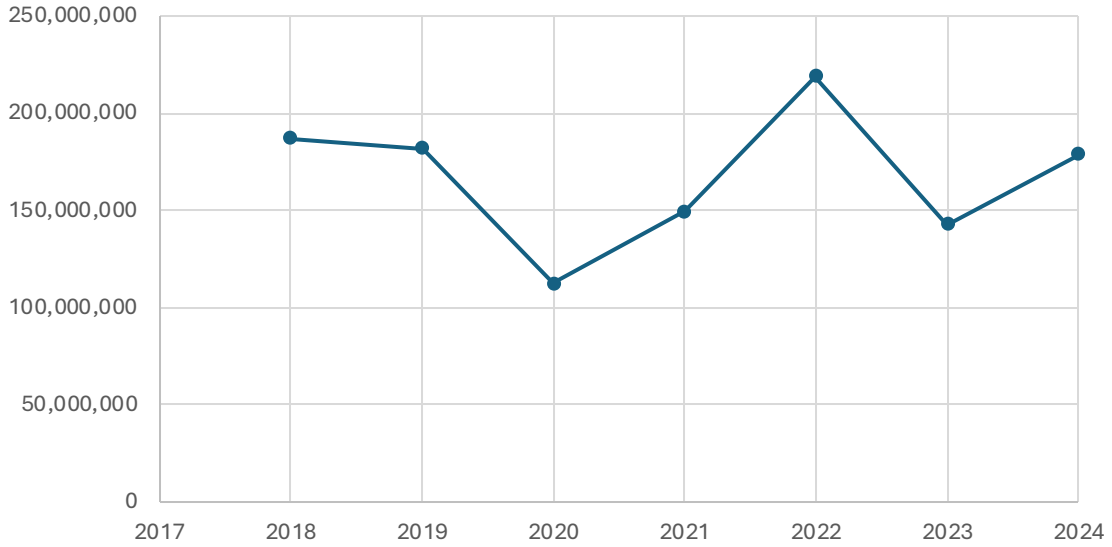
Burimi: Ministria e Financave (2024)

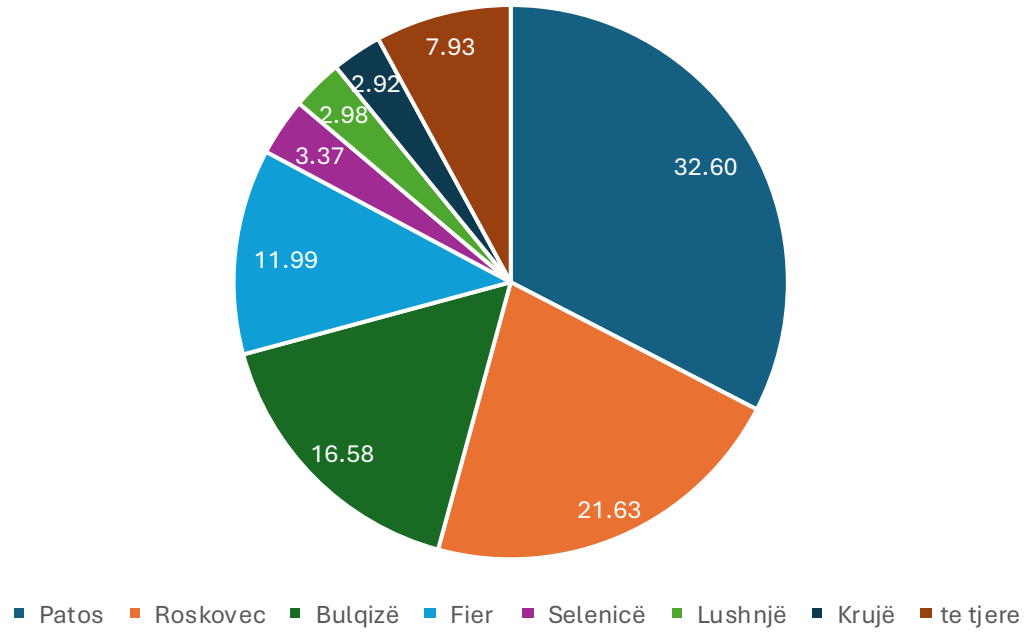
Shënim: Të dhënat për vitin 2024 janë zero

Renta Minerare

- Renta minerare është një taksë kombëtare mbi përdorimin e burimeve natyrore që janë pronë e shtetit. Subjektet që shfrytëzojnë pasuritë minerare në territorin e Shqipërisë janë të detyruar të paguajnë këtë taksë, e cila ndryshon sipas llojit të mineralit dhe modelit të përpunimit.
- Taksa e rentës minerare ka për qëllim të sigurojë kompensimin financiar për përdorimin e burimeve natyrore që janë pronë e shtetit.
- 3 ligje kryesore
- 5 për qind e të ardhurave nga renta minerare i shkon bashkive ku zhvillohet veprimtaria. Të ardhurat nga renta minerare përdoren për investime për njësitë e qeverisjes vendore.

Nr	Ligji	Nr i ndryshimeve
1	Ligj nr. 10304, datë15.7.2010 "Për sektorin minerar në Republikën e Shqipërisë"	4
2	Ligji nr. 9975, datë 28.7.2008 "Për taksat kombëtare"	16
3	Ligji nr. 53, datë 17.12.2020 "Për regjimin fiskal në sektorin hidrokarbur"	1





- Pezullim pagese e rentës minerare nga viti 2021-2023 dhe ulja e saj në 1/3 për vitin 2024. Ligji nr.151, datë 17/12/2020 Për një ndryshim në ligjin nr. 9975, datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare”, të ndryshuar.

- Bashkitë përfituese më të mëdha gjatë kësaj periudhe kohore janë Patos, Roskovec, Fier dhe Bulqizë.

- Nëse pjesa takuese e bashkive rritej nga 5% në 8%, të ardhurat e bashkive për vitet 2023-2024 do të ishin 179 milionë lekë më shumë.

Tatimi mbi të Ardhurat Personale

Viti	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TAP (në milionë lekë)	32,102	36,517	46,124	33,658	39,312	44,983	57,878	64,438
2%	642	730	923	673	786	899	1,158	1,158
Total ardhura vendore	18,447	21,863	23,102	21,975	26,666	27,638	31,686	37,114
Përqindja e TAP ndaj të ardhurave vendore					2.9%	3.3%	3.7%	3.1%

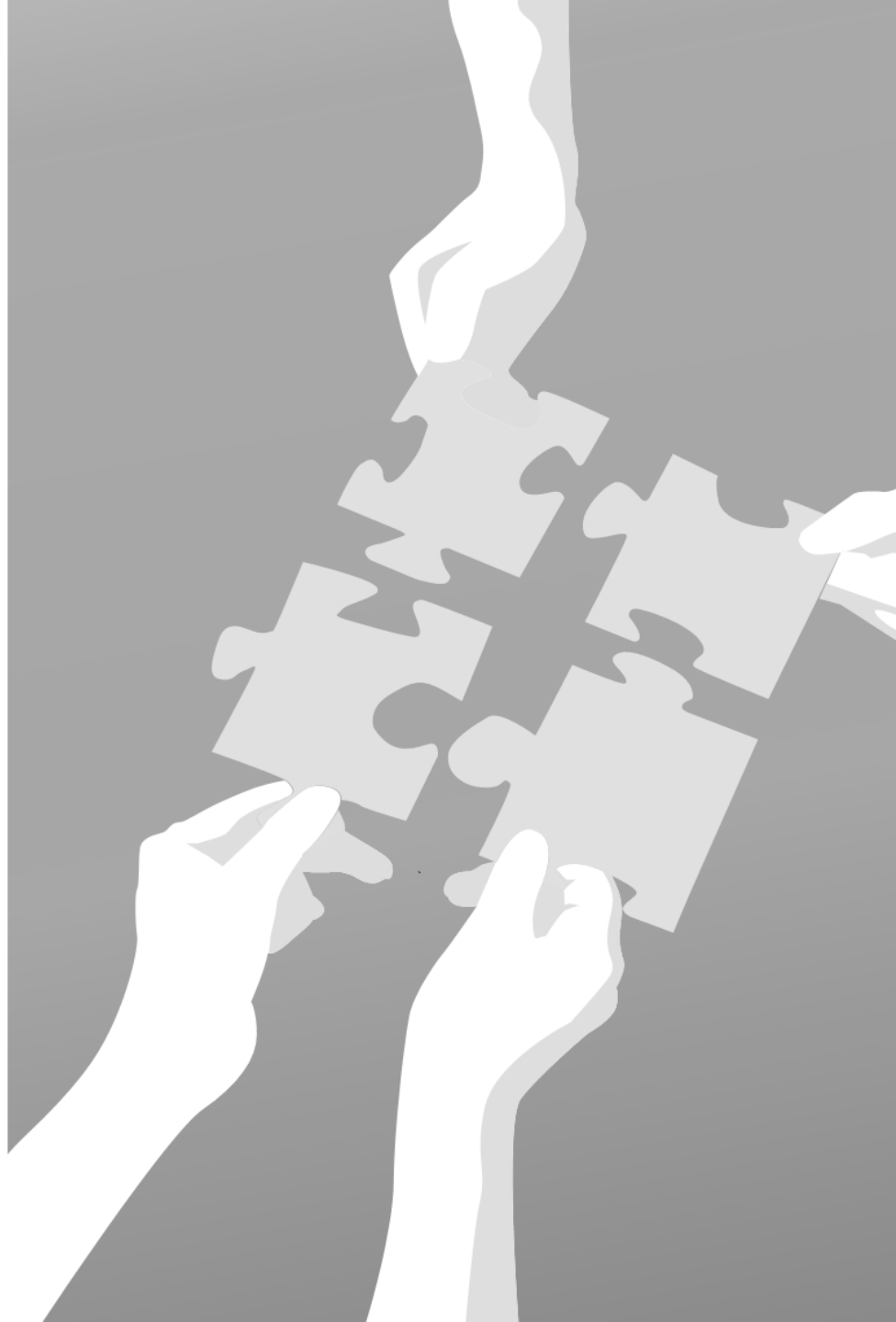
- Ligji për financat vendore (nr. 68/2017) në nenin 25 (për taksat e ndara) parashikon që 2% e tatimit mbi të Ardhurat personale (TAP) që realizohen në juridiksionin e tyre t'i shpërndahet bashkive.
- Pas COVID-19, në vitin 2021 u bë shpërndarja e këtij tatimi në masën 795 milionë lekë (me një peshë prej 2.9% e të ardhurave totale vendore).
- Nëse merren në konsideratë periudhat prej kur lind detyrimi ndaj bashkive (që nga viti 2017), të ardhurat e munguara kalojnë shifrën prej 2.9 miliardë lekë.

Transferta e pakushtëzuar

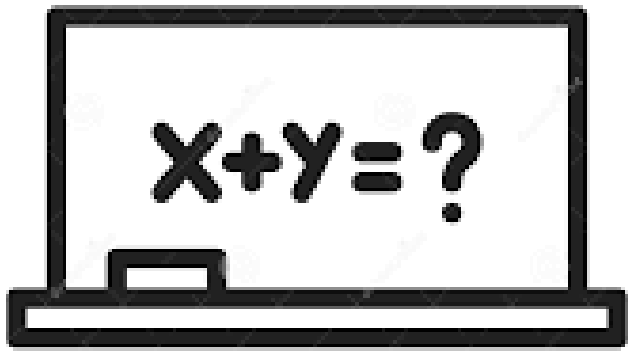
Transferta e pakushtëzuar nga buxheti i shtetit u jepet NJVV për financimin e ushtrimit të funksioneve dhe kompetencave të tyre të përcaktuara me ligj.
Shuma totale vjetore e fondeve është jo më pak se 1 për qind e PBB dhe jo më e ulët se ajo e shpërndarë në vitin e mëparshëm.

Bashkitë e mëdha dhe disa të mesme, kanë një nivel te mire të autonomisë financiare.

Bashkitë e vogla, si Hasi, Këlcyra, Libohova, Memaliaj, Klosi, Kurbin dhe Memaliaj kanë varësi të lartë nga transfertat ndërqeveritare (mbi 90%).



Formula?



- Transferta e pakushtëzuar ka për qëllim t'u sigurojë njësive të vetëqeverisjes vendore diferencën mes kostos së ushtrimit të funksioneve (nevojat për shpenzime) dhe të ardhurave që ato krijojnë në mënyrë të pavarur (kapaciteti fiskal).
- **Korrigjimi i popullsisë është praktikë unike** dhe jo shumë e zakonshme në nivel ndërkombëtar për shkak të diferencave në shifrat e popullsisë.
- Shumica e formulave të shpërndarjes së fondeve fokusohet në popullsinë rezidente sipas regjistrimeve zyrtare, treguesit e varfërisë, ose nevojat specifike për shërbime.
- **Përditësim të kritereve, apo analizë të tyre nëse kërkohet korrigjim.**
- Parlamenti mund të shtrojë si diskutim pikërisht këtë temë dhe të analizojë alternativa për konvergjencën ekonomike të disa bashkive/qarqeve në kuadër të Zhvillimit Ekonomik Vendor apo edhe elementë të tjerë me prioritete socio-ekonomik.

Granti i Performancës

- Qeveria prezantoi Grantin e Performancës si një mekanizëm që synon të mbështesë bashkitë që performojnë mirë dhe të nxisë përmirësime në ofrimin e shërbimeve publike.
- Në momentin që kaloi në Kuvend, ende jo publike kriteret e vlerësimit, mënyrat e matjes dhe burimet e fondeve.

- Publikimi i kritereve dhe mekanizmit të shpërndarjes para buxhetit.
- Pilotimi i skemës, i shoqëruar me konsultime dhe publikim të rezultateve për të garantuar besim dhe drejtësi.

Shtesat nga Parlamenti

Shtesa nga Kuvendi në Transfertën e Pakushtëzuar (të dhënat në milionë lekë)

Viti	Shtesa nga Kuvendi (në milionë lekë)	Bashkitë përfituese
2016	0	N/A
2017	135	Delvinë, Finiq, Gramsh, Kavajë, Kuçovë, Patos, Peqin, Poliçan, Përrenjas, Rrogozhinë, Skrapar
2018	70	Gramsh, Finiq, Patos, Lushnje, Divjakë, Përmet, Kavajë
2019	105	Divjakë, Elbasan, Gramsh, Librazhd, Lushnje, Patos, Rrogozhinë
2020	200	Delvinë, Elbasan, Finiq, Gramsh, Kavajë, Librazhd, Malësi e Madhe, Peqin, Pogradec, Përrenjas, Rrogozhinë
2021	250	Bulqizë, Cërrik, Dropull, Durrës, Elbasan, Finiq, Gramsh, Himarë, Këlcyrë, Konispol, Krujë, Librazhd, Malësi e Madhe, Patos, Peqin, Pogradec, Përrenjas, Rrogozhinë, Sarandë, Shijak
2022	N/A	Buxheti nuk është publikuar
2023	0	0
2024	0	0

Burimi: Arkiva, Ministria e Financave, KLSH dhe Aksesi në Drejtësi

- Këto fonde kanë ndryshuar nga 135 milionë lekë në vitin 2017 deri në një maksimum prej 250 milionë lekësh në vitin 2021.
- Bashkitë përfituese ndryshojnë çdo vit, por disa prej tyre, si Gramshi, Finiqi dhe Patosi, janë bashki përfituese të rregullta.
- Baza mbi të cilën është bërë shpërndarja e këtyre fondeve ka nevojë për qartësim; informacion mbi kriteret që janë përdorur për përzgjedhjen e bashkive përfituese.
- A janë këto fonde të lidhura me performancën e bashkive, nevojat e tyre financiare apo faktorë të tjerë administrativë dhe politikë?

Roli mbikëqyrës

- Funksioni mbikëqyrës i Parlamentit kufizohet nga parimi i autonomisë vendore, i garantuar nga Karta Evropiane e Autonomisë Vendore.
- Parlamenti i Shqipërisë zgjedh të ushtrojë këtë funksion nëpërmjet qeverisë qendrore, dhe jo me focus primar NJVV.
- Në dy rastet kryesore ku Parlamenti ka ftuar/thirrur përfaqësues të lartë të pushtetit vendor (Kryetar bashkie dhe nënkryetar) kanë qenë Komisionin e Posaçëm Parlamentar për Reformën Administrativo-Territoriale dhe Komisionin Hetimor për Inceneratorët.

➢ Mbikëqyrja efektive parlamentare është ndër rekomandimet kryesore të BE-së, theksuar në raport progresin më të fundit 2024 për Shqipërinë.

Ligji nr. 68/2017 “Për Financat e vetëqeverisjes vendore”

Ligji nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore"

Karta e Autonomisë Vendore

- Bashkitë kanë autonomi në vendosjen e tarifave, nëpërmjet Këshillit Bashkiak,
- Autonomi diskrecionare në vendosjen e taksave
- Parlamenti garantues i autonomisë së kufizuar në fushën fiskale.
- Në vitin 2016 vendosi taksën e përkohshme për infrastrukturën arsimore është për t’u analizuar (4.8 miliardë lekë).
- Roli i Parlamentit kuptohet si mundësi për të siguruar jo vetëm autonominë, por edhe llogaridhënien e pushtetit vendor

Konkluzione dhe rekomandime

Konkluzione

Parlamenti ndikon drejtpërdrejt në autonominë, funksionimin dhe burimet financiare të bashkive

Roli mbikëqyrës është më pak i dukshëm për shkak të ndërveprimit më të madh me qeverinë qendrore, dhe autonomisë vendore

Ndryshimet e vazhdueshme në ligjet e taksave dhe tarifave vendore kanë krijuar luhatje në të ardhurat (40 here).
Të ardhurat e munguara nga ndryshimet fiskale të miratuara nga Parlamenti vlerësohen në vlerën 96 miliardë lekë.

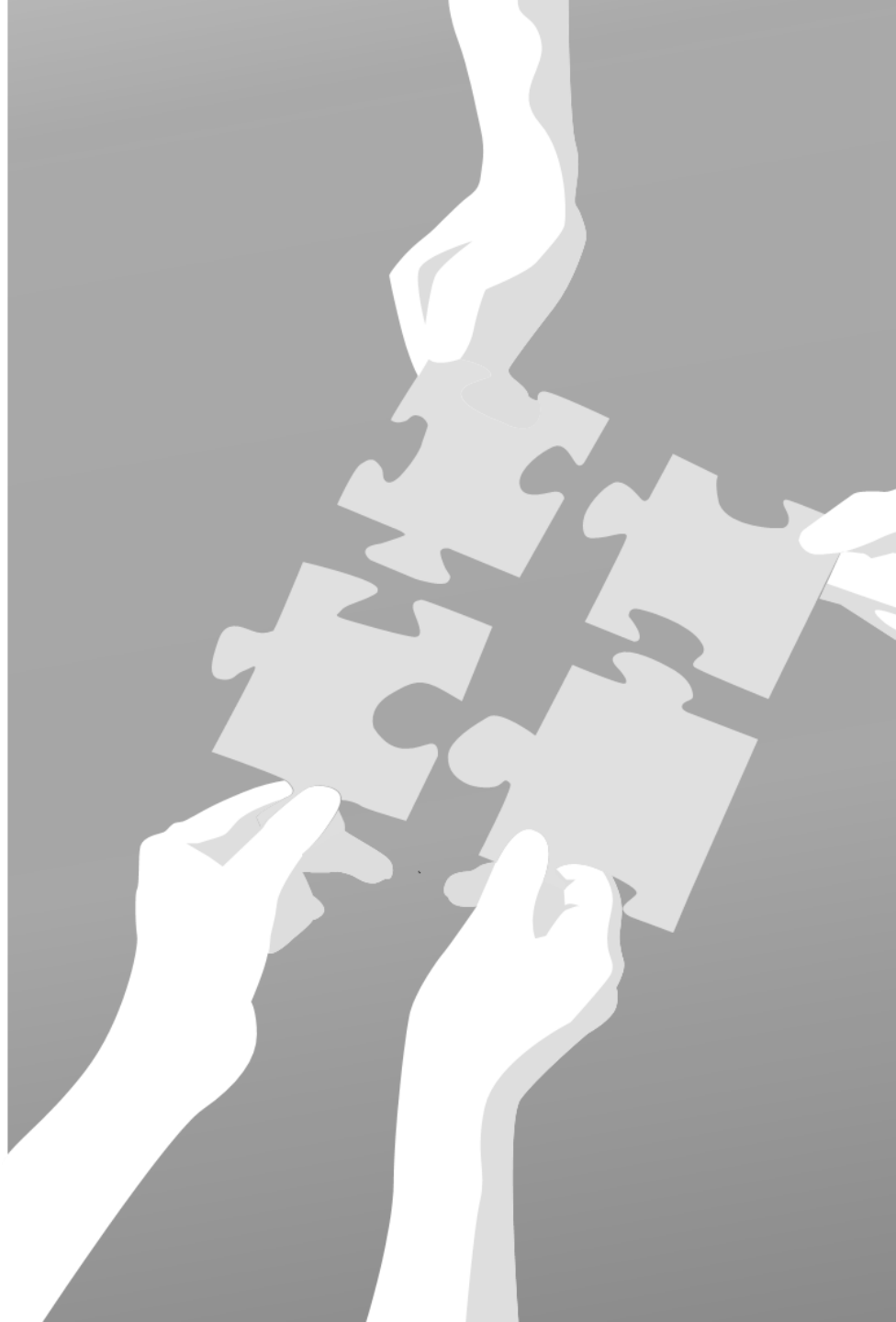
Konsultimi me NJVV lidhur me aspektet fiskale kërkon vëmendje të shtuar për fazën ex-ante. Përfaqësimi dhe konsultimi me bashkitë është kryer në mënyrë të përgjithshme.

Konkluzione

Shtesat nga Kuvendi për bashkitë në disa vite kanë patur rritje, por shpërndarja e tyre është bërë në bazë të kritereve jo te qarta.

Veçanërisht, konsultimi me bashkitë para procesit të konsultimit në parliament jo gjithmone një konsultim i cilësuar nga ligji organik nr.139/2015.

Autonomia fiskale reale vetëm në rastin e tarifave vendore që miratohen nga këshilli bashkiak.
Në rastin e taksave vendore, ajo është një autonomi me discrecion dhe me disa raste jo e konsultuar me bashkitë



Rekomandime

1. Përfshirja efektive dhe me bazë të gjerë e përfaqësuesve të qeverisjes vendore në procesin e hartimit të ligjeve (kryetarëve të bashkive, shoqatave, palëve të interesuara, shoqërisë civile). - *Përmirësimi i gjithë procesit legjislativ*.
2. Fokus i veçantë nga ana e Parlamentit në monitorimin dhe analizimin e ndikimit të ndryshimeve të shpeshta fiskale në buxhetet vendore. Efektet e ndryshimeve ligjore për taksat dhe tarifat vendore, duke përfshirë ndikimin në të ardhurat dhe autonominë fiskale të bashkive.
3. Mekanizma për kompensim të drejtë për bashkitë në rastin e ndërhyrjeve në taksim.
4. Monitorimi i transparencës nga Nënkomisioni për Qeverisjen Vendore mbi shpërndarjen e transfertave ndërqeveritare mund të marrë një rol më të lartë në Parlament.

Rekomandime

5. Parlamenti mund të angazhohet një analizë gjithëpërfshirëse për formulën e transfertës së pakushtëzuar, lidhur me kriteret të cilat duhet të jenë të qarta, transparente dhe të përshtatura me nevojat dhe kapacitetet reale të bashkive.
6. Fuqizimi i rolit të Nënkomisionit për Qeverisjen Vendore, duke i dhënë një rol më të madh në propozimin e analizave të thelluara dhe nismave për përmirësimin e qeverisjes vendore dhe financave të saj.
7. Parlamenti, për aspektet fiskale (buxheti vjetor, formula e transfertës së pakushtëzuar, granti i performancës) të sigurohet për konsultim ex-ante me bashkitë (secilën prej tyre) për të garantuar një proces të drejtë dhe transparent në hartimin e politikave fiskale vendore.
8. Konsultimi të përfshijë të gjitha grupet e bashkive, përfshirë ato që përfaqësojnë interesa të ndryshme lokale.
9. Fuqizimi i Këshillit Konsultativ për ruajtjen dhe forcimin e autonomisë fiskale të bashkive.

Faleminderit!