



Kingdom of the Netherlands

REFORMA ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE 2026

KONTEKSTI POLITIK, VLERËSIMI I PËRVOJËS DHE DREJTIMET PËR NDËRHYRJE

POSITION PAPER

Ky dokument i Institutit të Studimeve Politike (ISP) u realizua në kuadër të projektit “Përmirësimi i Debatit mbi Politikat dhe Llogaridhënien në përmbushje të kriterëve të Grupit të Parë të Kapitujve Negociues nëpërmjet krijimit të Platformës së Negociatave të BE-së Cluster One-Shqipëri (Cluster One 2.0), zbatuar nga Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qeverisjes (CSDG), Instituti i Studimeve Politike (ISP) dhe Komiteti Shqiptar i Helsinkit (KSHH), me mbështetjen financiare të Ambasadës së Mbretërisë së Vendeve të Ulta në Tiranë.

Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument politikash janë ato të Institutit për Studime Politike (ISP) dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorëve dhe/ose organizatave zbatuese.

© Të gjitha të drejtat i rezervohen autorit. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe referencën e tij.

Autori

INSTITUTI I STUDIMEVE POLITIKE

Instituti i Studimeve Politike

www.isp.com.al

Email: contactaips@isp.com.al

Rezidenca "Garden Side", Rr. "Faik Konica", Kati +1, Ap. 3, Tiranë

Përmbajtja

PJESA I: KONTEKSTI POLITIK DHE MËSIMET NGA REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE 2014 ...	4
I. VLERËSIM I PËRGJITHSHËM I REFORMËS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE.....	4
II. KONTEKSTI POLITIK MBI REFORMËN	5
II.I Reforma si proces gjithëpërfshirës politik dhe institucional.....	6
II.II Prognoza politike dhe pritshmëritë ndaj reformës.....	6
II.III Konsensusi për reformën përballë mospërputhjeve mbi prioritetet	7
II.IV Niveli dhe shtrirja e reformës: çështje mbivendosjeje institucionale	8
II.V Parimi i mbrojtjes së pakicave në reformën territoriale	9
III. MËSIMET NGA PËRVOJAT DHE NEVOJA PËR REFORMË ME QYTETARËT	9
IV. REKOMANDIME MBI FAZAT E KONSULTIMIT PUBLIK	14
PJESA II: ANALIZË: DEMOKRACIA VENDORE, EFICIENCA DHE OPSIONET PËR TË ARDHMEN	15
V. HYRJE NË DIMENSIONIN TEKNIK TË REFORMËS	15
V.I Argumente në favor të konsolidimit (bashkimit).....	16
V.II Argumentet kundër konsolidimit (bashkimit)	17
VI. PSE RIKTHEHET SOT REFORMA TERRITORIALE?	18
VI.I Thelbi i reformës dhe arsyet reale për ndërhyrje.....	19
VI.II Demokracia vendore dhe efienca: një përplasje strukturore	19
VII. BILANCI I REFORMËS ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE 2014: SUKSESE DHE KUFIZIME	22
VII.I Kapacitetet për mirëqeverisje lokale në Shqipëri.....	23
VII.II Çfarë quhet realisht reformë administrative-territoriale	23
VII.III Çfarë duhet ndryshuar? Lëvizje nga harta te funksioni	23
VIII. TË ARDHURAT VENDORE	24
VIII.I Rritja e të ardhurave të veta vendore (2010–2022/2023)	24
VIII.II Roli i të ardhurave të veta kundrejt burimeve të tjera financiare	24
VIII.III Ndryshimi në strukturën e të ardhurave të veta	25
IX. PRITSHMËRITË PËR TË ARDHMEN	25

PJESA I: KONTEKSTI POLITIK DHE MËSIMET NGA REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE 2014

I. VLERËSIM I PËRGJITHSHËM I REFORMËS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE

Shqipëria ndodhet në proces negociatash për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Progresi nuk vlerësohet vetëm nga aktet ligjore dhe politike të miratuara, por edhe nga një sërë standardesh në jetësimin e shtetit të së drejtës dhe demokracisë funksionale. Prej dy mandatesh kemi Ministër Shteti për Qeverisjen Vendore, një tregues se mazhoranca aktuale e ka prioritet qeverisjen vendore dhe ministria mund të ketë një rol aktiv në koordinimin e proceseve që lidhen me të gjithë elementët e reformës, veçanërisht gjatë fazës së zbatimit. Fakti që dy ish-kryetarë bashkie tani shërbejnë si ministra mund të jetë gjithashtu mbështetës për këtë pritshmëri.

Instituti i Studimeve Politike (ISP) është angazhuar për të trajtuar tematika prioritare lidhur me procesin integruar, në kuadër të projektit *“Përmirësimi i Debatit mbi Politikën dhe Llogaridhënien në përmbushje të kriterëve të Grupit të Parë të Kapitujve Negociues nëpërmjet krijimit të Platformës së Negociatave të BE-së Cluster One-Shqipëri (Cluster One 2.0)”*, mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulta në Tiranë. Produktet e hartuara (*Position Paper*) për nxitjen e diskutimit në tryeza me aktorë politikë dhe ekspertë ofrojnë disa vlerësime të ekspertëve të ISP në kontekstin politik, institucional dhe teknik lidhur me problematikat, pritshmëritë dhe sfidat për të jetësuar një reformë territoriale funksionale, gjithëpërfshirëse, efektive dhe të qëndrueshme.

- I. **Raporti i BE-së mbi Shqipërinë (2025)** adreson disa gjetje e rekomandime lidhur me qeverisjen vendore, decentralizimin dhe impaktin e reformës në këtë sektor. Shqipëria ka hapur kapitujt e negociatave për anëtarësim në BE dhe roli i qeverisjes vendore i ndërlidhur me organizimin territorial dhe shërbimet publike ndaj qytetarëve janë elemente me rëndësi në vlerësimin e nivelit të demokracisë funksionale dhe shtetit të së drejtës.
- II. **Raporti i fundit i BE-së mbi Shqipërinë (2025)**¹ theksonte midis të tjerash se transparenca dhe hapja e procesit vendimmarrës nga ana e qeverisë duhet të përmirësohen; bashkërendimi institucional mbetet problematik dhe kufizon ofrimin e shërbimeve publike cilësore; nevojitet angazhim për të thjeshtuar kornizën ligjore për funksionet e njëjse të qeverisjes vendore, për të adresuar nivelin e ulët të digjitalizimit dhe për të zhvilluar bashkëpunimin ndërbashkiak.

¹ Albania Report 2025. The Directorate-General for Enlargement and the Eastern Neighbourhood (DG ENEST), EU, 4 November 2025. See more at: https://enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2025_en#details

- a. Duke konstatuar progres të kufizuar në jetësimin e **Strategjisë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2023–2030**, sugjerohen politika afatgjata lidhur me autonominë financiare dhe disiplinën e qeverisjes vendore, si dhe për rritjen e të ardhurave të veta të pushtetit vendor. Raporti ishte kritik me valën e dorëheqjeve dhe shkarkimeve gjatë vitit 2025 pas kërkesës së qeverisë qendrore, duke ngritur shqetësime lidhur me përgjegjësitë ndaj parimeve të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore.
 - b. Raporti i BE-së është vjetor dhe **bazohet në zhvillime afatshkurtra**. Vlerësimi i gjendjes aktuale në qeverisjen vendore dhe organizimin territorial duhet parë si një proces 10-12 vjeçar, me arritjet dhe problematikat e krijuara. Bilanci nuk është bardh e zi dhe çdo vlerësim i kundërt vetëm sa e dobëson debatin profesional dhe nevojën jetike për zgjidhje strategjike dhe afatgjatë të reformës. Në këtë kontekst, dhe në raport me BE-në reforma ka edhe një impakt direkt në procesin e avancimit të integritimit.
- III. **Një raport vlerësues i vitit 2024 i Bashkimit Evropian** mbi qeverisjen lokale vlerëson se rajonet dhe bashkitë janë përgjegjëse për zbatimin e rreth 70% të *acquis communautaire*, për rreth gjysmën e investimeve publike dhe për një të tretën e shpenzimeve publike. BE sugjeron që në procesin e zgjerimit qeverisja vendore ka rol thelbësor dhe duhet të jetë pjesë e të gjithë procesit². BE-ja i jep vëmendje nevojës për vlerësim të dimensionit territorial të vendeve candidate, si dhe thekson se mbetet jetike ruajtja e standardeve të shtetit të së drejtës, demokracisë dhe të drejtave të njeriut, ku bëjnë pjesë edhe komunitetet e pakicave.
- a. Një nga tezat e parashtruara në BE është edhe ajo që brenda vetë vendeve candidate të ketë mekanizma mbështetës për rajone dhe bashki të veçanta që **përformojnë më mirë se qeveria kombëtare**. Në qasjen e BE-së për zgjerimin i jepet rëndësi menaxhimit dhe zbatimit efektiv të projekteve të kohezionit, reformës në administratën publike, si dhe investimeve në infrastrukturë të qëndrueshme (energji, digjitalizim dhe transport dhe lëvizshmëri).

II. KONTEKSTI POLITIK MBI REFORMËN

Kuvendi i RSH-së me **vendimin 75/2025** ka ngritur Komisionin e Posaçëm për Reformën Administrativo-Territoriale (KRAT) me objekt paraqitjen e një dokumenti analitik me rekomandime dhe propozime ligjore mbi organizimin e ri territorial, sistemin e financave vendore, aksesin e shërbimeve publike, etj., në kohezion me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Mandati aktual i Komisionit vijon deri në korrik 2026.

²2024 EU Annual Report: A Closer, Stronger, Cohesive and Ambitious European Union; State of Regions and Cities. See more at: <https://cepli.eu/ep-content/uploads/Report-state-regions-and-cities-EN.pdf#page=49.08>

Reforma e fundit territoriale u bë funksionale në vitin 2015. Reforma e vitit 2014 u miratua vetëm nga një palë politike. Opozita kryesore e bojkotoi procesin, duke pamundësuar shprehjen e konsideratave të saj lidhur me draftet, konsultimet dhe produktin final. Produkti i saj final pasqyroj edhe kompromise politike të minutës së fundit me disa parti të vogla politike dhe grupe lobuese, të cilat iu bashkuan shumicës parlamentare.

II.I Reforma si proces gjithëpërfshirës politik dhe institucional

Konsensusi politik nuk e bën një ligj dhe reformë të suksesshme, por e ndihmon atë të ketë legjitimitet më të madh, pjesëmarrje më të madhe, besim publik më të madh dhe qëndrueshmëri më afatgjatë.

- a. **Mungesa e konsensusit në vitin 2014 ishte një pikë e dobët e reformës**, por kur opozita bojkotoi zgjedhjet lokale të vitit 2019- zgjedhjet e dyta në kuadër të reformës territoriale 2014, u krijua një hendek i madh në konceptin e përfaqësimit, demokracisë vendore dhe në pritshmëritë ndaj reformës. Fakti që një parti politike mori nën kontroll shumicën absolute në qeverisjen qendrore dhe atë vendore, riktheu në memorien tonë praktikën e vitit 1996, me dallimin se zgjedhjet lokale të tetorit 1996 nuk u bojkotuan, duke krijuar një përfaqësim proporcional të opozitës politike.
- b. **Në vitin 2022 parlamenti** pranoi kërkesën e opozitës për ngritjen e një komisioni të ri për reformën administrativo-territoriale, komision i cili nuk mund të kishte rezultat për shkak se pozicioni politik i mazhorancës ishte i qartë që në fillim të procesit, votë politike kundër ndryshimeve. Nga ana tjetër, edhe opozita u investua më shumë në adresimin e nevojave politike të saj për zgjerim të ndikimit në qeverisjen vendore, sesa për një reformë që do të përmirësonte indikatorët e reformës së vitit 2014. Për rrjedhojë, debati u përqendrua më **shumë në garën politike për vlerësimin e reformës së parë dhe për numrin e ri të bashkive**, sesa te tematika thelbësore, që kanë të bëjnë me konceptin e qeverisjes vendore dhe vendin e saj në kontekstin e përgjithshëm të sistemit politik, demokracisë përfaqësuese, shërbimeve ndaj qytetarëve dhe standardeve të mirëqeverisjes.

II.II Prognoza politike dhe pritshmëritë ndaj reformës

A do të arrijë komisioni aktual që brenda kohës në dispozicion (5-6 muaj) të kryejë të gjitha proceset e një reforme të plotë, transparente dhe gjithëpërfshirëse? A do të kemi konsensus politik për reformën e re administrativo-territoriale?

- a. Mazhoranca ka aktualisht 86 mandate (83 PS dhe 3 PSD), pra votat e nevojshme për miratimin e legjislacionit për reformën administrativo-territoriale. Në zgjedhjet vendore të vitit 2023 PS fitoi 43% të votave, tregues se ndonëse **opozita nuk ka vota kushtëzuese** zë peshë gjithashtu të rëndësishme edhe në qeverisjen vendore në Shqipëri.

- b. Bazuar në retorikën e tanishme politike shanset për konsensus janë të brishta, por Instituti i Studimeve Politike (ISP) ka bindjen se një nga mësimet thelbësore të vitit 2014 është **miratimi me konsensus sa më të gjerë politik dhe shoqëror** i reformave të tilla transformuese për politikën dhe shoqërinë. Edhe në konceptin e legjitimitetit të politikës, reformat nuk bëhen për afate kohore të një legjislature, por për minimalisht 15-20 vjet, ndaj vendimmarrja duhet të ketë në konsideratë Shqipërinë e pas dy dekadave, jo raportet politike të sotme.
- c. ISP mbështet tezën se një reformë funksionale dhe afatgjatë **kërkon një proces të gjatë dhe të gjithanshëm konsultimi**, analize, debati dhe vendimmarrjeje. Zakonisht reforma të tilla kërkojnë më shumë se 2-3 vite. Reforma nuk është vetëm gjeografike dhe mekanike e numrit të njësive, por është paketë ligjesh, aktesh nënligjore, buxhetim dhe koherencë mbi prioritetet infrastrukturore, përshtatje strategjish dhe plan veprimi mbi të gjitha funksionet dhe përgjegjësitë e qeverisjes vendore në dy dekadat e ardhshme në Shqipëri. Praktikë e mira të vendeve të BE-së e mbështesin këtë qëndrim.
- d. Në kontekstin aktual shqiptar realizimi i një reforme në një afat kohor të arsyeshëm do ta shtynte jetësimin e saj për vitin 2031, gjë që duket se nuk ka as mbështetje politike, dhe as publike. Megjithatë teza **“të bëjmë ndryshime në funksion të zgjedhjeve lokale 2027”** është e paplotë dhe e pamjaftueshme. Nuk ka asnjë siguri se ndryshimet afatshkurtra do të sjellin përmirësim në qeverisjen vendore. Tradita jonë vendimmarrëse, - është e tillë që nëse kemi një problem, e zgjidhim menjëherë duke bërë një ligj të ri, - dhe kjo duket se do të jetë dominues edhe në këtë rast.

Një zgjidhje emergjente? Për ta kompensuar kohën minimale në dispozicion me nevojat e mëdha për reformë reale dhe funksionale, përveç vullnetit politik, komisioni i reformës do të duhet të punojë paralelisht me disa nënkomisione dhe me grupe pune për të gjitha çështjet, ligjet dhe aktet nënligjore që preken nga reforma administrativo-territoriale. Qeveria gjithashtu duhet të ofrojë të gjithë draftimin e ndikimeve ekzekutive dhe buxhetore në mbështetje të propozimeve të komisionit të reformës.

II.III Konsensusi për reformën përballë mospërputhjeve mbi prioritetet

Të gjithë liderët politikë kryesorë, përfshirë kryeministri dhe kryetari i PD-së, drejtuesit e grupeve parlamentare dhe drejtuesit e njësive kryesore bashkiake, si dhe të shoqatave të bashkive, ekspertët dhe partnerët ndërkombëtarë, grupet monitoruese dhe raportet e ndryshme vlerësuese kanë konsensus të përbashkët nevojën për një reformë të re integrale në organizimin territorial dhe vendor. Ky është një zhvillim pozitiv, por konsensusi mbi nevojat nuk përputhet gjithnjë me konsensusin mbi prioritetet.

- a. Reforma pritet të ndodhë në kontekstin e zgjedhjeve të ardhshme lokale, pra çdo vendimarrje për të ka edhe një impakt e interes elektoral. Paralelisht vijon punën edhe Komisioni i Posaçëm mbi reformën zgjedhore me të njëjtën formulë përfaqësimi dhe vendimarrje, me të njëjtin mandat kohor dhe me të njëjtën pritshmëri në rezultate.
- b. Shqipëria mund të humbë shansin të zbatojë këshillën klasike të Komisionit të Venecias, sipas të cilës, **reformat që ndërlidhen me zgjedhjet nuk duhen bërë vitin e fundit elektoral** dhe jo në kontekstin e zgjedhjeve të radhës, gjithsesi ky nuk është rasti i parë dhe nuk ka garanci se mund të jetë edhe rasti i fundit. Duke dashur të besojmë se liderët politikë nuk janë gjithnjë të fokusuar vetëm te zgjedhjet, por edhe te zgjidhjet, dhe reforma të tilla janë zgjidhje afatgjata për qytetarët dhe vendin.
- c. **Risku/sfida kryesore e kësaj reforme do të jetë jo puna e komisionit, por klima politike dhe parlamentare rreth tij.** Tensionet politike dhe zhvillimet paralele kanë pasur dhe kanë impakt negativ te nisma të tilla, sidomos kur palët rivale politike do të duhet të ecin paralelisht në konflikt (ditor) dhe dialog (reforma). Një sugjerim mbështetës do të ishte: inkurajimi i drejtuesve të komisionit për ta “*depolitizuar*” retorikën lidhur me aktivitetin e tij, si dhe një kujdestari moderatore e Kuvendit për ta mbështetur konsensusin e reformës pavarësisht zhvillimeve ditore parlamentare.

II.IV Niveli dhe shtrirja e reformës: çështje mbivendosjeje institucionale

Elementi i fundit me ndikim politik ka të bëjë me thellësinë e reformës dhe nivelin e shtrirjes së gjithanshme.

- a. Aktualisht parlamenti ka krijuar një komision të ri për reformën dhe ka një konsensus të gjerë për rishikimin e saj, 12 vjet pas miratimit të fundit. Komisioni ka një mandat 9 mujor, me pritshmëri që brenda sesionit aktual parlamentar (korrik 2026) të arrijë të ketë propozime konkrete, të cilat të kalojnë në parlament gjatë fundit të sesionit ose gjatë sesionit të vjeshtës. Zgjedhjet e ardhshme lokale do të jenë në prill- majit 2027, pra rreth 15-16 muaj nga ky ngritja e komisionit të reformës në tetor 2025.
- b. **Disa nga pyetjet hipotetike janë,**
 - nëse ajo do të rishikojë ekzistencën e organizimit aktual apo do të reduktojë disa institucione të konsideruara përgjithësisht burokratike (institucioni i Qarkut);
 - nëse do ta forcojë këtë institucion në kontekstin e idesë së koordinimit strategjik të territorit;
 - nëse do aplikohet organizimi në rajone dhe nëse pushteti vendor do të ketë më shumë përfitim nga resurset që ofron në ekonominë kombëtare;
 - nëse do të kufizohet ose zgjerohet demokracia vendore;

- nëse reforma do të zgjidh problematikat lidhur me mandatet e drejtimit në qeverisjen lokale (rasti Tiranë 2025-2026, rasti Himarë 2023 apo rasti Shkodër 2019-2022);
 - nëse koncepti i zgjedhjeve të pjesshme lokale do të zëvendësohet nga parimi i efektivitetit dhe kursimit duke plotësuar mandatet vakante pa zgjedhje, por përmes votimit nga këshilli bashkiak,
 - apo nëse koncepti i qeverisjes vendore do të respektojë parimin që kandidatët dhe drejtuesit të jenë banorë me lidhje të qëndrueshme me komunitetin ku kandidojnë/drejtojnë.
- c. Në këtë kontekst element tjetër që merr rëndësi është edhe **nevoja e parandalimit të nismave të mbivendosura** ndërkohë që diskutohet reforma, siç janë rastet e marrjes së kompetencave nga pushtete të tjera, prirjet centralizuese, apo nisma si ai i prefektit detar, etj., që impaktojnë kornizën e organizimit dhe funksionimit të qeverisjes së ardhshme vendore pas reformës 2026-2027.
- d. Me rëndësi është dhe marrja në konsideratë e **nismës kushtetuese për reformimin e sistemit përfaqësues në parlament** (ulja e numrit të deputetëve) dhe formula e përfaqësimit parlamentar bazuar në ndarjen territoriale (parimi aktual kushtetues).

II.V Parimi i mbrojtjes së pakicave në reformën territoriale

Shqipëria ka detyrime të pranuara ndërkombëtare dhe konsensus të gjerë politik për nevojën që komunitetet më të njohura të minoritetit/pakicave kombëtare të ruajnë të drejtën e përfaqësimit në njësi specifike të qeverisjes vendore. Ato mund të krijohen si raste përjashtimore nga standardet dhe kriteret statistikore që vlejné për organizimin dhe ndarjen e bashkive të tjera.

III. MËSIMET NGA PËRVOJAT DHE NEVOJA PËR REFORMË ME QYTETARËT

Reforma e vitit 2014, e tentuar për ndryshim në vitin 2022 dhe tashmë në rend dite (2026) ka lejuar vetëm 10-12 vjet përvojë dhe tri zgjedhje parlamentare vendore (2015, 2019, 2023, nga të cilat vetëm dy ishin zgjedhje konkurruese). Në aspektin statistikor koha është shumë e shkurtër për një ndërhyrje drastike në numrin e njësive dhe organizimin territorial, si dhe në kompetencat e qeverisjes vendore. Megjithatë, nëse reforma rezulton më e qëndrueshme dhe më e suksesshme statistikisht nuk kanë rëndësi primare, por thelbi i vetë reformës, mirëqeverisja.

- I. **Shqipëria nuk bën pjesë në listën e vendeve ku reforma të tilla marrin jetë nga poshtë – lart, por e kundërta**, ku Kuvendi (parlamenti qendror) vendos për bashkitë/këshillat bashkiakë (parlamenti vendor). Pushteti ekzekutiv është iniciues, asistues dhe përfitues, ndërkohë që vetë institucionet e qeverisjes vendore janë sa të interesuara, aq edhe në

konflikt interesi. Një reformë e thellë territoriale në prag të fushatës së zgjedhjeve vendore do të thotë riformatim i projekteve për zgjedhje/rizgjedhje, dhe për një strategji elektorale që ndërlidh investimet publike në dispozicion, përparësinë që jep posti aktual, si dhe aftësinë për të krijuar një territor më të përshtatshëm për ambiciet e tyre politike apo vizionin e tyre (edhe pozitiv) për komunitetin ku drejtojnë/jetojnë.

- II. Reforma e vitit 2014 u bë objekt i **një vlerësimi në kuadër të Këshillit të Europës (2017)**. Raporti identifikoi si pozitive mbështetjen e fortë që iu dha reformës nga komuniteti ndërkombëtar i donatorëve në të gjitha fazat e përgatitjes, konsultimit publik dhe zbatimit. Nga ana tjetër ai theksoi kritikën e ekspertëve se vendimi për uljen drastike të numrit të njësive vendore ishte radikal, si dhe shqetësimin nëse një ndryshim kaq i thellë mund të krijonte probleme sociale, veçanërisht në fshatrat e largëta të zonave malore me dendësi të ulët popullore, të cilat mund të kenë infrastrukturë shumë të dobët transporti dhe vështirësi në aksesin drejt bashkive të reja.
- III. Një nga kritikën e raportit, e cila vlen të theksohet në kontekstin e debatit aktual, është ajo se gjatë përgatitjes së reformës **pati akses mjaft të kufizuar në të dhëna profesionale të performancës**, të nevojshme për të kuptuar më mirë pritshmëritë, kapacitetet dhe ndikimet e mundshme të opsioneve të ndryshme të ndarjes territoriale.
 - a. **Dobësia e statistikave dhe studimeve të thelluara** shihen si tregues tipikë për vende si Shqipëria me shërbime statistikore më pak të zhvilluara ose pa traditë në aftësi analitike³. Autorët nënvizuan se në mungesë të tyre u përdorën analiza dhe raporte të përgatitura nga qeveria përmes metodologjive të thjeshtuara, gjë që çoi në përfundime më pak të sigurt. Raporti merr shembull gjykimin se shumica e njësive të vogla vendore kishin kapacitet shumë të ulët për të gjeneruar të ardhura dhe për të ofruar shërbime. Duke u bazuar në të ardhurat minimale nga tarifat e mbledhjes së mbetjeve raporti çoi në përfundimin se ky shërbim nuk ofrohej në këto njësi.
 - b. Raporti vlerëson gjithashtu se **mungoi informacioni cilësor dhe analiza shteruese** për të përcaktuar se në ç'masë kjo paaftësi për të ofruar shërbime lidhej me madhësinë e vogël dhe në ç'masë me rrethana të tjera, si: pozicioni periferik, infrastruktura e dobët e transportit, dendësia e ulët e popullsisë ose niveli i mirëqenies së komuniteteve vendore. Këto përgjigje do të kishin ndikim shumë më të madh në parashikimin se deri në ç'masë reforma territoriale mund të kontribuonte në përmirësimin e situatës.
 - c. Raporti vlerëson gjithashtu se procesi analitik dhe diskursi i reformës u përqendruan kryesisht **te performanca ekonomike dhe administrative** e njësive të

³ Council of Europe (2017). *Territorial reforms in Europe: Does size matter?*. Paweł Swianiewicz, Adam Gendźwiłł, (University of Warsaw) and Alfonso Zardifor (CELG): *Case study – territorial reform in Albania (2014/2015)*, pp. 94.99. See more: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>

qeverisjes vendore, duke mos marrë në konsideratë kritikën mbi ndikimin e mundshëm në demokracinë vendore. Të dhëna të pritshme, si p.sh., rënia e interesit për pjesëmarrje në zgjedhje ose përfaqësimi disproporcional i komuniteteve lokale në këshillat bashkiakë të bashkive të mëdha, nuk ishin pjesë aktive e diskursit dhe trajtimit.

- d. Një nga mësimet e tjera nga reforma e vitit 2014 ishte fakti se një pjesë e rëndësishme e diskutimit **u përqendrua te kriteret për përcaktimin e kufijve** të njësive të reja, duke i dhënë prioritet konceptit të zonës funksionale rreth qendrave të bashkive dhe jo masave/elementëve të tjerë me ndikim, si madhësia minimale e popullsisë, distanca maksimale nga qendra etj.

Bilanci i vitit 2014? Asnjëherë nuk është bardh e zi. Reforma ka pasur arritje dhe problematika, dhe nuk është një proces që duhet gjykuar në ekstreme. Për shembull reforma forcoi bashkitë e mëdha që janë kontribuueset kryesore në ekonominë shqiptare, ndali parcelizimin ekstrem të territorit, solli projekte të mëdha ekonomike e strategjike, etj. Nisma përfshirëse, si zgjerimi i akteve kombëtare të infrastrukturës, projektet me interes ndërkombëtar nga Sazani në Durrës, paketa e maleve, harta e re gjyqësore, digjitalizimi në shërbime, etj., janë procese që ndërlidhen me të. Po ashtu, shumica e argumenteve të përdorura nga mazhoranca (2014) dhe opozita (2022) në thelb janë ende të vlefshme për t'u trajtuar edhe në vitin 2026. Lëvizjet migratore ndryshuan edhe numrin e deputetëve në qarqe, d.m.th., janë realitet që duhet marrë në konsideratë.

Reflektimi nga mësimet. Duke reflektuar nga praktika e vitit 2014, komponent i rëndësishëm mbetet aftësia për analiza profesionale, shumëdimensionale dhe përfshirëse e të gjithë komponentëve të qeverisjes aktuale lokale, problematikave, pritshmërive, vështirësive, sfidave dhe parashikimeve në kontekstin e kurbës së zhvillimit që do të ketë dhe duhet të ketë Shqipëria në 1-3 dekadat e ardhshme. Në fakt, raportet analitike do të duhej të ishin përgatitur dhe bërë publike në fazën e tanishme të punës së Komisionit të Posaçëm, për t'i dhënë mundësinë zhvendosjes së aktivitetit nga mbledhjet e mbyllura në sallë në fillimin e fazës së parë të konsultimit publik.

- I. Një prej standardeve thelbësore për një reformë të tillë efektive dhe të qëndrueshme është respektimi i parimit: **reformë për qytetarët, me qytetarët**. Thelbi i qeverisjes vendore është shërbimi ndaj qytetarëve dhe përfaqësimi i tyre në vendimmarrje, dhe çdo ndryshim administrativ e politik duhet ta respektojë atë. Nëse i referohemi përvojës së vitit 2014 mund të thuhet se Kuvendi i RSH-së nuk e respektoi sa duhet këtë parim. Konkretisht, reforma e vitit 2014 nisi në nëntor-dhjetor 2013, në janar 2014 u krijua komisioni parlamentar, në mars-prill u bënë konsultime publike, në maj u publikua harta e re territoriale, në maj dhe qershor vijuan konsultimet mbi propozimin dhe në korrik u miratua ndarja e re territoriale. Ligji hyri në fuqi në shtator 2014 dhe 9 muaj më vonë u bënë zgjedhjet lokale. Në total procesi zgjati 12 muaj me rreth 3-4 muaj konsultime

publike. **A jemi në të njëjtën situatë?** A mund të shpresojmë se praktika të njëjta mund të japin rezultate të ndryshme?

- II. Procesi i vitit 2022 gjithashtu **pati limite të shkurtra kohore për seanca dëgjimore, konsultime apo vizita studimore në Kroaci**, etj. Duke vlerësuar se qeverisja e mirë vendore është e domosdoshme për të siguruar shërbime publike me cilësi të lartë, në mënyrë transparente dhe të qëndrueshme, një manual i SIGMA (2025) për vendet e Ballkanit Perëndimor liston kategoritë e treguesve cilësorë dhe sasiorë që mund të përdoren për të vlerësuar performancën dhe praktikën e njësive të qeverisjes vendore. Sipas manualit një analizë e pavarur, e mbështetur në të dhëna, si bazë për vendimmarrjen politike, kërkon minimalisht 6-12 muaj⁴.
- III. **Reforma e vitit 2026 pritet të mbetet gjithashtu nën presionin e afateve kohore**, por qasja e konsultimit dhe e debatit publik në të gjitha etapat e saj duhet të pasqyrojë standardet e një vendi që ka reflektuar nga mangësitë e së kaluarës dhe që e mat veten me standardet e një vendi kandidat potencial për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Përvojat brenda vendeve të BE-së janë të shumta dhe reflektojnë edhe traditat politike aty. Shqipëria mund të mësojë nga përvojat rajonale (Kroacia, Sllovenia, etj.), si dhe nga përvojat e konsoliduara perëndimore (p.sh., Holanda dhe Danimarka). Tabela vijuese ilustron disa prej cilësive të reflektuara në reformat e kryera në tri vende: Shqipëri, Kroaci dhe Holandë.

Shteti	Faza analitike (studime, skenarë)	Konsultimi me pushtetin vendor	Konsultimi publik	Roli i ekspertëve / institucioneve të pavarura	Mekanizmi i vendimmarrjes	Elemente pozitive kyçe
Holanda	Analiza funksionale të "functional urban regions"	Dialog i vazhdueshëm dhe produktiv mes qeverisë dhe bashkive	Konsultime aktive lokale, anketime, debate publike	Ekspertiza, projekte hapësinore, institute kërkimore	Vendime të kombinuara: lokale dhe parlamentare	Qasje funksionale, fleksibilitet territorial
Shqipëria	Raporte dhe të dhëna të kufizuara, skenarë kryesisht numerikë	Konsultime formale me bashkitë dhe qarqet	Takime publike në 12 qarqe (përfshirë referendumin)	Bazuar në mbështetjen e nga CoE, UNDP, SIDA.	Vendim përfundimtar nga Parlamenti	Proces konsultimi, por me legjitimitet politik të kontestuar

⁴ SIGMA & OECD (2025). *Toolkit for analysis of local governments in the Western Balkans*, May 2025. See more at: <https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/documents/2025/Toolkit-for-analysis-of-local-governments-in-the-Western-Balkans.pdf>

Kroacia	Analiza të kapaciteteve administrative dhe fiskale	Dialog produktiv me bashkitë dhe qarqet përmes shoqatave të tyre	Konsultime publike aktive dhe dëgjesa parlamentare	Ekspertizë e Komisionit Evropian dhe instituteve kombëtare	Vendimmarrje parlamentare me faza tranzicioni	Harmonizim me <i>acquis</i> , fokus në kapacitetet administrative
----------------	--	--	--	--	---	---

Tabela 1_ Reformat e kryera në Holandë, Shqipëri, Kroaci

- IV. Së fundi, ne nuk kemi aplikuar asnjëherë referendume lokale dhe as forma të demokracisë direkte në lidhje me çështje të organizimit dhe problematikave direkte qytetare, (referendumet 1994 dhe 1998 ishin për Kushtetutën, ai në 1997 për formën e qeverisjes në Shqipëri). Një sugjerim do të ishte thyerja e kësaj tradite përmes lejimit dhe mbështetjes së formave alternative të demokracisë direkte, (votë qytetare ose votë asamblesh të zgjeruara), si dhe ndërlidhja midis nismave politike dhe projekteve strategjike me opinionin/mbështetjen e komuniteteve lokale.

Shteti	Ndikimi në demokracinë vendore	Përputhshmëria me standardet e Këshillit të Evropës
Holanda	Demokracia vendore përmes dialogut të vazhdueshëm dhe grupeve të negociuara; ruajtje e identitetit lokal përmes rajoneve funksionale	Shumë e lartë: proces gradual, konsensual, me respekt të plotë për autonominë vendore
Shqipëria	Rrezik i dobësimit të pjesëmarrjes në zona të largëta; rritje e distancës qytetar–bashki; përfaqësim më pak i drejtpërdrejtë në njësitë e mëdha	Mesatare: konsultime publike, por mungesë legjitimiteti lokal dhe imponim ligjor i kufijve, në kontrast me parimin e konsultimit efektiv të Kartës së Autonomisë Vendore
Kroacia	Demokracia vendore formalisht e ruajtur, por kapacitet i pabarabartë ndërmjet njërive; reforma më shumë teknike se pjesëmarrëse	E mirë: e harmonizuar me <i>acquis</i> dhe Kartën e Autonomisë Vendore, por konsultimi qytetar mbetet kryesisht institucional

Tabela 2_ Reformat e kryera në Holandë, Shqipëri, Kroaci_ Përputhshmëria me standardet e Këshillit të Evropës

IV. REKOMANDIME MBI FAZAT E KONSULTIMIT PUBLIK

Konsultimet publike dhe procesi vendimmarrës nuk kanë standarde të njësuar, por praktikat pozitive mund të jenë një formë referimi. Bazuar në studimet mbi reformat territoriale dhe vendore në rreth 20 vende të BE-së ndër vite, standardi i konsultimeve efektive përfshin:

I. Faza analitike (evidencë + skenarë)

- Studime të thelluara mbi kapacitetet financiare, shërbimet, distancat, demografinë;
- Simulime për madhësi optimale komunash;
- Publikim transparent i të dhënave dhe skenarëve alternativë.

II. Informim transparent paraprak

- Publikimi i skenarëve të reformës dhe të dhënave që i mbështesin ato;
- Shpjegim i efektit të ndryshimeve në shërbime, financa, administrimi, përfaqësimi dhe identitet lokal.

III. Dialog me autoritetet vendore dhe institucionet

- Takime konsultative para, gjatë dhe pas draftimit me bashkitë/këshillat bashkiakë;
- Konsultimeve efektive me institutet e pavarura dhe grupet e ekspertizës;
- Konsultime me institucionet e pavarura (drejtësia, Banka, etj.) dhe ndërkombëtare;
- Konsultim me grupet e biznesit, shoqatat lokale, median lokale, universitet;
- Pjesëmarrje e strukturave përfaqësuese (shoqatat e bashkive).

IV. Debate, përfshirje të aktorëve shoqërorë dhe informim cilësor

- Debate publike në nivel bashkish dhe rajonale;
- Takime rajonale teknike për kufijtë, funksionet dhe shërbimet;
- Dëgjesa në tri faza ku komunitetet mund të shfaqin pikëpamjet e tyre;
- Manuale për qytetarët: *“Çfarë ndryshon për shërbimet e mia?”*
- Sondazhe publike kryesisht në bashkitë që ndahen/bashkohen;
- Platforma *online* për komente qytetare;
- Fushatë informuese kombëtare.

V. Raportim pas përfundimit të konsultimit

- Publikim i gjetjeve nga konsultimet;
- Publikim i nivelit sa ato janë marrë parasysh (ose refuzuar) nga komisioni parlamentar;
- Zyrë tranzicioni në çdo bashki me rëndësi (ku priten ndryshime)

VI. Raportim pas përfundimit të konsultimit

- Publikim i draftit final të hartës territoriale dhe interpretimit të saj;
- Publikim i të dhënave për çdo element të procesit vendimmarrës;
- Konsultim final nga Kuvendi përmes instrumenteve parlamentare.

PJESA II: ANALIZË: DEMOKRACIA VENDORE, EFICIENCA DHE OPSIONET PËR TË ARDHMEN

V. HYRJE NË DIMENSIONIN TEKNIK TË REFORMËS

Tendenca aktuale në sektorin e qeverisjes vendore në shumë vende të zhvilluara dhe vende në zhvillim, qëndron në rritjen e vartësisë së tyre nga të ardhurat e veta dhe në reduktimin e kësaj vartësie nga grantet qeveritare. E gjitha kjo është shoqëruar nga një rritje e interesit në reformat e qeverisjes vendore e përqendruar kjo në ristrukturim dhe riorganizim.

Konsolidimi i qeverisjes vendore ka qenë një nga elementet e procesit të decentralizimit dhe të reformës administrative të qeverisë vendore edhe në Shqipëri. Vënia në jetë e një procesi konsolidimi apo bashkimi, në funksion të rritjes së eficientës dhe thellimit të decentralizimit, kërkoj marrjen e masave konkrete për nxitjen e këtij procesi.

Madhësia e njësisë së Qeverisjes Vendore është, në ditët e sotme, një argument të cilit po i kushtohet gjithmonë e më shumë vëmendje. Cila madhësi komune është më e eficiente dhe përdor burimet e saja në mënyrë adekuate? Bashkia me përmasa të vogla apo të mëdha? Realiteti aktual tregon që madhësia e qeverisjes lokale ndryshon shumë në vende të ndryshme. Nga njëra anë kemi Anglinë, vendet Nordike dhe Holandën me bashki relativisht të mëdha. Nga ana tjetër Franca është e ndarë në rreth 40.000 njësi të qeverisjes vendore shumë të vogla.

Country	Number of regions	Number of higher-level local authorities (districts, cities)	Number of municipalities
Albania	12	n/a	61
Bosnia and Herzegovina	13	2	139
Georgia	1	n/a	64
Montenegro	n/a	n/a	25
Moldova	2	32	66
North Macedonia	n/a	1	80
Serbia	1	1	145
Türkiye	81	30	1 389
Ukraine	25	136	1 469
TOTAL	135	202	3 438

Tabela 3_Nivelet e qeverisjes vendore dhe rajonale në vendet kandidatë⁵

⁵ <https://cor.europa.eu/sites/default/files/2024-10/0032%20SOTEU%202024%20-%20factsheet%20EN.pdf?>

Disa studiues⁶, sugjerojnë që forma e organizimit territorial mund të përcaktojë karakteristikat e sistemit të qeverisë lokale, si p.sh. shpërndarjen e funksioneve dhe marrëdhëniet me qeverinë qendrore. Keating⁷ tregon që diskutimi në lidhje me madhësinë optimale të qeverisë lokale zakonisht fokusohet në katër funksione:

- I. **Eficiencia ekonomike:** cila nga madhësitë prodhon sasinë më të madhe të shërbimit me kosto më të ulët?
- II. **Demokracia:** cila nga strukturat mund të sigurojë kontrollin më të mirë të qeverisjes nga ana e qytetarëve?
- III. **Shpërndarja:** cila nga strukturat mund të arrijë shpërndarjen më të mirë të shërbimit dhe ngarkesës fiskale?
- IV. **Zhvillimi:** cila nga strukturat është e pajisur më mirë për të promovuar rritjen ekonomike?

V.I Argumente në favor të konsolidimit (bashkimit)

I gjithë diskutimi në lidhje me bashkitë e mëdha mbështetet në eficiencën e tyre. Më poshtë jepen disa nga përfitimet që mund të vijnë nga bashkimi i bashkive të vogla.

- a. Ekzistojnë ekonomitë e shkallës në shumë shërbime lokale. Kosto për njësi e ofrimit të shërbimeve është më e vogël për sasi të mëdha të ofruara të shërbimeve.
- b. Bashkitë e vogla mund të shkaktojnë kosto tek të mëdhatë (njësitë e tjera). Kjo do të thotë që në një farë mase, taksapaguesit që jetojnë në qendër të qytetit subvencionojnë edhe ata që jetojnë jashtë kufijve të qytetit, pasi një pjesë e banorëve të rrethinave përfitojnë nga shërbime të prodhuara në qendër.
- c. Qeveritë e mëdha lokale mund të sigurojnë më shumë funksione, të cilat çojnë në një interes publik më të lartë dhe pjesëmarrje më të madhe në politikën lokale. Një listë më e madhe funksionesh stimulon interesin dhe pjesëmarrjen e qytetarëve dhe gjithashtu tërheq kandidatë më të mirë për këshillat vendorë. Përveç këtyre, sipas Goldsmith dhe Rose⁸, fuqia dhe prestigji që lidhen me pozicione më të larta zyrtare është më i madh në njësi më të mëdha administrative.
- d. Konsolidimi dhe konkurrenca territoriale siguron më shumë hapësirë për përfaqësimin e grupeve të ndryshme të interesit. Në komunitete të mëdha është më e thjeshtë të shmanget nepotizmi dhe format e tjera të klientelës politike. Goldsmith dhe Rose, përsëri sugjerojnë se ka një përfaqësim më të mirë të grupeve të ndryshme (etnike, klasore) në qeveritë e mëdha lokale, ne rastet kur këto të fundit tentojnë të jenë më liberale.

⁶ Page, E., and Goldsmith, M. (Eds.) (1987). *Central and Local Government Relations*. London, UK: Sage.

⁷ Keating, M. (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice". In Judge, D., Stoker, G., and Wolman, H. (Eds.). *Theories of Urban Politics*. London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage.

⁸ Goldsmith, M., and Rose, L. (2000). "Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK". Paper presented at the IPSA World Congress, Quebec, Canada, 1–5 August 2000.

- e. Në qeveritë e mëdha lokale ka mundësi më të mëdha për një shoqëri civile. Në komunitetet e mëdha ka më shumë shanse të kemi një rrjet më të madh të organizatave jofitimprurëse.
- f. Qeveritë e mëdha lokale bëjnë të mundur promovimin dhe zhvillimin e ekonomive lokale. Kjo sepse madhësi më të mëdha bëjnë të mundur një planifikim më të mirë dhe gjithashtu lehtëson financimin e projektit të investimit në infrastrukturë, element thelbësor për pranimin e zhvillimit ekonomik.

Të gjitha këto argumente flasin për mundësi më të mëdha në kryerjen e funksioneve nga bashkitë e mëdha. Në ato vende të cilat janë përfshirë në procesin e decentralizimit, reforma territoriale është e domosdoshme nëse duam ta realizojmë si duhet decentralizimin. Është e pamundur t'i shpërndahen funksionet qeverive vendore nëse ato nuk kanë mundësinë dhe kapacitetet për t'i realizuar ato. Si rrjedhim mund të themi se shkrirja apo bashkimi i njësive vendore (kur këto të fundit janë tepër të vogla për të kryer funksionet) është i domosdoshëm për mirëfunksionimin dhe suksesin e procesit të decentralizimit.

V.II Argumentet kundër konsolidimit (bashkimit)

Sipas Denters,⁹ këto argumente përfshijnë idetë e lokalizmit dhe të zgjedhjes publike, konkluzionet e të cilave mund të përmbliidhen në një shprehje : *“E bukura është e vogël”*, *“small is beautiful”*.

- a. Kontakti mes këshilltarëve dhe qytetarëve është më i afërt dhe politikanët kanë më shumë zë në komunitetet e tyre lokale, kur këto të fundit janë të vogla. Sipas këtij argumenti: “besimi social bazohet në lidhje të forta personale në komunitetet e vogla. Rënia e besimit social që rezulton nga rritja e madhësisë do të reflektohet në rënien e besimit politik”¹⁰.
- b. Komunitetet e vogla lokale janë më homogjene dhe si rrjedhim është më e thjeshtë të zbatohen politika që plotësojnë preferencat e një grupi të madh qytetarësh.
- c. Në komunitetet e vogla ka më tepër nxitje për pjesëmarrje të qytetarëve sepse vota (fjala) e një individi “peshon” më shumë. Bashkitë e vogla janë më pak burokratike. Në disa funksione ekonomitë e shkallës e humbin përparësinë për shkak të pengesave që lindin nga koordinimi dhe menaxhimi tek njësitë e mëdha.

⁹ Denters, B. (2002). *“Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherlands, Norway and the United Kingdom”*. Government & Policy C: Environment and Planning.

¹⁰ Denters, B. (2002). *“Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherlands, Norway and the United Kingdom”*. Government & Policy C: Environment and Planning.

- d. Argumentimi i ekonomive të shkallës mund të jetë jo përkatës, pasi është e mundur të ndajnë përgjegjësinë për një shërbim nga shpërndarja aktuale. Fakti që ofrimi i shumë shërbimeve mund të kontraktohet tek sektori privat ul rëndësinë e ekonomive të shkallës.
- e. Fragmentimi (ndarja) mbështet (stimulon) konkurrencën mes bashkive në tërheqjen e kapitalit, drejt vendeve ku ai është më produktiv (rritja e eficiencës).
- f. Fragmentimi (ndarja) krijon hapësirë për eksperimentim dhe inovacion. Nëse një territor ka shumë qeveri të vogla lokale është e thjeshtë të eksperimentojmë në një ose disa prej tyre dhe këto të përdoren si shembull për të tjerat.

Të gjitha argumentet e dhëna më sipër duhen të trajtohen vetëm në masën që ato ndikojnë tek madhësia e qeverisjes vendore, pasi disa nga ato nuk lidhen drejtpërdrejtë me të, p.sh. është e vërtetë që shumë qeveri të vogla lokale kanë një sistem mediatik të dobët, ose grupe interesi jo të mirinformuar. Kjo situatë mund të lidhet me faktin se janë rurale, jo se janë të vogla. Në këtë rast ky element që mund të trajtohet si pasojë negative e madhësisë së vogël të qeverisjes, lidhet më shumë me natyrën sociale të komunitetit përkatës e jo me madhësinë e tij.

VI. PSE RIKTHEHET SOT REFORMA TERRITORIALE?

Reforma Administrative-Territoriale e vitit 2014 u konceptua si një përgjigje strukturore ndaj fragmentimit ekstrem territorial, shpenzimeve të mëdha vetëm për personel, kapaciteteve të dobëta administrative dhe pamundësisë së njësive të vogla vendore për të ushtruar funksione reale zhvillimore. Ajo synoi të krijonte bashki më të mëdha, teorikisht më të qëndrueshme dhe më funksionale, duke i dhënë fund një modeli të shpërndarë, të kushtueshëm dhe pak efektiv të vetëqeverisjes vendore.

Dhjetë vite më vonë, reforma rikthehet në debatin publik jo si një çështje nostalgjike apo thjesht politike, por si një domosdoshmëri e lidhur me realitete të reja demografike, ekonomike dhe institucionale. Rënia e vazhdueshme e popullsisë (*për më shumë, shih Aneksin A: Renditja e bashkive sipas madhësisë mesatare të popullsisë në vendet evropiane*), polarizimi territorial, presioni mbi qytetet e mëdha dhe kërkesat gjithnjë e më të larta për shërbime cilësore dhe përthithje fondesh evropiane kanë vënë në pah kufijtë e modelit aktual.

Diskursi i sotëm nuk duhet të reduktohet në pyetjen nëse reforma e vitit 2014 ishte e drejtë apo e gabuar. Pyetja thelbësore është nëse arkitektura aktuale territoriale dhe funksionale e vetëqeverisjes vendore është ende e përshtatshme për sfidat e dekadës së ardhshme. Në këtë kuptim, reforma territoriale duhet trajtuar si proces reflektimi dhe korrigjimi, jo si akt politik i njëhershëm dhe platformë për të mbuluar politikën dhe problemet e ditës. Problemet

tanimë janë të njohura, sfidat e të ardhmes me nevojën për thithjen e fondeve të BE-së po ashtu dhe nevojat e komuniteteve për shërbime kërkojnë rishikim profesional jo politik.

VI.I Thelbi i reformës dhe arsyet reale për ndërhyrje

Në thelb, çdo reformë administrative-territoriale ndërhyt në marrëdhënien ndërmjet qytetarit dhe shtetit. Reforma e vitit 2014 u mbështet në idenë se madhësia ka rëndësi: njësi më të mëdha territoriale do të kishin kapacitete më të mira administrative, financiare dhe njerëzore për të ofruar shërbime publike dhe për të nxitur zhvillimin vendor.

Në praktikë, reforma prodhoi rezultate të përziera. Nga njëra anë, ajo i dha fund fragmentimit ekstrem dhe krijoi bashkësi që, në disa raste, arritën të konsolidojnë administratën dhe financat. Nga ana tjetër, shumë bashki mbetën si njësi administrative formale, me territor të zgjeruar, por pa kapacitete reale për të ushtruar rolin që u kërkohej.

Bashkitë e mëdha kryesisht kanë funksionuar mirë, sidomos në mandatin e parë dhe të dytë pas RAT, ndërsa bashkitë e vogla kanë ardhur duke rrudhur aktivitetet e tyre menaxhuese dhe konsultuese në mungesë të rezultateve. Mund të përmendim: Këlcyrën, Selenicën, Pukën, Bulqizën, Përrenjasin, Belshin, Peqinin, Delvinën, Konispolin, Libohovën, etj. Pavarësisht se këto njësi ishin më të voglat (pra që ngjanin me modelet para 2014), ato sërish çeduan për mungesë lidhshpi, për mungesë burimesh njerëzore të kualifikuara (sepse administratat u rritën), si dhe për mungesë burimesh financiare.

Mungesa e kontrollit nga institucionet qendrore mbi zbatimin e ligjeve sektoriale ka qenë e evidente, pasi kërkesa e ligjit organik për vendosjen e standardeve minimale kombëtare u injorua pothuajse nga të gjitha ministratë. Njësitë administrative të cilat vinin nga ish-Bashkitë, pavarësisht se trashëguan dhe mbajtën një strukturë domethënëse, sërish atyre nuk iu dhanë kompetenca të qarta dhe ekzekutive. Ligji 139 ia jepte këtë mundësi Kryetarit të bashkisë dhe Këshillave Bashkiakë për t'u transferuar në NJA, por sërish vëmendja e tyre ishin qendrat urbane duke kompromentuar RAT.

Sa më sipër mund të themi se: Nevoja për ndërhyrje të re nuk buron nga një dështim i plotë i reformës, por nga mospërputhja mes pritshmërive fillestare dhe realiteteve të sotme. Reforma territoriale e vitit 2014 u fokusua kryesisht në dimensionin gjeografik dhe administrativ, duke lënë në plan të dytë dimensionin funksional, financiar dhe demokratik.

VI.II Demokracia vendore dhe Eficienca: një përplasje strukturore

Një nga dilemat qendrore të reformave territoriale në Evropë është përplasja ndërmjet demokracisë vendore dhe eficiencës administrative. Njësitë e vogla territoriale shpesh janë më të afërta me qytetarin dhe më përfaqësuese, por kanë vështirësi serioze në ofrimin e shërbimeve komplekse dhe në menaxhimin e projekteve zhvillimore. Njësitë më të mëdha janë më funksionale dhe më efikase, por rrezikojnë distancimin nga qytetari dhe dobësimin e

demokracisë lokale.

Në vendet e Evropës Juglindore, qeverisja vendore zhvillohet nën një tension të vazhdueshëm midis dy objektivave themelore: forcimit të demokracisë vendore dhe rritjes së eficiencës së shërbimeve publike. Ndërsa demokracia vendore synon përfaqësim, pjesëmarrje dhe llogaridhënie, eficienta kërkon rezultate të shpejta, menaxhim racional dhe përdorim optimal të burimeve. Këto dy logjika nuk janë gjithmonë komplementare dhe, në kontekstin e vendeve të Evropës Juglindore, ato shpesh hyjnë në një përplasje strukturore.

Demokracia vendore mbështetet në parimin se vendimmarrja është legjitime kur ajo buron nga procese përfaqësuese dhe pjesëmarrëse.

Zgjedhjet vendore, këshillat bashkiakë, dhe konsultimet publike janë instrumentet kryesore të këtij legjitimiteti. Fokusimi është te **procesi demokratik**, edhe në rastet kur vendimet rezultojnë jo optimale nga pikëpamja teknike ose financiare. Në kontrast, eficienta bazohet në performancë dhe rezultate të matshme: cilësinë e shërbimeve, shpejtësinë e vendimmarrjes dhe koston e ulët për qytetarët. Kjo logjikë kërkon profesionalizëm administrativ, hierarki të qarta dhe autonomi menaxheriale. Legjitimiteti rrjedh nga **rezultati**, jo nga procesi.

Përplasia lind sepse demokracia kërkon kohë, debat dhe kompromis, ndërsa eficienta kërkon shpejtësi dhe vendimmarrje teknike. Në nivel vendor, ky konflikt përforcohet nga:

- presioni politik lokal;
- burimet e kufizuara;
- ndërhyrja e drejtpërdrejtë e politikës në administratë.

Në vendet e Evropës Juglindore, mungesa e një ndarjeje të qartë midis rolit politik dhe atij administrativ e bën këtë tension kronik. Këshillat bashkiakë në vendet e Evropës Juglindore shpesh shkojnë përtej rolit të tyre strategjik, duke ndërhyrë në vendime operacionale dhe teknike. Kjo politizon administratën dhe dëmton eficientën. Vendimet që dalin nga këto procese janë shpesh demokratikisht legjitime, por teknikisht jo efikase.

Mungesa e një ndarjeje të qartë midis rolit politik dhe rolit administrativ: Shembull tipik (Shqipëria, Serbia): Këshilli bashkiak miraton vendime që përcaktojnë se:

- cilat rrugë lagjeje do të shtrohen;
- cilat objekte publike do të rehabilitohen;
- cilat fshatra do të përfitojnë investime

jo mbi bazë analizash teknike apo kritereve të nevojës, por mbi:

- balanca politike brenda këshillit;
- presione elektorale;
- marrëveshje partiake.

Kjo qasje është demokratikisht legjitime (vendim i organit përfaqësues), por teknikisht është

jo-efikase (mungesë prioritarizimi, shpërndarje jo optimale e fondeve).

Politizimi i planifikimit urban dhe territorit: Shembull tipik (Maqedonia e Veriut, Bosnja dhe Hercegovina): Këshillat bashkiakë:

- ndryshojnë plane rregulluese;
- miratojnë devijime nga standardet urbanistike;
- ose lejojnë zhvillime të fragmentuara territoriale;

për të kënaqur:

- interesa specifike lokale;
- grupe votuesish;
- ose investitorë të lidhur politikisht.

Administrata teknike (urbanistë, inxhinierë, planifikues):

- jep mendim negativ;
- por vendimi politik prevalon.

Rezultati: qytete demokratikisht “të vendosura”, por urbanistikisht jo funksionale dhe financiarisht të paqëndrueshme.

Decentralizimi pa kapacitete është një nga paradokset e vendeve të Evropës Juglindore, për pasojë shumë vende kanë avancuar në decentralizimin formal të kompetencave, por pa ndërtuar kapacitetet administrative dhe financiare përkatëse.

Kjo krijon një paradoks: demokracia vendore rrit pritshmëritë qytetare, ndërsa mungesa e eficiencës minon besimin në institucionet lokale. Në vendet e Evropës Juglindore, përplasja midis demokracisë vendore dhe eficiencës është strukturore dhe e pashmangshme në fazat aktuale të zhvillimit institucional. *Në këtë kontekst, në këto vende:*

- *Përfaqësimi politik tenton të zëvendësojë racionalitetin teknik;*
- *Këshilli në disa raste kalon nga “policy-maker” në “micro-manager”;*
- *Administrata humbet autonominë profesionale;*
- *Eficienca sakrifikohet në emër të legjitimitetit demokratik.*

Sfida kryesore nuk është eliminimi i tensionit mes rolit politik dhe rolit administrativ të këshillave bashkiak, por menaxhimi i tij përmes profesionalizimit të administratës, ndarjes së qartë të roleve dhe ndërtimit gradual të kapaciteteve vendore.

Zgjidhja nuk qëndron në zgjedhjen midis demokracisë dhe eficiencës, por në ndërtimin e modeleve hibride, të cilat kërkojnë kohë dhe konsistencë institucionale, por garantojnë që:

- politika lokale përcakton prioritetet strategjike;
- administrata gëzon autonomi operacionale;
- performanca lidhet me llogaridhënien politike.

VII. BILANCI I REFORMËS ADMINISTRATIVE-TERRITORIALE 2014: SUKSESE DHE KUFIZIME

Dhjetë vite pas zbatimit të Reformës Administrative-Territoriale të vitit 2014, është e mundur të ndërtohet një bilanc më i matur dhe më pak emocional mbi efektet e saj. Një analizë e tillë nuk synon të legjitimojë apo të delegjitimojë politikisht reformën, por të identifikojë elementet që kanë funksionuar dhe ata që kanë shfaqur kufizime strukturore, me qëllim përmirësimin e modelit në të ardhmen.

Ku reforma ka qenë funksionale dhe deri diku e suksesshme?

Në disa dimensione kyçe, reforma e vitit 2014 ka prodhuar rezultate pozitive dhe të qëndrueshme.

- **Së pari**, reforma ka adresuar fragmentimin ekstrem territorial, që karakterizonte sistemin e mëparshëm të vetëqeverisjes vendore. Reduktimi i ndjeshëm i numrit të njësive vendore ka pasur si qëllim uljen e kostove administrative bazë dhe ka krijuar kushte më të favorshme për ndërtimin e administratave më profesionale dhe më të strukturuar, veçanërisht në bashkitë urbane dhe gjysmë urbane. Megjithatë, me pak përjashtime, këto përfitime nuk janë realizuar, si pasojë e vendimmarrjes së papërgjegjshme vendore të ndikuar nga presionet politike.
- **Së dyti**, në një numër bashkish, konsolidimi territorial ka kontribuar në rritjen e kapaciteteve për planifikim, menaxhim financiar dhe përgatitje projektsh. Këto bashki kanë qenë më të afta të përthithin fonde publike dhe donatorë të ndryshëm, të ndërtojnë instrumente planifikimi afatmesëm dhe të ushtrojnë funksione zhvillimore që do të kishin qenë të pamundura në strukturën e mëparshme.
- **Së treti**, reforma ka krijuar një kornizë më të qartë institucionale për ushtrimin e kompetencave vendore, duke lehtësuar harmonizimin e politikave sektoriale dhe duke reduktuar mbivendosjet administrative, që ekzistonin më parë. Në këtë aspekt, reforma ka shërbyer si bazë për procese të mëvonshme të decentralizimit funksional dhe fiskal, por në terren kemi një shfaqje të deformuar, që është kryesisht si rezultat i mungesës së vullnetit për të lexuar dhe implimentuar ligjin siç duhet.

Ku reforma ka shfaqur kufizime dhe ka cenuar pritshmëritë?

Pavarësisht këtyre arritjeve, reforma ka shfaqur edhe kufizime të dukshme, të cilat lidhen më shumë me dizajnin dhe zbatimin e saj sesa me parimin e konsolidimit territorial në vetvete.

- **Një nga kufizimet kryesore** ka qenë supozimi se zgjerimi territorial do të përkthehej automatikisht në rritje të kapaciteteve. Në praktikë, shumë bashki kanë mbetur njësi administrative formale, me territor më të madh, por pa burime njerëzore (jo në numër por në cilësi), financiare dhe teknike të pamjaftueshme për të ushtruar funksione reale.

- **Një kufizim tjetër** lidhet me dobësimin relativ të lidhjes mes qytetarit dhe qeverisjes vendore në disa territore të zgjeruara, veçanërisht në zonat periferike dhe rurale. Mungesa e mekanizmave kompensues për përfaqësim, pjesëmarrje dhe komunikim ka krijuar perceptimin e distancimit institucional, duke cenuar dimensionin demokratik të reformës.
- Gjithashtu, **reforma nuk u shoqërua** në mënyrë të mjaftueshme me masa sistematike për ndërtimin e kapaciteteve dhe për profesionalizimin e administratës vendore. Si pasojë, pabarazitë ndërmjet bashkive janë thelluar, duke krijuar një hartë territoriale me njësi funksionale dhe njësi që funksionojnë kryesisht përmes mbështetjes qendrore. Këtë disnivel e ka ndihmuar të rritet dhe mënyra e alokimit të fondeve të Zhvillimit Rajonal, të cilat si objektiv kanë ngushtimin e dallimeve të zonave të zhvilluara nga ato më pak të zhvilluara.

VII.I Kapacitetet për mirëqeverisje lokale në Shqipëri

Panorama aktuale e vetëqeverisjes vendore në Shqipëri është thellësisht e pabarabartë. Disa bashki kanë arritur të ndërtojnë kapacitete administrative, financiare dhe planifikuese, ndërsa një numër i madh mbeten të varura nga transfertat qendrore dhe nga asistenca e jashtme. Problemi kryesor nuk është mungesa e territorit apo e kompetencave formale, por mungesa e kapaciteteve për t'i ushtruar ato. Kjo vë në pikëpyetje aftësinë e modelit aktual për të mbështetur zhvillimin lokal dhe për të përmbushur kërkesat e integritetit evropian.

VII.II Çfarë quhet realisht reformë administrative-territoriale

Një reformë reale nuk kufizohet në ndryshim kufijsh. Ajo duhet të përfshijë njëkohësisht territorin, funksionet, financat, institucionet dhe demokracinë lokale dhe, kryesisht Zhvillimin Ekonomik Vendor. Ndërhyrja në vetëm një nga këto dimensione prodhon efekte të pjesshme dhe shpesh të përkohshme.

Një proces serioz reformimi kërkon një qasje teknike, jo-politike dhe të bazuar në të dhëna. Komisioni i Reformës duhet të funksionojë si strukturë analitike, jo si arenë negociatash politike, duke trajtuar temat thelbësore: Autonominë vendore, standardet e bashkive, bashkëpunimin ndërbashkiak, autonominë financiare dhe rolin e demokracisë lokale.

VII.III Çfarë duhet ndryshuar? Lëvizje nga harta te funksioni

Mësimi kryesor pas dhjetë vitesh është se reforma territoriale nuk mund të reduktohet në ndryshim kufijsh. Ajo duhet të rikonceptohet si reformë funksionale e vetëqeverisjes vendore. Kjo nënkupton vendosjen e standardeve minimale të funksionalitetit për çdo bashki: kapacitete administrative, financiare dhe profesionale të matshme; aftësi për planifikim dhe menaxhim si dhe mekanizma efektivë llogaridhënieje.

Në rastet kur këto standarde nuk arrihen, përgjigjja nuk duhet të jetë automatike as bashkimi territorial, as ruajtja e *status quo*-së. Përvoja evropiane sugjeron përdorimin fleksibël të bashkëpunimit ndërbashkiak, strukturave të përbashkëta dhe qasjeve rajonale.

Në kuadër të procesit të integritetit evropian, ndërtimi i kapaciteteve të bashkive duhet, në radhë të parë, t'i përgatisë ato për thithjen e fondeve të Bashkimit Evropian dhe për t'i shndërruar në njësi të zhvillimit ekonomik lokal, si dhe në promotorë të zhvillimit rajonal e më gjerë. Megjithatë, kjo përbën një sfidë të konsiderueshme, për sa kohë që instrumentet financiare të vendit, deri më tani, kanë siguruar jo më shumë se 10–12% të shpenzimeve të konsoliduara të shtetit për qeverisjen vendore.

VIII. TË ARDHURAT VENDORE

Një nga fushat ku reforma ka dhënë rezultate të dukshme ka qenë ajo e të ardhurave vendore. Bashkitë kanë rritur të ardhurat e tyre dhe kjo ka ardhur si rezultat i zhvillimit vendor (rritjes së biznesit/ndërmarrjeve të vogla kryesisht), uljes së informalitetit, rritjes graduale të taksave dhe tarifave të shërbimeve, taksës së pasurisë dhe atë të ndikimit në infrastrukturë sidomos në Bashkitë e mëdha dhe në ato bregdetare.

VIII.I Rritja e të ardhurave të veta vendore (2010–2022/2023)

Trend afatgjatë:

- Të ardhurat nga burimet e veta vendore (tatime dhe tarifa vendore) kanë pësuar një rritje të qëndrueshme në terma nominalë gjatë 10 viteve të fundit, duke shënuar rritje sidomos pas 2015-ës.
- Në raport me PBB-në, pjesa e të ardhurave të veta vendore u rrit nga rreth 0.82% në vitin 2015 në mbi 1.37% në vitin 2023, duke reflektuar një rol më të madh të qeverisjes vendore në financimin e funksioneve të tij. (Min. Financave)

Çfarë tregon ky trend? Rritja e treguesit në përqindje ndaj PBB-së dhe ndaj të ardhurave publike tregon një pjesëmarrje më të madhe të të ardhurave të veta në financimin vendor, pavarësisht sfidave si pandemia në 2020.

VIII.II Roli i të ardhurave të veta kundrejt burimeve të tjera financiare

Raporti i Co-PLAN (2022)¹¹

- Për periudhën 2010–2022, të ardhurat nga burimet e veta vendore përbënin rreth 27% të totalit të burimeve financiare të bashkive.
- Pesha e të ardhurave të veta në totalin e burimeve: 2015: 24–25%; 2017–2018: 26–27%; 2019: 28%; 2021: 30% ; 2022: 31%.

¹¹ https://www.co-plan.org/wp-content/uploads/2023/07/2022_Status-Raport_Local-Public-Finances.pdf?

- Në vitin 2022, kjo peshë u rrit në rreth 31% të totalit të burimeve financiare të bashkive, duke reflektuar zgjerim të rolit të të ardhurave të veta.

Pra, pavarësisht se transfertat qendrore mbetet e rëndësishme, të ardhurat e veta bëhen gjithnjë e më përfaqësuese në financimin vendor, duke forcuar autonominë fiskale vendore.

VIII.III Ndryshimi në strukturën e të ardhurave të veta

Raportet tregojnë ndryshime në strukturën e të ardhurave vendore, ku taksat vendore mbeten burimi kryesor i të ardhurave të veta (rreth 59% e totalit në vitin 2022), me një përqendrim të ndjeshëm në Bashkinë Tiranë. Ndërkohë, tarifatat dhe taksat jo-tatimore kanë

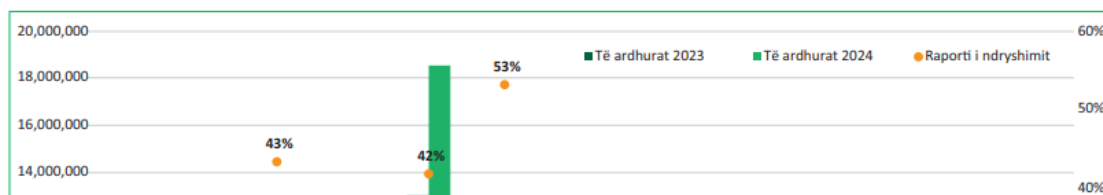
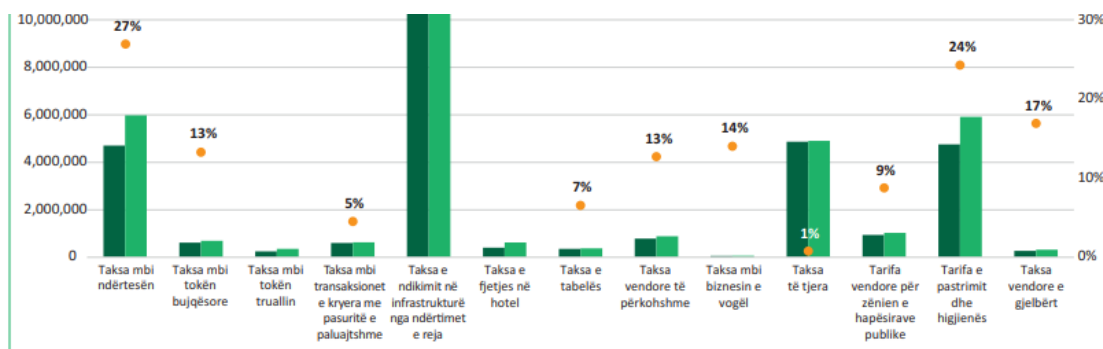


Tabela 4_ Të ardhurat e veta vendore të pushtetit vendor sipas burimit gjatë viteve 2023/2024



kontribuar në rritjen e të ardhurave, duke shënuar një rritje prej rreth 12% në vitin 2022. Në tërësi, të ardhurat e veta vendore paraqesin pabarazi të theksuara midis bashkive, si dhe tendenca jo uniforme rritjeje, me disa bashki që kanë përmirësuar ndjeshëm performancën fiskale dhe të tjera që kanë përjetuar stagnim ose rënie. Kjo strukturë reflekton një përqendrim të të ardhurave në burime fiskale që menaxhohen drejtpërdrejt nga bashkitë (tatimet vendore dhe tarifatat e shërbimeve).

IX. PRITSHMËRITË PËR TË ARDHMEN

Në prill të vitit 2023, Shqipëria miratoi **Strategjinë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2023–2030**¹², e cila përfaqëson dokumentin kryesor politik për thellimin e decentralizimit në dekadën e ardhshme. Strategjia synon forcimin e rolit të qeverisjes vendore si motor i zhvillimit ekonomik vendor, rritjen e të ardhurave të njësive vendore, digjitalizimin e shërbimeve publike, promovimin e qeverisjes së hapur dhe përafrimin e politikave lokale me agjendën e integritetit evropian. Paralelisht, ajo synon ndërtimin e kapaciteteve institucionale, si në nivel vendor ashtu edhe qendror, për një qeverisje më

¹² <https://qeverisjavevendore.gov.al/wp-content/uploads/2024/06/Vendim-i-KM-nr.-252-date-20.4.2023.pdf?>

efektive, transparente dhe gjithëpërfshirëse.

Strategjia strukturohet rreth **gjashtë objektivave themelorë**, të cilat, në thelb, përshkruajnë edhe pritshmëritë që duhet të adresojë një reformë administrativo-territoriale e ardhshme.

- **Së pari**, ajo promovon zhvillimin e qëndrueshëm vendor, duke patur qëllim fuqizimin e bashkive për të shfrytëzuar më mirë burimet natyrore, ekonomike dhe kulturore. Ky objektivi nënkupton nevojën për një territor funksional, me njësi që kanë masë kritike, kapacitete administrative dhe bazë fiskale të mjaftueshme për të ndjekur politika zhvillimore reale.
- **Së dyti**, strategjia synon përmirësimin e cilësisë dhe eficiencës së shërbimeve vendore, përmes sqarimit të mbivendosjeve ligjore dhe institucionale midis nivelit qendror dhe atij vendor. Kjo nxjerr në pah një nga dobësitë strukturore të modelit aktual territorial: fragmentimin funksional dhe paqartësitë në ndarjen e kompetencave, të cilat shpesh e bëjnë qeverisjen vendore më shumë administruese sesa zhvillimore.
- **Së treti**, strategjia i jep përparësi zgjerimit të qeverisjes digjitale, me synimin për të ofruar shërbime publike më transparente, më efikase dhe më të aksesueshme për qytetarët. Megjithatë, digjitalizimi si proces kërkon një organizim territorial racional dhe kapacitete njerëzore e financiare të qëndrueshme, të cilat jo të gjitha bashkitë aktuale i disponojnë në mënyrë të barabartë.
- **Së katërti**, strategjia synon rritjen e autonomisë financiare vendore, përmes konsolidimit të sistemeve të të ardhurave vendore dhe forcimit të bazës financiare të njësive të vetëqeverisjes vendore. Pikërisht në këtë drejtim shfaqet një nga kufizimet kryesore të dokumentit: ndërsa objektivi i autonomisë financiare është i artikuluar qartë, mekanizmat konkretë për ta arritur atë mbeten relativisht të dobët dhe të varur nga transfertat ndërqeveritare. Kjo situatë e bën të domosdoshme një rishikim më të thellë të modelit territorial dhe fiskal, në mënyrë që autonomia financiare të mos mbetet thjesht një synim normativ.
- **Së pesti**, strategjia fokusohet në forcimin e demokracisë vendore dhe avancimin e integritetit evropian, përmes përmirësimit të qeverisjes, rritjes së transparencës dhe luftës kundër korrupsionit. Këto objektiva lidhen drejtpërdrejt me funksionalitetin e njësive vendore dhe me aftësinë e tyre për të garantuar llogaridhënie reale ndaj qytetarëve, një sfidë që nuk mund të trajtohet vetëm me instrumente procedurale, por edhe përmes një organizimi territorial më racional dhe më të balancuar.
- **Së fundmi**, strategjia nënvizon rëndësinë e zhvillimit të kapaciteteve administrative në të dyja nivelet e qeverisjes, përfshirë menaxhimin e burimeve njerëzore, trajnimin dhe mbështetjen për proceset e integritetit evropian. Edhe ky objektivi vë në qendër çështjen territoriale, pasi kapacitetet administrative janë të lidhura ngushtë me

madhësinë, kompleksitetin dhe qëndrueshmërinë institucionale të njësive vendore.

Në këtë kuadër, Reforma Administrativo-Territoriale e ardhshme nuk duhet të konceptohet si një ushtrim teknik i rishikimit të kufijve, por si një proces reflektimi dhe përmirësimi strukturor, i ndërtuar mbi mësimet e periudhës pas vitit 2015 dhe mbi ambiciet e përcaktuara në Strategjinë 2023–2030. Nëse trajtohet në këtë mënyrë, reforma territoriale mund të shndërrohet në një instrument real për forcimin e demokracisë lokale, rritjen e eficiencës së qeverisjes vendore dhe përgatitjen e vendit për sfidat afatgjata të zhvillimit dhe integritetit evropian.

ANEKS A: RENDITJA E BASHKIVE SIPAS MADHËSISË MESATARE TË POPULLSISË NË VENDET EVROPIANE

1990			2005			2014		
1	United Kingdom	106.5	1	United Kingdom	129.3	1	United Kingdom	149.2
2	Lithuania	63.5	2	Lithuania	55.5	2	Ireland	148.7
3	MKD*	54.7	3	Serbia	51.7	3	Denmark	57.8
4	Serbia	53.7	4	Ireland	36.8	4	Turkey	55.1
5	Bulgaria	32.5	5	Netherlands	34.9	5	Georgia	52.5
6	Portugal	32.5	6	Portugal	34.3	6	Serbia	49.3
7	Slovenia	32.1	7	Sweden	31.3	7	Lithuania	48.5
8	Ireland	31.0	8	Bulgaria	28.8	8	Albania***	47.4
9	Sweden	30.3	9	Montenegro	27.0	9	Netherlands	42.1
10	Montenegro	27.0	10	MKD*	25.5	10	Portugal	33.9
11	Turkey	26.6	11	Turkey	22.2	11	Sweden	33.7
12	Croatia	26.2	12	Denmark	20.4	12	Greece	33.3
13	Netherlands	22.3	13	Belgium	17.8	13	Bulgaria	27.5
14	Denmark	18.7	14	Poland	15.6	14	Montenegro	27.2
15	Belgium	16.9	15	Finland	12.2	15	MKD*	25.9
16	Poland	16.0	16	Greece	10.8	16	Belgium	19.1
17	Finland	10.9	17	Norway	10.7	17	Finland	17.1
18	Norway	9.5	18	Slovenia	9.8	18	Latvia	16.6
19	Albania	8.7	19	Croatia	8.1	19	Poland	15.5
20	Romania	7.8	20	Albania	8.0	20	Norway	12.1
21	Hungary**	7.5	21	Italy	7.1	21	Slovenia	9.2
22	Italy	7.1	22	Romania	6.8	22	Croatia	7.7
23	Estonia	6.2	23	Germany	6.7	23	Italy	7.5
24	Georgia	5.4	24	Malta	6.0	24	Germany	7.3
25	Malta	5.4	25	Estonia	5.9	25	Malta	6.6
26	Germany	5.0	26	Spain	5.3	26	Romania	6.3
27	Ukraine	4.9	27	Georgia	4.3	27	Estonia	6.2
28	Spain	4.9	28	Latvia	4.2	28	Spain	5.7
29	Latvia	4.6	29	Luxembourg	4.1	29	Luxembourg	5.3
30	Moldova	4.6	30	Moldova	4.0	30	Iceland	4.4
31	Austria	3.3	31	Ukraine	4.0	31	Moldova	4.0
32	Luxembourg	3.3	32	Austria	3.5	32	Ukraine	3.7
33	Cyprus	3.0	33	Hungary	3.2	33	Austria	3.7
34	Lichtenstein	2.6	34	Lichtenstein	3.2	34	Switzerland	3.5
35	Czech Rep.	2.5	35	Iceland	3.1	35	Lichtenstein	3.4
36	Switzerland	2.5	36	Cyprus	2.7	36	Hungary	3.1
37	Slovakia	1.9	37	Switzerland	2.7	37	Cyprus	2.3
38	Greece	1.7	38	Slovakia	1.9	38	Slovakia	1.9
39	France	1.6	39	Czech Rep.	1.7	39	France	1.8
40	Iceland	1.2	40	France	1.7	40	Czech Rep.	1.7

(*) MKD = the former Yugoslav Republic of Macedonia (**) – 1989 r., (***) - 2015

ANEKS B: NDRYSHIMI I NUMRIT TË BASHKIVE NË VENDET EVROPIANE

	Number of municipalities							Relative change (1990=100)						
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Albania	374	374	374	373	373	373	61***	100	100	100	99.7	99.7	99.7	16.3
Austria	2333	2353	2358	2358	2356	2356	2353	100	101	101	101	101	101	101
Belgium	589	589	589	589	589	589	589	100	100	100	100	100	100	100
Bulgaria	279	255	262	264	264	264	264	100	91.4	93.9	94.6	94.6	94.6	94.6
Croatia	172	499	545	550	556	556	556	100	290	317	320	323	323	323
Cyprus	380	380	380	380	379	379	380	100	100	100	100	99.7	99.7	100
Czech Rep.	4100	6230	6242	6254	6248	6250	6253	100	152	152	153	152	152	153
Denmark	275	275	275	275	270	98	98	100	100	100	100	98.2	35.6	35.6
Estonia	255	254	247	241	227	226	213	100	99.6	96.9	94.5	89	88.6	83.5
Finland	460	455	452	448	431	342	320	100	98.9	98.3	97.4	93.7	74.3	69.6
France	36693	36688	36682	36682	36688	36685	36684	100	99.9	100	100	100	100	100
Georgia	1004	1004	1004	1004	69	69	71	100	100	100	100	6.87	6.87	7.07
Germany	15978	15915	14194	13299	12224	11882	11040	100	99.6	88.8	83.2	76.5	74.4	69.1
Greece	5923	5921	1033	1033	1034	1034	325	100	99.9	17.4	17.4	17.5	17.5	5.49
Hungary	1381**	3137	3154	3158	3168	3175	3177	100	102	102	102	103	103	103
Iceland	213	195	161	112	89	77	74	100	91.5	75.6	52.6	41.8	36.2	34.7
Ireland	113	114	114	114	114	114	31	100	101	101	101	101	101	27.4
Italy	8094	8102	8099	8101	8101	8094	8071	100	100	100	100	100	100	99.7
Latvia	573	568	566	548	527	118	119	100	99.1	98.8	95.6	92	20.6	20.8
Lichtenstein	11	11	11	11	11	11	11	100	100	100	100	100	100	100
Lithuania	58	58	58	60	60	60	60	100	100	100	103	103	103	103
Luxembourg	118	118	118	118	116	116	106	100	100	100	100	98.3	98.3	89.8
Malta	67	67	68	68	68	68	68	100	100	101	101	101	101	101
Moldova	959	959	959	649	898	898	898	100	100	100	67.7	93.6	93.6	93.6
Montenegro	21	21	21	21	21	21	23	100	100	100	100	100	100	110
Netherlands	672	636	548	496	458	431	403	100	94.6	81.5	73.8	68.2	64.1	60
Norway	448	435	435	435	433	430	428	100	97.1	97.1	97.1	96.7	96	95.5
Poland	2383	2475	2489	2491	2478	2479	2479	100	104	104	105	104	104	104
Portugal	305	305	308	308	308	308	308	100	100	101	101	101	101	101
Romania	2948	2948	2948	2966	3174	3181	3181	100	100	100	101	108	108	108
Serbia	145	145	145	145	145	145	145	100	100	100	100	100	100	100
Slovakia	2826	2858	2878	2891	2891	2890	2890	100	101	102	102	102	102	102
Slovenia	62	158	203	204	221	221	223	100	255	327	329	356	356	360
Spain	8108	8108	8108	8114	8114	8815	8118	100	100	100	100	100	109	100
Sweden	284	286	288	289	290	290	290	100	101	101	102	102	102	102
Switzerland	2761	2761	2761	2726	2726	2584	2352	100	100	100	98.7	98.7	93.6	85.2
MKD*	34	34	123	123	80	80	80	100	100	362	362	235	235	235
Turkey	2061	2754	3230	3243	3241	2966	1411	100	134	157	157	157	144	68.5
Ukraine	10572	11338	11566	11615	11623	11622	11624	100	107	109	110	110	110	110
UK	540	540	467	468	468	434	433	100	100	86.5	86.7	86.7	80.4	80.2

ANEKS C: STATISTIKA MBI DINAMIKËN E SHPENZIMEVE TOTALE VENDORE

C.1 Dinamika e shpenzimeve totale vendore

Analiza e shpenzimeve totale vendore gjatë periudhës 2015–2023 tregon disa faza të dallueshme zhvillimi:

2015–2019: Rritje graduale e shpenzimeve vendore, kryesisht si rezultat i:

- zgjerimit të funksioneve të transferuara te bashkitë (arsimi parashkollor, shërbimet sociale, administrimi i pyjeve dhe kullotave, kanalet kulluese dhe vaditëse, mbrojtja civile dhe shërbimi zjarrfikës, si dhe rrugët rurale);
- rritjes së transfertave të pakushtëzuara dhe sektorale nga qeveria qendrore.

2020–2021: Ngadalësim dhe luhajtje, të ndikuara nga:

- pandemia COVID-19;
- orientimi i buxheteve drejt shpenzimeve korrente dhe emergjente.

2022–2023: Rikuperim nominal i shpenzimeve, i shoqëruar me:

- stagnim ose rënie relative të peshës së shpenzimeve vendore ndaj shpenzimeve totale publike;
- varësi të lartë nga fondet e kushtëzuara dhe investimet e centralizuara.

Në të gjithë periudhën e analizuar, shpenzimet vendore kanë përfaqësuar mesatarisht rreth 10–11% të shpenzimeve totale publike, një nivel i ulët krahasuar me vendet e rajonit dhe të Bashkimit Evropian.

C.2 Struktura e shpenzimeve vendore

Shpenzimet korrente:

- Shpenzimet korrente përbëjnë pjesën dominuese të buxheteve vendore. Brenda tyre:
- shpenzimet për personelin kanë shënuar rritje të vazhdueshme, duke arritur rreth 50% të shpenzimeve korrente;
- shpenzimet operative mbeten të ngurta dhe pak fleksibile, kryesisht për shkak të kontratave afatgjata për shërbime utilitare.

Kjo strukturë kufizon ndjeshëm hapësirën fiskale të bashkive për ndërhyrje dhe politika zhvillimore lokale.

Shpenzimet kapitale:

- Shpenzimet kapitale paraqiten të paqëndrueshme nga viti në vit dhe varen kryesisht nga:
- Fondi i Zhvillimit Rajonal (FZHR);
- transfertat e kushtëzuara për investime nga buxheti i shtetit.

Investimet e financuara me fonde të veta bashkiake kanë rënë ndjeshëm pas vitit 2020, duke arritur në disa raste nivelet më të ulëta që nga Reforma Administrative Territoriale (RAT).

C.3 Diferencat territoriale

Ritja e shpenzimeve vendore është e përqendruar kryesisht në disa bashki të mëdha, veçanërisht në Bashkinë Tiranë. Në të kundërt, bashkitë e vogla dhe rurale karakterizohen

nga:

- buxhete kryesisht korrente;
- investime minimale dhe të paparashikueshme;
- kapacitete të kufizuara për bashkëfinancim.

Kjo situatë kontribuon në thellimin e diferencave territoriale në cilësinë e shërbimeve publike dhe në potencialin zhvillimor vendor.

ANEKS D: KONTRIBUTI KRAHASUES I NALAS

Figure 1. Average Population of First-Tier Local Governments, 2023

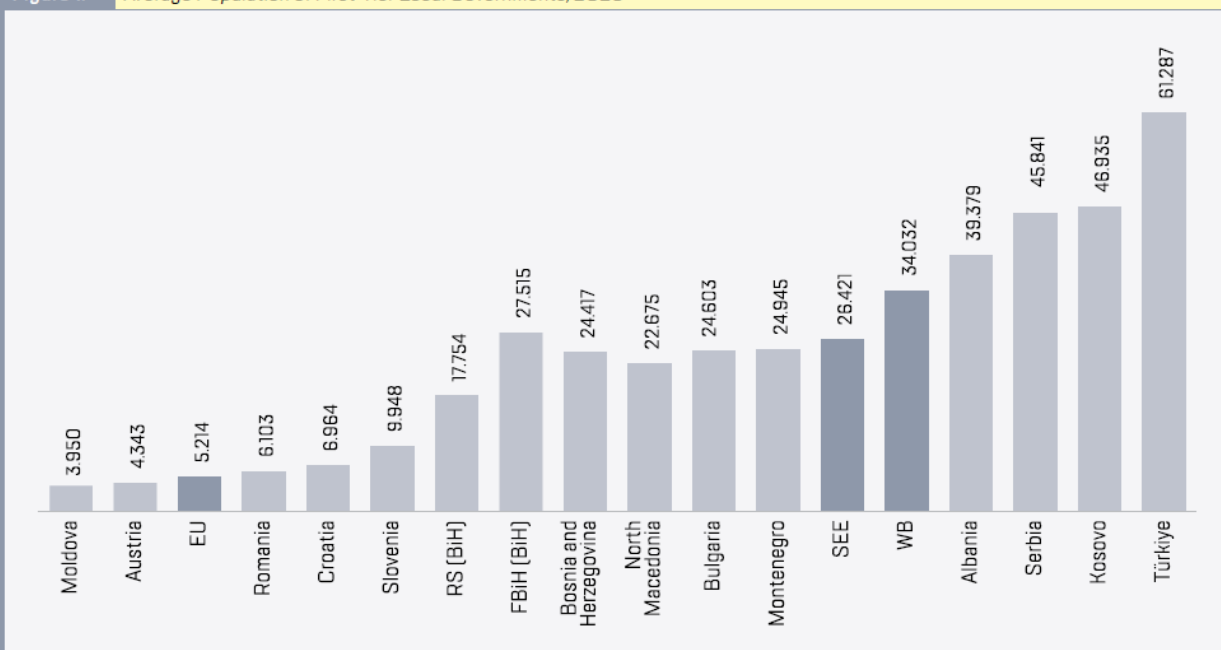


Figure 2. Changes in Population (as of January 1) between 2014-2023

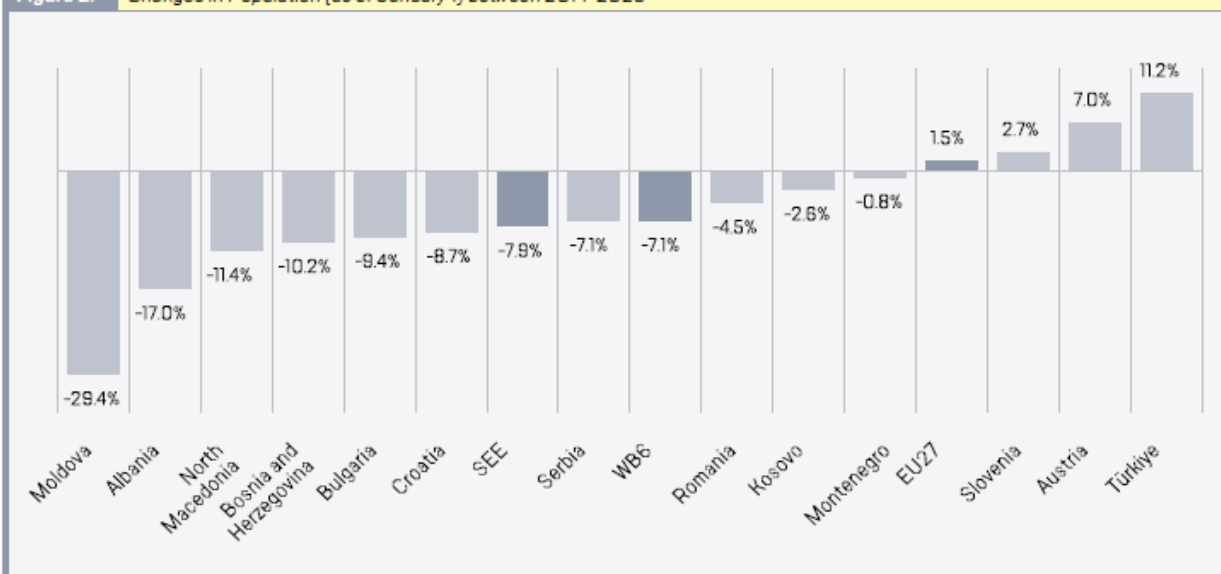


Figure 3. Percentage of Population living in Capital Cities

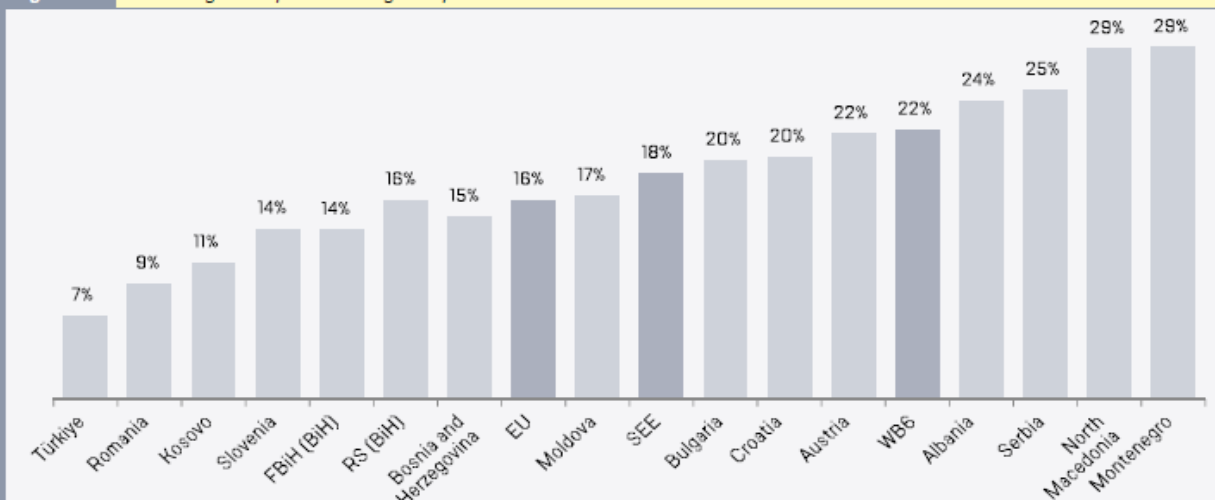


Figure 5. Local Government Revenue, in € per capita, 2023

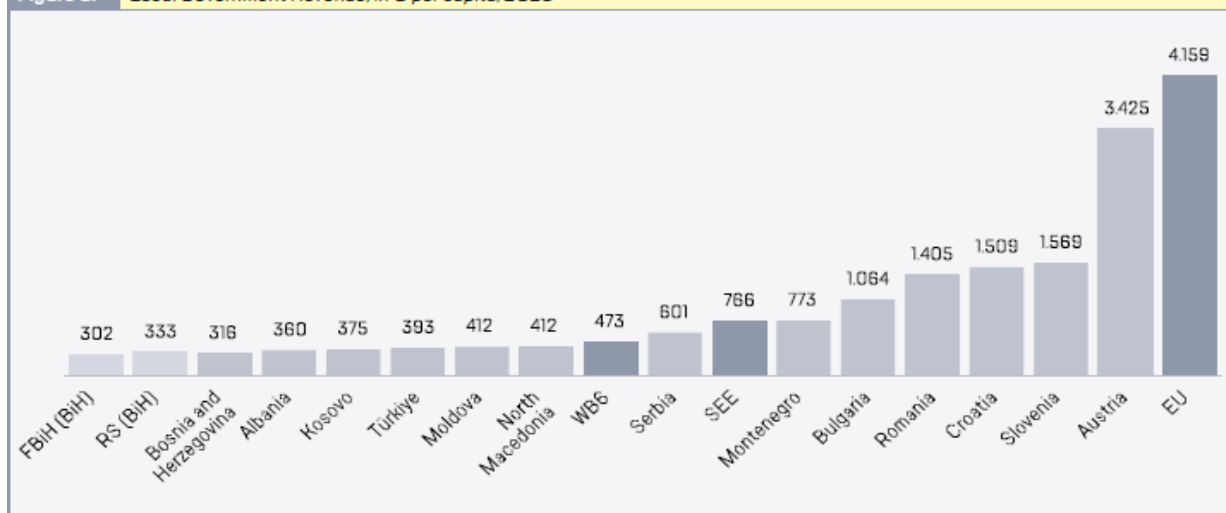
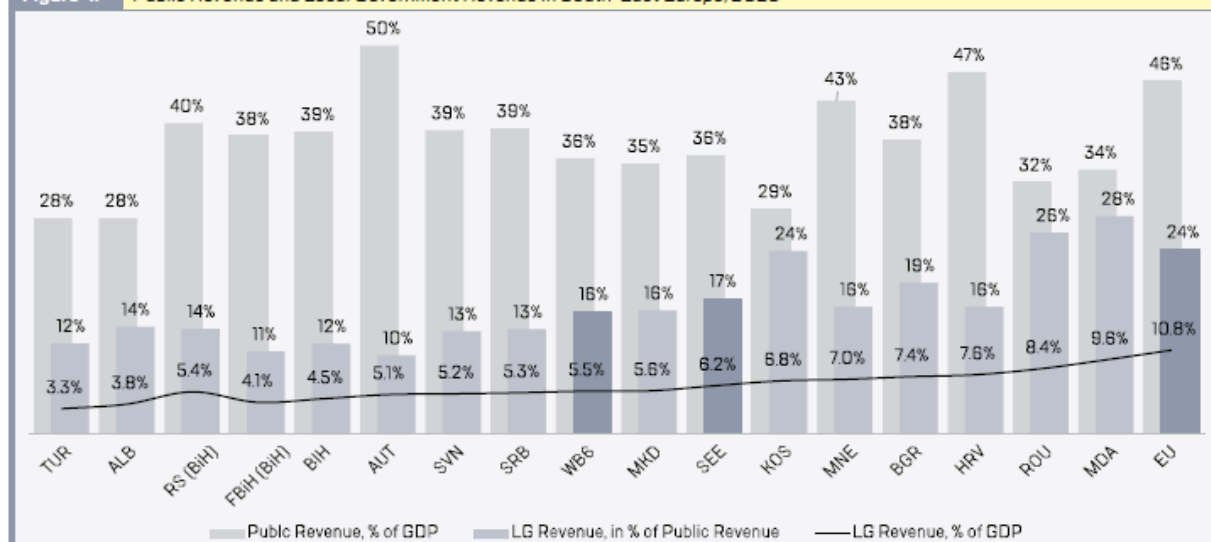


Figure 4. Public Revenue and Local Government Revenue in South-East Europe, 2023



Referenca

- Council of Europe (1985). European Charter of Local Self-Government.
- OECD (2019). Making Decentralisation Work.
- OECD (2020). Municipal Amalgamation.
- NALAS (2025). Fiscal Decentralisation Indicators in South-East Europe.
- Swianiewicz, P. (2010). Territorial Reforms in Europe.
- CO-Plan raport per Finacat Vendore (2024)