

Menaxhimi financiar në nivel lokal me në qendër qytetarin:

**Një qasje e Devijimit Pozitiv të
Mbështetur në të Dhëna (DPMDH)**



Menaxhimi financiar në nivel lokal me në qendër qytetarin:

Një qasje e Devijimit Pozitiv të
Mbështetur në të Dhëna (DPMDH)

Mirënjohje

Ekipi i DPMDH-së në Maqedoninë e Veriut dëshiron të falënderojë z. Xheremi Boj, z. Darko Crvenkovski, z. Ilmihasan Dauti, znj. Biljana Cvetanovska Gugoska, z. Igor Izotov, z. Lazar Pop Ivanov, znj. Ivana Petrovska dhe znj. Ardita Zekiri (të renditur sipas shkronjës së parë të mbiemrit) nga zyra e UNDP-së në Shkup, z. Aleksandar Stojkov, profesor i ekonomisë (UKIM), Tong Zhang (ish UNV në zyrë) dhe të gjithë zyrtarët komunalë që ishin pjesë e kësaj iniciative hulumtuese.

Përmbajtje

PËRMBLEDHJE E SHKURTËR	3
1. HYRJE	4
1.1. Qëllimet e detyrës	4
1.2. Çka janë devijuesit pozitivë?	4
1.3. Metodologjia e devijimit pozitiv të mbështetur në të dhënat	4
1.4. Fushat e menaxhimit financiar me në qendër qytetarin në nivel lokal	5
1.5. Përzgjedhja e treguesve dhe normalizimi i të dhënave	6
1.6. Përzgjedhja e komunave	7
2. ÇFARË MUND TË MËSOJMË NGA DEVIJIMET POZITIVE?	8
2.1. Devijimet pozitive të komunat e vogla	8
Komuna Rosoman	8
Komuna e Mavrovës dhe Rostushës	9
2.2. Devijimet pozitive të komunat e mesme	10
Komuna e Butelit	10
Komuna Qendër	11
Komuna e Strumicës	12
2.3. Devijimet pozitive të komunat e mëdha	13
Komuna e Kumanovës	13
Komuna e Prilepit	14
3. KONKLUSIONE	16
3.1. Pikat e forta	16
3.2. Dobësitë	18
3.3. Mundësitë	18
3.4. Kërcënimet	18
4. RRUGA PËRPARA	19
Aneksi 1. Shënime metodologjike	23
Mirënjohjet	40

PËRMBLEDHJE E SHKURTËR

Qëllimi i këtij hulumtimi është të mbledhë informacione kryesore mbi arritjet e ndryshme të komunave në një larmi fushash në mënyrë që të përcaktohen devijimet pozitive në aspektin e menaxhimit financiar të qëndrueshëm me në qendër qytetarin në nivelin lokal në Maqedoninë e Veriut. Periudha që shqyrtohet është nga viti 2017 deri në vitin 2020, gjatë kësaj janë shfrytëzuar të gjithë 81 komunat si njësi të për prerjen e fituar. Për komunat e përzgjedhura si komuna me devijime pozitive (histori suksesi), ne gjithashtu i referohemi tendencave dhe sfidave më të fundit. Periudha e studimit nuk përfshin krizën e fundit shumëdimensionale (kriza energjetike) që ka çuar në një rritje të detyrimeve të prapambetura komunale në raste të shumta.

Gjetjet e fituara ilustronë praktika të ndryshme të komunave në fusha paraprakisht të paracaktuara që kanë të bëjnë me **kapacitete për menaxhim të mirë financiar të qeverive lokale**. Këto fusha paraprakisht të paracaktuara nuk kanë të bëjnë vetëm me planifikimin dhe realizimin e buxhetit, por gjithashtu gjerësisht e shqyrtojnë edhe kontekstin e planifikimit, transparencës, raportimit dhe aftësisë për t'u përgjigjur nevojave të komunitetit.

Publiku i gjerë "bombardohet" me lajme toksike që kanë të bëjnë me problemet në financat lokale: mbledhja e dobët e tatimit të pronës, përpjekje të ulëta fiskale, kapacitete të kufizuara fiskale, borxhe të komunës, subvencione të pamjaftueshme ndërqeveritare, realizim i pamjaftueshëm i shërbimit publik lokal. Megjithatë, ka edhe komuna me progres të dukshëm në fusha të shumta të menaxhimit financiar me në qendër qytetarin. Ne i quajmë **komuna që devijojnë pozitivisht**. Ata janë shembuj të shkëlqyeshëm në kontekstin kombëtar me histori që mund të përsëriten ose mund të frymëzojnë.

Devijimi pozitiv është një qasje që kërkon të identifikojë komunat me rezultate më të mira që t'i kuptojmë dhe t'i përsërisim strategjitë dhe praktikën e tyre brenda një komuniteti.

Devijimi pozitiv i mbështetur në të dhëna është një metodë që kombinon të dhënat jo tradicionale digjitale dhe të dhënat tradicionale që të identifikohen dhe të karakterizohen komunat më të suksesshme në raport me sfidat e zhvillimit.

Madhësia ka rëndësi. Do të ishte metodologjikisht e papërshtatshme të krahasoheshin të gjitha komunat sikur të ishin në të njëjtën kategori – le të themi, komuna Zrnovci me komunën Qendër. Ato dallohen në madhësi, në dendësi të popullsisë dhe në shërbime; e para është rurale dhe e dyta – urbane. Ato gjithashtu dukshëm ndryshojnë për nga aspekti i kapacitetit të tyre fiskal dhe kapacitetit për ofrimin e shërbimeve publike lokale. Për këtë arsye, i kategorizojmë 81 komunat në tri grupe të veçanta: të vogla, të mesme dhe të mëdha. Komunat e vogla kanë popullsi më të vogël se 10,000 banorë, komunat e mesme midis 10,001 dhe 50,000 banorë dhe komunat e mëdha kanë më shumë se 50,000 banorë. Çdo grup është një kategori ose nënkategori e veçantë. E thënë ndryshe ne identifikojmë devijimet pozitive në secilën kategori të madhësisë së komunës.

Fokusohemi në fushat vijuese të menaxhimit lokal të financave publike me në qendër qytetarin dhe e matim përparimin për të gjithë 81 komunat:

- **Buxheti pjesëmarrës**
- **Qasje nga poshtë-lart**
- **Rishikime të buxhetit në vit**
- **Publikimi i raporteve financiare në fund të vitit**
- **Raport për buxhetin që mund të kërkohet**
- **Shpenzime/huamarrje të tepërta**
- **Mobilizimi i fondeve (burimeve) të jashtme**
- **Partneritete me organizatat lokale të shoqërisë civile**

Duke u mbështetur në një analizë sasiore, kemi përzgjedhur disa komuna më të suksesshme në aspekte të shumta të menaxhimit të mirë financiar me në qendër qytetarin.

- **Komuna të vogla:** Rosoman dhe Mavrovë dhe Rostushë.
- **Komuna me madhësi të mesme:** Vallandovë, Kriva Pallankë, Kavadar, Butel, Shtip, Qendër, dhe Veles
- **Komuna të mëdha:** Prilep dhe Kumanovë.

Komunat e përzgjedhura nuk janë të vetmet që janë devijues pozitivë. Në fillim ishin përzgjedhur numër më i madh i komunave dhe më pas kemi përzgjedhur disa prej tyre për t'i intervistuar dhe për të shkruar më tej në hulumtim me një mostër më të vogël. Për shkak të kohës dhe burimeve të kufizuara, ne zhvilluam intervista të strukturuar në terren me të gjitha komunat, përveç Vallandovës, Kriva Pallankës dhe Shtipit.

Është e nevojshme të theksohet se rezultatet e mira në faza të ndryshme të procesit të planifikimit financiar është një parakusht, por nuk çon domosdoshmërisht në **cilësi më të lartë të shërbimeve publike lokale** që i ofron një komunë specifike. Edhe pse është një parakusht i rëndësishëm, menaxhimi i mirë financiar nuk është i mjaftueshëm për të siguruar pushtet lokal me cilësi të lartë. Duket e pazakontë përfshirja e komunës së Shuto Orizarit në mesin e komunave me maturi financiare. Pavarësisht nga kapaciteti shumë i ulët fiskal dhe infrastruktura e dobët komunale, përpjekjet e kësaj komune dhe qasja e matur financiare janë të admirueshme. Për këto arsye, në analizë është e përfshirë edhe komuna e Shuto Orizares, si një komunë e madhësisë së mesme brenda Qytetit të Shkupit që po tregon përparim të jashtëzakonshëm, duke pasur parasysh kufizimet serioze financiare.

Duke u bazuar në shqyrtimet dhe intervistat me komunat më të suksesshme (devijimeve pozitive), përpiluam një udhërrëfyes të detajuar për krijimin dhe/ose mirëmbajtjen e komunave të reja më të suksesshme midis komunave në Maqedoninë e Veriut.

1. HYRJE

1.1. Qëllimet e detyrës

Qëllimet e **kësaj detyre** është shqyrtimi i të dhënave dhe mbledhja e informacioneve kryesore për suksesin e ndryshëm të komunave në fusha të ndryshme dhe të përcaktohet devijimi pozitiv në aspektin e menaxhimit financiar me në qendër qytetarin në nivelin lokal në Maqedoninë e Veriut.

Periudha që shqyrtohet është 2017–2020, ndërsa si njësi për prerjen e fituar janë të gjithë 81 komunat. Për komunat e përzgjedhura si komuna me devijim pozitiv (histori suksesi), ne gjithashtu i referohemi tendencave dhe sfidave më të fundit. Kriza shumëdimensionale (pandemia e vazhdueshme, kriza energjetike dhe inflacioni më i lartë) në vitin 2022 është kërcënim serioz të heqë arritjet e kaluara. Kjo “stuhi e përsosur” do të testojë rezistencën e komunave (me devijime pozitive) ndaj një tronditjeje jashtëzakonisht të madhe dhe të pafavorshme.

Gjetjet tregojnë praktika të ndryshme të komunave në zona të paracaktuara që kanë të bëjnë me **kapacitete të shëndosha të menaxhimit financiar të qeverive lokale**. Këto fusha paraprakisht të përcaktuara nuk janë të lidhura vetëm me planifikimin dhe zbatimin e buxhetit, por gjithashtu shtrihen në kontekstin e planifikimit, transparencës, raportimit dhe aftësisë për t’iu përgjigjur nevojave të komunitetit.

Është shumë e rëndësishme të theksohet se praktikata e menaxhimit të mirë financiar **nuk çojnë domosdo në përmirësim ose nivel të lartë të cilësisë së shërbimeve publike lokale**. Gjatë kësaj ne nuk e matim cilësinë e shërbimeve publike lokale (për shembull, [indeksi i zhvillimit të qëndrueshëm komunal](#)), por i referohemi disa arritjeve në ofrimin e shërbimeve publike lokale.

1.2. Çka janë devijimet pozitive?

Publiku i gjerë shpesh është i mbingarkuar me diskursin negativ rreth problemeve në financat lokale: mbledhja e dobët e tatimit të pronës, përpjekje të ulëta fiskale, kapacitete të kufizuara fiskale, borxhe të komunës, subvencione të pamjaftueshme ndërqeveritare, realizim të pakënaqshëm të shërbimit publik lokal. **Lajmet e këqija lehtësisht mënjanojnë lajmet e mira për komunat që kanë maturi financiare.**

Megjithatë, ka edhe komuna me përparim të dukshëm në fusha të shumta të menaxhimit financiar me në qendër qytetarin. Ne i quajmë komuna që **devijojnë pozitivisht**. Ata janë shembuj të shkëlqyeshëm në kontekstin nacional me histori që mund të përsëriten, por edhe mund të frymëzojnë.

Cilat janë ato komuna dhe çfarë kanë të përbashkët ata (komuna që dallohen pozitivisht nga të tjerët)? Çfarë mund të mësojnë komunat e tjera nga përvojat e tyre dhe si mund të përsërisin praktikata më të mira?

1.3. Metodologjia e devijimit pozitiv të mbështetur në të dhënat

Qasja metodologjike ndjek metodën e devijimit pozitiv të mbështetur në dhëna (DPMDH), e cila është përdorur gjerësisht nëpër rrjetin e laboratorëve të përsheptimit të UNDP-së, Laboratorin e të Dhënave të GIZ-it (GIZ Data Lab), Global Pulse Lab Jakarta të OKB-së dhe Qendrën për Zhvillim Digjital të Universitetit të Mançesterit.

Devijimi pozitiv është një qasje identifikohen më të suksesshmit që të kuptohen dhe të përsëriten strategjitë dhe praktikata e tyre brenda një komuniteti (Doracaku i DPMDH-së, 2021).

Devijimi pozitiv i mbështetur në të dhëna është një metodë që kombinon të dhënat jo tradicionale digjitale dhe të dhënat tradicionale që të identifikohen dhe të karakterizohen komunat më të suksesshme në raport me sfidat në zhvillim.

Madhësia është e rëndësishme. Do të ishte metodologjikisht e papërshtatshme të krahasoheshin të gjitha komunat sikur të ishin në të njëjtën kategori – le të themi, komuna Zrnovci me komunën Qendër. Ato ndryshojnë në madhësi, në dendësi të popullsisë dhe në shërbime; e para është rurale dhe e dyta – urbane. Ato, gjithashtu, dukshëm ndryshojnë mëngja aspekti i kapacitetit të tyre fiskal dhe kapacitetit për ofrimin e shërbimeve publike lokale. Për këtë arsye, i kategorizojmë 81 komunat në tri grupe të veçanta: të vogla, të mesme dhe të mëdha. Komunat e vogla kanë popullsi më të vogël se 10,000 banorë, komunat e mesme midis 10,001 dhe 50,000 banorë dhe komunat e mëdha kanë më shumë se 50,000 banorë. Nga 81 komuna, 33 janë komuna të vogla, 35 janë të mesme dhe 13 janë komuna të mëdha (përfshirë kryeqytetin, Qytetin e Shkupit). Çdo grup është një kategori ose nënkategori e veçantë. E thënë ndryshe i identifikojmë devijimet pozitive në secilën kategori të madhësisë së komunës.

Dallimet mes komunave urbane dhe rurale. Ne gjithashtu pranojmë se diferenca mes komunave rurale dhe urbane është një kusht fillestar shumë i rëndësishëm për menaxhimin e matur financiar. Komunat në kuadër të Qytetit të Shkupit kanë përparësinë që kryeqyteti të mbledhë tatimet dhe taksat lokale dhe t’i shpërndajë ato nëpër dhjetë komunat. Duke marrë parasysh këtë, komunat në Shkup kanë më shumë kohë, burime dhe energji për t’u përqendruar në përmirësimin e aspekteve të tjera të menaxhimit financiar. Prandaj duhet të njihen specifikat e sistemit me dy nivele në Qytetin e Shkupit.



1.4. Fushat e menaxhimit financiar me në qendër qytetarin në nivel lokal

Në fokusohemi në fushat vijuese të menaxhimit të financave publike lokale me në qendër qytetarin.

Buxheti pjesëmarrës. Nëse qytetarët do të mund t'i tregonin nevojat e tyre dhe t'i kërkojnë llogari institucioneve publike, burimet publike ka gjasa të përdoren në mënyrë më efektive për të ofruar mallra dhe shërbime publike që janë në përputhje me nevojat e qytetarëve (Fölscher, 2007). Qytetarët kanë përfitime të shumta nga procesi i buxhetimit pjesëmarrës: përfshirje në planifikimin financiar, mundësi për të shprehur nevojat dhe pikëpamjet e tyre, mundësi për të forcuar përgjegjësinë, transparencën dhe llogaridhënien e qeverive vendore, mekanizëm për të përmirësuar pushtetin lokal dhe cilësinë e jetës së tyre. Rreziqet e mundshme janë që mund të merren parasysh vetëm interesat e grupeve lokale më të zëshme të ndikimit (interesa të veçantë në krahasim me interesat e komunitetit lokal). Nëse palët lokale të interesit nuk janë të informuara mirë për shumatat në dispozicion për shpenzime me liri veprimi të qeverisë lokale (korniza financiare për propozime dhe nisma të reja), ekziston gjithashtu rreziku që buxheti pjesëmarrës të shndërrohet në një përmbledhje listash të dëshirave. Nëse improvizohet, buxheti pjesëmarrës mund të çojë lehtësisht në zhgënjim dhe dekurajim të qytetarëve dhe organizatave lokale të shoqërisë civile (OSHC) për pjesëmarrje në të ardhmen, si dhe në rënie të besimit.

Ekziston më pak mirëkuptim se çfarë niveli i angazhimit është i dëshirueshëm dhe çfarë forme duhet të marrë. Mund të jetë në formën e: (a) thirrjeve publike për konsultime me qytetarët, organizatat e shoqërisë civile ose bizneset lokale që ka të bëjë me buxhetin e vitit të ardhshëm; (b) forumeve të përhershme buxhetore ose grupeve këshilluese (këshillat e buxhetimit), (c) takimeve me bashkësitë lokale (urbane/rurale) (d) pyetësorëve online, (e) bisedave joformale me qytetarët, etj. Aktivitetet në lidhje me buxhetimin pjesëmarrës mund të mos jenë plotësisht të krahasueshme gjatë periudhës 2017–2020, pasi buxheti pjesëmarrës në vitin e pandemisë 2020 ishte mjaft i kufizuar dhe kryej kryesisht përmes pyetësorëve online (burimet: Intervistat me zyrtarët publikë lokalë në 81 komuna, 2021). Buxheti

pjesëmarrës përcaktohet nga ligji që të sigurohet një përfshirje, angazhim dhe kontribut më të madh nga qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile. Neni 2 i Ligjit për vetëqeverisjen lokale përcakton “pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të qytetarëve, gjegjësisht, si një përfshirje individuale ose kolektive e qytetarëve lokal në çështjet me rëndësi lokale në nivele të ndryshme të vendimmarrjes”. Përveç kësaj, në kapitullin IV të Ligjit për vetëqeverisjen lokale (nenet 25–30) janë përmendur format e pritshme të përfshirjes së qytetarëve. Neni 21 (Nisma qytetare) i Ligjit të ri për Buxhetin (në fazë të leximit të dytë të procedurës kuvendore, që do të miratohet në fund të dhjetorit 2021 ose në fillim të janarit 2022) kërket nga “njësitë e vetëqeverisjes lokale të krijojnë mekanizma për pjesëmarrjen e qytetarëve në procesin e propozimit të nismave të reja, në hartimin e planeve strategjike dhe strategjisë fiskale”. Ligji për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale nuk ka dispozita që rregullojnë pjesëmarrjen e qytetarëve në procedurat për sjelljen e vendimeve me rëndësi lokale. Përveç kësaj, nuk ka sanksione administrative për mos përfshirjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse dhe për mos deklarim të informacionit.

Qasje nga poshtë-lart. Qytetarët aktivistë, organizatat e shoqërisë civile dhe bizneset lokale shpesh propozojnë aktivitete dhe nisma. Megjithatë, vetëm disa prej tyre do të përfshihen në buxhetin e komunës përkatëse. Sipas ligjit për vetëqeverisjen lokale, ekzistojnë kanale të shumta për avancimin e nismave nga poshtë-lart: nisma qytetare, tubime të qytetarëve, referendume, propozime dhe/ose ankesa, debate publike, sondazhe dhe diskutime të propozimeve.

Forma të tjera të angazhimit qytetar janë propozimet me shkrim, e-posta, adresim ndaj një personi të caktuar, shprehja e nismave në profilin komunal në rrjetet sociale, kërkesat për takim me kryetarin e komunës, kërkesat për pjesëmarrjen në mbledhjet e këshillit komunal, forumet buxhetore, etj. Ky tregues matet nëpërmjet realizimit të një ankete në të gjitha komunat dhe i pyesim nëpunësit komunal: “Nga këndvështrimi juaj, sa të rëndësishëm dhe të dobishëm ishin qytetarët, organizatat lokale të shoqërisë civile dhe bizneset lokale në procesin e përgatitjes së buxhetit?” Përgjigjet e mbledhura janë në intervalin midis 1 dhe 10 (1= të parëndësishme; 10= shumë të rëndësishme).

Fotografia 1. Një ilustrim i fushave të menaxhimit financiar me në qendër qytetarin



Rishikime të buxhetit në nivel vjetor Rishikimet e shpeshta të buxhetit (buxhetet plotësuese) gjatë gjithë vitit fiskal tregojnë vështirësi / probleme me menaxhimin e financave publike lokale dhe procesin e buxhetit. Problemet e menaxhimit financiar mund të ndodhin për shkak të planifikimit joreal të të ardhurave (zakonisht para fillimit të vitit fiskal, por edhe deri në tremujorin e fundit të vitit) dhe/ose aftësisë së ulët administrative për të parashikuar shpenzimet e buxhetit lokal. Arsye më të zakonshme për rishikimin e buxheteve komunale (miratimi i buxheteve plotësuese) gjatë gjithë vitit janë planifikimi joadekuat ose joreal i të ardhurave (dhe më pas, shpenzimeve), nevoja për rishpërndarjen e fondeve për qëllime të tjera, ose subvencionime të reja (donacionet) që i ndahen komunës.

Publikimi i raporteve financiare në fund të vitit në ueb faqen e komunës është një parakusht kryesor për transparencën financiare dhe llogaridhënie. Praktika tregon se nuk është e rrallë të gjejsh dokumentacion financiar të pjesshëm apo edhe fare të mos gjejsh dokument që ka të bëjë me vitet e mëparshme fiskale.

Raport për buxhetin që mund të kërkohej Raportet e publikuara që lehtësisht gjenden në ueb faqet e institucioneve janë të rëndësishme për të gjetur të dhëna të rëndësishme të buxhetit. Ndonjëherë raportet e buxhetit (deklaratat vjetore, buxhetet, buxhetet e rishikuara, raportet vjetore financiare) mund të gjenden në ueb faqe me vështirësi të mëdha. Në raste të tjera, raportet e buxhetit gjenden lehtësisht, por nuk publikohen në një format që mund të kërkohej (për shembull, fotografi të skanuara ose format që nuk mund të kërkohej .pdf). Në shumë raste, raportet e buxhetit lehtë gjenden, kërkohej dhe janë të përpunuara mirë.

Shpenzimet/huamarrjet e tepërta mund të shqyrtohen nëpërmjet dy komponentëve: (1) shpenzimet/huamarrjet e tepërta të lejuara me ligj dhe (2) akumulimi i detyrimeve të prapambetura komunale pas skadimit të 60 ditëve. Shpenzimet e tepërta ligjore (huamarrja) nga qeveritë lokale mund të llogariten si një raport midis shpenzimeve të qeverisë lokale dhe të ardhurave të buxhetit lokal. Komunitat me shpenzime/huamarrje të larta (shpenzime më të larta të NJQL-së) vlera për këtë raport është mbi 1, ndërsa komunitat me tepicë financiare vlera do të jetë nën 1 në këtë raport. Komunitat me buxhete lokale të balancuara do të kenë vlerën 1 në këtë raport. Treguesi i dytë tregohet nga borxhe të prapambetura të komunave në data të ndryshme.

Mobilizimi i fondeve (burimeve). Treguesi kryesor është vlera e subvencioneve (donacioneve) në denarë të regjistruara në llogaritë komunale gjatë periudhës 2017–2020. Meqenëse madhësia e subvencioneve mund të ndikohet gjithashtu nga madhësia e komunës, ne gjithashtu normalizojmë të dhënat. Për shembull, një subvencion prej 50,000 eurove mund të bëjë shumë diferencë të madhe për një komunë të vogël, por jo shumë për një komunë shumë të madhe. Në llogarisim: (a) subvencionet e mobilizuara (në përqindje të të ardhurave totale të komunës), dhe (b) subvencionet e mobilizuara për kokë të banorit. Shpërndarja e komunave që kanë mobilizuar fonde (burime) (në kategori nga 1= më pak të suksesshme, në 5= më të suksesshme) është kryer nga *K-means* duke u grupuar në pesë grupe relativisht të dallueshme.

Profili komunal përfshin një gamë të gjerë treguesish: madhësia e komunës (numri i banorëve, sipërfaqja totale dhe numri i vendbanimeve), buxheti total (të ardhurat e komunës dhe shpenzimet e komunës në formë nominale dhe për kokë të banorit); numri i punonjësve të administratës (numri total ose për 1,000 banorë), numri i punonjësve në sektorin e financës, detyrimet e prapambetura komunale për kokë të banorit, kapaciteti fiskal komunal, përpjekja fiskale komunale dhe shumë tregues të tjerë.

Partneritete me organizatat lokale të shoqërisë civile Ndërtimi i koalicioneve lokale legjitime me organizata të tjera lokale, sipas primeve lokale një shtyllë shumë e rëndësishme e pushtetit lokal. Një e dhënë për këtë tregues është vlera totale e transfereve për organizatat e shoqërisë civile nga buxhetet e komunave, e shprehur për kokë të banorit dhe si përqindje e totalit të shpenzimeve të buxhetit të qeverive lokale. Jo të gjitha komunitat kanë një regjistër të të gjitha memorandumeve dhe marrëveshjeve të bashkëpunimit me organizatat lokale të shoqërisë civile, gjë që e pamundëson krahasimin mes komunave.

1.5. Përzgjedhja e treguesve dhe normalizimi i të dhënave

Përzgjedhja e treguesve. Treguesit u morën në konsideratë vetëm nëse përmbushin kriteret e mëposhtme: krahasimin midis njësisë të pushtetit lokal dhe krahasimin me kalimin e kohës, qasshmëria dhe publikimi në mënyrë të rregullt, gjithë përfshirja dhe interpretimi (relativisht) i lehtë, si dhe rëndësia për pushtetin lokal. Shenja, ose drejtimi i interpretimit të treguesve, duhet të jetë

homogjen, në mënyrë që vlerat më të larta të tregojnë të qenit më afër “situatës së dëshirueshme” ose komunave me rezultat më të mirë (komuna më të suksesshme).

Analizë e shumëllojshme dhe normalizimi. Të dhënat e fituara nga hulumtimi për fenomenet komplekse shpesh kanë njësi të ndryshme matëse, të cilat kërkojnë disa metoda normalizimi për të hequr efektin e shkallës. Opsioni i mundshëm është të normalizohen të dhënat duke aplikuar qasjen minimale-maksimale për t'i bërë të dhënat të krahasueshme në shtrirjen identike [0, 1]. Min-Maks normalizon treguesit për të pasur një shtrirje identike [0, 1] duke zbritur vlerën minimale dhe duke pjesëtuar me shtrirjen e vlerave të treguesit. Standardizimi (ose pikët z) konverton treguesit në një shkallë të përbashkët me një mesatare prej zero dhe devijim standard prej një. Treguesit me vlera ekstreme kanë kështu një efekt më të madh.

1.6. Përzgjedhja e komunave

Në bazë të një grupi të gjerë treguesish në fusha të ndryshme të menaxhimit financiar me në qendër qytetarin, identifikuam komunat e mëposhtme që janë më të suksesshme në shumicën e aspekteve dhe në kategoritë e tyre përkatëse të madhësisë së komunës:

- **Komunat e vogla:** Mavrova dhe Rostusha dhe Rosomani (nga 33 komuna)
- **Komunat e mesme:** Shtipi, komuna Qendër, Buteli, Strumica, dhe Kavadarci (nga 35 komuna)
- **Komunat e mëdha:** Kumanova dhe Prilepi (nga 13 komuna).

Komunat e përzgjedhura nuk janë të vetmet që dallohen pozitivisht nga komunat tjera. Në fillim kemi përzgjedhur numër më të madh të komunave dhe më pas kemi përzgjedhur disa prej tyre për t'i intervistuar dhe për të shkuar më tej në hulumtim me një mostër më të vogël.

Një rast i veçantë. Duket e pazakontë përfshirja e komunës së Shuto Orizares në mesin e komunave me maturi financiare. Pavarësisht nga kapaciteti shumë i ulët fiskal dhe infrastruktura e dobët komunale, përpjekjet e kësaj komune dhe qasja e matur financiare janë të admirueshme. Për këto arsye, në analizë është përfshirë edhe komuna Shuto Orizari, një komunë e mesme në kuadër të Qytetit të Shkupit që po tregon përparim të jashtëzakonshëm, duke pasur parasysh kufizimet serioze financiare.

2. ÇFARË MUND TË NA MËSOJNË NGA DEVIJIMET POZITIVE?

Bazuar në metodologjinë e devijimit pozitiv të mbështetur në dhëna dhe analizën e grupeve, ne i ndamë të gjitha komunat në tre kategori të gjera bazuar në madhësinë e popullsisë (të vogla, të mesme dhe të mëdha) që të përmirësohet krahasimi në kuadër të grupit. Madhësia e komunave bazohet në popullsinë e vlerësuar në Regjistrimin e popullsisë të realizuar në 2021 si në mënyrat vijuese:

- **Komunat e vogla:** popullsia nën 10.000 banorë
- **Komunat e mesme:** popullsia midis 10.001 dhe 50.000 banorë
- **Komuna të mëdha:** popullsia mbi 50.000 banorë.

Duke u mbështetur në të dhënat e hapura dhe zyrtare, mbledhjen e të dhënave të tjera themelore si dhe analizën sasore, ne kemi përzgjedhur këto komuna si komuna të cilat janë më të suksesshme në aspekte të shumta të menaxhimit të mirë financiar me në qendër qytetarin:

- **Komuna të vogla:** Rosomani dhe Mavrovë dhe Rostushë.
- **Komuna me madhësi të mesme:** Vallandova, Kriva Pallanka, Kavadar, Buteli, Shtipi, Komuna Qendër dhe Velesi
- **Komuna të mëdha:** Prilepi dhe Kumanova.

Duhet të theksohet se suksesi në faza të ndryshme të procesit të planifikimit financiar nuk duhet të përzihet me cilësinë e shërbimeve publike lokale të ofruara nga një komunë e veçantë. Ndërsa është një parakusht i rëndësishëm, menaxhimi i shëndoshë financiar nuk është i mjaftueshëm për të siguruar pushtet lokal me cilësi të lartë.

2.1. Devijimet pozitive të komunat të vogla

Komuna Rosoman

Profili i komunës. Rosoman është një komunë e vogël dhe rurale (bujqësore) në pjesën qendrore të vendit. Në komunë ka 3,796 banorë që mbulohen nga vetëm 10 punonjës të komunës (ose 2.6 punonjës për 1,000 banorë). Komuna ka një kapacitet të lartë fiskal që përputhet me zbatimin e duhur të buxhetit, duke realizuar të ardhura buxhetore prej 82.2% dhe shpenzime buxhetore prej 75.5%. Përveç kësaj, komuna ka regjistruar vetëm tepëri të buxhetit me para kesh. Në vitin 2019, rezultatet e mira financiare u mbështetën me fonde shtesë nga burime të jashtme. Në përgjithësi, 0.43% e shpenzimeve totale të buxhetit ndahen si transfere për OSHC-të lokale. Komuna ka një nivel të shkëlqyer buxhetimi pjesëmarrës të ndjekur nga një qasje shumë domethënëse nga poshtë-lart. Nga ana tjetër, të gjitha dokumentet financiare të rëndësishme për procesin e buxhetit nuk janë publikuar në formë lehtësisht të arritshme dhe në të cilat është mundësuar kërkimi. Duke pasur parasysh këto rrethana, komuna ka respektuar pjesërisht parimet e transparencës dhe llogaridhënies.



Kthesa e madhe në vitin 2008. Në vitin 2007, komuna e Rosomanit kishte një llogari të bllokuar të transaksioneve për shkak të afateve të humbura të pagesës së obligimeve të prapambetura. Në vitin e ardhshëm, këshilli komunal vendosi të forcojë bazën e të ardhurave me burim personale. Duke vizituar çdo shtëpi dhe ambient biznesi në territorin e Rosomanit, tre vlerësues - të angazhuar me kontratë - ndërtuan një bazë të dhënash gjithëpërfshirëse për qëllime tatimore. Ata krahasuan të dhënat me kadastrën e pasurive të patundshme në territorin e Rosomanit. Detyrimet e tatimit të pronës në pak vite u rritën 10 herë. Rosomani forcoi bazën e saj të të ardhurave, duke lejuar programe më ambicioze të shpenzimeve dhe ofrimin e shërbimeve publike lokale me cilësi më të lartë.

Përfitimet e vendndodhjes gjeografike. Pak komuna - të tilla si Rosomani - kanë burime në territorin e tyre, për të cilat kërkesë të madhe nga industria. Komuna realizon të ardhura nga lejet për shfrytëzimin e rërës dhe zhavorrit. Kjo është gjithashtu një e ardhur e konsiderueshme nga burimet personale.

Planifikimi real i të ardhurave. Planifikimi real i të ardhurave edhe në kohët kur nuk kërkohet domosdo nga Ministria e Financave, siguroi një menaxhim të shëndoshë financiar. Në disa vite, mbledhja e të ardhurave tatimore është 20% më e lartë se sa shumata e planifikuar.

Politika e mos vjetërimit të borxheve. Edhe në nëntor 2018, kur u miratua programi i ndihmës financiare të qeverisë dhe një ligj i veçantë, komuna e Rosomanit kishte vetëm një shumë të papërfillshme të detyrimeve të prapambetura komunale. Kjo politikë vazhdon me një kontroll të rreptë të detyrimeve të pagesave edhe në ditët e sotme. Komuna ka një sasi shumë të vogël të detyrimeve të prapambetura të komunës me synimin për t'i ulur ato në zero deri në fund të shtatorit 2022.

Aftësia për të punuar në kushte të kufizimeve të rrepta. Komuna punon me një nga administratat më të vogla për nga numri (vetëm 11 punonjës, nëse përfshihet edhe kryetari i komunës). Këshilli i tanishëm komunal punon pa shumicë (dy partitë e mëdha politike kanë numër të barabartë përfaqësuesish), kështu që shumica e vendimeve kërkojnë negociata politike. Komuna ka vetëm dy nëpunës financiarë (një për tatimim dhe një tjetër për prokurim publik). Zyra më e afërt e thesarit është në qytetin e Velesit, kjo shkakton shpenzime transporti për dorëzimin çdo ditë të urdhërpagesave. Pak vite më parë, zyra më e afërt e thesarit ishte në qytetin fqinjë të Kavadarit, por ajo u mbyll si pjesë e "programit të racionalizimit të shpenzimeve".

Përballja me çmimet më të larta të energjisë elektrike. Rritja e shpejtë e fundit e çmimit të energjisë elektrike rriti shpenzimet për shërbimet komunale. Fatura mujore prej 150,000 denarë në 2021 tani pritet të rritet në 350,000 denarë në gjysmën e dytë të vitit 2022. Për fat të mirë, pjesa e shpenzimeve për energji elektrike në shpenzimet e përgjithshme të komunës ishte e ulët dhe u rrit nga 2.2% në 5.2%. Komuna planifikon të shkurtojë shpenzimet e tjera vijuese për t'u përshtatur me goditjen e rëndë.

Problemi i reduktimit të transfereve qeveritare (bllok dotacione). Një pengesë tjetër për menaxhimin e mirë financiar është rënia e bllok-dotacioneve nga Ministria e Punës dhe Politikës

Sociale dhe Ministria e Arsimit. Edhe disa vjet më parë, këto bllok dotacione nuk ishin të mjaftueshme për të mbuluar shpenzimet e vërteta. Duke përdorur të ardhurat nga burime personale, komuna po ndihmon në mënyrë aktive kopshtin për fëmijë, shkollat fillore dhe ndërmarrjen publike “Komunalec”. Ky është një problem sistemor që duhet të diskutohet midis BNJVL-së dhe ministrive përgjegjëse.

Investimi komunal nuk duhet të cenohet. Ambicia e këshillit komunal dhe e kryetarit të komunës është ruajtja dhe rritja e kornizës financiare për projektet e infrastrukturës me rëndësi lokale. Prioritetet kryesore janë ndarja e ujërave të zeza komunale (kanalizimi i fekaleve) dhe rrjedhjet sipërfaqësore (ujërat e shiut dhe ujërat atmosferike), të njohura edhe si kanalizimi atmosferik.

Financimi i përzier. Komuna është krenare për financimin e përzier të projekteve të rëndësishme infrastrukturore, pjesërisht nga fondet e Ministrisë së Mjedisit, kreditë ose subvencionet e Bankës Botërore dhe të ardhurat komunale me burim personal.

Bashkëpunimi me qeverinë qendrore mund të sjellë përfitime shtesë. Shumë mundësi për pushtetin lokal më efektive varen nga forcimi i koordinimit dhe bashkëpunimit me qeverinë qendrore. Ekziston një nevojë e vazhdueshme për një kornizë të volitshme që do të lejonte qeveritë lokale të funksiononin në mënyrë më efektive në arritjen e rolit të tyre në sektorin publik. Problemet tipike në marrëdhëniet ndërqeveritare përfshijnë – por nuk kufizohen në – kompetencat e caktuara me fonde të pamjaftueshme, mungesën e koordinimit midis niveleve qendrore dhe lokale, autonominë e kufizuar fiskale që krijohet nga qeveria qendrore, etj. Zbatimi aktual i decentralizimit vonohet nga kufizimet në kapacitetin administrativ, kufizimet financiare dhe mungesa e mbikëqyrjes. Me gjithë problemet e shumta, komuna e Rosomanit është përgjithësisht e kënaqur me bashkëpunimin me qeverinë qendrore.

Komuna e Mavrovës dhe Rostushës

Profili i komunës. Mavrovo Rostushe është një komunë e vogël dhe rurale që ndodhet në pjesën perëndimore të vendit. Komuna është pjesë e rajonit statistikor të Pollogut. Ka një popullsi prej 5,042 banorësh, bazuar në regjistrimin e popullsisë 2021. Administrata e komunës ka 36 punonjës. Sektori i çështjeve financiare punëson pesë nëpunës financiarë me orar të plotë dhe një punonjës me kontratë. Komuna ka kapacitet të lartë fiskal, veçanërisht në aspektin e vlerës së tregut të pronave të pronarëve që nuk janë banorë të komunës, të njëjtat janë të vendosura përreth liqenit të Mavrovës. Realizimi i buxhetit është i lartë, edhe pse është përkeqësuar disi që nga viti 2017 kur përqindjet e të ardhurave dhe shpenzimeve të realizuara ishin përkatësisht 91.7% dhe 88.7%. Në vitin 2020, komuna ka realizuar një ekzekutim më të mirë të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore me 83.6% dhe 79.2%. Përqindja më e ulët e realizimit të buxhetit u shoqërua me shpenzime/huamarrje të tepërta modeste në para kesh. Komuna ka sukses të kufizuar në mobilizimin e financave nga burime të tjera. OSHK-të lokale morën vetëm 0.28% të shpenzimeve totale buxhetore. Nga ana tjetër, qytetarët, bizneset lokale dhe sektori



civil janë përfshirë në mënyrë aktive në procesin e përgatitjes së buxhetit dhe komuna ka bërë përpjekje të forta për të marrë në konsideratë propozimet dhe idetë më të rëndësishme. Buxheti po rishikohet një deri në dy herë në vit administrativ. Në lidhje me transparencën dhe llogaridhënien, komuna në mënyrë të rregullt publikon buxhetet dhe raportimet e kërkueshme të fundit të vitit.

Sfidat fiskale për t'i shërbyer një territori të madh me një popullsi të vogël. Komuna e Mavrovës dhe Rostushës ka një dendësi shumë të ulët të popullsisë. Territori i madh dhe vendbanimet e shumta me një numër të vogël banorësh janë një sfidë e vërtetë në aspektin e ofrit të shërbimeve publike lokale. Kjo ushtron një presion të fortë mbi kostot e shërbimeve dhe pozicionin financiar të komunës.

Diskutohet projekt buxheti, para se të dorëzohet propozim buxhetit. Punonjësit në njësinë financiare vlerësojnë praktikën e diskutimit të projekt buxhetit me palët lokale të interesit para se të paraqitet për miratim një propozim buxhet zyrtar.

Forumet buxhetore kanë rëndësi! Praktika e organizimit të forumeve buxhetore në vendbanime të ndryshme besohet të jetë një nga format më të suksesshme të buxhetimit pjesëmarrës në Komunën e Mavrovës dhe Rostushës.

Fuqia e përmbledhjeve jo-teknike.¹ Një nga avantazhet e forta të njësisë financiare është aftësia për të siguruar përmbledhje jo-teknike të buxheteve dhe dokumenteve të tjera financiare. Kjo siguron që anëtarët e këshillit komunal mund të kontribuojnë në debat, përveç preferencës së tyre për projekte të veçanta të infrastrukturës lokale.

Nevoja për planifikim real të buxhetit. Përqindja e lartë e realizimit të buxhetit, si në anën e të ardhurave ashtu dhe shpenzimeve, mendohet të jetë pasojë e planifikimit real. Nuk është praktikë e rrallë në shtator ose tetor të rishikohet buxheti lokal për të pasqyruar rrethanat e reja.

Bashkëpunim i shkëlqyer me planifikimin e prokurimit publik. Një pjesë e suksesit është për shkak të bashkëpunimit të jashtëzakonshëm me njësinë e prokurimit publik. Procese të sinkronizuara mirë midis njësisë të çështjeve financiare dhe njësisë të prokurimit publik çojnë në financimin e qetë të iniciativave komunale.

Ulja e potencialit për realizimin e të ardhurave. Emigrimi në shkallë të gjerë nga Mavrova dhe Rostushja – si brenda ashtu edhe jashtë vendit – dëmton kapacitetin fiskal të komunës. Vetëm në dy dekadat e fundit, komuna humbi 41.5% të popullsisë së saj, kryesisht për shkak të emigrimit në Itali dhe Gjermani. Si pasojë, të ardhurat lokale me burime personale parashikohen të jenë shumë më të vogla. Më e rëndësishme, dëmton kapitalin njerëzor, kualitetin e jetës në komunë dhe zhvillimin ekonomik të komunës.

Lufta për mobilizimin e të ardhurave shtesë. Administrata komunale është krenare për disa aplikime të suksesshme për

¹ Përmbledhja jo-teknike është një dokument i përpiktë që ofron një përshkrim të procesit dhe gjetjeve kryesore në një mënyrë që është tërheqëse për t'u lexuar dhe për t'u kuptuar lehtësisht nga publiku i gjerë.

subvencione për bashkëpunim ndërkufitar, siç është projekti për “shtigjet e adrenalines për biçikleta”. Kjo siguron të ardhura të reja për komunën.

Buxheti i ndjeshëm ndaj gjinisë. Sektori i çështjeve financiare është gjithashtu i përfshirë në nisma të ndryshme për të nxitur buxhetimin e ndjeshëm ndaj gjinisë, të tilla si ato të ofruara nga zyra e vendit e UN Women.

Menaxhimi i suksesshëm i krizave. Në një ngjarje fatkeqe, komuna humbi të gjitha regjistrimet digjitale të pronës dhe tatimit. Për shkak të një përpjekjeje të jashtëzakonshme në një periudhë të shkurtër, të gjitha të dhënat elektronike të pronës dhe detyrimet tatimore u rikuperuan nga arkivat e shtypura.

Nisma për përgjegjësi shoqërore. Komuna përzgjedh me kujdes financimin e nismave të sektorit civil. Financimi për një nga veprimtaritë më të shquara kulturore kombëtare – Galicka svadba (Një dasmë në fshatin Galičnik) vjen nga buxheti lokal.

Potenciali i pashfrytëzuar i pronave jo rezidentë përreth liqenit të Mavrovës. Gjatë gjithë vitit, por kryesisht në pranverë, verë dhe vjeshtë, shumë turistë nga Shkupi, Gostivari dhe qytetet e tjera fqinje, kalojnë kohë në pronat e tyre (vila, shtëpi, etj.). Ata përdorin rrugët lokale, bëjnë një deponim të konsiderueshëm dhe të rregullt të mbeturinave të ndërtimit dhe kërkojnë shërbime publike lokale bazë. Megjithatë, shumë të dhëna të pronës nuk janë përfshirë në bazën e të dhënave të komunës për qëllime tatimi. Arsyeja është kostoja e lartë e vlerësimit (ri-vlerësimit) të pronës për një komunë të vogël si Mavrovë dhe Rostushë. Kjo rezultoi në një pakënaqësi të dyanshme: komuna përqendron ofrimin e shërbimeve publike lokale në vendbanimet e banuara përgjithmonë, ndërsa jo rezidentët ankohen për ofrimin shumë të dobët të shërbimeve në zonat turistike dhe të banimit.

Kërcënime të tjera. Një nga kërcënimet e perceptuara për ndarjen e çështjeve financiare është mungesa e mundësive të trajnimit për menaxhimin financiar dhe përparimin në karrierë. Kjo mund të pengojë suksesin e komunës në afat të mesëm dhe të gjatë.

2.2. Devijime pozitive te komunat e madhësisë të mesme

Komuna e Butelit



Profili i komunës. Si komunë urbane me 37,968 banorë, Buteli është një nga dhjetë komunat brenda Qytetit të Shkupit. Administrata komunale ka vetëm 67 punonjës, që është ekuivalente me 1.85 punonjës civilë për 1,000 shtetas. Komuna mbështetet fuqishëm në qasjen nga poshtë-lart (nota 9 nga 10). Realizimi i të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore është mbi mesataren e vendit me 85% të të ardhurave të realizuara dhe 82.9% të shpenzimeve të realizuara. Pas paketës së ndihmës të qeverisë qendrore, komuna ka regjistruar teprica të vogla të buxhetit prej 4.3% të të ardhurave të buxhetit. Kapaciteti për të mobilizuar financat nga burime shtesë është i kufizuar. Mesatarisht, 0.63% e shpenzimeve totale ndahen si transfere për OSHH-të lokale.

Integriteti. Sektori i financave i përkushtohet integritetit. Ai insiston për respektimin e rregullave dhe procedurave dhe mbrojtjen e ligjshmërisë. Nëse është e nevojshme për të mbrojtur integritetin, sektori i financës hyn në debat me anëtarët e këshillit komunal ose kryetarin e komunës.

Udhëheqje me përvojë Udhëheqësi i sektorit të financave është një profesionist me përvojë mbi 13 vjet në shërbimin publik në menaxhimin financiar lokal.

Menaxhimi i burimeve njerëzore. Ka 11 nëpunës financiarë dhe nuk ka oscilime të konsiderueshme të burimeve njerëzore në sektorin e financës. Ata nuk theksojnë përkatësinë partiake dhe bashkëpunojnë si një ekip.

Cikli buxhetor me cilësi të lartë dhe në kohë. Një pjesë e suksesit është për shkak të fillimit me kohë të hartimit buxhetor, që në prill për vitin e ardhshëm fiskal. Kjo siguron kohë të mjaftueshme për përgatitje më analitike të buxhetit komunal. Sektori i financave është krenar që ka nuk ka vërejtje negative nga Enti Shtetëror i Revizionit.

Fusha numër 1. Ekstrakt nga Raporti i fundit i Revizionit Financiar nga Enti Shtetëror i Revizionit (18.01.2016)

“Komuna e Butelit ka zhvilluar aktivitete për krijimin e një mjedisi adekuat të kontrollit që kontribuon në krijimin e një sistemi efikas dhe efektiv të menaxhimit dhe kontrollit financiar [...]. Kanalet e vendosura të informacionit dhe komunikimit në të gjitha nivelet, sigurojnë informacion të besueshëm, në kohë dhe relevant që ka një rol të rëndësishëm në vendimmarrjen nga menaxhimi komunal.”

Nuk ka konflikte ndër sektoriale. Nuk ka konfrontim me sektorët e tjera brenda komunës në lidhje me shpërndarjen e brendshme të shumave të buxhetuara.

Bashkëpunim i shkëlqyer me këshillin komunal. Sektori i financave synon lehtësimin e diskutimeve jo-teknike mbi çështjet financiare në mënyrë që më shumë anëtarë të Këshillit t'i kuptojnë dhe të kontribuojnë në procesin e vendimmarrjes.

Përdorimi i një softueri të specializuar për menaxhim financiar. Ekziston një softuer i specializuar për menaxhim financiar për 30 komuna. Ky softuer ndihmon komunat të realizojnë ndryshime të mëdha, të përmirësojnë rezultatet e punës dhe të nxisin efikasitetin financiar duke u ofruar pesë module për operacione financiare.²

Fleksibilitet. Komuna e Butelit menjëherë e shfrytëzoi mundësinë e krijuar nga masat qeveritare kundër krizës në shkurt të vitit 2021. Qeveria lejoi të shfrytëzohen fondet e papërdorura prej 37 milion MKD për shpenzimet kapitale komunale. Shpërndau fondet e papërdorura nga bllok dotacionet (të rezervuara) në vitin 2020 dhe 2021 dhe të njëjtat qenë orientuar drejt shpenzimeve kapitale. Përveç kësaj, duke pasur parasysh rritjen e papritur të faturave të energjisë elektrike dhe faturave të ngrohjes qendrore, komuna e Butelit negocioi drejtpërdrejt që pagesat të bëhen me këste mujore për të lehtësuar presionin e likuiditetit.

Masat e kursimit. Komuna e Butelit po zëvendëson llambat klasike me llambat LED, për të kursyer në ndriçimin e rrugëve.

Qëndrim largpamës. Komuna i kushton shumë vëmendje brezave të rinj. Ajo ka ngritur një Këshill rinor, ka sponsorizuar talentet e rinj të sportit dhe ka ofruar 33 tabela të mençura për shkollat. Njoftoi hapjen e një shkolle të re fillore në fillim të vitit shkollor 2023/24.

Suksesi nuk është i garantuar: Sfidat e reja financiare. Një nga sfidat kryesore të menjëhershme për komunën e Butelit është vështirësia për të përballuar pagesat e fundit për faturat e energjisë elektrike. Në vetëm një vit, detyrimet e prapambetura komunale kërcyen nga 0.4 milion MKD në fund të marsit 2021 në 41.8 milion MKD në fund të marsit 2022. Fatura mujore e energjisë elektrike ra nga 1.2 në 4.6 milion MKD, me një probabilitet të lartë të arritjes së rreth 6.7 milion MKD nga korriku 2022 e tutje. Rreth 30 milion MKD të detyrimeve të prapambetura të krijuara së fundmi janë detyrime të prapambetura ndaj ofruesit të shpërndarjes së energjisë elektrike EVN home. Problemi mendohet të tejkalohet me krijimin e një ndërmarrjeje të re publike për menaxhimin, vendosjen dhe mirëmbajtjen e ndriçimit publik në Butel më 12 prill, 2022.

² Një hulumtim i hollësishëm për përdorimin e një softueri të specializuar komunal zbuloi se 65 komuna përdorin shërbimet e Edusoftit: Aerodrom; Haračinë; Berovë; Manastir; Bogdanci; Bogovinë; Bosilovë; Bërvenicë; Butel; Vallandovë; Vevçani; Veles; Vinicë; Gjevgjelia; Gjorçe Petrov; Gostivar; Gradsko; Dibër; Dellçevë; Demir Kapija; Demir Hisar; Dollneni; Zhelinë; Zelenikovë; Iliden; Jegunovcë; Karbinci; Karposh; Kisela Voda; Kërçovë; Konçe; Kratovë; Kriva Pallankë; Krivogashtani; Krushevë; Kumanovë; Llozovë; Mavrovë dhe Rostushë; Makedonska Kamenica; Makedonski Brod; Mogilla; Novaci; Novo Sello; Petrovec; Pehçevë; Pillasnicë; Prilep; Probishtip; Radovish; Rankovcë; Rosoman; Saraj; Sveti Nikole; Sopishtë; Staro Nagoričanë; Strumicë; Studeničan; Tearcë; Qendër Zhupë; komuna Qendër; Çair; Çeshinovë dhe Obleshevë; Çußer Sandevë; Shtip dhe Shuto Orizare.

Komuna Qendër



Profili i komunës. Komuna Qendër është një komunë urbane me popullsi të dendur që mbulon një sipërfaqe prej 10 km² dhe është e populluar nga 43,893 banorë në pjesën qendrore të kryeqytetit të vendit, Qyteti i Shkupit. Sipas regjistrimit të fundit të popullsisë në vitin 2002, në komunë ka 45,000 banorë, që tregon emigrimin neto, ndoshta për shkak të kostove më të larta të jetesës, ndotjes së ajrit, zhurmës dhe/ose largimit të trurit. Komuna është pioniere në iniciativat lokale dhe praktikatat e larta të buxhetimit pjesëmarrës me pjesëmarrje mesatare deri të lartë të kontributit lokal nga qytetarët, bizneset dhe OSHC-të (nota 7 nga 10). Ka rishikime të shpeshta të buxhetit (të paktën tre) gjatë gjithë vitit. Mobilizimi i fondeve të jashtme është shumë i ulët, por mbështetja financiare për partneritetet lokale me OSHC-të është relativisht e lartë (rreth 2.5% e totalit të shpenzimeve buxhetore). Ka një përmirësim të dukshëm në realizimin e buxhetit në vitet e fundit, me realizime më të mirë në 2019 me 98.2% nga ana e të ardhurave dhe 89.6% nga ana e shpenzimeve. Në komunë ka një huamarrje të moderuar me një varësi të fortë nga kreditë si një formë e huamarrjeve lokale, veçanërisht në vitin 2017 dhe 2018 kur shpenzimet lokale tejkaluan të ardhurat lokale me 25.4% dhe 22.2%, në mënyrë përkatëse.

Buxhetim pjesëmarrës real, e jo formal. Në raport me buxhetimin pjesëmarrës, komuna Qendër organizon takime ballë për ballë me palët e interesit dhe zgjedh projektet me anë të votimit. Kjo përvojë me buxhetimin pjesëmarrës nuk është e kohëve të fundit, por zbatohet që nga viti 2001.

Mëso të thuash “jo”. Punonjësit në sektorin e financës respektohen nga kryetarët e komunave dhe anëtarët e këshillit komunal me përkatësi të ndryshme politike. Ata ruajnë një shkallë të lartë të profesionalizmit. Çelësi është të dish kur t'u thuash “jo” nismave të padobishme, ose të paktën “jo tani”. Kjo është e rëndësishme për hartimin e një buxheti të besueshëm lokal, duke shmangur mbledhjen e detyrimeve të prapambetura komunale dhe hyrjen në një territor financiar të panjohur. Kjo është e lidhur edhe me nevojën për planifikim real dhe respektimin e kufizimeve fiskale.

Fusha numër 2. Ekstrakt nga Raporti i fundit i Revizionit Financiar nga Enti Shtetëror i Revizionit (29.03.2019)

“Revizioni i zbatimit të rekomandimeve të paraqitura në raportin përfundimtar nga revizori shtetëror i certifikuar për revizionin e kryer të raporteve financiare dhe revizionin e përputhshmërisë për vitin 2012 të komunës së Qendrës është kryer në vitin 2015. Përfundojmë se ka pasur progres të dukshëm në zbatimin e rekomandimeve.”

Planifikimi real! Në raport me atë kur duhet të thuhet “jo”, planifikimi real i të ardhurave dhe shpenzimeve lokale është shtytësi themelor i menaxhimit të mirë të financave publike lokale. Zakonisht, një – deri në dy – rishikim(e) të buxhetit për vit fiskal sigurojnë që shpenzimet komunale të harmonizohen me të ardhurat lokale. Sektori për çështje financiare me kënaqësi e prit

lajmin se Ministria e Financave vendosi një kufi prej 10% në rritjen e të ardhurave nga burimet e veta për vitin e ardhshëm, krahasuar me mesataren për tre vitet e fundit.

Plotësimi përkatës i sektorit për çështje financiare. Sektori i financave ka 12 nëpunës financiarë (11 nëpunës nga korriku 2022). Shumica e tyre janë punonjës me orar të plotë me përvojë të gjatë pune në sektor.

Bashkëpunim i shkëlqyer me këshillin komunal. Si anëtarët e këshillit komunal ashtu edhe punonjësit e sektorit financiar janë të bindur se bashkëpunimi është një parakusht për një menaxhim të mirë me financat publike lokale.

Nuk është i popullarizuar, por gëzon respekt. Sektori për çështje financiare nuk gëzon popullaritetin të madh të sektorit tjerë në komunën Qendër. Sektori për çështje financiare është i fokusuar në likuiditetin dhe aftësinë e pagimit, shqetësime të cilat shpesh herë janë në kundërshtim me nevojat financiare të sektorëve të tjerë. Megjithatë bashkëpunimi nuk pengohet.

Kufizime financiare në anën e të ardhurave. Sektori për çështje financiare të komunës Qendër beson se formula për shpërndarjen e të hyrave lokale ndërmjet komunës dhe qytetit të Shkupit duhet të rishikohet. Për shembull, tarifat për rregullimin e tokës ndërtimore janë të ndara 60%/40% në favor të qytetit të Shkupit. Nëse barra e tillë ndahet në mënyrë të drejtë me qytetin e Shkupit, llogaritet se kjo do të sjellë më shumë të ardhura lokale për komunën.

Një presion unik në shpenzimet lokale: mijëra automjete qarkullojnë çdo ditë nëpër komunën Qendër. Mijëra automjete (autobusë, makina, furgonë, etj.) çdo ditë qarkullojnë në komunën Qendër. Kjo nënkupton amortizim shumë të shpejtë të rrugëve dhe nevojë për rikonstruktim të vazhdueshëm të tyre. Sipërfaqet rrugore përdoren shumë çdo ditë. Prandaj, një pjesë e madhe e shpenzimeve lokale duhet të ndahen për rindërtimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve. Duke e marrë parasysh këtë shtypje të veçantë, duket se komuna Qendër me sa duket është shumë më e suksesshme nga aspekti financiar.

Përgjegjësi shoqërore. Të ardhurat lokale përdoren me përgjegjësi. Administrata komunale punon në baraka prej druri të cilat janë nën çdo standard. Kryetarët e komunave dhe anëtarët e këshillit komunal mund të kishin vendosur të ndërtonin një godinë të re administrative, por në vend të kësaj, ata zgjedhën të financonin projekte të shumta me rëndësi lokale gjatë viteve. Ushqime të shëndetshme me cilësi të lartë dhe kontrolle të rregullta sistematike shëndetësore për nxënësit, financimi i një qendre për përkujdesjen për të moshuarit, subvencione për biçikletat, ndërtimi i një kopshti për fëmijë etj. janë disa nga aktivitetet me përgjegjësi shoqërore me të cilat krenohet komuna Qendër.

Përdorimi i një softueri të specializuar për menaxhim financiar. Komuna Qendër negocoi për të marrë pa pagesë një softueri të licencuar të specializuar për menaxhimin financiar. Interesi financiar i ofruesit është në mjetet që do t'i kërkojë për mirëmbajtjen vjetore. Siç është rasti me komunat e tjera të suksesshme, softueri lehtëson procesin e vendimmarrjes dhe kontribuon në menaxhimin e mirë financiar.

Ndikimi i mjedisit ekonomik në rezultatet financiare. Rritja e çmimeve të energjisë në vitin 2022 kontribuoi në faturat jashtëzakonisht të larta të energjisë elektrike. E gjithë shuma e buxhetuar për faturat e energjisë elektrike është shpenzuar tashmë deri në mes të qershorit 2022. Nëse vitin e kaluar fatura mujore e energjisë elektrike për ndriçimin e rrugëve ishte 2.5 milionë denarë, këtë vit është afër 5 milionë denarë. Komuna do të kërkojë mjete për zgjidhje më pak të shtrenjta në tregun e liberalizuar të energjisë elektrike. Pothuajse me siguri, kjo do të reduktojë sasinë e fondeve për projektet komunale. Komuna Qendër duhet të hartojë masa afatmesme me qëllim që të sigurojë që financimi i ndriçimit rrugor të jetë më rezistues dhe më fleksibil për t'i përballuar rritjet e ardhshme. **Përfundimi është se faktorë të shumtë të mjedisit shoqëror dhe ekonomik ndikojnë fuqishëm në rezultatet financiare, përveç vetë menaxhimit financiar.**

Komuna e Strumicës



Profil i komunës. Strumica është një komunë urbane në pjesën juglindore të vendit me afro 50.000 banorë, me 200 punonjës në administratën komunale. Komuna bën pjesë në grupin e mesëm të sipërt për sa i përket të ardhurave për kokë banori dhe kapacitetin fiskal të komunës. Karakterizohet nga praktika të forta të buxhetimit pjesëmarrës dhe një qasje efektive nga poshtë-lart (nota mesatare 8.3 nga 10). Respektohen standarde të larta të raportimit, pasi dokumentet që kanë të bëjnë me buxhetin janë lehtësisht të qasshme dhe të kontrollueshme. 23 nëpunës financiarë janë të ngarkuar me buxhetin lokal, i cili, ka një realizim prej 83.5%, përkatësisht prej 81.4% në anën e të ardhurave dhe shpenzimeve. Me përjashtim të vitit 2018, kur komuna u mbështet në një paketë ndihmëse qeveritare prej 2 milionë eurosh, menaxhimi financiar është përgjithësisht i matur. Kapaciteti komunal për të mobilizuar fonde të jashtme (subvencione) është i kufizuar, por mbështetja financiare për ndërtimin e partneriteteve me OSHC-të lokale është e fortë.

Buxhetimi real pjesëmarrës. Strumica ka traditë në buxhetimin pjesëmarrës. Konsultimet e drejtpërdrejta me bashkësitë lokale konsiderohen si shumë të rëndësishme për procesin e buxhetimit. Forumet buxhetore me qytetarët zakonisht kanë pesë seanca. Më e rëndësishmja, një pjesë e madhe e propozimeve të qytetarëve janë përfshirë në fazën e planifikimit të buxhetit.

Planifikimi real i buxhetit. Si në të gjitha rastet e devijimeve pozitive, Strumica ndjek një metodë të kujdesshme me planifikim real të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore.

Mbledhja e matur e të ardhurave. Komuna dërgon llogaritjet e tatimit për pronë dhe detyrimet për pagesë në muajin mars. Pak muaj më vonë, tatimpaguesit me mirësjellje rikujtohen për detyrimet dhe më vonë, u dërgohen paralajmërime. Morali i tatimit konsiderohet i lartë. Nuk është për t'u habitur pra që mbledhja e tatimeve të pronës është përtej 90%.

Mbledhja e të ardhurave me këste. Komuna e Strumicës lejon mbledhjen e të ardhurave të caktuara (siç janë tarifat komunale) me këste brenda vitit fiskal.

Numër i mjaftueshëm i nëpunësve financiarë. Sektori i financave ka kuadër përkatës me 22 punonjës dhe burimet njerëzore konsiderohen se janë të një cilësie të lartë.

Kapaciteti absorbues për ndihma financiare të huaja. Komuna është veçanërisht krenare për sektorin për bashkëpunim ndërkufitar, i cili është në gjendje të përgatis aplikime për projekte të cilat janë të suksesshme. Mobilizimi i fondeve të jashtme mundëson realizimin e projekteve të rëndësishme komunale. Katër ndihma financiare vijuese të huaja e kanë rritur buxhetin e përgjithshëm përafërsisht për 700 mijë euro.

Politika pa detyrime të prapambetura. Komuna ndjek një politikë për të pasur amortizatorë të konsiderueshëm të likuiditetit (200 milionë denarë në rezerva) dhe një politikë pa detyrime të prapambetura ndaj palëve të jashtme.

Komunikimi korrekt me këshillin komunal. Pavarësisht nga dallimet politike, sektori i financave raporton marrëdhënie korrekte me anëtarët e këshillit komunal.

Solidariteti ndër komunal. Strumica është një nga ato komuna që tregojnë solidaritet brenda bashkëpunimit ndër komunal. Ofron asistencë teknike për Dojranin, Novo Sellon, Vasilevën dhe Demir Kapinë, kryesisht në fushën e inspektimit komunal.

Niveli i lartë i transparencës. Faqja e internetit të komunës përmban një mori informacionesh lehtë të qasshme për llogaritë financiare, aktivitetet aktuale, thirrjet e vazhdueshme publike, rregulloret, njoftimet e prokurimit publik, etj.

Përgjegjësia shoqërore. Në aspektin e menaxhimit financiar me në qendër qytetarin, komuna është shumë krenare që ka fonde të mjaftueshme për financimin e organizatave të shoqërisë civile (qendër strehimi për viktimat e dhunës me bazë gjinore në bashkëpunim me UNDP-në). Ajo ndan gjithashtu rreth 10 milion denarë për nxitjen e zhvillimit ekonomik lokal. Komuna është duke hapur një Qendër Kulturore Rinore me një buxhet prej 2 milion denarë dhe ka aplikuar për rolin e mikpritësit për Konferencës Rinore për Evropën për vitin 2025.

Sfida të reja. Buxheti i komunës për vitin 2022 u rishikua tre herë që të arsyetohet rritja e konsiderueshme e faturave të energjisë elektrike dhe kostove për furnizimin me ujë.

Mundësi të pashfrytëzuara. Komuna beson se një bashkëpunim dhe koordinim më i madh me qeverinë qendrore mund të përmirësojë menaxhimin financiar me në qendër qytetarin dhe të maksimizojë ndikimin social në komunitetin lokal. Aktualisht, kjo sinergji duket se është e pashfrytëzuar.

2.3. Devijime pozitive të komunat e të mëdha

Komuna e Kumanovës



Profili i komunës. Kumanova është komuna më e madhe urbane që gjendet në pjesën veriore të vendit. Popullsia llogaritet të jetë rreth 98,000 banorë. Administrata e komunës ka 36 punonjës. Megjithatë numri i nëpunësve financiarë ra nga 14 punonjës në sektorin për çështje financiare në vitin 2017 në vetëm 8 në vitin 2020, komuna ka një përqindje të dukshme të realizimit të buxhetit prej 87.8%. Realizimet e mirë të të ardhurave u lehtësua nga ndihma financiare e qeverisë qendrore dhe fondet e jashtme modeste. Komuna nuk ka pasur shpenzime të konsiderueshme të tepërta (as me para kesh dhe as me përlogaritje) në periudhën e analizuar (2017–2022). Mesatarisht, vetëm 1% e shpenzimeve totale buxhetore janë dhënë si mbështetje financiare për OSHC-të lokale. Buxheti pjesëmarrës dhe qasja nga poshtë-lart janë në korrelacion, pasi qytetarët, bizneset lokale dhe OSHC-të janë veçanërisht të përfshira në procesin e krijimit të buxhetit dhe pjesëmarrja e tyre vlerësohet mirë. Edhe pse me mungesë të theksuar të kuadrit (me një nëpunës financiar për 13,750 qytetarë), sektori i financave ka përgatitur buxhete realiste, rregullisht publikohen në ueb faqen e komunës dhe ato janë lehtë të qasshme.

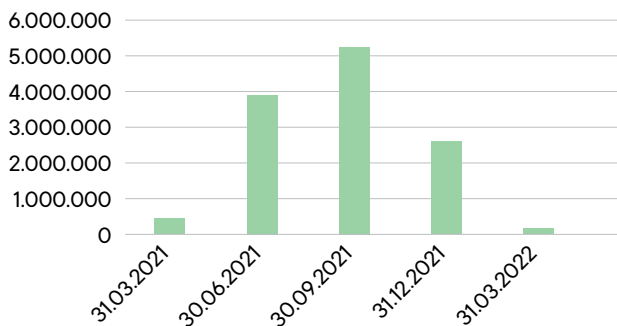
Udhëheqje e fortë. Për vite të tëra, Komuna e Kumanovës kishte një llogari transaksionesh pjesërisht të bllokuar gjatë periudhës 2013–2020. Vetëm pagesat e pagave dhe shpenzime të tjera thelbësore u lejuan nga rrjedha vijuese e të ardhurave. Deri në mars 2020, komuna nuk ishte në gjendje të përmbushte detyrimet e mëdha të pagesës, që rrjedhin nga vendimet ekzekutive gjyqësore. Tani, komuna nuk ka detyrime të prapambetura. Është bërë një transformim i jashtëzakonshëm nga një komunë financiarisht e brishtë në një komunë financiarisht të fortë. Shumë palë të interesit vënë në dukje udhëheqjen e fortë komunale.

Planifikim real. Ashtu si në të gjitha komunat e tjera me menaxhim të matur financiar, planifikimi real është një parakusht kryesor për një menaxhim të qëndrueshëm financiar me në qendër qytetarin. Është e rëndësishme të planifikohen realisht të ardhurat në mënyrë që komuna të shmangë gjenerimin e detyrimeve të prapambetura dhe vonesat e projekteve.

Rritje e ndjeshme e të ardhurave komunale në katër vitet e fundit. Komuna i kushtoi përpjekje të jashtëzakonshme mbledhjes së të ardhurave tatimore dhe gjenerimit të të ardhurave të tjera të konsiderueshme nga burimet e veta (siç janë të ardhurat nga privatizimi). “Të gjitha burimet e tatimeve janë mirë të shfrytëzuara”, thotë kreu i sektorit të financave. Regjimi i ri në fuqi u mbështet nga rregulla të repta dhe të paanshme. Komuna do të kërkojë ngrirje të llogarive bankare të tatimpaguesve që nuk paguajnë pagesa të prapambetura tatimore më të larta se 15,000 denarë.

Kur niset mirë, nuk ndalet. Pasi që u rritën të ardhurat lokale, komuna arriti të zvogëlojë numrin e detyrimeve të prapambetura komunale në pothuajse zero (Fotografia 1). “Çdo faturë ose llogari paguhet menjëherë”, thekson udhëheqësi i sektorit të financave.

Fotografia 2. Detyrimet e prapambetura komunale të komunës së Kumanovës (2021–2022)



Burimi: Ministria e Financave (korrik 2022).

Qëndrim përkrasë. A është praktikë e matur financiare nëse komuna ndërmerr masa në ndihmë të shkollave fillore dhe të mesme si dhe ndërmarrjeve publike lokale? Transferet e qeverisë qendrore (bllok dotacionet) për arsimin bazohen në kostot historike. Gjatë kësaj në shumën e subvencioneve nuk llogaritet rritjen spektakolare të çmimeve të energjisë (gaz, elektricitet, benzinë) në fillim të vitit 2022. Për të shmangur akumulimin e detyrimeve të prapambetura dhe problemet e ofrimit të shërbimeve, komuna e Kumanovës mbështeti financiarisht disa shkolla dhe ndërmarrjen publike lokale për furnizimin me ujë “Vodovod”- Kumanovë, në raport me vështirësitë financiare. Parandalimi i problemeve financiare cilësohet se është më i mirë se kurimi i mëvonshëm, gjegjësisht vonesa në pagesat e normës të interesit të gjobave.

Zgjerimi i programit të zhvillimit. Në vitin 2017, korniza financiare për programin zhvillimor ka qenë 17 milionë denarë. Në buxhetin fillestar të vitit 2022 arriti 400 milionë denarë. Rritja e fortë e të ardhurave i mundësoi komunës të mbështesë Zhvillimin Ekonomik Lokal (ZHEL) duke investuar në këtë mënyrë në një të ardhme më të pasur.

Komuna e Prilepit

Profil i komunës. Prilepi është një komunë e madhe urbane e vendosur në pjesët qendrore dhe jugore, dhe shtrihet në pjesën veriore të rajonit të Pellagonisë. Komuna shtrihet në një sipërfaqe prej 1,195 km² dhe është komuna më e madhe për sa i përket territorit. Komuna përfshin 59 vendbanime. Komuna ka një praktikë shembullore të buxhetimit pjesëmarrës dhe një qasje shumë të fortë dhe efektive nga poshtë-lart (10 nga 10). Standarde të larta të raportimit të buxhetit mbështeten nga 27 nëpunës financiarë si në aspektin e transparencës ashtu edhe në ekzekutimin relativisht të lartë të të ardhurave buxhetore (83%) dhe shpenzimeve (80%), sipas standardeve nacionale. Përmbytja e pasur e ueb faqes së komunës e forcon perceptimin e një devijimi pozitiv në aspekt të transparencës. Komuna po regjistron teprica të vogla të buxhetit, megjithëse aplikoi në vitin 2018 për një paketë ndihmëse qeveritare prej 50% të detyrimeve të prapambetura në shumën prej 10 milionë denarë. Kapaciteti për të mobilizuar fonde të jashtme është shumë modest, në rastin më të mirë. Kreditë nuk janë përdorur si formë huamarrjeje në periudhën 2017–2020. Administrata komunale për 1 mijë banorë rezulton nën mesataren e vendit. Mesatarisht, Prilepi



ndante 0.9% të totalit të shpenzimeve buxhetore si mbështetje financiare për ndërtimin e partneriteteve me OSHC-të lokale.

Gjithmonë të gatshëm për buxhetim pjesëmarrës. Të dy strukturat udhëheqëse të komunës ishin të gatshëm për konsultime publike, takime të drejtpërdrejta me qytetarët. Këshilli komunal është gjithashtu shumë transparent në punën e tij dhe siguron transmetim publik të seancave të tij.

Politika dhe menaxhimi financiar. Periudha që shqyrtohet përfshin dy kryetarë komunash dhe dy përbërje të ndryshme të këshillit komunal, që vijnë nga përkatësi të ndryshme politike. Nuk është për t'u çuditur që anëtarët e sapo zgjedhur të këshillit komunal këmbëngulin se “ne nuk jemi aq të mirë”, ndërsa anëtarët e mëparshëm të këshillit do të ndihen krenarë për arritjet. Polarizimi politik ndonjëherë prodhon këndvështrime të kundërta mbi atë që komuna e Prilepit arriti gjatë viteve 2017–2020. Në masën më të mirë të mundshme, ne i referohemi të dhënave të besueshme dhe sasiore për të “gjetur” të vërtetën.

Spektori për çështje financiare ka kuadër adekuat. Si nëpunësi financiar ashtu edhe anëtarë i këshillit komunal besojnë se sektori për çështje financiare ka madhësinë e duhur me ekspertizën e duhur të nëpunësve financiarë.

Shkalla e lartë e mbledhjes së të hyrave nga tatimet e pronës. Komuna e Prilepit është veçanërisht krenare për shkallën e saj të lartë të mbledhjes së tatimit të pronës (midis 93% dhe 102% të shumave të planifikuara).

Përfitimet e vendodhjes gjeografike. Komuna ka shumë burime natyrore në territorin e saj, shfrytëzimi i të cilave (nëpërmjet koncesionit) sjell tarifa të konsiderueshme për buxhetin e komunës.

Mungesa e kontributit real për planifikimin financiar. Shumica e diferencës midis të ardhurave të planifikuara dhe të realizuara vjen nga planifikimi joreal i tatimeve për shërbime specifike. Sektori i urbanizmit planifikon në mënyrë ambicioze rreth 60 milionë denarë, por grumbullimi aktual është jashtëzakonisht i ulët. Ky fërkim midis sektorit për çështje financiare dhe sektorit të urbanizmit konsiderohet si një nga dobësitë në procesin e planifikimit financiar. Kur parashikimet janë joreale, vuajnë edhe shpërndarjet e shpenzimeve.

Nëpunës financiar me përvojë. Menaxhimi financiar është kryesisht falë një menaxheri financiar me përvojë.

Nuk ka detyrime të reja të prapambetura. Duke pasur parasysh sasinë e madh të detyrimeve të prapambetura të trashëguara, politika e udhëheqjes aktuale është të mos ketë detyrime të reja të prapambetura. Rritja e vetme e detyrimeve të prapambetura është për shkak të përfshirjes së detyrimeve të prapambetura të pashlyera më parë për kopshtin e fëmijëve.

Ofrues i besueshëm i energjisë elektrike. Komuna pati fatin të kishte një ofrues të besueshëm të energjisë elektrike. Shpenzimet e energjisë elektrike janë 10 dhjetë herë më pak se ato që do të merreshin në tregun e liberalizuar të energjisë elektrike.

Përgjegjësia shoqërore. Komuna siguron subvencione për prokurimin e biçikletave dhe investon në fotovoltaike për shtëpinë e të moshuarve. Ndërtimi i një kopshti për fëmijë është një nga projektet më të rëndësishme të investimeve, që pritet të realizohet në tre vjet me një vlerë të vlerësuar prej 133 milionë denarëve.

Fusha numër 3. Rasti i veçantë i Komunës së Shuto Orizares.



Profili i komunës. Shuto Orizari është një nga komunat me të ardhura më të ulëta brenda kryeqytetit, Qytetit të Shkupit. Praktika e buxhetimit pjesëmarrës është e dobët (nota 2 nga 5), por ka iniciativa shumë të vlerësuara lokale të marra me konsideratë të madhe përmes qasjes nga poshtë-lart (nota 8 nga 10). Ekzistojnë vetëm tre nëpunës financiarë – por shumë kompetentë – të ngarkuar me buxhetin lokal me shumë prej 260–286 milionë denarëve. Realizimi mesatar i buxhetit është në përputhje me mesataret e vendit. Komuna mbështetet në huamarrje të moderuara lokale, duke praktikuar menaxhim të kujdesshëm financiar dhe mbështetje të ulët në ndihmën qeveritare në vitin 2018. Që nga viti 2019, komuna filloi të përdorë fonde të jashtme duke krijuar bashkëpunim me partnerët ndërkombëtarë për zhvillim. Kjo duhet të zgjerohet më tej, pasi të ardhurat komunale për kokë banori dhe potenciali fiskal janë të dobëta. Administrata komunale e përbërë prej 17 nëpunësve është thjesht e papërshtatshme për t'i plotësuar nevojat për shërbime publike lokale për 25,726 banorë.

Pse Shuto Orizari? Duket disi e pazakontë përfshirja e komunës së Shuto Orizarit në mesin e komunave me maturi financiare. Në fund të fundit, edhe kur dikush i afrohet ndërtesës së komunës, ai ose ajo nuk mund të injorojnë plehrat e pa mbledhura të rrugës dhe rrugët e dëmtuara rëndë. Pavarësisht kapacitetit shumë të kufizuar fiskal dhe infrastrukturës së dobët komunale, përpjekjet komunale dhe qasja e matur financiare janë për admirim.

Kuadër financiar me kualifikim të lartë. Pjesë e madhe e suksesit të Shuto Orizarit në procesin e menaxhimit financiar është për shkak të një profesionisti financiar me shumë përvojë, që punon në fushën e financave lokale që nga viti 2004. Për fat të keq, ai është përfshirë edhe në operacione të tjera (çështje ligjore, çështje të arsimit, mbrojtjes së fëmijëve, shëndetit, përgatitjes së mbledhjeve të këshillit, etj.).

Qasja konservative në parashikimin e të ardhurave. Sektori për çështje financiare ndjek një qasje shumë konservative (ndonjëherë edhe skenarin më të keq) në planifikimin e të ardhurave për të siguruar angazhime të panevojshme në anën e shpenzimeve dhe/ose grumbullimin e detyrimeve të prapambetura komunale.

Bashkëpunim i shkëlqyer me kryetarin e komunës dhe këshillin komunal. Pavarësisht prejardhjeve të ndryshme të anëtarëve të këshillit (ndonjëherë edhe me arsim të ulët), bashkëpunimi me sektorin për çështje financiare është profesional. Mendimi dhe propozimet e sektorit për çështje financiare vlerësohen shumë.

Marrëdhënie profesionale korrekte me sektorët e tjera komunale. Kapaciteti administrativ po ndërtohet gradualisht, me një ngritje në detyrë hap pas hapi të punonjësve. Kjo siguron marrëdhënie profesionale korrekte me sektorët e tjera komunale.

Politika pa detyrime të prapambetura. Politika e komunës është të shmangë grumbullimin e detyrimeve të prapambetura komunale dhe të respektojë të gjitha afatet e pagesës. Menaxhimi i mirë i likuiditetit kërkon amortizatorë dhe rezerva të mjaftueshme.

Qëndrim i matur ndaj përdoruesve të linjës së dytë të buxhetit. Komuna gjithashtu jep më të mirën e saj për të vendosur maturi fiskale për përdoruesit e linjës së dytë të buxhetit, siç është shkolla fillore. Kur vijnë propozime të shtrenjta nga shkolla, komuna kërkon të bëhet një rishikim i madh.

Sfond i keq, lagje e pasur. Komuna e Shuto Orizares është brenda qytetit të Shkupit dhe si e tillë nuk ka të drejtë për fonde për zhvillim më të barabartë ekonomik rajonal. Kjo zgjidhje territoriale – sistemi me dy nivele i qeverive lokale në qytetin e Shkupit – e vë komunën në pozitë të pavolitshme. Megjithatë, personeli kryesor janë shumë entuziastë, të përkushtuar dhe të gatshëm për të ofruar pushtet lokal me cilësi të lartë.

3. KONKLUZIONE

Në listën e komunave më të suksesshme ose të komunave që pozitivisht dallohen nga të tjerat, vend dominues kanë komunat me madhësi të mesme në raport me numrin e popullsisë. Duket se këto komuna se kanë një mjedis lokal ekonomikisht të gjallë dhe shpenzime të mjaftueshme lokale për të mbuluar kompetencat e tyre dhe ato të deleguara. Për shembull, Kavadar është komuna me shkallën më të ulët të papunësisë në vend dhe një kapacitet të fortë fiskal. Këto komuna janë njëkohësisht në gjendje të shfrytëzojnë ekonomitë me vëllim dhe të ofrojnë shërbime administrative për një komunitet të mesëm lokal. Ndërsa madhësia e popullsisë ka rëndësi, megjithatë, ka karakteristika të shumta që komunat me devijime pozitive i kanë të përbashkëta.

Për lehtësi prezantimi, gjetjet kryesore janë prezantuar nëpërmjet kornizës SWOT (Pikat e forta, dobësitë, mundësitë dhe kërcënimet).

3.1. Pikat e forta

Njerëzit

“Udhëheqja përcaktohet nga rezultatet dhe jo nga atributet”

(Peter Drucker). Si në çdo organizatë, udhëheqja është vendimtare për suksesin e saj. Në disa raste, një kryetar komunal i fortë arrin të transformojë një komunë me një llogari të bllokuar në një komunë me maturi financiare. Lideri frymëzon dhe motivon. Ajo ose ai rekruton profesionistë me cilësi të lartë dhe përshejton transformimin e preferuar. Siç thotë Xhon Maksvel, “një udhëheqës është ai që e di rrugën, ndjek rrugën dhe tregon rrugën.”

Institucionalizimi i karizmës. Ne identifikojmë raste të udhëheqjes së fortë komunale dhe udhëheqjes së fortë në fushën e financave. Si një kryetar i fortë komunal dhe/ose një drejtues i fortë i sektorit të çështjeve financiare janë të dobishëm për menaxhimin financiar me në qendër qytetarin në nivel lokal. Në fjalorin e Veberit, kjo kategorizohet si udhëheqje karizmatike. Ky lloj udhëheqësi zotëron fuqinë e karizmës (përfshirë përvojën dhe besueshmërinë) për të mbledhur pas vetes njerëz të ndryshëm të prirë për konflikte. Fuqia e tij vjen nga besimi i madh që njerëzit e kanë tek ai. Ne sinjorisht shpresojmë se ky autoritet karizmatik do të transformohet në autoritet të ligjshmërisë dhe racionalitetit, gjegjësisht, autorët që bazohen në ligje qartë të përkufizuar dhe një karrierë të bazuar në merita.

Shkallë të lartë integriteti dhe profesionalizmi. Drejtuesit e sektorëve për çështje financiare (njësive) të komunave të suksesshme respektohen nga kryetarët dhe anëtarët e këshillave komunal me përkatësi të ndryshme politike. Çelësi është të dish kur t'u thuash “jo” nismave të përealizueshme, ose të paktën të thuash, “jo tani”. Kjo është e rëndësishme për hartimin e një buxheti të besueshëm lokal, duke shmangur mbledhjen e detyrimeve të prapambetura komunale dhe hyrjen në territor financiar të panjohur.

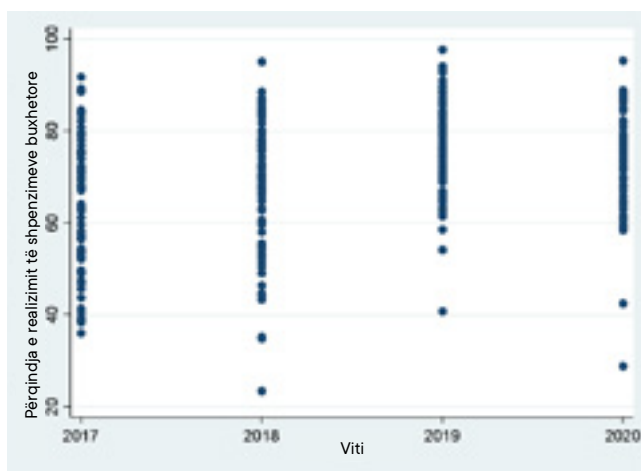
Integriteti. Sektorët për çështje financiare janë të angazhuara për integritetin. Ata këmbëngulin në respektimin e rregullave dhe procedurave dhe mbrojtjen e ligjshmërisë. Nëse është e nevojshme për të mbrojtur integritetin, sektori për çështje financiare hyn në mosmarrëveshje me anëtarët e këshillit komunal ose kryetarin e komunës.

Mjetet dhe metodat

Buxhetim real (jo vetëm formal) pjesëmarrës. Buxhetimi pjesëmarrës në komuna me maturi financiare (që pozitivisht devijojnë) nuk është vetëm formal, ose vetëm për hir të përmbushjes së kërkesave ligjore. Shumica e komunave të suksesshme organizojnë takime të shpeshta dhe të drejtpërdrejta (formale dhe joformale) me të gjitha palët e interesit dhe zgjedhin projekte të rëndësishme komunale me konsultime publike dhe madje edhe me votim. Praktika e organizimit të forumeve buxhetore në vendbanime të ndryshme besohet të jetë një nga format më të suksesshme të buxhetimit pjesëmarrës. Sa më e gjatë të jetë përvoja me buxhetimin pjesëmarrës, aq më e lartë është mundësia e kënaqësisë së qytetarëve.

Planifikimi real i buxhetit. Planifikimi real i të ardhurave dhe shpenzimeve lokale është shtytësi themelor i menaxhimit të mirë financiar publik me në qendër qytetarin. Të gjitha sektorët për çështje financiare shprehin lëvdata për kufirin qeveritar prej 20% dhe 30% të rritjes së planifikuar të të ardhurave nga burime të veta për vitin e ardhshëm fiskal, në varësi të realizimit të të ardhurave të planifikuara në tre tremujorët e parë. Vendosija e një kufiri në rritjen e të ardhurave nga burimet e tyre vitin e ardhshëm bën të mundur planifikimin më real të shpenzimeve dhe parandalon ngritjen e detyrimeve të reja të prapambetura komunale. Në disa raste, duke ditur premtimet zgjedhore dhe ambiciet e këshillit komunal, sektorët e financave ndoqën një qasje konservatore ndaj planifikimit të të ardhurave. “Është më e lehtë të merresh me tepricat e parasë, se sa me deficitet”, nënvizuan drejtuesit e sektorëve për çështje financiare.

Cikli buxhetor në kohë. Një pjesë e suksesit është për shkak të fillimit të hershëm të përgatitjeve buxhetore në muajin prill për vitin e ardhshëm fiskal. Punonjësit në sektorët e çështjeve financiare vlerësojnë praktikën e diskutimit të projekt buxhetit me palët lokale të interesit para se të paraqitet për miratim një propozim buxheti zyrtar. Kjo siguron kohë të mjaftueshme për konsultime publike më domethënëse dhe përgatitje të thella analitike të buxhetit lokal.



Praktikat buxhetore me ndjeshmëri gjinore. Sektorët për çështje financiare në komunat me devijime pozitive janë krenarë që përfshihen në nisma të ndryshme për të promovuar buxhetimin me ndjeshmëri gjinore, të tilla si ato të ofruara nga zyrat e vendit të UNDP-së dhe UN Women.

Fuqia e zgjidhjeve digjitale. Shumica e rasteve të komunave të matura financiarisht (komunave me devijim pozitiv) devijuesve pozitivë) përdorin një softuer të specializuar të menaxhimit financiar. Ky softuer ndihmon komunat të realizojnë ndryshime të mëdha, të përmirësojnë rezultatet, të nxisin efikasitetin financiar duke u ofruar disa module për punë financiare.

Mentorimi i punonjësve të rinj. Sektorët e financave të komunave me performancë më të lartë investojnë shumë energji dhe kohë në mentorimin e punonjësve të rinj. Ata marrin një perspektivë më afatgjatë dhe i përgatisin ata për të siguruar vazhdimësinë e operacioneve.

Sistemet dhe procedurat e vendosura

Ndërtimi i një baze gjithëpërfshirëse të të dhënave për evidencat tatimore. Sektorët për çështje financiare bënë një përpjekje të jashtëzakonshme për të ndërtuar një bazë të dhënash më gjithëpërfshirëse dhe të besueshme të pasurive të patundshme për qëllime tatimore. Kjo qasje e përgjegjshme afatgjatë i bën të ardhurat nga burimet e tyre më të qëndrueshme dhe më të besueshme, si dhe krijon hapësirë për planifikim real të buxhetit.

Paralajmërimi dhe mbledhja e të ardhurave lokale. Shumica e komunave me devijime pozitive investojnë shumë përpjekje për dërgimin e rikujtimeve të buta dhe paralajmërimi për tatimpaguesit që nuk paguajnë tatimin. Një komunë shpesh kërkonte ngrirje bankare të llogarive bankare të tatimpaguesve për pagesa të prapambetura tatimore më të larta se 15,000 denarë. Kjo praktikë është kombinuar njëkohësisht me projekte serioze investimi në nivel lokal, duke synuar rritjen e ndërgjegjësimit të tatimpaguesve për përfitimet e të ardhurave nga burimet e tyre dhe moralin e lartë tatimor.

Fleksibilitet dhe përshtatshmëri. Komunat me devijime pozitive kapin menjëherë mundësitë buxhetore dhe të financuara nga donatorët, ose mundësitë e sjella nga ndryshimet legjislative. Ato aplikojnë për thirrje të ndryshme për transferime kapitali ose grante të jashtme. Ata kërkojnë zgjidhje me efikasitet energjetike dhe përpiqen të përmirësojnë infrastrukturën komunale të vjetërsuar.

Realizim relativisht i lartë i buxhetit lokal. Komunat me devijime pozitive (historitë e suksesit) kanë realizim vjetor të të ardhurave dhe shpenzimeve të NJQ –së që është mbi mesataren kombëtare për 81 komunat.

Menaxhimi i suksesshëm i krizave. Në një ngjarje fatkeqe, një komunë humbi të gjitha të dhënat e pronës dhe tatimit. Për shkak të një përpjekjeje të jashtëzakonshme në një periudhë të shkurtër, të gjitha të dhënat elektronike të pronës dhe detyrimet tatimore u rikuperuan nga arkivat e shtypura. Baza e të dhënave të tatimpaguesve është restauruar në një periudhë të shkurtër.

Përtej suksesit financiar. Menaxhimi i shëndoshë financiar nuk është një qëllim në vetvete, por një mjet për të siguruar fonde të besueshme dhe të mjaftueshme për shërbime publike lokale me cilësi më të lartë. Prandaj, theksojmë se **menaxhimi financiar me në qendër qytetarin në nivel lokal** është ajo që ka rëndësi. Të mos kesh detyrime të prapambetura komunale ose të ndërtosh amortizatorë të vegjël për ngjarje të paparashikuara janë me të vërtetë karakteristika të menaxhimit të mirë financiar. Por qëllimi përfundimtar është të sigurohen fonde për përmirësimin e pushtetit

loka. Për shembull, administrata e komunës Qendër punon në baraka prej druri nën çdo standard. Kryetarët e komunave dhe anëtarët e këshillit komunal mund të kishin vendosur të ndërtonin një godinë të re administrative, por në vend të kësaj, ata zgjedhën të financonin projekte të shumta me rëndësi lokale gjatë viteve. Ushqime të shëndetshme me cilësi të lartë dhe kontrole të rregullta sistematike shëndetësore për nxënësit, financimi i një qendre për përkujdesjen për të moshuarit, subvencione për biçikletat, ndërtimi i një kopshti për fëmijë etj. janë disa nga aktivitetet me përgjegjësi shoqërore me të cilat krenohet komuna Qendër.

Sistemet e paralajmërimit të hershëm në vend. Komunat që pozitivisht devijojnë nga komunat tjera, gjithashtu kanë sisteme të paralajmërimit të hershëm. Kjo nuk kufizohet vetëm në kontrollin ose revizionin e brendshëm. Qytetarët e interesuar ose organizatat joqeveritare mund të dallojnë një zhvillim shqetësues në grupet e të dhënave ose raportet e publikuara dhe të kërkojnë masa korrigjuese.

Menaxhimi i mirë i burimeve njerëzore. Komunat që pozitivisht devijojnë kanë një fokus strategjik afatgjatë në punësim. Ata rekrutojnë personel të mjaftueshëm në sektorin e tyre për çështje financiare. Në shumicën e rasteve, numri i punonjësve në sektorin e çështjeve financiare konsiderohet si “i përshtatshëm”. Komunat me devijime pozitive janë shumë të kujdesshëm në procedurat e rekrutimit, i kushtojnë kohë dhe përpjekje mbajtjes së personelit cilësor dhe investojnë në arsimimin dhe trajnimin e tyre. Pavarësisht kufizimeve financiare ata bëjnë çmos për të përmirësuar perspektivat e karrierës së nëpunësve financiarë të aftë dhe të përkushtuar.

Mjedisi

Grupet e hapura të të dhënave. Menaxhimi i mirë financiar kërkon një shkallë të lartë transparence dhe të përgjegjshmërisë ndaj të gjithë palëve të interesit (qytetarët lokal, qeveria, kreditorët, etj.). Komunat me devijime pozitive kanë grupe të mëdha të dhënash dhe lehtësisht të arritshme në ueb faqen e tyre. Ata gjithashtu, publikojnë shpjegime shoqërore në numra në mënyrë që edhe një person pa një përvojë teknike të mund të kapë arritjet dhe pengesat kryesore.

Marrëdhënie të shkëlqyera me publikun. Publikimi i rezultateve komunale të punës si dhe i sfidave kryesore është gjithashtu një përbërës i rëndësishëm për suksesin financiar. Komunat me devijim pozitiv kanë marrëdhënie shumë të mira me publikun, gjë që u mundëson atyre të komunikojnë me një audiencë më të madhe.

Bashkëpunim i kënaqshëm me sektorin (njësinë) e prokurimit publik. Pjesë e suksesit të komunave me devijime pozitive është bashkëpunimi i jashtëzakonshëm me sektorin ose njësinë e prokurimit publik. Procese të sinkronizuara mirë ndërmjet njësive financiare dhe njësive së prokurimit publik çojnë në zbatimin pa pengesa të projekteve komunale.

Jo i popullarizuar, por i respektuar. Sektori për çështje financiare nuk gëzon popullaritet të madh te sektorët tjerë komunalë. Sektori për çështje financiare në komuna me devijime pozitive shpesh ka detyrë e pakëndshme të refuzojë programet e shpenzimeve joreale ose të paralajmërojë rreth planeve joreale për mbledhjen e të ardhurave (veçanërisht në lidhje me tarifatat për rregullimin e

tokës për ndërtim ose shitjes të saj). Marrëdhënia midis sektorit për çështje financiare dhe sektorit të urbanizmit mund të jetë armiqësore.

Fuqia e përmbledhjeve të mira jo-teknike. Një nga avantazhet e forta të sektorëve për çështje financiare është aftësia e tyre për të siguruar dhe komunikuar përmbledhje jo-teknike të buxhetit lokal (buxheti origjinal ose plotësues) dhe dokumente të tjera financiare. Kjo siguron që anëtarët e këshillit komunal mund të kontribuojnë në debat, përveç preferencës së tyre për projekte të veçanta të infrastrukturës lokale.

3.2. Dobësitë

Kushtet fillestare (ose mallkimi i paraardhësit). Disa komuna kishin trashëguar praktika të këqija të menaxhimit financiar (sasia e lartë e detyrimeve të prapambetura komunale, borxhet e paregjistruara, etj.). Kushtet fillestare kanë shumë rëndësi dhe përcaktojnë suksesin e udhëheqjes së ardhshme lokale. Në kushte të një mosndëshkimi për disiplinën e dobët financiare, duket të jetë fat i vërtet të kesh një paraardhës të denjë.

Nuk ka revizorë të brendshëm (të certifikuar). Enti Shtetëror i Revizionit (ESHR) përfundon shpesh në revizionet e saj financiare dhe në revizione të suksesit të njësive të vetëqeverisjes lokale përfundon se në shumë komuna nuk ka revizorë të brendshëm (të certifikuar). Ne e vërtetësuam edhe atë pikëpamje. Në shumë raste, komunat nuk kanë revizorë të brendshëm, e aq më pak të certifikuar. Kjo situatë rrit gjatë për gabime të (pa)qëllimshme në menaxhimin financiar.

Vështirësitë në koordinimin ndërqeveritar. Një nga anekdotat më të famshme që diplomati i famshëm Henry Kissinger i ka thënë: “Kë të telefonoj nëse dua të telefonoj në Evropë?” Po kështu, komunat kanë probleme në gjetjen e kontaktit të duhur dhe konsultimin me institucionet e qeverisjes qendrore. Ata shpesh kanë nevojë për këshilla ose sqarime urgjente nga qeveria qendrore, por kjo funksionon vetëm nëpërmjet kanaleve të forta jozyrtare të komunikimit.

Mbledhja e të ardhurave me çdo kusht Ne nuk rekomandojmë gjenerimin e të ardhurave komunale shtesë me çdo kusht, veçanërisht jo në kurriz të sakrificimit të standardeve të jetesës urbane, hapësirave të gjelbra, cilësisë së ajrit, niveleve të pranueshme të zhurmës, sigurisë në trafik, etj. Prandaj ne nuk e konsiderojmë mbledhjen e të ardhurave me çdo kusht si një pikë të fortë të komunave.

Zbatimi i pamjaftueshëm i buxhetit të planifikuar. Procedurat e gjata të prokurimit publik motivojnë disa komuna të planifikojnë shpenzimet e tyre të NJVL-së në një nivel të lartë joreal. Edhe pse shpenzimet nuk do të ndodhin në vitin aktual fiskal, ata megjithatë duan të buxhetojnë një shumë të caktuar, të përfundojnë procedurën e prokurimit, të zgjedhin operatorin më të favorshëm ekonomik dhe të përgatiten për prokurimin (dhe për shpenzime) në vitin e ardhshëm fiskal. Kjo është një dobësi sistëmore që prek shumë komuna, duke përfshirë edhe disa nga komunat që kanë devijime pozitive.

3.3. Mundësitë

Mundësi të pashfrytëzuara nga donatorët. Komunat me devijime pozitive janë plotësisht të vetëdijshëm për nevojën për të përmirësuar kapacitetet e burimeve njerëzore për identifikimin e mundësive për ndihma financiare dhe aplikime për projekte.

Përfitimet nga vendndodhja gjeografike. Disa komuna kanë minerale dhe burime të tjera natyrore në territorin e tyre, të cilat kërkojnë shumë. Komunat mund të fitojnë më shumë të ardhura nga pagesat për shfrytëzimin e burimeve minerale dhe burimeve të tjera natyrore. Kjo mund të jetë gjithashtu një e ardhur e konsiderueshme nga burimet e veta, për sa kohë që përbushen kërkesat ekologjike.

Menaxhimi i burimeve njerëzore. Komunat e mesme dhe të mëdha kanë burime të mjaftueshme për të investuar në personel të kualifikuar dhe për të siguruar vazhdimësinë në vendimarrjen strategjike dhe operacionet e përditshme në nivel lokal. Investimi në kapitalin njerëzor është çelës për suksesin afatgjatë të menaxhimit financiar me në qendër qytetarin.

3.4. Kërcënime

Qarkullimi i personelit. Profesionistë shumë të aftë dhe me përvojë në sektorët e çështjeve financiare po largohen nga administrata komunale për të punuar në pozita më mirë të paguara në institucionet shtetërore ose edhe në sektorin privat. Papritmas, një komunë me rezultate të mira në aspektin e menaxhimit të mirë financiar përnjëherë humb personelin e saj kryesor dhe e gjen veten përsëri në fillim.

Varësi e madhe nga një punonjësi kyç. Që ka të bëjë me vëzhgimin e mëparshëm, një varësi e madhe nga një person, i cili është me përvojë dhe një profesionist i besueshëm, është një kërcënim për operacionet e sektorëve të financës. Disa komuna nuk mendojnë se humbja e një punonjësi kyç do të zhdukte lehtësisht arritjet e mëparshme.

Ndryshime të rëndësishme brezash. Në më shumë se gjysmën e komunave të anketuara, kuadri kyç nga sektori i çështjeve financiare ose është pensionuar këtë vit ose do të dalë në pension në vitet e ardhshme. Politika e punësimit duhet të sigurojë punë të vazhdueshme dhe me cilësi të lartë të sektorit për çështje financiare. Punësimi i profesionistëve të rinj që do të punonin së bashku dhe do të mësonin nga ata me përvojë është çelësi i suksesit afatgjatë.

Ulja e potencialit të të ardhurave. Emigrimi në shkallë të gjerë nga shumë komuna – si brenda ashtu edhe jashtë vendit – dëmton kapacitetin fiskal të komunës. Edhe pse kjo është një sfidë demografike nacionale, ekzistojnë gjithashtu mundësi të shumta për zhvillimin ekonomik lokal për të përmirësuar jetueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e komuniteteve lokale.

Mungesa e mundësive për trajnim. Një nga kërcënimet e perceptuara për sektorët ose njësitë e çështjeve financiare është mungesa e mundësive të trajnimit për menaxhimin financiar dhe avancimin në karrierë. Kjo mund të pengojë suksesin e komunës në afat të mesëm dhe të gjatë.

4. RRUGA PËRPARA

Që të krijohet dhe/ose të mirëmbahet menaxhimi i mirë financiar, me në qendër qytetarin, është dhënë udhërrëfyese së bashku me aspektet kryesore në proces. Brishtësia e komunave mbetet në vazhdimësi dhe është më e theksuar në kohë krizash. Kriza shumëdimensionale zbuloi se dobësitë strukturore mund të jenë faktorë kufizues eksponencialë për menaxhimin financiar me në qendër qytetarin në nivel lokal. Në këtë studim i shqyrtojmë kapacitetet para krizës për menaxhimin financiar me rrezeqë relativisht të ulëta në përgjithësi. Ky rishikim mbulon vetëm fazën fillestare të pandemisë Covid-19 në vitin 2020, e cila rezultoi në një valë rishikimesh të buxhetit, rishpërndarjesh të buxhetit si dhe shpenzimesh totale të përgjithshme. Akoma, ne identifikuam shumë dobësi që ishin edhe më të theksuara gjatë krizës shumëdimensionale.

Buxhetimi pjesëmarrës.

➤ **Të gjitha format e buxhetimit pjesëmarrës janë të dobishme.** Përfshirja e qytetarëve, sektorit lokal të shoqërisë civile, bizneseve lokale dhe palëve të tjera të interesit në procesin e vendimarrjes duhet të praktikohet në të gjitha format e mundshme. Edhe nëse buxhetimi pjesëmarrës nuk ishte një kërkesë ligjore, përfitimet për pushtetin lokal do të tejkalonin kostot, kohën dhe energjinë për organizimin e ngjarjeve pjesëmarrëse.

➤ **Përfshirja e hershme.** Përfshirja e hershme e këtyre palëve të interesit në ciklin e planifikimit buxhetor siguron kohë të mjaftueshme për përfshirjen e nismave domethënëse në buxhetet lokale.

➤ **Buxhetimi me përgjegjësi gjinore.** Buxhetimi me përgjegjësi gjinore (BPGJ) meriton të theksohet shumë më tepër në vitet e ardhshme. Pabarazia gjinore është shpesh më e madhe midis të varfërve, si brenda komunave ashtu edhe në të gjithë vendin. Ekzistojnë disa arsye për të promovuar praktikën e BPGJ-së. Së pari, pandemia në vitin 2020 dhe kriza shumëdimensionale në vitin 2022 goditën në mënyrë jo proporcionale gratë, veçanërisht prindërit e vetëm. Së dyti, ka prova bindëse se hyrja e grave në aktivitete ekonomike dhe politike (të ndërmarra më parë pothuajse tërësisht nga burrat) përmirëson prosperitetin. Së treti, reduktimi i pabarazisë gjinore nuk çon vetëm në respektimin më të mirë të të drejtave bazë të njeriut, por edhe në një zhvillim më të shpejtë ekonomik.³

³ "As zhvillimi ekonomik, as fuqizimi i gruas nuk është shkopi magjik që nganjëherë bëhet se është. Për të sjellë barazi midis burrave dhe grave, në pikëpamjen time një qëllim shumë i dëshirueshëm në vetvete, do të jetë e nevojshme të vazhdojmë të ndërmarrim veprime politike që favorizojnë gratë në kurriz të burrave, dhe mund të jetë e nevojshme të vazhdojmë ta bëjmë këtë për një kohë shumë të gjatë" (Duflo, 2012). Duflo, Esther, 2012, "Women Empowerment and Economic Development," Journal of Economic Literature, 50 (4): 1051-1079.

Fusha 4. Kur është efektive demokracia lokale?

"Demokracia lokale është efektive kur sigurohen kushtet e mëposhtme:

(1) banorët marrin pjesë aktive në zgjedhjet e pushtetit lokal

(2) banorët mbikëqyrin se si anëtarët e këshillit komunal mbajnë premtimet e tyre, duke siguruar kështu llogaridhënien e tyre

(3) banorët marrin një qëndrim aktiv ndërsa debatojnë për vendime të rëndësishme të këshillit dhe ofrojnë propozime konstruktive

(4) institucionet e qeverisë lokale marrin vendime duke marrë në konsideratë mendimin e banorëve

(5) banorët kanë të drejtë të marrin pjesë drejtpërdrejt në vendimarrje përmes referendumeve lokale."

Burimi: Guogis, Arvydas & Gudelis, Dangis & Stasiukynas, Andrius. (2008). Rëndësia e relacioneve ndërmjet OJQ komunave për zhvillimin e demokracisë lokale. Një rast studimi i dy komunave lituaneze. Shqyrtim ndërkombëtar për marketing publik dhe jofitimprurës. 5. 15-33.

➤ **Cikli buxhetor në kohë.** Punonjësit në sektorin e financës duhet të zhvillojnë një praktikë të diskutimit të projekt buxhetit me palët lokale të interesit para se të paraqitet për miratim një propozim buxheti zyrtar.

Qasje nga poshtë-lart

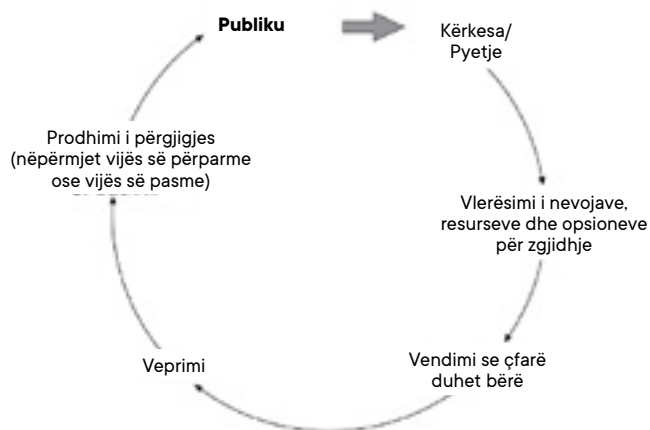
➤ **Shpjegimi i hapësirës fiskale.** Shumë nisma nga palët lokale të interesit mund mos të jenë të arritshme, sepse ata mund mos të jenë të informuar sa duhet për kornizën fiskale në dispozicion. Lajmërimi për atë sa përafërsisht është buxheti për shpenzimet me liri veprimi (e ashtuquajtura hapësirë fiskale e komunës) do të lehtësonte hyrjen e nismave më domethënëse nga poshtë-lartë.

➤ **Nevoja për vendosjen e prioritetëve.** Propozimet konkurruese për investime publike lokale duhet të renditen dhe nëse është e nevojshme, të votohen. Disa projekte investimi i shërbejnë një pjese më të gjerë të komuniteteve lokale, kanë përparësi më të madhe dhe kanë potencial për të mobilizuar mbështetje financiare shtesë nga partnerët ndërkombëtarë të zhvillimit ose nga qeveria qendrore.

➤ **Qasje e balancuar ndaj komuniteteve lokale.** Rritja e ndjeshmërisë dhe reagimit ndaj preferencave të komuniteteve lokale (për shembull, fshatrat ose periferitë) brenda komunës siguron barazi dhe rrit shanset për rizgjedhje.

➤ **Shqyrtim i kujdesshëm.** Palët lokale të interesit kanë një kapacitet të madh për të shtyrë kufijtë dhe për të zhvilluar mënyra të reja të punës për komunën. Sigurimi që të gjitha propozimet të marrin vëmendjen e kërkuar është çelës për ndërtimin dhe forcimin e besimit midis qytetarëve dhe komunës.

Fotografia 1. Zinxhiri i shërbimit.



Burimi: Gaster (1996).

Rishikime të buxhetit në vitin fiskal

- **Planifikimi i dobët dëmton stabilitetin financiar.** Rishikimet e shpeshta të buxhetit në përgjithësi tregojnë kapacitet të dobët të planifikimit. Planifikimi i dobët i të ardhurave buxhetore ka ndikim në programet e shpenzimeve tepër ambicioze. Kjo dëmton edhe stabilitetin financiar të komunës.
- **Planifikimi real i buxhetit.** Planifikimi joreal i të ardhurave më të larta buxhetore gjithmonë çon në menaxhim të keq të shpenzimeve dhe akumulim të detyrimeve të prapambetura komunale. Planifikimi i një rritjeje të të ardhurave nga burimet e tyre me maksimum 10% ose edhe 15% për vitin e ardhshëm fiskal është një opsion më i matur, sesa shkurtimi i shpenzimeve ose akumulimi i detyrimeve të prapambetura të komunës gjatë gjithë vitit. Edhe nëse parashikohet që të ardhurat të stagnojnë (për shkak të përkeqësimit të kontekstit makroekonomik), është akoma më mirë të mos planifikohet një rritje e të ardhurave, për të njëjtat arsye.
- **Të dhëna më reale në planifikimin financiar.** Shumica e diferencës midis të ardhurave të planifikuara dhe të realizuara vjen nga planifikimi joreal i tatimeve për shërbime specifike. Sektori i urbanizmit planifikon në mënyrë ambicioze të ardhura më të larta, por vjelja aktuale është e ulët. Ky fërkim midis sektorit të financës dhe urbanistikës konsiderohet si një nga dobësitë në procesin e planifikimit financiar. Kur parashikimet të jenë reale, shpërndarjet e shpenzimeve do të jenë më të sakta.
- **Rishikime manipuluese të buxhetit.** Procedurat e gjata të prokurimit publik motivojnë disa komuna për të planifikuar shpenzimet e tyre të NJVL në një nivel të lartë joreal. Edhe pse shpenzimet nuk do të ndodhin në vitin aktual fiskal, ata megjithatë duan të buxhetojnë një shumë të caktuar, të përfundojnë procedurën e prokurimit, të zgjedhin operatorin më të favorshëm ekonomik dhe të përgatiten për prokurimin aktual (dhe shpenzimet) në vitin e ardhshëm fiskal. Kjo është një dobësi sistemore që prek shumë komuna, duke përfshirë

disa nga devijuesit pozitivë. Zyra e Prokurimit Publik duhet të rishqyrtojë këtë dobësi sistematike në praktikë dhe të propozojë një zgjidhje.

- **Rishikimet e buxhetit ndonjëherë janë të pashmangshme.** Vetë rishikimi i buxhetit nuk është domosdoshmërisht i keq nëse është rezultat i një aplikimi të suksesshëm për grant ose riorganizim i prioriteteve për shpenzim.

Publikimi i raporteve financiare në fund të vitit

- **Përfitimet e transparencës fiskale.** Raportet financiare duhet të publikohen menjëherë në ueb faqen e komunës, në momentin që aprovohen ose miratohen. Transparenca financiare rrit gjasat që një qytetar, hulumtues ose OJQ e shqetësuar mund të vërejë zhvillime të pafavorshme dhe të sugjerojë masa korrigjuese. Përfaqësues nga shumë komuna konfirmuan se parandalimi është më i mirë se kurimi.
- **Krahasimi me kalimin e kohës.** Është gjithashtu mirë të paraqitet një mesatare historike (tre, katër ose pesë vjet) për të parë nëse zhvillimet aktuale dallohen në mënyrë thelbësore nga e kaluara.
- **Raportim në bazë të detyrimeve të prapambetura.** Dejerisa shumica e raporteve financiare janë të bazuara në para kesh, përfshirja e një seksioni për detyrimet e prapambetura komunale përmirëson transparencën dhe llogaridhënien e zyrtarëve publikë lokalë. Edhe nëse ka një rritje të detyrimeve të prapambetura, ndoshta disa nga faktorët janë përtej kontrollit të komunës. Edhe nëse janë brenda kontrollit komunal, Ministria e Financave, partnerët ndërkombëtarë të zhvillimit (siç është UNDP-ja) ose OJQ-të lokale mund të sugjerojnë mënyra për të pezulluar akumulimin e borxhit.

Raporti për buxhetin i cili mund të kërkohet

- **Gjithë përfshirja dhe qartësia.** Raportimi financiar duhet të jetë gjithëpërfshirës, konciz dhe i qartë.
- **Dokumente të lexueshme, të kërkueshme dhe të qasshme.** Dokumentet duhet të jenë në një format të lexueshëm dhe të kërkueshëm (.pdf, .doc, dhe .xls) për t'u gjetur më lehtë dhe për t'u analizuar pjesët me interes për lexuesit. Audio dosjet për përmbledhjen e raporteve kryesore financiare do të zgjerojnë audiencën edhe ndaj qytetarëve me shikim të dëmtuar, por edhe ndaj palëve të tjera të interesit.
- **Shpjegime shoqëruese.** Disa shpjegime të kufizuara të ndryshimeve kryesore janë gjithashtu të nevojshme për qytetarët që nuk kanë njohuri të mjaftueshme financiare, por mund të kuptojnë zhvillimet kryesore dhe hapat kryesorë.
- **Përmbledhje të dobishme.** PowerPoint prezantim me mesazhet kryesore – së bashku me menaxhimin financiar – do të konsiderohet gjithashtu si një praktikë më e mirë në transparencën dhe llogaridhënien financiare.

Shpenzime/huamarrje të tepërta

- **Detyrimet e prapambetura janë gjithashtu borxhe.** Bëjmë dallimin midis shpenzimeve të tepërta ligjore (huamarrjen) dhe shpenzimeve të tepërta në hije (akumulimin e detyrimeve të prapambetura). Të dy llojet e borxhit do të financohen nga të ardhurat e ardhshme komunale dhe duhet të trajtohen gjithashtu me kujdes.
- **Qëndrim i matur ndaj huamarrjes.** Kreditë duhet të merren – aq sa është e mundur – me mbështetje më të gjerë nga këshilli komunal. Ato duhet të bazohen në një analizë të plotë të kostos dhe përfitimit të projektit (projekteve) të investimit që financohen.
- **Zvogëlimi i borxhit.** Ne këshillojmë fort për ndarjen e një pjese të buxhetit të vitit të ardhshëm (le të themi 5%) për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura komunale. Gjasat e zgjidhjeve gjyqësore të këtyre borxheve komunale rriten me kalimin e kohës.
- **Revizioni i jashtëm.** Marrja në konsideratë e Raportit të fundit të Revizionit Shtetëror për komunën – ose aspekte të caktuara të sistemit të financave lokale – është gjithashtu një hap shumë i rëndësishëm në forcimin e të ardhurave dhe shmangien e shpenzimeve të tepërta.
- **Revizioni i brendshëm.** Nevojiten revizor të brendshëm të certifikuar në komunë për të forcuar disiplinën financiare publike lokale.
- **Rrit mobilizimin e të ardhurave.** Shpenzimet e tepërta mund të zvogëlohen me kalimin e kohës nga mobilizimi më i madh i të ardhurave nga burimet e tyre. Për shembull, komunat me devijime pozitive mbledhin tatimet e pronës me përkushtim të admirueshëm. Ata përkujtojnë dhe paralajmërojnë tatimpaguesit për afate të lëshuara të pagesës. Në fund të fundit, komunat duhet të dinë se një pjesë e transfereve nga qeveria qendrore (deri në 0.75% të të ardhurave të mbledhura (neto) të TVSH-së në vitin e mëparshëm) nga viti 2023 e tutje do të ndahen si grante sipas arritjeve. Ato do t'u drejtohen komunave që tregojnë përmirësim në mbledhjen e të ardhurave krahasuar me mesataren e tre viteve të fundit.
- **Ndërtimi i një baze gjithëpërfshirëse të të dhënave tatimore.** Shumë komuna kanë nevojë të madhe për një operacion të madh në të gjithë komunën për ndërtimin ose përditësimin e bazave të të dhënave të pronës dhe të bazave të të dhënave tatimore. Sektorët e çështjeve financiare duhet të ndërtojnë një bazë të dhënash më gjithëpërfshirëse dhe të besueshme të pasurive të patundshme për qëllime tatimore. Disa komuna – siç është Haraçina – duhet të shfrytëzojnë bashkëpunimin ndër komunal për mbledhjen e tatimit të pronës (siç ishte dikur me komunën e Butelit). Kjo qasje e përgjegjshme afatgjatë i bën të ardhurat nga burimet e tyre më të qëndrueshme dhe më të besueshme dhe krijon hapësirë për projekte të reja me rëndësi lokale.
- **Ngritja e një komisioni të posaçëm për vlerësimin e tregut të pronës** gjithashtu sjell përfitime neto afatmesme dhe afatgjatë në drejtim të autonomisë fiskale lokale.

- **Reduktimi i evazionit fiskal dhe shmangia e tatimeve** përmirëson moralin e tatimeve dhe rrit mbledhjen e të ardhurave lokale.

- **Zëvendësimi i infrastrukturës së vjetruar dhe kapaciteteve intensive energjetike.** Komunitat, përfituesit buxhetor të linjës së dytë dhe ndërmarrjet publike lokale duhet të pranojnë ndriçimin LED me energji të ulët dhe të ndërmarrin rinovime të ndërtesave për të përmirësuar izolimin dhe për të përmirësuar pajisjet e ngrohjes dhe ftohjes. Ky proces mund të mbështetet nga një skemë e granteve kapitale nga qeveria qendrore.
- **Kontroll më i madh mbi ndërmarrjet publike lokale.** Ndërmarrjet publike lokale që punojnë me humbje, jo vetëm që ofrojnë shërbime të dobëta publike, por gjithashtu zvarrisin shumë komuna në detyrime të prapambetura dhe borxhe. Për shembull, Enti Shtetëror i Revizionit identifikoi deri në 85% rrjedhje (humbje) të ujit të pijshëm në disa ndërmarrje publike lokale për furnizimin me ujë. Menaxhimi i dobët i ndërmarrjeve publike lokale kërcënon seriozisht stabilitetin financiar të komunave. Vendorsja e kontrollit të fortë mbi ndërmarrjet publike lokale është një domosdoshmëri në krijimin e një komune të matur financiarisht.
- **Rindërtimi i amortizatorëve** për luftimin e krizave të ardhshme janë parakushte të rëndësishme për menaxhimin strategjik me në qendër qytetarin. Buxhetet lokale duhet të sigurojnë që ata të kenë rezerva (amortizatorë) për ngjarje dhe rrethana të paparashikuara. Vonesat kohore në vendimet e qeverisë qendrore për mbështetje të mundshme financiare mund ta çojnë komunën në paqëndrueshmëri financiare.

Mobilizimi i fondeve/burimeve të jashtme

- **Aplikime të suksesshme dhe të realizueshme për grante.** Shkrimi i një aplikimi për grant dhe zbatimi i projektit janë dy suksese të ndryshme. Komunitat duhet të investojnë në trajnimin e personelit të tyre për hartimin e aplikimeve për grante dhe zbatimin e projekteve të sponsorizuara ose të bashkë financuara nga donatorët. Përfitimet janë të dukshme edhe në afat të menjëhershëm.
- **Angazhimi i personave nga jashtë.** Nëse kapacitetet administrative për të përgatitur aplikimet për grante janë të ulëta, komuna mund të financojë OJQ-të ose grupet e ekspertëve për të ndihmuar në hartimin e tyre. Megjithatë, pronësia e projektit të financuar nga fondet e jashtme duhet të ngel në komunë.

Partneritete me Shoqërinë Civile

- **Bashkëpunimi i institucionalizuar ka rëndësi.** Komunitat janë të lidhura me shoqërinë civile përmes: (a) lidhjeve financiare (grante, subvencione, hapësira të përbashkëta) dhe (b) lidhjeve jo financiare (organet pjesëmarrëse në baza vullnetare në nivel lokal (siç janë këshillat rinorë) dhe forma të tjera të punës së përbashkët (marrëveshjet e partneritetit

ose memorandumit i mirëkuptimit (MM)). Në përgjithësi, nëse shkalla e institucionalizimit është e lartë, marrëdhëniet midis OJQ-ve dhe komunave janë më të qëndrueshme.

- **Diversifikimi është i dobishëm.** Provat ekzistuese sugjerojnë se komunat në shumicën dërrmuese mbështesin klubet lokale të sportit dhe organizatat lokale të sportit në krahasim me llojet e tjera të organizatave joqeveritare "bazë". Mbështetja e një game më të gjerë të OJQ-ve lokale (diversifikimi) mund të lë një gjurmë më të fortë në zhvillimin socio-ekonomik dhe kulturor të komunës. Gjithashtu, ajo ka përfitimin e shmangies së varësisë së burimeve nga OJQ-të dhe parandalimin e praktikave potencialisht korruptuese.
- **Bazë konkurruese.** Praktikrat më të mira tregojnë se grantet për shoqërinë civile duhet të ndahen në baza konkurruese, pas një thirrjeje publike për propozime dhe renditjes së kujdesshme të aplikimeve për grante të pranura.
- **Vlerësime ex post.** Sponsorizimi i vlerësimeve ex post të ndikimit të granteve është gjithashtu i dobishëm në udhëzimin e vendimeve të ardhshme për mbështetjen e granteve në fushat me përparësi të lartë.

Faktorë të tjerë jo financiarë

- **Përdorimi i një softueri të specializuar për menaxhim financiar.** Ekziston një softuer i menaxhimit financiar (kontabilitetit) që mund të ndihmojë komunat të sjellin ndryshime të mëdha, të monitorojnë progresin, t'i përmirësojnë rezultatet e punës, të nxisin efikasitetin dhe efektivitetin financiar. Megjithatë, potenciali i tij është i kufizuar. Ekziston nevoja për një softuer gjithëpërfshirës për menaxhim financiar të bërë enkas për nevojat e pushtetit lokal dhe qendror. Aktualisht, softueri i pushtetit qendror (Sistemi i Integruar i Informacionit për Menaxhimin Financiar, IFMIS) është dizajnuar për Ministrinë e Financave në përputhje me Ligjin e sapo miratuar të buxhetit. Një softuer i veçantë, por gjithëpërfshirës për menaxhimin financiar, i dedikuar për pushtetin lokal duhet të dizajnohet dhe të integrohet me IFMIS. Nisma e udhëhequr nga BNJVL në këtë drejtim do të ishte më se e mirëpritur.
- **Financat dhe menaxhimi i burimeve njerëzore.** Komunat me devijime pozitive kanë një fokus strategjik afatgjatë në punësim. Ata punësojnë personel të mjaftueshëm dhe cilësor në sektorët për çështje financiare. Në shumicën e rasteve, numri i punonjësve në sektorin e çështjeve financiare konsiderohet si "i përshtatshëm". Ruajtja e një numri adekuat të nëpunësve financiarë dhe sigurimi i vazhdimësisë në punën e tyre është gjithmonë një investim i mirë. Në këtë studim, komunat me devijim pozitiv kishin nëpunës të fortë financiarë. Megjithatë, 50% e tyre sapo kanë dalë në pension ose janë gati për të dalë në pension, gjë që thekson nevojën për ndërtimin sistematik të aftësive dhe kapitalit njerëzor për të siguruar vazhdimësinë e praktikave të mira.
- **Përmirësimi i bashkëpunimit ndër komunal.** Kur është e mundur, komuna duhet të shfrytëzojë përfitimet e

bashkëpunimit ndër komunal. Mbledhja e tatimeve të pronës dhe tarifave lokale, menaxhimi i mbeturinave dhe shërbimet e zjarrfikësve janë disa shembuj të bashkëpunimit ndër komunal potencialisht të dobishëm. Nga ana tjetër, një shërbim i veçantë (dhe institucioni përkatës) mund të bien në kompetencë të pushtetit qendror dhe menaxhimi dhe financimi i institucionit duhet ta sigurojë pushteti qendror (Ionesku dhe Belçeva, 2019). Shërbimet e zjarrfikësve janë një shembull i mirë për opsionin e dytë, pasi ato duhet të përfshihen në shërbimin e përgjigjes ndaj fatkeqësive të pushtetit qendror.

▪

Aneksi 1.

Shënime metodologjike

1. Buxheti pjesëmarrës

1.1 Progresi i llogaritur në buxhetimin pjesëmarrës

Përshkrimi: Kur qytetarët mund t'i shfaqin nevojat e tyre dhe t'i kërkojnë llogari institucioneve publike, burimet publike ka gjasa të përdoren në mënyrë më efektive për të ofruar të mira dhe shërbime publike që janë në përputhje me nevojat e qytetarëve (Fölscher, 2007). Qytetarët kanë përfitime të shumta nga procesi i buxhetimit pjesëmarrës: përfshirje në planifikimin financiar, mundësi për të shprehur nevojat dhe pikëpamjet e tyre, mundësi për të forcuar reagimin, transparencën dhe llogaridhënien e pushtetit lokal, mekanizëm për të përmirësuar pushtetin lokal dhe në fund, cilësinë e jetës së tyre. Rreziqet e mundshme janë që mund të merren parasysh vetëm interesat e grupeve më të zëshme dhe me ndikim lokal (interesa të veçanta në krahasim me interesat e bashkësisë lokale). Nëse palët lokale të interesit nuk janë të informuara mirë për shumtën e dispozicionit për shpenzime me liri veprimi (diskreacionale) të pushtetit lokal (korniza financiare për propozime dhe nisma të reja), ekziston gjithashtu rreziku që buxheti pjesëmarrës të kthehet në një mbledhje e listave të dëshirave. Nëse improvizohet, buxheti pjesëmarrës mund të çojë lehtësisht në zhgënjim dhe dëshpërim të qytetarëve lokalë dhe organizatave lokale të shoqërisë civile (OSHC) për pjesëmarrje në të ardhmen, si dhe në rënie të besimit.

Ekziston më pak konsensus se çfarë niveli i angazhimit është i dëshirueshëm dhe në çfarë forme duhet të jetë. Mund të jetë në formën e: (a) thirrjeve publike për konsultime me qytetarët, organizatat e shoqërisë civile ose bizneset lokale që ka të bëjë me buxhetin e vitit të ardhshëm; (b) forumeve të përhershme buxhetore ose grupeve këshilluese (këshillat e buxhetimit), (c) takimeve me bashkësitë lokale (urbane/rurale), (ç) pyetësorëve online, (d) bisedave joformale me qytetarët, etj. Aktivitetet në raport me buxhetimin pjesëmarrës mund mos të jenë plotësisht të krahasueshme gjatë periudhës 2017–2020, pasi buxheti pjesëmarrës në vitin e pandemisë 2020 ishte mjaft i kufizuar dhe kryhej kryesisht përmes pyetësorëve online. Buxheti pjesëmarrës përcaktohet nga ligji për të siguruar një përfshirje, angazhim dhe kontribut më të madh nga qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile. Neni 2 i Ligjit për vetëqeverisjen lokale përcakton “pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të qytetarëve si një përfshirje individuale ose kolektive të qytetarëve në çështjet me rëndësi lokale në nivele të ndryshme të vendimmarrjes”. Përveç kësaj, Kapitulli IV i Ligjit për vetëqeverisjen lokale (nenet 25–30) përshkruan format e pritshme të përfshirjes së qytetarëve. Neni 21 (*Nisma qytetare*) i Ligjit të ri për buxhetin (në një fazë të leximit të dytë të procedurës kuvendore, që do të miratohet në fund të dhjetorit 2021 ose në fillim të janarit 2022) kërkon nga “njësitë e vetëqeverisjes lokale të krijojnë mekanizma për pjesëmarrjen e qytetarëve në procesin e propozimit të nismave të reja, në hartimin e planeve strategjike dhe strategjisë fiskale”. Ligji për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale nuk ka dispozita që rregullojnë pjesëmarrjen e qytetarëve në procedurat për sjelljen e vendimeve me rëndësi lokale. Përveç kësaj, nuk ka sanksione administrative për mos përfshirjen e qytetarëve në proceset vendimmarrëse dhe për mos zbulimin e informacioneve.

Situata e dëshiruar (nota 5) përfshin aktivitete, të tilla si pyetësorë online, takime me përfaqësues të bashkësive lokale; takime me bashkësitë lokale, qytetarët dhe organizatat lokale të shoqërisë civile, forumet e përhershme buxhetore dhe grupet këshilluese (këshillat buxhetore), etj. Shumica e komunave kanë vetëm disa nga këto forma të buxhetimit pjesëmarrës.

Shkalla e propozuar e vlerësimit është:

Tabela 1. Progresi i llogaritur në buxhetimin pjesëmarrës

Shkalla e progresit	Nota
Nuk ka aktivitete që kanë të bëjnë me buxhetimin pjesëmarrës	1
Përparim i kufizuar	2
Përparim i vogël	3
Përparim i moderuar	4
Përparim i fortë	5

Burimi i të dhënave: Sondazh telefonik me nëpunës financiarë nga të gjitha komunat (i kryer në nëntor dhe dhjetor 2021, duke iu referuar periudhës 2017–2020).

2. Qasja nga poshtë-lart

2.1. Rëndësia dhe dobia e perceptuar e palëve lokale të interesit në ofrimin e aktiviteteve, sugjerimeve dhe nismave

Përshkrimi: Qytetarët aktivistë, organizatat e shoqërisë civile dhe bizneset lokale shpesh propozojnë aktivitete dhe nisma. Megjithatë, vetëm disa prej tyre do të përfshihen në buxhetin e komunës përkatëse. Sipas ligjit për vetëqeverisjen lokale, ekzistojnë kanale të shumta për avancimin e nismave nga poshtë-lart: nismave qytetare, tubime të qytetarëve, referendume, propozime dhe/ose ankesa, debate publike, sondazhe dhe diskutime të propozimeve. Forma të tjera të angazhimit qytetar janë propozimet me shkrim, e-posta, adresimi ndaj një personi të caktuar, shprehja e nismave në profilin komunal në rrjetet sociale, kërkesat për takim me kryetarin e komunës, kërkesat për pjesëmarrjen në mbledhjet e këshillit komunal, forumet buxhetore, etj. Ne e matim këtë tregues duke kryer një sondazh në të gjitha komunat dhe i pyesim nëpunësit komunal: “Nga këndvështrimi juaj, sa të rëndësishëm dhe të dobishëm ishin qytetarët, organizatat lokale të shoqërisë civile dhe bizneset lokale në procesin e përgatitjes së buxhetit?” Përgjigjet e mbledhura janë në intervalin midis 1 dhe 10 (1= të parëndësishme; 10=shumë të rëndësishme).

Tabela 2. Rëndësia dhe dobia e perceptuar e faktorëve lokal në procesin e përgatitjes së buxhetit

#	Faktorët lokal	Të parëndësishëm									Shumë të rëndësishëm
A.	Qytetarë	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
B.	Organizata të shoqërisë civile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
C.	Biznese lokale	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Qasja nga poshtë-lart (A+B+C) / 3										

Burimi i të dhënave: Sondazh telefonik me nëpunësit financiarë nga të gjitha komunat (i kryer në nëntor dhe dhjetor 2021, duke iu referuar periudhës 2017–2020).

Ne gjithashtu u referohemi shembujve për komunat ku qytetarët ose sektori civil kishin propozuar aktivitete / sugjerime.

3. Rishikimet e buxhetit për vit fiskal

3.1. Rishikimet e buxhetit për vit fiskal

Përshkrimi: Rishikimet e shpeshta të buxhetit (buxhetet plotësuese) gjatë gjithë vitit fiskal tregojnë vështirësi / probleme me menaxhimin e financave publike lokale dhe procesin e buxhetimit. Problemet e menaxhimit financiar mund të ndodhin për shkak të planifikimit joreal të të ardhurave (zakonisht para fillimit të vitit fiskal, por edhe deri në tremujorin e fundit të vitit) dhe/ose aftësisë së ulët administrative për të parashikuar shpenzimet e buxhetit lokal. Arsytet më të zakonshme për rishikimin e buxheteve komunale (miratimi i buxheteve plotësuese) gjatë gjithë vitit janë planifikimi joadekuat ose joreal i të ardhurave (e si pasojë e kësaj, edhe të shpenzimeve), nevoja për rishpërndarjen e fondeve për qëllime të tjera, ose grantet e reja (donacionet) që i ndahen komunës.

Shkalla për vlerësim është hartuar për të pasqyruar progresin, në mënyrë që numri më i ulët i rishikimeve të buxhetit në vit të çojë në një notë më të lartë. Shkalla e propozuar e notimit është si në vijim:

Tabela 3. Shpeshtësia e rishikimeve buxhetore

Rishikime të buxhetit në vit	Nota
Gjashtë ose më shumë rishikime në një vit	1
Katër ose pesë rishikime në një vit	2
Dy ose tre rishikime në një vit	3
Një rishikim në një vit	4
Pa rishikime	5

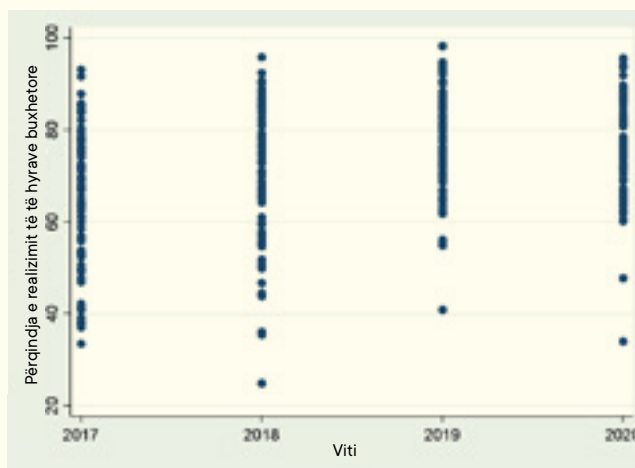
Burimi i të dhënave: Ueb faqet e komunave për vitet fiskale 2017, 2018, 2019 dhe 2020.

3.2. Tregues plotësues: Përqindja e realizimit të buxhetit

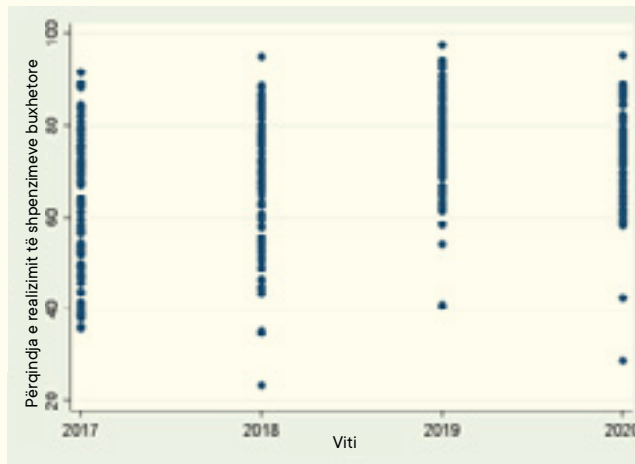
Përshkrimi: Një tregues tjetër i cilësisë së planifikimit financiar dhe të procesit buxhetor është përqindja e realizimit të të ardhurave totale buxhetore. Praktika tregon se shumë komuna planifikojnë në mënyrë joreale të ardhura më të larta të buxhetit për vitin e ardhshëm dhe më pas rrisin shpenzimet e tyre të buxhetit lokal. Buxhetet me të ardhura të larta buxhetore të planifikuara në mënyrë joreale përfundojnë me detyrime të prapambetura komunale të konsiderueshme (borxhe të papaguara ndaj subjekteve private ose publike gjatë 60 ditëve). Përqindja e realizimit të të ardhurave buxhetore ndryshon shumë dhe është në intervalin midis 24.9% dhe 98.2%. Përqindja mesatare e realizimit të të ardhurave buxhetore të planifikuara është 72.5% gjatë periudhës 2017–2020.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019, 2020).

Përqindja e realizimit të të hyrave buxhetore				
	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	35.5	24.9		
5%	44.5	33.5		
10%	52.8	34	Obs	324
25%	65	35.5	Sum of Mgt.	324
50%	74.75		Mean	72.51605
		vlera më e madhe	Std. Dev.	13.98146
75%	82.9	95.6		
90%	88.1	95.8	Variance	195.4813
95%	91.9	98.2	Skewness	-.738435
99%	95.6	98.2	Kurtosis	3.243585



Përqindja e realizimit të shpenzimeve buxhetore				
	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	35.2	23.5		
5%	44.3	28.8		
10%	51.6	34.9	Obs	324
25%	63.15	35.2	Sum of Mgt.	324
50%	72.25		Mean	70.69043
		vlera më e madhe	Std. Dev.	13.51109
75%	80.8	94		
90%	86.2	95	Variance	182.5496
95%	88.5	95.3	Skewness	-.7248645
99%	94	97.6	Kurtosis	3.253382



4. Publikimi i raportimit financiar në fund të vitit

4.1. Raport financiar i publikuar në fund të vitit

Përshkrimi: Publikimi i raporteve financiare në fund të vitit (llogaritë përfundimtare vjetore) në ueb faqen e komunës është një parakusht kryesor për transparencën financiare dhe llogaridhënien. Nuk është e pazakontë të gesh dokumentacion financiar të pjesshëm apo edhe fare mos të gesh dokumentacion që ka të bëjë me vitet e mëparshme fiskale. Shkalla për vlerësim është binare, si më poshtë:

Tabela 4. Zgjedhje binare (e publikuar ose jo e publikuar)

Publikimi	Nota
Nuk ka raport të publikuar të buxhetit në fund të vitit	0
Ka raport të publikuar të buxhetit në fund të vitit	1

Burimi i të dhënave: Ueb faqet e komunave për vitet fiskale 2017, 2018, 2019 dhe 2020.

5. Raport për buxhetin që mund të kërkohet

5.1. Raport për buxhetin që mund të kërkohet

Përshkrimi: Raportet e publikuara që janë lehtësisht të qasshme në ueb faqet e institucioneve janë të rëndësishme për të gjetur të dhënat kryesore të buxhetit. Ndonjëherë raportet e buxhetit (llogaritë përfundimtare vjetore, buxhetet, buxhetet e rishikuara, raportet vjetore financiare) shumë vështirë mund të gjinden në ueb faqe. Në raste të tjera, raportet e buxhetit gjenden lehtësisht, por nuk publikohen në një format të kërkueshëm (për shembull, fotografi të skanuara ose format që nuk mund të kërkohet .pdf). Në shumë raste, raportet e buxhetit gjenden lehtësisht, janë të kërkueshme dhe të përpunuara mirë.

Tabela 5. Raport për buxhetin që mund të kërkohet

Raport për buxhetin që mund të kërkohet	Nota
Nuk ka raport financiar në fund të vitit	1
Raporti financiar i publikuar (por nuk mund të kërkohet) në fund të vitit	2
Raporti financiar në fund të vitit që mund të kërkohet	3

Burimi i të dhënave: Ueb faqet e komunave për vitet fiskale 2017, 2018, 2019 dhe 2020.

6. Shpenzime/huamarrje të tepërta

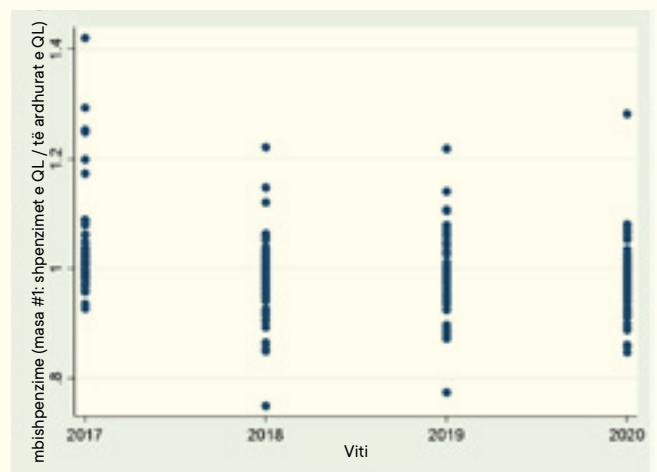
6.1. Shpenzimet më të mëdha se të ardhurat

Përshkrimi: Shpenzimet e tepërta nga njësitë e pushtetit lokal mund të llogariten si një raport midis shpenzimeve të pushtetit lokal dhe të ardhurave të buxhetit lokal. Komunitet me shpenzime/huamarrje të larta (shpenzime më të mëdha për NJVL) do të kenë vlera për këtë raport mbi 1, ndërsa komunitet me tepërcë financiare do të kenë raporte nën 1. Komunitet me buxhete lokale të balancuara do të kenë vlerën 1.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Shpenzime tepërcë} = \frac{\text{Shpenzime të pushtetit lokal}}{\text{Të ardhurat e pushtetit lokal}}$$

Mbishpenzime (masa #1: shpenzimet e QL / të ardhurat e QL)				
Përqindjet,	vlera më e vogël			
1%	.856094	.7499549		
5%	.8931145	.7746726		
10%	.9274528	.847764	Obs	324
25%	.9709496	.850094	Sum of Wgt.	324
50%	.99355		Mean	.9945104
			Std. Dev.	.0671327
			Variance	.0045068
75%	1.010086	1.253535	Skewness	1.589778
90%	1.05601	1.282248	Kurtosis	11.87279
95%	1.086828	1.293514		
99%	1.253535	1.421031		



6.2, Bilanci i buxhetit të NJVL si pjesë e shpenzimeve totale të buxhetit lokal

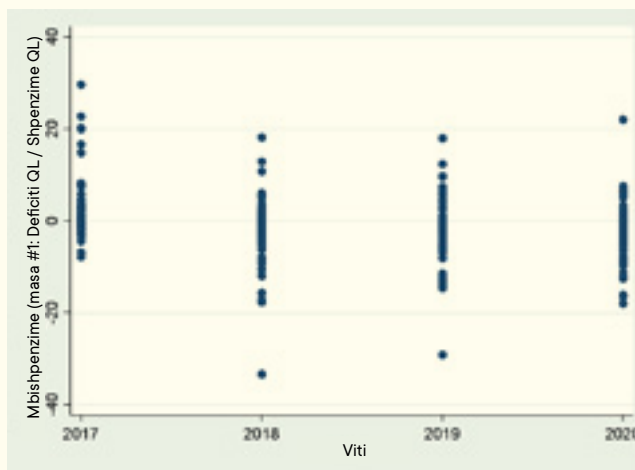
Përshkrimi: Një mënyrë tjetër për të treguar shpenzimet/huamarrjet e tepërta është llogaritja e raportit midis bilancit të buxhetit të njësisë së vetëqeverisjes lokale (deficiti apo teprica) dhe shpenzimeve totale të buxhetit lokal. Një tregues i tillë do të zbulonte se deri në ç' masë komunat mbështeten në huamarrjet për të financuar një pjesë të shpenzimeve të tyre të NJVL-së.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019, 2020).

$$Pjesa nga buxheti lokal/teprica = \frac{(Të ardhurat e NJVL - së - shpenzimet e NJVL - së)}{Shpenzime totale të NJVL - së} * 100$$

Mbishpenzime (masa #1: Deficiti QL / Shpenzime QL)

	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	-17.63405	-33.34135		
5%	-11.96772	-29.08679		
10%	-7.822196	-17.95737	Obs	324
25%	-2.991967	-17.63405	Sum of lgt.	324
50%	-1.6491876		Mean	-1.9799123
		vlera më e madhe	Std. Dev.	6.465312
75%	.9985635	20.2256	Variance	41.80825
90%	5.303891	22.012	Skewness	.0545761
95%	7.989084	22.69119	Kurtosis	8.757306
99%	20.2256	29.62855		



6.3. Treguesi plotësues: Detyrime të prapambetura të komunës

Përshkrimi: Një tjetër tregues i fortë i shpenzimeve/huamarrjeve të tepërta është shuma e detyrimeve të prapambetura të komunës (detyrime të papaguara ndaj subjekteve private dhe/ose publike më shumë se 60 ditë) në fund të vitit fiskal. Këto borxhe komunale mund të ngjiten deri në 24 milion euro, që është një sasi e konsiderueshme bazuar në madhësinë e buxhetit të tyre të përgjithshëm lokal.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019, 2020).

6.4. Paketa e ndihmës të qeverisë qendrore (në denarë)

Sipas analizave të Ministrisë së Financave, ekspertëve nacional dhe të huaj për decentralizimin, arsyeja kryesore për mbledhjen e shpejtë të detyrimeve të prapambetura të komunave ka qenë mundësia për planifikimin e të ardhurave joreale të larta të qeverisë lokale (madje deri në 50% më shumë se viti aktual fiskal). Në pajtim me Ligjin për ndryshimin e Ligjit për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale ("Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë" nr. 209/18 dhe "Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut" nr. 244/19), janë vendosur kufizime në planifikimin e të ardhurave personale, që do të thotë, të ardhurat personale të buxhetit bazë të komunës mund të planifikohen me një rritje deri në 30% të të ardhurave mesatare në tre vitet e fundit, sipas të dhënave nga Sektori i thesarit. Të ardhurat personale të buxhetit bazë të komunës janë të ardhurat nga tatimet lokale, të ardhurat jo tatimore, të ardhurat kapitale dhe subvencione pa subvencionin e TVSH-së për qëllime të përgjithshme (Burimi: *Udhëzimet kryesore për përgatitjen e buxhetit lokal në vitin 2021*, Ministria e Financave).

Përshkrimi: Në nëntor 2018, pushteti qendror vendosi të sigurojë një mbështetje financiare të njehershme për pagesën e 51% të totalit të detyrimeve të prapambetura të komunës që nga shtatori 2018. Shuma totale ishte 3,032,383,086 denarë (ekuivalente me 49,307,042 Euro). Mbështetja financiare ishte në përputhje me Ligjin për mbështetjen financiare të njësive të vetëqeverisjes lokale dhe përdoruesve të njësive të krijuara nga njësitet e vetëqeverisjes lokale për Financimin e Detyrimeve të Papaguara (Detyrime të Prapambetura), miratuar më 15 nëntor 2018 (Gazeta Zyrtare 209/2018). Si përjashtim, ka pasur një raund tjetër të mbështetjes financiare të qeverisë vetëm për komunën e Haraçinës më 11 dhjetor, 2020.

Vërejtje metodologjike: Ky tregues mund të normalizohet lehtësisht duke ndarë paketën financiare të qeverisë me popullsinë e komunës, ose me totalin e të ardhurave të buxhetit të pushtetit lokal në vitin e caktuar.

Burimi i të dhënave: Ligji për mbështetjen financiare të njësive të vetëqeverisjes lokale dhe përdoruesve të buxhetit lokal, të formuar nga njësitet e vetëqeverisjes lokale për financimin e detyrimeve të prapambetura (Gazeta Zyrtare 209/2018).

<https://vlada.mk/node/23516>

7. Mobilizimi i fondeve/burimeve

7.1. Mobilizimi i fondeve / burimeve

Përshkrimi: Treguesi kyç është vlera e subvencioneve në denarë të regjistruara në llogaritë komunale gjatë periudhës 2017–2020. Meqenëse madhësia e subvencioneve mund të ndikohet gjithashtu nga madhësia e komunës, ne gjithashtu normalizojmë të dhënat. Për shembull, një subvencion prej 50,000 euro mund të bëjë shumë diferencë për një komunë të vogël, por jo shumë për një komunë shumë të madhe. Në llogaritim: (a) subvencionet e mobilizuara (në përqindje të të ardhurave totale të komunës) dhe (b) subvencionet e mobilizuara për kokë banori. Shpërndarja e komunave që kanë mobilizuar fonde/burime (në kategori nga 1= më pak të suksesshme, në 5= më të suksesshme) është kryer nga *K-means* duke u grupuar në pesë grupe relativisht të dallueshme.

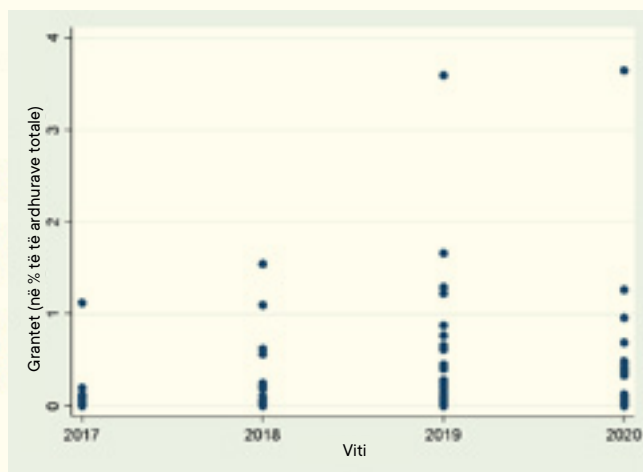
Burimi i të dhënave: Ministria e Financave e Republikës së Maqedonisë së Veriut (2017, 2018, 2019, 2020, dhjetor 2021).

$$\text{Të ardhurat nga subvencionet e mobilizuara} = \frac{\text{Subvencionet e mobilizuara}}{\text{Totali i të ardhurave të NJVL – së}}$$

$$\text{Subvencione të mobilizuara për kokë banor} = \frac{\text{Subvencione të mobilizuara}}{\text{Popullsia komunale}}$$

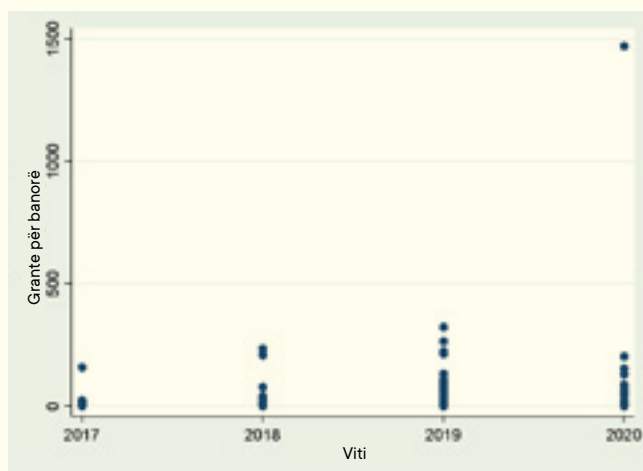
Grantet (në % të të ardhurave totale)

	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Mgt.	324
10%	0	0		
25%	0	0		
50%	0		Mean	.0997784
		vlera më e madhe	Std. Dev.	.3617393
75%	.0267123	1.542763	Variance	.1308553
90%	.2213659	1.660294	Skewness	6.745938
95%	.5627174	3.59178	Kurtosis	59.16213
99%	1.542763	3.64582		



Grante për banorë

	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Mgt.	324
10%	0	0		
25%	0	0		
50%	0		Mean	18.64376
		vlera më e madhe	Std. Dev.	91.42941
75%	4.286517	234.0955	Variance	8359.336
90%	32.02189	264.274	Skewness	12.83547
95%	87.23829	322.3943	Kurtosis	198.7689
99%	234.0955	1470.431		



8. Profili i komunës

Profili komunal përfshin një gamë të gjerë treguesish: madhësia e komunës (numri i banorëve, sipërfaqja totale dhe numri i vendbanimeve), buxheti total (të ardhurat e komunës dhe shpenzimet e komunës në formë nominalë dhe për frymë); numri i punonjësve të administratës (numri total ose për 1,000 banorë), numri i punonjësve në sektorin e financës, detyrimet e prapambetura komunale për frymë, kapaciteti fiskal komunal, përpjekja fiskale komunale dhe shumë tregues të tjerë.

8.1. Madhësia e komunës (numri i banorëve)

Përshkrimi: Janë të dhëna të dhëna për numrin e përgjithshëm të banorëve për komunë bazuar në Regjistrimin e popullsisë të kryer në vitin 2002 dhe vlerësimet më të fundit të popullsisë nga Enti Shtetëror i Statistikave për vitin 2019 (bazuar në të dhënat nga Ministria e Punëve të Brendshme).

Burimi i të dhënave: Enti Shtetëror i Statistikave (2002 dhe 2021).

Regjistrimi i popullsisë				
	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	2086	2086		
5%	2725	2086		
10%	3420	2086	Obs	324
25%	5471	2086	Sum of Wgt.	324
50%	13585		Mean	29175.49
		vlera më e madhe	Std. Dev.	60408.87
75%	37968	526502		
90%	62586	526502	Variance	3.65e+09
95%	77735	526502	Skewness	6.953082
99%	526502	526502	Kurtosis	57.13047

Shënim: Me përjashtim të kryeqytetit, Qyteti i Shkupit.

8.2. Komunitat urbane kundrejt komunave rurale

Përshkrimi: Bazuar në të dhënat nga Enti Shtetëror i Statistikave, komunitat kategorizohen në komuna urbane dhe rurale.

Burimi i të dhënave: Enti Shtetëror i Statistikave (2017, 2018, 2019, 2020).

Fotografia 1. Numri absolut i komunave urbane dhe rurale (81 gjithsej)



8.3. Sipërfaqja e komunës (në km²)

Përshkrimi: Bazuar në të dhënat e Entit Shtetëror të Statistikave, janë të siguruara edhe të dhëna për territorin, domethënë, sipërfaqen komunale të shprehur në kilometra katrorë. Ka mospërputhje të konsiderueshme territoriale në qasjen dhe cilësinë e shërbimeve lokale, veçanërisht që kanë të bëjnë me furnizimin me ujë dhe kanalizimin, menaxhimin e mbeturinave, rrjetin rrugor, shërbimet sociale (arsimi dhe mbrojtja sociale), ngrohjen qendrore dhe furnizimin me gaz, kulturën dhe shërbimin zjarrfikës. Ekziston një shmangie e rëndësishme ndërmjet komunave urbane dhe ato rurale, që reflektohet nëpërmjet numrit të madh të popullsisë që përfiton shërbime lokale (vetëm 33% në zonat rurale kundrejt 45% në ato urbane) (Adrian Jonesku, Dokumenti i politikave për decentralizimin në Maqedoninë e Veriut, UNDP, shtator 2018).

Burimi i të dhënave: Enti Shtetëror i Statistikave (2017, 2018, 2019, 2020).

Sipërfaqja në km ²				
	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	4	4		
5%	25	4		
10%	49	4	Obs	324
25%	138	4	Sum of Wgt.	324
50%	242		Mean	326.6385
		vlera më e madhe	Std. Dev.	264.684
75%	480	1194		
90%	682	1194	Variance	70057.64
95%	825	1194	Skewness	1.250349
99%	1194	1194	Kurtosis	4.393777

8.4. Numri i vendbanimeve

Përshkrimi: Numri i vendbanimeve është gjithashtu një tregues i rëndësishëm gjatë përgatitjes së subvencionit nga TVSH-ja për komunat. Numri më i madh i vendbanimeve krijon një kërkesë më të lartë për shërbime publike lokale.

Burimi i të dhënave: Enti Shtetëror i Statistikave (2017, 2018, 2019, 2020).

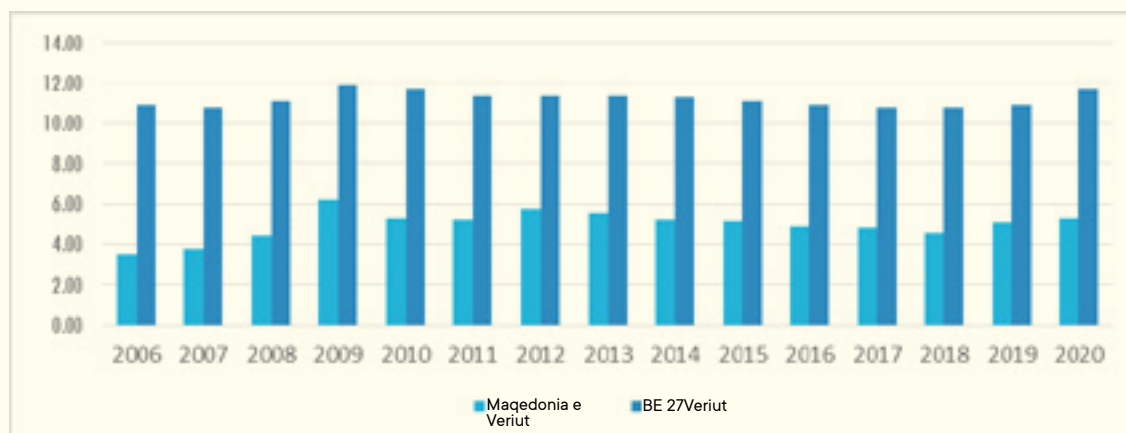
Numri i vendbanimeve				
	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	1	1		
5%	1	1		
10%	4	1	Obs	324
25%	12	1	Sum of Wgt.	324
50%	18		Mean	22.7284
		vlera më e madhe	Std. Dev.	16.46237
75%	33	79		
90%	44	79	Variance	271.0096
95%	52	79	Skewness	.9777556
99%	79	79	Kurtosis	3.770428

8.5. Buxhetet e komunës

Shpenzimet e buxhetit lokal në formë nominale dhe për kokë banori

Përshkrimi: Të dhënat për shpenzimet e përgjithshme të buxhetit të qeverisë lokale jepen si në formë nominale (në denarë) ashtu edhe në shuma për kokë banori. Për të kuptuar rëndësinë e vetëqeverisjes lokale, nënvizojmë se shpenzimet e pushtetit lokal në Maqedoninë e Veriut u rritën nga 3.5% e BPV-së në 2006 në 5.3% të BPV-së në 2020. Kjo është ende shumë e ulët sipas standardeve evropiane, pasi mesatarja e BE27 është më shumë se dy herë më e lartë (11.7% e BPV-së). Niveli i lartë i qeverisjes (pushteti qendror) punëson 51.072 nëpunës civilë ose publikë, ndërsa niveli i ulët (njësitë e vetëqeverisjes lokale, NJVL) punëson 35.208 punonjës (përfundimisht me 30 qershor 2021). Nëse përjashtohen të punësuarit nga institucionet e menaxhuara në nivel lokal në arsim, kulturë, mbrojtje të fëmijëve dhe mbrojtje sociale, atëherë të punësuarit në njësitë e vetëqeverisjes lokale zvogëlohen në 5,751 (burimi: MSHIA, 2020).

Fotografia 2. Shpenzimet e qeverisjes lokale në Maqedoninë e Veriut dhe BE-27 (mesatare), 2006–2020 (në përqindje të BPV-së)



Burimi: Eurostat dhe Ministria e Financave (tetor 2022).

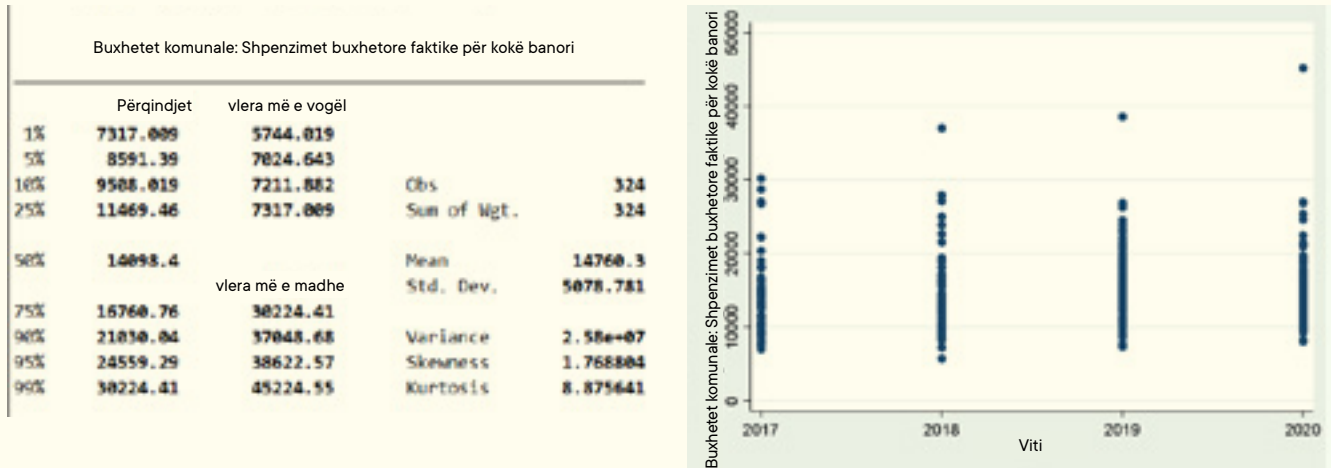
Tabela 1. Numri i të punësuarve në nivele të ndryshme të pushtetit

Viti	Nivel qendror		Fonde jashtë-buxhetore		Nivel lokal		Qeveri qendrore	
	Numri i punonjësve	Totali Ligji i pagave	Numri i punonjësve	Totali Ligji i pagave	Numri i punonjësve	Totali Ligji i pagave	Numri i punonjësve	Totali Ligji i pagave
2015	51,282	23,942,734,280	1,996	744,164,543	33,910	11,763,006,984	87,188	36,449,905,807
2016	51,347	25,178,849,049	2,088	777,979,022	34,191	12,018,106,602	87,626	37,974,934,673
2017	50,602	25,438,142,441	1,989	766,438,453	34,246	10,923,668,156	86,837	37,128,249,050
2018	50,722	25,610,020,222	2,036	745,372,562	34,842	12,563,760,680	87,600	38,919,153,464
2019	51,331	26,964,013,443	1,956	788,067,237	35,146	13,159,252,700	88,433	40,911,333,380
2020	51,406	28,927,448,605	1,963	846,909,137	35,198	15,145,933,696	88,567	44,920,291,438
2021	51,072	30,703,896,000	1,977	892,930,000	35,208	nuk vlen	88,257	31,596,826,000

Burimi: Ministria e Financave (shtator 2021).

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019 dhe 2020).

$$\text{Shpenzimet buxhetore të pushtetit lokal për kokë banori} = \frac{\text{Shpenzimet buxhetore të pushtetit lokal}}{\text{Popullsia komunale}}$$

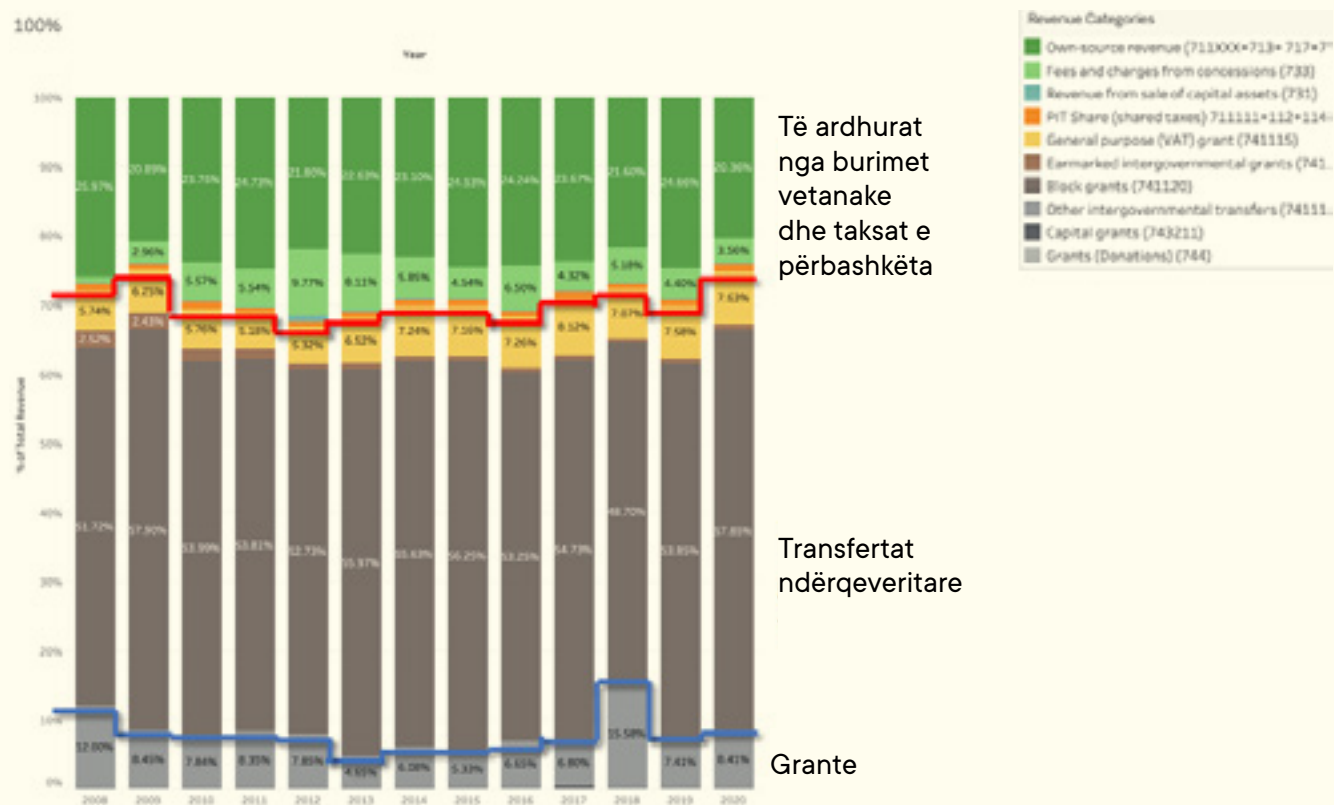


Të ardhurat e buxhetit lokal në formë nominale dhe për kokë banori

Përshkrimi: Të dhënat për të ardhurat e përgjithshme të buxhetit të vetqeverisjes lokale jepen si në formë nominale (në denarë) ashtu edhe në shuma për kokë banori. Është e rëndësishme të theksohet autonomia e kufizuar në përcaktimin e të ardhurave personale, me pak stimuj për të përmirësuar mbledhjen e tatimeve. Të ardhurat personale të komunave përbëhen nga tatimet e pronës, tarifat lokale dhe pagesat lokale dhe ato përfaqësojnë rreth 34% të të ardhurave totale të pushtetit lokal, pjesa tjetër janë kryesisht transfere shtetërore (64%) dhe të tjerë (2%). Tatimi i pronës, në vlerë prej 0.5% të BPV-së, përfaqëson rreth 35% të të ardhurave të tatimeve lokale dhe ka parë një rënie të lehtë gjatë 5 viteve të fundit. Tatimi i pronës ka potencialin më të lartë për rritje, të paktën dyfish nëse krahasohet me përvojën ndërkombëtare dhe vendet fqinje (Ionesku, 2018). Autonomia e ulët e të ardhurave shoqërohet me disiplinë më të ulët buxhetore, më pak përpjekje për mbledhjen e tatimeve lokale dhe pritjen e paketave të ndihmës nga pushteti qendror, që është simptomatike në Maqedoninë e Veriut.

Varësia e lartë fiskale nga subvencionet e pushtetit qendror është një nga karakteristikat kryesore të sistemit të financave të pushtetit lokal. Transferet fiskale ndërqeveritare përbëjnë gati dy të tretat (64%) e të ardhurave të pushtetit lokal, dhe ato janë kritike për aftësinë e tyre për të kryer shumicën e përgjegjësiave të tyre (Fotografia 2). Sistemi i financimit të kompetencave të caktuara nga komunat nuk bazohet në parimin e financimit të funksioneve, por në parimin e financimit të institucioneve në arsim, mbrojtje të fëmijëve dhe mbrojtje sociale dhe kulturë. Prandaj, jo të gjitha komunat mund të gëzojnë përfitimet e proceseve të decentralizimit.

Fotografia 3. Struktura e të ardhurave të komunave (2008–2020, Në përqindje)



Burimi: Bazuar në të dhënat e Ministrisë së Financave (2021).

Çekuilibrime të mëdha fiskale vertikale dhe horizontale. Për sistemin ndërqeveritar të transferteve përdoren lloje të ndryshme të instrumenteve përmes të cilave pushteti qendror siguron fonde për pushtetet lokale: tatimet e përbashkëta (tatimi mbi të ardhurat personale), transferet për qëllime të përgjithshme (subvencionet), subvencionet e kushtëzuara (bllok subvencionet ose të dedikuara) dhe transferet kapitale. Transferet ndjekin disa objektiva: të përmirësojnë ekuilibrin vertikal fiskal, duke lejuar fonde të mjaftueshme për menaxhimin e funksioneve lokale; të përmirësojnë ekuilibrin horizontal fiskal midis njësisë të vetëqeverisjes lokale duke siguruar mbështetje për komunitetet më të varfra që të barazohen; të financojnë prioritetet nacionale (në shërbime të deleguara ose të përbashkëta si arsimi, mbrojtja sociale, shëndetësia, reagimi ndaj emergjencave, etj.) dhe/ose të kompensojnë efektet e jashtme midis juridiksioneve në ofrimin e shërbimeve publike lokale (për shembull, kur shërbimet e zjarrfikësve ofrohen në një komunë fqinje).

Subvencionet nga TVSH-ja për qëllime të përgjithshme. Formula ekzistuese për shpërndarjen e 4.5% të mbledhjes mesatare të të ardhurave nga TVSH-ja (neto) në tre vitet e fundit është një lloj subvencioni për barazim, edhe pse me efekt modest. Ky grup fondesh cakton së pari një shumë fikse (3 milion MKD) për secilën komunë. Sasia e mbetur e ndryshueshme ndahet në proporcionin e mëposhtëm: 88% do të ndahet për komunat jashtë Shkupit dhe 12% për qytetin e Shkupit dhe komunat brenda qytetit të Shkupit. 88% shkon për komunat jashtë Shkupit duke përdorur një formulë shpërndarjeje bazuar në faktorët e matur: 65% për popullsinë, 27% për sipërfaqen (e tokës), 8% për numrin e vendbanimeve. 12% ndahen në një mënyrë që 40% i është caktuar qytetit të Shkupit dhe 60% 10 komunave të Shkupit në proporcion me popullsinë e tyre. me këtë formulë arrihet një shkallë e caktuar barazimi, pasi përdor një masë të pranueshme të nevojave të shpenzimeve (popullsia, sipërfaqja e tokës, numri i vendbanimeve), por nuk merr parasysh dallimet në kushtet ekonomike. Reformat e fundit përfshijnë futjen të një pjese të të ardhurave neto nga TVSH-ja (0.25% në 2022, 0.5% në 2023 dhe 0.75% në 2024) për subvencionet e barazimit në bazë të kapacitetit fiskal dhe të njëjtat përqindje të të ardhurave nga TVSH (neto) për subvencionet e bazuara në rezultatet e punës. Kjo reformë e re është një shembull i mirë i koordinimit të suksesshëm në nivelin qendror (Ministria e Financave) dhe nivelin lokal (BNJVL dhe komunat).

Bllok subvencionet po përdoren për të financuar institucionet në arsim, kulturë, mbrojtjen e fëmijëve dhe mbrojtjen e të moshuarve. Sistemi i financimit të kompetencave të caktuara nga komunat nuk bazohet në parimin e financimit të funksioneve, por në parimin e financimit të institucioneve në arsim, mbrojtje të fëmijëve dhe mbrojtje sociale dhe kulturë.

Tabela 3. Madhësia e transfereve ndërqeveritare në buxhetin plotësues për vitin 2021 (Në denarë dhe në përqindje të totalit të transfereve)

Lloji i transfereve ndërqeveritare	Në denarë	Pjesë (në %)
1. Subvencion i TVSH-së për qëllime të përgjithshme	2,238,000,000	10.5
2. Subvencione të dedikuara	406,700,000	1.9
Subvencione e dedikuara për arsimin fillor *	3,200,000	0.0
Subvencione e dedikuara për zjarrfikësit	403,500,000	1.9
3. Bllok subvencione	18,684,331,000	87.6
Bllok subvencione për arsimin fillor	11,220,800,000	52.6
Bllok subvencione për arsimin e mesëm	5,026,000,000	23.6
Bllok subvencione për kulturën	352,330,000	1.7
Bllok subvencione për mbrojtjen e fëmijëve	2,034,834,800	9.5
Bllok subvencione për kujdesin e të moshuarve (shtëpitë e kujdesit)	50,366,200	0.2
Totali (1+2+3)	21,329,031,000	100

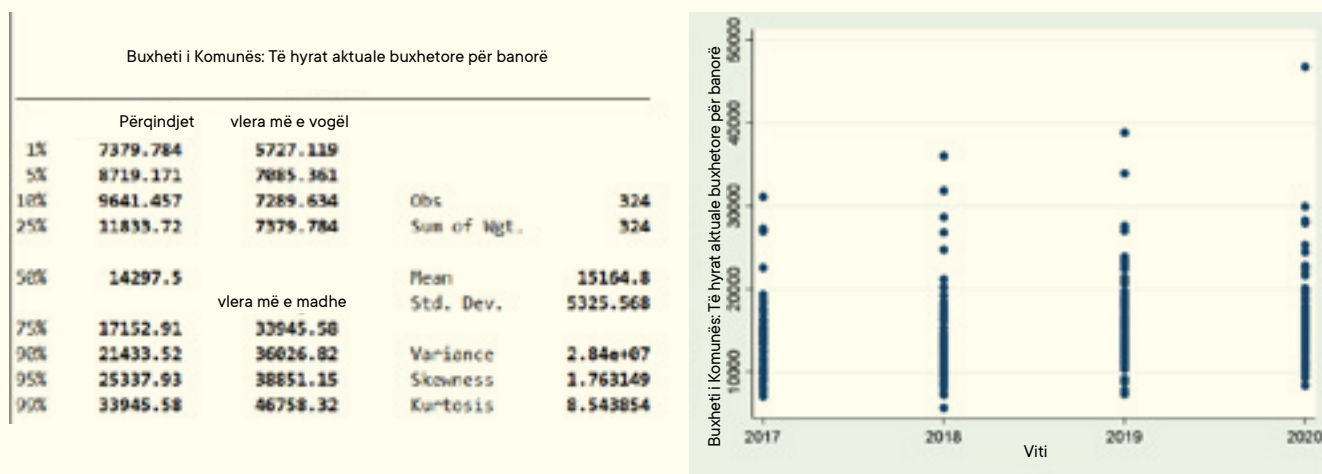
Shënim: * I referohet vetëm komunës së Plasnicës. Burimi: Ministria e Financave (shtator 2021).

Mesatarisht, gjatë periudhës 2017–20, rreth 1 miliardë denarë (ekuivalente me 16.5 milionë euro) ishin *transfere kapitale* nga pushteti qendror në komuna. Këto programe qeveritare dhe nën programe zhvillimi u financuan nga Qeveria, Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Financave, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, Ministria e Transportit dhe Komunikacionit, Ministria e Kulturës, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, Byroja për Zhvillim Rajonal të Balancuar dhe Agjencia për Mbështetjen Financiare të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (ESHR, 2021).

Si përfundim, edhe pse komunat dhe BNJVL-ja këmbëngulin në mundësinë ligjore për planifikimin komunal të të ardhurave buxhetore të komunave me një rritje maksimale vjetore prej 50% në vitin e ardhshëm fiskal, kjo do të ishte një zgjidhje e papërshtatshme. Shumë komuna planifikojnë të ardhura të larta joreale, rrisin shpenzimet e tyre buxhetore në përputhje me rrethanat dhe prodhojnë detyrime të reja të prapambetura (borxhe komunale). Sistemi i sapo prezantuar i subvencioneve të bazuara në performancë, i cili shpërblen komunat që kanë rritur mbledhjen e të ardhurave nga burimet personale, pjesërisht do të zbusë problemin. Ministria e Financave dhe BNJVL-ja së bashku duhet të ri konsiderojnë prapësinë prej 30% për të ardhurat më të larta të planifikuara dhe ta rishikojnë atë për të nxjerrë një kulturë të planifikimit real të buxhetit dhe disiplinës fiskale.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019 dhe 2020).

$$\text{Të ardhurat e qeverisë lokale për frymë} = \frac{\text{Të ardhurat e qeverisë lokale}}{\text{Popullsia komunale}}$$

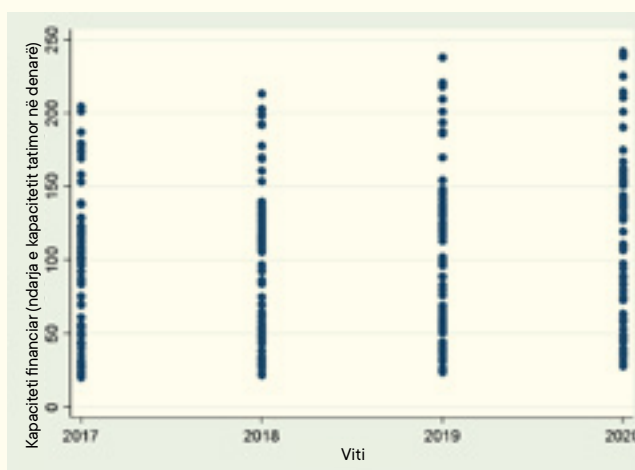


8.6. Kapaciteti fiskal i komunës

Përshkrimi: Kapaciteti fiskal përcaktohet si të ardhurat e mundshme që një komunë mund të mbledhë nga baza e të ardhurave të saj (tatime), sipas normave standarde të tatimeve dhe duke përdorur një nivel mesatar të përpjekjeve për mbledhjen e të ardhurave. Në modelin e propozuar nga Ionesku dhe Stojkov (2021), kapaciteti fiskal llogaritet në bazë të pjesës së tatimit mbi të ardhurat personale (TAP) të mbledhur në territorin e komunës. Tatimet e përbashkëta të TAP-it i referohen të ardhurave të mbledhura nga 3% e tatimit mbi të ardhurat personale nga pagat e individëve që janë banorë të komunës (Neni 5 i Ligjit për financimin e njësisë të vetëqeverisjes lokale). Në rastin ideal, kapaciteti fiskal do të merrte në konsideratë edhe vlerësimin e fondit të banesave për të kapur pasurinë e krijuar si nga sektori formal ashtu edhe nga ai jo formal, por të dhënat nuk janë në dispozicion.

Burimi i të dhënave: Ministria e Financave, 2017, 2018, 2019, 2021.

Kapaciteti financiar (ndarja e kapacitetit tatimor në denarë)			
Përqindjet		vlera më e vogël	
1%	22.1186	20.14428	
5%	28.61408	21.83083	
10%	34.39166	22.00153	Obs 324
25%	55.89829	22.1186	Sum of lgt. 324
50%	112.609		Mean 114.6178
		vlera më e madhe	
			Std. Dev. 63.5884
75%	153.4816	241.1185	
90%	213.2181	241.1185	Variance 4043.485
95%	238.0417	241.1185	Skewness .4145852
99%	241.1185	241.7559	Kurtosis 2.176888



8.7. Numri i punonjësve të administratës

Përshkrimi: Numri i përgjithshëm i punonjësve të administratës në komunë bazohet në raportet vjetore të Ministrisë së Shoqërisë Informatike dhe Administratës. Të dhënat për punonjësit bazuar në kontrata të përkohshme pune (marrëveshje afatshkurtra) nuk janë në dispozicion të publikut as në ueb faqet e komunave dhe as në bazën e të dhënave zyrtare të Ministrisë së Shoqërisë Informatike dhe Administratës.

Burimi i të dhënave: Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (2017, 2018, 2019, 2020).

Të punësuar në administratën komunale (për 1.000 banorë)

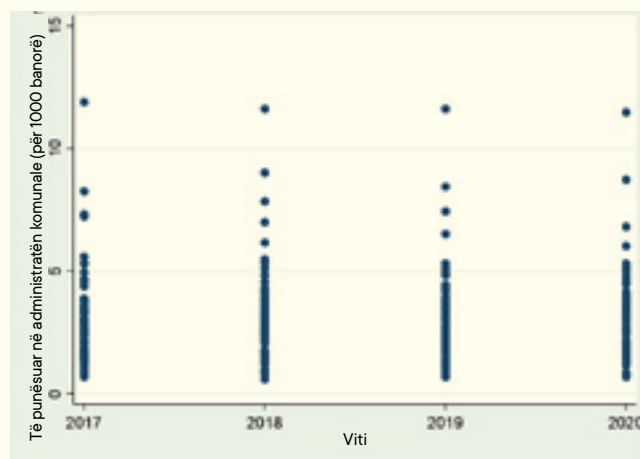
Përshkrimi: Meqenëse komunat ndryshojnë në madhësi, numri i përgjithshëm i punonjësve të administratës në komunë mund të rregullohet me normalizimin e madhësisë së popullsisë. Për shembull, treguesi i të punësuarve në administratën komunale (për 1,000 banorë) mund të ofrojë një pasqyrë më të mirë të kapaciteteve administrative.

Burimi i të dhënave: Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Punonjës në adm.komunale (për 000)} = \frac{\text{Punonjës në administratën komunale}}{\text{Popullsia komunale}} * 1000$$

Të punësuar në administratën komunale (për 1000 banorë)

	Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	.69	.6		
5%	1.18	.6898356		
10%	1.34	.69	Obs	324
25%	1.838351	.69	Sum of Wgt.	324
50%	2.645		Mean	2.996816
75%	3.525604	vlera më e madhe	Std. Dev.	1.745156
90%	4.93	11.48299	Variance	3.04557
95%	6.032818	11.62	Skewness	2.18553
99%	11.48299	11.9	Kurtosis	10.13692



Punonjës në administratën komunale dhe të gjitha institucionet e themeluara nga komunat (për 1,000 banorë)

Përshkrimi: Ministria e Shoqërisë së Informacionit dhe Administratës Publike, përveç të punësuarve në administratën komunale (për 1.000 banorë), publikon edhe të dhëna për vitin 2017, 2018 dhe 2019 për të gjithë të punësuarit në institucionet lokale. Numri i përgjithshëm i të punësuarve i referohet të punësuarve me orar të plotë, duke përjashtuar ata me kontrata afatshkurtra. Për fat të keq, Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës ka ndërprerë publikimin e këtyre të dhënave për vitin 2020, kështu që ekzistojnë vetëm të dhëna për periudhën 2017-2019.

Burimi i të dhënave: Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Punonjës në administratën komunale dhe të gjitha inst lok (per 000)} = \frac{(\text{punonjës në administratën komunale dhe të gjitha inst lok.})}{(\text{Popullata e komunës})} * 1000$$

Punonjësit në administratën komunale (për 1,000 banorë) krahasuar me mesataren e grupit

Përshkrimi: Ky është një tregues i fituar që krahason vlerën me mesataren e grupit për komunat me madhësi të ngjashme të popullsisë.

Burimi i të dhënave: Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Raport} = \frac{(\text{Punonjës në administratën komunale (për 000)})}{(\text{Mesatarja e grupit të punonjësve ne adm.komunale (per 000) në komuna me madhësi të ngjashme})}$$

Punonjësit në administratën komunale dhe të gjitha institucionet e themeluara nga komunat (për 1,000 banorë) krahasuar me mesataren e grupit

Përshkrimi: Ky është një tregues i fituar që krahason vlerën me mesataren e grupit për komunat me madhësi të ngjashme për nga popullsia. Për fat të keq, Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës ka ndërprerë publikimin e këtyre të dhënave për vitin 2020, kështu që ekzistojnë vetëm të dhëna për periudhën 2017–2019.

Burimi i të dhënave: Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Raport} = \frac{\text{(Punonjës në administratën komunale dhe të gjitha institucionet lokale (për 000))}}{\text{(Mesatarja për punonjës në adm.komunale dhe inst.lokale (për 000) në komuna me madhësi të ngjashme)}}$$

Numri i punonjësve në sektorin e çështjeve financiare të komunës

Përshkrimi: Ky tregues është i lidhur ngushtë me kapacitetin administrativ për menaxhimin e financave publike lokale. Sektori i çështjeve financiare zakonisht përbëhet nga njësia për çështjet financiare dhe njësia për tatimet dhe tarifat lokale dhe shpesh, një njësi të revizionit të brendshëm.

Burimi i të dhënave: Intervistat me udhëheqësit (në disa raste me nëpunësit civilë) nga sektorët e çështjeve financiare të secilës komunë në lidhje me periudhën 2017–2020.

9. Partneritete me organizatat lokale të shoqërisë civile

9.1. Partneriteti me organizatat lokale të shoqërisë civile

Përshkrimi: Ndërtimi i koalicionëve lokale legjitime dhe të drejtuara sipas parimeve lokale, është një shtyllë shumë e rëndësishme e qeverisjes lokale. Një e dhënë për këtë tregues është vlera totale e transfereve për organizatat e shoqërisë civile nga buxhetet e komunave, e shprehur për kokë banori dhe si përqindje e totalit të shpenzimeve të buxhetit të pushtetit lokal. Jo të gjitha komunat kanë një regjistër të të gjitha memorandumëve dhe marrëveshjeve të bashkëpunimit me organizatat lokale të shoqërisë civile, gjë që pamundëson krahasimin nëpër komuna.

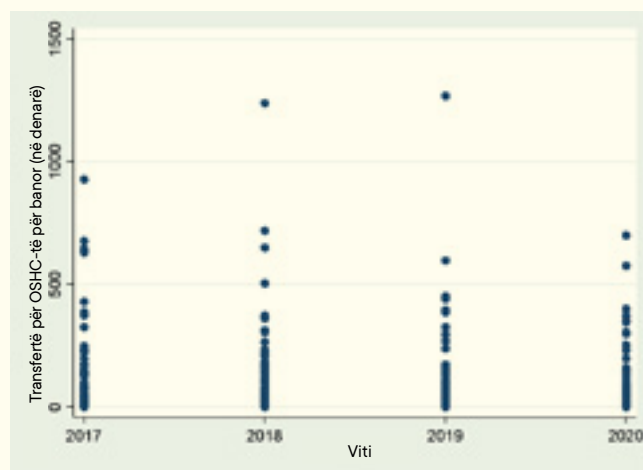
Burimi i të dhënave: Ministria e Financave (2017, 2018, 2019 dhe 2020).

$$\text{Transferta në OSHC për frymë} = \frac{\text{Transferta në OSHC}}{\text{Popullsia komunale}}$$

$$\text{Përqindje e transfertave të OSHC} = \frac{\text{Transferta në OSHC}}{\text{Shpenzimet totale buxhetore të qeverisjes lokale}}$$

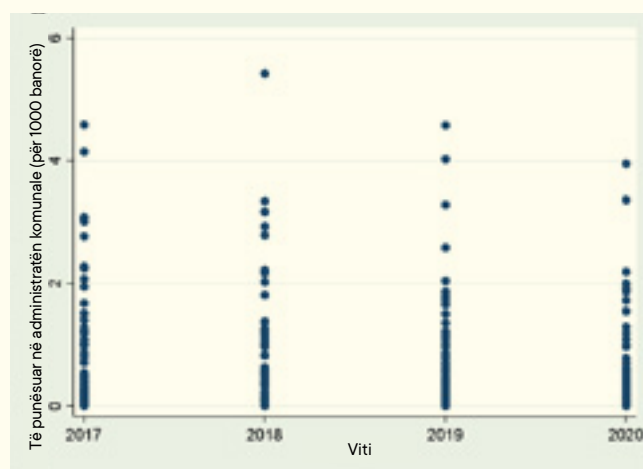
Transfertë për OSHC-të për banor (në denarë)

Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	0		
5%	0		
10%	0		
25%	13.03448	0	Obs 324
			Sum of Wgt. 324
50%	52.03252		Mean 106.7303
		vlera më e madhe	Std. Dev. 166.9936
75%	122.3115	717.9529	
90%	295.9425	926.8977	Variance 27886.87
95%	395.6412	1238.029	Skewness 3.478169
99%	717.9529	1267.72	Kurtosis 19.07341



Transferimi tek OSHC-të si pjesë e totalit të shpenzimeve të qeverisjes vendore (në përqindje)

Përqindjet	vlera më e vogël		
1%	0		
5%	0		
10%	0		
25%	.1031997	0	Obs 324
			Sum of Wgt. 324
50%	.3808855		Mean .6778084
		vlera më e madhe	Std. Dev. .8859817
75%	.9672832	4.150961	
90%	1.795902	4.580264	Variance .7849635
95%	2.76755	4.588289	Skewness 2.338023
99%	4.150961	5.422782	Kurtosis 9.274959



Mirënjohje

Ekipi është shumë mirënjohës për kontributin e madh dhe kohën e kushtuar nga:

- Z. Andrej Dimov, udhëheqës i sektorit të financave të komunës së Butelit
- Znj. Suada Mavmuti, koordinatore e buxhetit, sektori i financave, komuna e Mavrovës dhe Rostushës
- Znj. Irena Sterjoska – Lokvenec, anëtare e këshillit komunal dhe nënkryetare e komunës së Prilepit
- Z. Drage Zvezdakoski, shef i njësisë së financave, komuna e Prilepit
- Znj. Belmira Dervishi, përgjegjëse e sektorit të financave, komuna e Qendrës.
- Z. Gordan Simonovski, anëtar i këshillit komunal, komuna e Qendrës
- Znj. Aleksandra Lazarevska, anëtare e këshillit komunal, komuna e Kumanovës.
- Znj. Valentina Mladenovska, kryetare e komisionit për buxhet, anëtare e këshillit komunal, komuna e Kumanovës
- Znj. Irena Ilievska, udhëheqëse e sektorit të financave, komuna e Kumanovës
- Z. Todor Efremov, sekretar i komunës së Kavadarit
- Znj. Canka Jovanovska, udhëheqëse e sektorit të financave, komuna e Kavadarit
- Z. Stojançe Nikolov, kryetar i komunës së Rosomanit
- Z. Ratko Stamenov, udhëheqës i sektorit të financave, komuna e Rosomanit
- Z. Dancho Arsov, udhëheqës i sektorit të financave, komuna e Shuto Orizarit
- Z. Sadat Arifi, udhëheqës i sektorit të financave, komuna e Gostivarit
- Z. Time Komarov, udhëheqës i sektorit të financave, komuna e Strumicës
- Znj. Aleksandra Petkanovska Trpeska, këshilltare për analizën e buxheteve të vetëqeverisjes lokale (Ministria e Financave).

