



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË VETËQEVERISJES VENDORE

RAPORT PËRFUNDIMTAR AUDITIMI PERFORMANCE

“Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë”



SHKURT 2023

PËRMBAJTJA

1. PROBLEMI SOCIAL DHE RËNDËSIA E AUDITIMIT	4
1.1 Konteksti i Problemit Social.....	4
1.2 Rëndësia e auditimit të performancës	5
2. SUBJEKTET NËN AUDITIM	6
2.1 Hyrje në subjektet nën auditim.....	6
2.2 Baza ligjore dhe kriteret e tjera që rregullojnë çështjen nën auditim	7
2.3 Rëndësia e produkteve të subjektit.....	8
2.4 Pësia në buxhet.....	9
2.5 Feedback-u i subjekteve përgjatë zhvillimit të auditimit.....	11
3. DETAJET E AUDITIMIT	11
3.1 Vlerësimi i risqeve të aktiviteteve të subjekteve.....	11
3.2 Objektivat e auditimit.....	13
3.3 Pyetjet e auditimit.....	14
3.4 Fushëveprimi i auditimit.....	15
4. SHTJELLIMI I PYETJEVE TË AUDITIMIT	15
4.1 A i lejon NJQV organizimi i institucioneve dhe funksionimi i sistemit të menaxhimit të emergjencave civile/krizave të ndërmarrin veprime të menjëhershme dhe të përshtatshme në menaxhimin e situatave pandemike?.....	15
4.2 A kanë ndërmarrë NJQV aktivitetet e duhura për të siguruar stabilitetin financiar dhe qëndrueshmëri gjatë pandemisë?	27
4.3 A kanë siguruar masat e marra nga NJQV gjatë pandemisë shërbime në kohë dhe me cilësi ndaj qytetarëve?	35
4.4 A ndikojnë masat e marra nga NJQV-të për rimëkëmbjen pas pandemisë në përmirësimin e zhvillimit të tyre social-ekonomik?	42
5. PËRMBLEDHJA.....	47
6. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE	49

Lista e Shkurtimeve

AMVQV	Agjencia për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore
SHAV	Shoqata për Autonomi Vendore
SHBSH	Shoqata e Bashkive të Shqipërisë
PV	Plani i Veprimit
NJA	Njësia Administrative
QV	Qeverisja Vendore
MC	Mbrojtja Civile
KMC	Komisioni i Mbrojtjes Civile
SK	Struktura e Komunitetit
KM	Këshilli i Ministrave
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
RRF	Reduktimi i Riskut të Fatkeqësive
PPV	Plani i Përgjithshëm Vendor
NJQV	Njësia e Qeverisjes Vendore
PVSE	Plani Vendor për Situatën e Emergjencës
KB	Këshilli Bashkiak
AKMC	Agjencia Kombëtare e Mbrojtjes Civile
ISSAI	Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit
INTOSAI	Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit
EUROSAI	Organizata Evropiane e Institucioneve Supreme të Auditimit
TFMA	Task Forca për Auditimin e Bashkive në EUROSAI

1. PROBLEMI SOCIAL DHE RËNDËSIA E AUDITIMIT

1.1 Konteksti i Problemit Social

Pandemia e Covid-19 ka nënvizuar rëndësinë në rritje të auditimit dhe rolin që Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) kanë për t'u angazhuar në nivelin më pro-aktiv të nxitjes së transparencës dhe llogaridhënies për fondet publike të shpenzuara nga njësitë e qeverisjes vendore dhe qendrore, në kuadër të masave të marra për menaxhimin e kësaj pandemie. Në përgjithësi dhe natyrisht me të drejtë, pandemia Covid-19 i është atashuar vetëm veprimtarisë së bluzave të bardha apo stafit drejtues të menaxhimit të njësive qeverisëse, por deri më tani nuk i është akorduar shumë njohje rëndësisë që audituesit kanë në adresimin e sfidave sociale dhe financiare të krijuara nga pandemia. Në këtë këndvështrim, Task Forca për Auditimin e Bashkive të Organizatës Evropiane të Institucioneve Supreme të Auditimit (EUROSAI) ka një meritë të veçantë në promovimin, në bashkësinë ndërkombëtare, të këtij roli thelbësor që SAI-t kanë në këtë drejtim, duke ofruar qasjen audituese "në arenën e betejës anti-Covid", së bashku me institucionet e tjera që i përkasin sferës së menaxhimit të pandemisë. Pikërisht, pikënisja e këtij auditimi është iniciativa e TFMA-s për realizimin e një auditimi paralel me temë *"Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë"*, përmes së cilës KLSH-ja së bashku me institucionet supreme të auditimit të Maqedonisë së Veriut, Malit të Zi, Polonisë, Turqisë dhe Sllovakisë janë angazhuar bashkërisht në realizimin e këtij auditimit, nën kornizën e Task Forcës së EUROSAI-t për Auditimin e Bashkive. Me rëndësi për t'u theksuar është se situata të tilla, si kriza e Covid-19, përfaqësojnë vatra me risk të lartë për keqpërdorimin e fondeve publike.

Në Shqipëri, bashkitë u prekën jo vetëm nga pandemia e Covid-19, por gjithashtu nga tërmeti shkatërrimtar i nëntorit 2019, e cila u mbivendos me efektet negative financiare të shkaktuara nga pandemia, me pasojë rënien me 6.4%¹ të PBB së Shqipërisë. Në këtë kontekst, sfidat me të cilat përballen bashkitë në Shqipëri janë më të mëdha. Buxheti i vitit 2020 për bashkitë u ndryshua katër herë, çka paralajmëronte për një rënie të ndjeshme në fushën e të ardhurave dhe shpenzimeve.

Sipas Raportit mbi Qeverisjen Vendore 2020², buxheti për njësitë e vetëqeverisjes vendore pësoi një rënie krahasuar me planifikimin e të ardhurave me rreth 3.9 miliardë lekë. Niveli i vjeljes faktike të të ardhurave krahasuar me planifikimin për vitin 2020 është rreth 81.6%, por krahasuar me nivelin e të ardhurave të mbledhura për vitin 2019 vlerësohet një rënie me 4.9%. Nga ana tjetër, shpenzimet vendore u rishikuan me rënie në vlerën 4.2 miliardë lekë, ndërkohë që shpenzime faktike e theksuan këtë rënie, duke regjistruar rreth 6 miliardë lekë më pak se planifikimi fillestar për vitin 2020. Krahasuar me realizimin e vitit 2019, konstatohet një rënie e ndjeshme në totalin e shpenzimeve vendore me rreth 8.2% në vitin 2020.

Tabela nr.1: Të ardhurat dhe shpenzimet vendore -në milionë lekë

Përshkrimi	Fakti 2019	Plani 2020	Rishikimi 2020	Fakti 2020	Ndryshimi i planit 2020 me faktin 2020	Raporti 2020 fakt me 2019 fakt
Të ardhurat vendore	23,102	26,994	23,045	21,975	81.6%	-4.9%

¹ Të dhëna nga buxheti i konsoliduar, MFE

² Hartuar nga Asosacioni i Bashkive të Shqipërisë në bashkëpunim me Fondacionin Konrad Adenauer

Shpenzimet vendore (total)	56,227	57,554	53,285	51,626	89.7%	-8.2%
-----------------------------------	--------	--------	--------	--------	-------	-------

Burimi : Raporti mbi Qeverisjen Vendore, Asosacioni i Bashkive të Shqipërisë & Fondacioni Konrad Adenauer

Gjatë menaxhimit të Covid-19 bashkitë kanë qenë të përfshira në aktivitete si:

- Sigurimi i shërbimeve si pastrimi dhe dezinfektimi, shpërndarja e paketave ushqimore dhe ilaçeve, furnizimi me dezinfektues të institucioneve parashkollore, institucioneve arsimore dhe qendrave shëndetësore, mobilizimi i fondeve të urgjencës dhe krijimi i grupeve vullnetare, etj.
- Rreth një e treta e bashkive miratuan lehtësimin e masave fiskale duke ulur tarifat dhe taksat ose duke shtyrë afatin e fundit për pagimin e taksave vendore si për qytetarët ashtu edhe për bizneset. Në terma nominalë, 61 bashkitë e vendit mbledhën 24.2 miliardë lekë në vitin 2020, me një rënie prej 5.3% krahasuar me vitin 2019. Nëse përjashtojmë bashkinë më të madhe, atë të kryeqytetit Tiranën, kjo rënie është 12.2% në terma vjetorë.

Në vitin 2020, sipas status raportit mbi financat vendore³, shpenzimet e kryera nga 61 bashkitë në vend përfaqësuan rreth 9.6% të shpenzimeve totale të kryera nga qeverisja e përgjithshme, rreth 1.8% më pak krahasuar me vitin paraardhës. Diferenca prej rreth 90.4% e shpenzimeve totale u krye nga qeveria e përgjithshme.

1.2 Rëndësia e auditimit të performancës

Auditimi i performancës me temë “*Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë*” bart një rëndësi të veçantë, për shkak të ndjeshmërisë së lartë sociale të tematikës. Veçantia konsiston edhe në faktin se KLSH-ja po i qaset kësaj teme përmes auditimit të performancës, me qëllim që t’i adresohet këtij problemi social vëmendja e duhur institucionale përmes një auditimi bashkëkohor. Synimi është ofrimi i një hulumtimi auditues që përshkon të gjithë rrjetin shtetëror, proceset, aktivitetet institucionale dhe problemet e performancës që shoqërojnë këtë tematikë, për t’i projektuar bazuar në 3-E-të në një produkt auditimi që sjell një vlerë të shtuar për vet subjektet e audituara dhe qytetarët shqiptarë.

Pikërisht, nga fakti që kjo temë përfaqëson në vetvete një ndër sfidat më të rëndësishme social-ekonomike dhe shëndetësore me të cilën u përballën institucionet shtetërore, përfshirë pushtetin vendor, ky auditim synon të ofrojë një informacion të ri analitik mbi problematikat dhe mbarëvajtjen e të gjitha sipërmarrjeve sociale, ekonomike dhe fiskale të kryera nga bashkitë. Tema në fakt i plotëson vetvetiu kërkesat e standardeve ndërkombëtare të auditimit të performancës sepse:

Së pari, për shkak të natyrës sociale, sepse ka si objektiv shërbimet e ofruara në një periudhë kritike për vendin;

Së dyti, nuk i përket një procesi rutinë, impakti i të cilës do të kufizohej në një zonë apo sektor të vogël;

Së treti, tematika vjen edhe në formën e një partneriteti me qytetarët, organizatat joqeveritare, vendase dhe të huaja si dhe me SAI-t partnere të KLSH-së.

³ Status Report for the Local Public Finances 2020, Co-plan, portali i financave vendore

2. SUBJEKTET NËN AUDITIM

2.1 Hyrje në subjektet nën auditim

Auditimi i Performancës me temë “*Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë*” u zhvillua në 10 bashki të vendit si dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë-Drejtoria e Financave Vendore. Grupi i auditimit ka përzgjedhur 10 Njësi të Vetëqeverisjes Vendore (NJQV) për të vlerësuar ndikimin e pandemisë Covid-19 në të ardhurat e tyre si dhe ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Gjithashtu, pjesë e auditimit do të jetë edhe Drejtoria e Financave Vendore në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me qëllim marrjen e të dhënave mbi njësitë e vetëqeverisjes vendore në nivel kombëtar si dhe vlerësimi i bashkëpunimit ndërinstitucional me pushtetin vendor. Përkatësisht, subjektet nën auditim janë:

1. Bashkia Tiranë;
2. Bashkia Durrës;
3. Bashkia Lezhë;
4. Bashkia Shkodër;
5. Bashkia Elbasan;
6. Bashkia Berat;
7. Bashkia Gjirokastrë;
8. Bashkia Sarandë;
9. Bashkia Korçë;
10. Bashkia Dibër;
11. Ministria e Financave dhe Ekonomisë – Drejtoria e Financave Vendore.

Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore (Tiranë, Durrës, Lezhë, Shkodër, Elbasan, Berat, Gjirokastrë, Sarandë, Korçë dhe Dibër) sigurojnë qeverisjen e efektshme, efikase dhe në një nivel sa më afër qytetarëve nëpërmjet⁴:

- a) njohjes së ekzistencës së identiteteve dhe vlerave të ndryshme të bashkësive;
- b) respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, të sanksionuara në Kushtetutë ose në ligje të tjera;
- c) zgjedhjes së llojeve të ndryshme të shërbimeve dhe lehtësive të tjera publike vendore në dobi të bashkësisë;
- ç) ushtrimit efektiv të funksioneve, kompetencave dhe realizimit të detyrave nga organet e vetëqeverisjes vendore;
- d) realizimit të shërbimeve në forma të përshtatshme, bazuar në nevojat e anëtarëve të bashkësisë;
- dh) nxitjes efektive të pjesëmarrjes gjithëpërfshirëse të bashkësisë në qeverisjen vendore;
- e) realizimit të shërbimeve, në përputhje me standardet e kërkuara me ligj ose akte të tjera normative.

NJQV kanë të drejta dhe përgjegjësi në krijimin e të ardhurave dhe kryerjen e shpenzimeve⁵:

- a) krijojnë, mbledhin të ardhura dhe bëjnë shpenzime për përmbushjen e funksioneve të tyre;
 - b) vendosin taksa vendore e tarifa për shërbimet, si dhe nivelin e tyre, në përputhje me legjislacionin në fuqi;
 - c) hartojnë, miratojnë dhe zbatojnë buxhetin e tyre;
 - ç) mbajnë llogaritë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, dhe ofrojnë informacione ose raporte financiare për hartimin dhe zbatimin e buxhetit për qeverisjen qendrore ose shtetasit.
- Të ardhurat, që përfitohen nga veprimtaria ekonomike, përdoren në pjesën më të madhe për mbështetjen dhe përmbushjen e funksioneve publike.

⁴ Ligji nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” i ndryshuar, neni 3.

⁵ Ligji nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” i ndryshuar, neni 9, pika 1.3 dhe 1.4.

Në fushën e kujdesit shëndetësor Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore kanë përgjegjësi të caktuara në ligjin nr. 10107, datë 30.03.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë” si vijon⁶:

- a) krijimin dhe ruajtjen e një mjedisi të shëndetshëm brenda juridiksionit të territorit të tyre;
 - b) administrimin e objekteve të shërbimit të kujdesit shëndetësor, të cilat janë në pronësi të tyre;
 - c) përfshirjen në politikat dhe organizmat drejtues të institucioneve shëndetësore brenda juridiksionit të tyre;
 - ç) dhënien e kontributeve financiare për institucionet shëndetësore brenda juridiksionit të tyre.
- NJQV, në koordinim me Ministrinë e Shëndetësisë, marrin masa për të siguruar shërbime të kujdesit shëndetësor parësor për popullatën brenda juridiksionit të tyre.

Lidhur me menaxhimin e rasteve të emergjencave civile dhe krizave në organikën e bashkive ngrihen struktura të përhershme të planifikimit dhe të përballimit të emergjencave civile dhe krizave. Për bashkitë qendër qarku, ngrihet strukturë në nivel drejtorie, për bashkitë e tjera, ngrihet strukturë në nivel sektori⁷.

Institucionet e strukturat vendore, që bashkëpunojnë me institucionet dhe strukturat qendrore dhe të tjera për mbrojtjen civile, janë komisionet e mbrojtjes civile në nivel qarku e bashkie, të cilat veprojnë nën drejtimin e prefektit të qarkut e të kryetarit të bashkisë⁸.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë – Drejtoria e Financave Vendore

Ministria e Financave, Drejtoria e Financave Vendore është subjekt auditimi në kuadrin e marrjes dhe përpunimit të të dhënave nga të gjitha bashkitë në nivel kombëtar.

2.2 Baza ligjore dhe kriteret e tjera që rregullojnë çështjen nën auditim

- Ligji nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore” i ndryshuar;
- Ligji nr. 10107, datë 30.03.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”;
- Ligji nr. 15/2016 “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”;
- Ligji nr. 45/2019 “Për Mbrojtjen Civile”;
- Ligji nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor”;
- Akt Normativ nr. 6, datë 21.3.2020 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 88/2019, “Për buxhetin e vitit 2020”;
- VKM nr. 691, datë 29.7.2015 “Për miratimin e Strategjisë Ndër sektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015–2020” ;
- VKM nr. 965, datë 2.12.2015 “Për bashkëpunimin ndërinstitucional të strukturave të drejtimit, në rastet e emergjencave civile dhe krizave”;
- VKM nr. 923, datë 25.11.2020 “Për funksionimin e organizimit e Komitetit të Mbrojtjes Civile dhe bashkëpunimin ndërinstitucional të institucioneve dhe të strukturave të Sistemit të Mbrojtjes Civile”;
- VKM nr. 1020 datë 16.12.2020 “ Për përbërjen, funksionimin dhe detyrat e Komisionit Teknik Këshillimor për zvogëlimin e riskut ndaj fatkeqësive”;

⁶ Ligji nr. 10107, datë 30.03.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”, neni 5.

⁷ VKM nr. 965, datë 2.12.2015 “Për bashkëpunimin ndërinstitucional të strukturave të drejtimit, në rastet e emergjencave civile dhe krizave”, kreu III, pika 24.

⁸ VKM nr. 923, datë 25.11.2020 “Për funksionimin e organizimit e Komitetit të Mbrojtjes Civile dhe bashkëpunimin ndërinstitucional të institucioneve dhe të strukturave të Sistemit të Mbrojtjes Civile”, pika 15.

- VKM nr. 664, datë 18.12.2002 “Për kriteret dhe procedurat e shpalljes së gjendjes së Emergjencës Civile”;
- VKM nr. 655, datë 18.12.2002 “Për ngritjen dhe funksionimin e Strukturës së Sistemit Kombëtar të Planifikimit dhe të Përballimit të Emergjencave Civile”;
- VKM nr. 243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”;
- VKM, nr. 835, datë 03.12.2004 “Për miratimin e Planit Kombëtar të EC-së”;
- VKM nr. 329 datë 16.05.2012, “ Për kriteret dhe procedurat e dhënies së ndihmës shtetërore financiare për mbulimin e dëmeve të shkaktuar nga fatkeqësi natyrore ose fatkeqësi të tjera të shkaktuara nga veprimtaria njerëzore “
- VKM nr. 531, datë 1.8.2003 “Për organizimin, funksionimin, detyrat dhe përgjegjësitë e shërbimit të emergjencave civile”;
- VKM nr. 236, datë 19.3.2020 “Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga COVID-19”;
- VKM nr. 237 datë 20.03.2020 “Për një shtesë në vendimin nr. 511, datë 24.10.2002, të Këshillit të Ministrave, “Për kohëzgjatjen e punës dhe të pushimit në institucionet shtetërore”, të ndryshuar
- Udhëzimi nr. 1185/1, datë 18.07.2001, “Për kriteret, rregullat dhe procedurat e përdorimit të fondit të emergjencave civile planifikuar në buxhetin vjetor të Ministrisë së Punëve të Brendshme, si dhe donacioneve që jepen si ndihmë në raste të Emergjencave Civile”;
- Urdhër nr. 156/2, datë 11.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së epidemisë nga infeksioni COVID-19”;
- Udhëzues për bashkitë Për Menaxhimin e Emergjencave Civile – 2018;
- Etj.

2.3 Rëndësia e produkteve të subjektit

Situata e krijuar nga pandemia ka detyruar 1/3 e bashkive të vendit që të rialokojnë fonde për qëllim të Covid-19. Nga mbledhjet e këshillave bashkiake, 21 bashki në vend kanë rialokuar afërsisht 180 milionë lekë të reja pikërisht për Covid-19.

Sipas shifrave të publikuara nga Bashki të Forta, një projekt i Swiss Development Cooperation, rezulton se përgjatë pandemisë, në nivelin vendor ka patur shtim në shpenzime veçanërisht për sektorët: administrim, planifikim dhe menaxhim; në sektorin e parashkollorit dhe edukimit bazë; në shërbime publike; në emergjenca dhe mbrojtje civile; në menaxhimin e mbetjeve dhe në shërbime sociale. Vlera totale e shtuar në këto sektorë rezulton se është 151,337 mijë lekë. Ndërsa në sektorët e tjerë, si infrastruktura rrugore, kulturë, sport, trashëgimi kulturore, uji i pijshëm, ka pasur ulje të shpenzimeve në vlerën totale 148,616 mijë lekë. Diferenca ndërmjet programeve buxhetore ku janë rritur shpenzimet me ato ku janë ulur shpenzimet rezulton 2,720 mijë lekë. Pra, gjatë kësaj periudhe, 61 bashkitë në vend kanë rritur me 2.7 milionë lekë shpenzimet e tyre.

Në zbatim të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 236 datë 19.03.2020 “Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga COVID-19”, prefektët e qarqeve nxorën urdhrat: për ngritjen e shtabeve koordinuese në nivel qarku, hartuan planet e veprimit dhe i dërguan për njohje dhe zbatim bashkive dhe institucioneve pjesë të këtij shtabi. Si pasojë e vendimit të Këshillit të Ministrave u mbyllën të gjitha institucionet arsimore publike dhe jo-publike, si dhe u paralajmëruan masa administrative. Institucioni i prefektit në të 12 qarqet duhet të koordinonte punën e bashkive për marrjen e masave dhe dhënien e asistencës për personat e moshës së tretë në nevojë duke kërkuar:

- Identifikimin e të moshuarve të jetojnë vetëm;

- Numri i të moshuarve me të cilët është kontaktuar;
- Numrin e të moshuarve që janë ndihmuar;
- Dhënien e ndihmës në ditët në vijim për familjet që jetonin në çadra për shkak të humbjes së banesës nga tërmeti;
- Asistencë për personat me aftësi të kufizuar dhe ato që trajtohen me ndihmë ekonomike, etj.

Në zbatimin e udhëzimeve të Grupit Ndërmnistror të Emergjencës krahas bashkive në menaxhimin e situatës u përfshinë dhe institucione si: Inspektorati Shtetëror Shëndetësor, Drejtoria Rajonale e Agjencisë Kombëtare të Ushqimit, Inspektorati Shtetëror i Mbikëqyrjes së Tregut, Drejtoria Rajonale e Tatimeve, Inspektorati Shtetëror i Punës, Drejtoritë Vendore të Policisë etj. Bashkitë edhe pse herë jashtë ushtrimit të funksionit të tyre, asistuan policinë e shtetit dhe organet qendrore në menaxhimin e situatës shëndetësore (kryesisht në nivel të rendit publik apo distancave sociale)⁹.

Gjatë periudhës së pandemisë bashkitë i fokusuan përpjekjet dhe buxhetet e tyre në përgjigje të situatës së pazakontë. Kjo përgjigje erdhi në disa aspekte. Së pari bashkitë aktivizuan fondin e emergjencës prej 4% për t'ju përgjigjur situatës duke kryer dezinfektimet dhe duke mbështetur familjet në nevojë me pako ushqimore. Përtej aktivizimit të këtij fondi një pjesë e mirë e bashkive kryen rialokime buxhetore duke pakësuar fondet për infrastrukturën, ujësjellës kanalizime apo shërbime publike vendore drejt aktiviteteve të emergjencës. Sipas observimit të kryer nga programi “Bashki të Forta”, në 26 bashki të vendit, këshillat bashkiakë kanë rialokuar rreth 140 mln lekë nëpërmjet vendimeve të tyre. Rreth 15 bashki kanë kërkuar asistencë të dedikuar për të përmirësuar formulimin e vendimeve bashkiake, të cilave u janë ofruar modele transparente me informacion të zgjeruar mbi rezultatet dhe kostot sipas kërkesave të legjislacionit për formulimin e vendimeve dhe asistencë e dedikuar. Roli i Qeverisë Qendrore përgjatë kësaj faze ka qenë vendimtar për të udhëzuar bashkitë nëpërmjet udhëzimeve për prioritarizimin e shpenzimeve si dhe ngadalësimin e procesit të planifikimit që pritet të rimerret me lehtësimin e masave.

2.4 Pesha në buxhet

Gjatë fazës studimore grupi i auditimit ka grumbulluar të dhëna lidhur me buxhetin e bashkive që janë pjesë e auditimit. Të dhënat e grumbulluara dhe të përpunuara janë paraqitur në tabelat në vijim dhe lidhen me planifikimin dhe realizimin e buxhetit të bashkive për periudhën 2018-2020, të ardhurat e bashkive për periudhën 2018-2020 si dhe për shpenzimet totale të bashkisë për menaxhimin e pandemisë Covid-2019. Në këtë fazë po paraqesim të dhënat e përpunuara të cilat do të analizohen më tej në fazën e terrenit ku planifikimi dhe zbatimi i buxhetit janë një nga katër drejtimit e auditimit.

Buxheti faktik i vitit 2020 për 10 Bashki ka qenë në rritje në raport me buxhetet faktike të vitit 2018 dhe 2019, përkatësisht me 12% krahasuar me vitin 2018 dhe 4 % krahasuar me vitin 2019. Gjithashtu peshën më të madhe specifike të buxhetit faktik në raport me totalin për vitin 2020, paraqitet Bashkia Tiranë me 71%, Bashkia Shkodër me 10%, Bashkia Durrës me 7%, etj. Nga verifikimi i të dhënave vihet re një rritje e buxhetit për këto 10 Bashki, qoftë buxhetit në plan po ashtu dhe në fakt nga periudha ushtrimore 2018 krahasuar me vitin 2020, në total kemi një rritje në plan prej 17% dhe në fakt prej 12%.

Tabela nr. 2: Të ardhurat e bashkive për periudhën 2018-2020

Nr.	Bashkia	Të ardhurat	2018	2019	2020
-----	---------	-------------	------	------	------

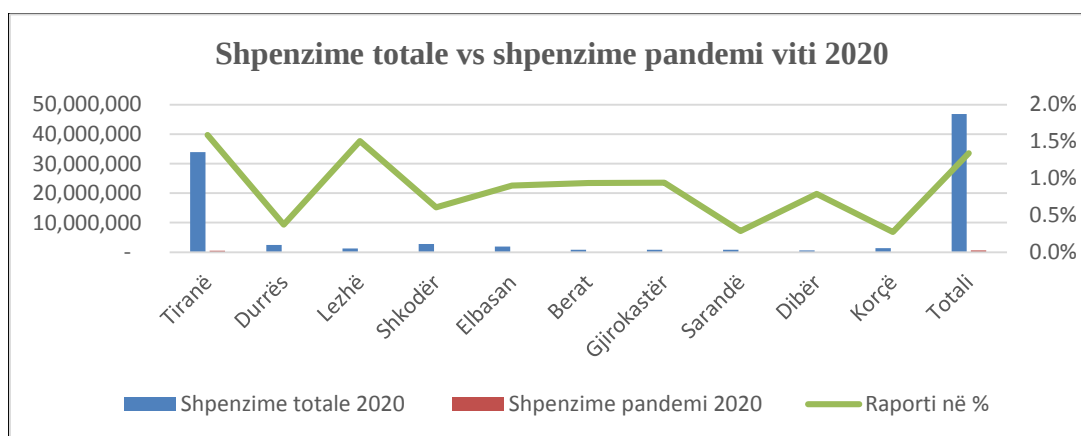
⁹ Sipas raportimit të “Bashki të Forta” <http://bashkiteforta.al/wp-content/uploads/2020/06/Raporti-Javor-19Maj-3Qershor.pdf>

1	Bashkia Tiranë	Të ardhurat e veta	12,004,596	14,399,421	14,764,406
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	7,807,362	7,376,735	7,545,979
		Të tjera/donacione			57,143
		Totali	19,811,958	21,776,156	22,367,528
2	Bashkia Durrës	Të ardhurat e veta	1,071,519	1,104,441	832,995
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	1,126,217	1,195,330	1,221,013
		Taksat e ndara	264,692	252,096	274,928
		Totali	2,462,428	2,551,867	2,328,936
3	Bashkia Lezhë	Të ardhurat e veta	391,565	654,109	277,682
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	489,410	511,268	528,215
		Taksat e ndara	39,303	43,786	59,148
		Fonde të trashëguara	87,419	126,883	110,883
		Totali	1,007,697	1,336,046	975,928
4	Bashkia Shkodër	Të ardhurat e veta	895,245	692,010	659,020
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	1,188,874	1,585,576	1,021,374
		Taksat e ndara	81,214	94,614	126,722
		Totali	2,165,333	2,372,200	1,807,116
5	Bashkia Elbasan	Të ardhurat e veta	633,213	734,030	710,491
		Të ardhurat e trashëguara	280,877	274,048	218,760
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	1,034,663	1,091,894	1,114,334
		Taksat e ndara	62,487	69,035	99,604
		Totali	2,011,240	2,169,007	2,143,189
6	Bashkia Berat	Të ardhurat e veta	505,071	319,732	353,957
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	527,438	544,201	259,867
		Taksat e ndara	-	-	-
		Totali	1,032,509	863,933	613,824
7	Bashkia Gjirokastrë	Të ardhurat e veta	148,523	161,090	147,972
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	171,671	172,642	174,477
		Taksat e ndara	18,048	18,981	25,059
		Totali	338,242	352,713	347,508
8	Bashkia Sarandë	Të ardhurat e veta	314,719	374,618	402,233
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	121,224	125,697	129,131
		Taksat e ndara	24,701	30,395	29,050
		Totali	462,662	532,729	562,434
9	Bashkia Dibër	Të ardhurat e veta	80,330	83,216	117,869
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	618,548	698,878	572,275
		Totali	698,878	782,094	690,144
10	Bashkia Korçë	Të ardhurat e veta	584,517	599,856	523,373
		Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	722,025	746,464	756,814
		Taksat e ndara	55,189	66,394	42,582
		Totali	1,361,731	1,412,714	1,322,769

Burimi: Të dhënat e grumbulluara nga bashkitë nën auditim

Për vitin 2020, peshën kryesore sipas tipologjisë së të ardhurave e përfaqësojnë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore në shumën 18,789,998 lekë ose në raport me totalin në masën 56%, si dhe të ardhurat nga transfertat e pakushtëzuara në shumën 13,323,479 lekë ose në masën 40%.

Raporti i shpenzimeve faktike 2020 për secilën Bashki krahasuar me shpenzimet për pandemi të kryer gjatë vitit 2020, është paraqitur në mënyrë grafike si më poshtë:



Nga të dhënat e paraqitura në grafik vihet re se raporti i shpenzimeve faktike 2020 për 10 Bashki krahasuar me shpenzimet që kanë kryer për efekt të pandemisë është shumë i ulët konkretisht, shpenzime faktike në total në shumën 46,840,449 mijë lekë dhe shpenzimet për pandeminë në shumën **628,504 mijë lekë**, ose rreth **1,3%** e totalit.

2.5 Feedback-u i subjekteve përgjatë zhvillimit të auditimit

Subjektet e përfshira në auditim, Bashkitë Tiranë, Durrës, Lezhë, Shkodër, Elbasan, Berat, Gjirokastrë, Sarandë, Korçë, Dibër, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë – Drejtoria e Financave Vendore, i janë përgjigjur në kohë takimeve prezantuese dhe konsultuese, si dhe intervistave dhe kërkesave për dokumentacion.

Është dërguar informacioni i kërkuar, kryesisht aktet rregullative si Vendime të Këshillave Bashkiak, urdhra dhe vendime të titullarëve të NJQV, dokumentacioni që lidhet me realizimin e të ardhurave dhe shpenzimeve, strukturat organizative, të dhëna mbi buxhetin, raportet e monitorimit, etj.

Dokumentacioni i vënë në dispozicion të grupit të auditimit, si dhe përgjigjet e marra nga pyetësorët gjatë fazës studimore shërbyen për njohjen e aktivitetit specifik të çdo NJQV, identifikimin e risqeve potenciale, si dhe në përcaktimin e fokusit të auditimit.

Gjatë fazës studimore të auditimit strukturat e institucioneve nën auditim treguan gatishmëri në vënien në dispozicion të dokumentacionit dhe informacionit të kërkuar.

3. DETAJET E AUDITIMIT

3.1 Vlerësimi i risqeve të aktiviteteve të subjekteve

Risqet e aktivitetit të subjekteve janë ato risqe me të cilat përballen institucionet e pushtetit vendor për realizimin e funksioneve dhe përgjegjësi gjatë periudhës së pandemisë Covid-19. Grupi i auditimit ka identifikuar disa nga risqet e nivelit të lartë dhe mesatar që ndikojnë në përmbushjen e detyrave të NJQV gjatë menaxhimit të situatës së krijuar nga përhapja e pandemisë Covid-19.

Tabela nr. 3: Vlerësimi i riskut

Fusha e aktivitetit	Përshkrimi i Riskut	Ndikimi që mund të kenë risqet e identifikuara	Niveli i Riskut	Pyetja e Auditimit
---------------------	---------------------	--	-----------------	--------------------

Kuadri ligjor për menaxhimin e krizave/pandemisë	Kuadri ligjor për menaxhimin e krizave/pandemisë mund të mos jetë i plotë dhe i përditësuar.	Vështirësi në identifikimin e strukturave përgjegjëse për menaxhimin e pandemisë; Vështirësi në identifikimin e detyrave dhe përgjegjësive të strukturave për një menaxhim efektiv dhe në kohë.	Mesatar	A përfshinin kuadri rregullator për menaxhimin e emergjencave civile/krizave rrezikun nga pandemitë?
Koordinimi dhe bashkëpunimi midis strukturave	Komunikimi dhe bashkëpunimi midis strukturave qendrore dhe vendore mund të mos jetë i formalizuar dhe mund të ndikojë në efektivitetin e menaxhimit të pandemisë.	Strukturat vendore nuk kanë informacion të plotë dhe në kohë lidhur me vendimmarrjet në nivel qendror rast pas rasti; Shërbimi ndaj qytetarëve në nevojë nuk ofrohet në kohën dhe cilësinë e duhur.	I Lartë	A është vendosur koordinimi dhe komunikimi i duhur në nivel qendror dhe lokal në rast krizash?
Zbatimi i kuadrit ligjor për menaxhimin e emergjencave/pandemisë në nivel vendor.	Detyrimet e strukturave vendore në menaxhimin e pandemisë mund të mos jenë të përcaktuara qartë në dokumentet/planet e zbatimit. Njësitë e qeverisjes vendore mund të kenë mungesë kapacitetesh dhe eksperience në menaxhimin e krizave.	Njësitë e qeverisjes vendore nuk janë efektive në organizimin e punës dhe në përbushjen e detyrimeve që kanë ndaj komunitetit.	I lartë	A i kanë përbushur NJVV detyrimet e tyre ligjore për menaxhimin e krizave?
Planifikimi i buxhetit në kohë pandemie	Gjatë hartimit të buxhetit njësitë e qeverisjes vendore mund të mos jenë konsultuar me komunitetin dhe grupet e interesit.	Buxheti i hartuar nuk është real dhe nuk paraqet nevojat e komunitetit dhe shtresave më vulnerabël ndaj krizave/pandemisë.	I lartë	A kanë respektuar NJVV parimet e transparencës dhe llogaridhënies për planifikimin e duhur të buxhetit?
Planet e punës për menaxhimin e pandemisë	Njësitë e qeverisjes vendore mund të mos kenë hartuar plane apo programe specifike për të menaxhuar situatën pandemike.	Puna e kryer nga strukturat vendore dhe shërbimet e ofruara nuk janë gjithëpërfshirëse. Hallka të zinxhirit të menaxhimit të pandemisë nuk realizohen.	I mesëm	A kanë hartuar/vendosur NJVV programe, objektiva dhe prioritetet gjatë punës së tyre për menaxhimin e pandemisë?
Zbatimi i buxhetit nga Njësitë e Qeverisjes Vendore	Buxheti i bashkive mund të jetë ulur si rezultat i ndryshimeve që kanë ndodhur në mënyrën e organizimit dhe funksionimit të aktiviteteve gjatë pandemisë.	Buxheti i bashkive është i pamjaftueshëm për të siguruar të gjitha nevojat që ka komuniteti. Bashkitë hasin vështirësi në realizimin e angazhimeve që kanë ndërmarrë apo në realizimin e objektivave të tyre.	I lartë	A ka ndikuar pandemia në zbatimin e buxhetit dhe likuiditetin e NJVV?
Burimet Njerëzore dhe administrative	Njësitë e qeverisjes vendore mund të kenë mungesë të kapaciteteve për të mundësuar një shërbim efektiv ndaj qytetarëve, si rezultat i pandemisë dhe masave të marra për menaxhimin e saj.	Ka mungesa në burime njerëzore si rezultat i infektimit të punonjësve me virusin Covid-19, apo si rezultat i reduktimit të numrit të punonjësve që mund të jenë të pranishëm në ambientin e punës në të njëjtën kohë. Qytetarët që paraqiten në zyrat e bashkive presin me gjatë	I lartë	A ka ndikuar pandemia në kapacitetet administrative të NJVV dhe në ofrimin e shërbimeve operacionale?

		për marrjen e shërbimeve dhe numri i atyre që marrin shërbim brenda një dite ulet.		
Vendimmarrja për menaxhim efektiv dhe në kohë të situatës	Bashkitë mund të kenë patur vështirësi në marrjen e vendimeve të menjëhershme për të menaxhuar aktivitet e nevojshme.	Masat e nevojshme nuk janë ndërmarrë në kohë, si rrjedhojë mbështetja dhe përkrahja për qytetarët ka qenë e vonuar.	I lartë	A kanë marrë NJVV vendimet e duhura me qëllim për të ndërmarrë aktivitetet e nevojshme në terren?
Hartimi i planeve të rimëkëmbjes	Me ndryshimin e situatës pandemike dhe me rifillimin e aktiviteteve të pezulluara bashkitë mund të mos jenë angazhuar në hartimin e planeve specifike për rimëkëmbjen e tyre nga efektet e pandemisë.	Efektet që ka sjellë pandemia nuk janë trajtuar në planin afatgjatë për të bërë të mundur përmirësimin e situatës.	I mesëm	A kanë hartuar NJVV një plan për rimëkëmbje pas pandemisë?
Koordinimi me qeverisjen qendrore për rikuperimin	Bashkitë mund të mos kenë ndërmarrë nisma për të koordinuar aktivitete për rikuperimin e pasojave të pandemisë me strukturat qendrore.	Pas kalimit të pandemisë dhe lehtësimit të masave, rikuperimi i pasojave është procesi më i rëndësishëm i cili nuk arrihet pa një koordinim të aktiviteteve midis nivelit vendor dhe qendror.	I mesëm	A ka koordinim të aktiviteteve me organet e qeverisjes qendrore?

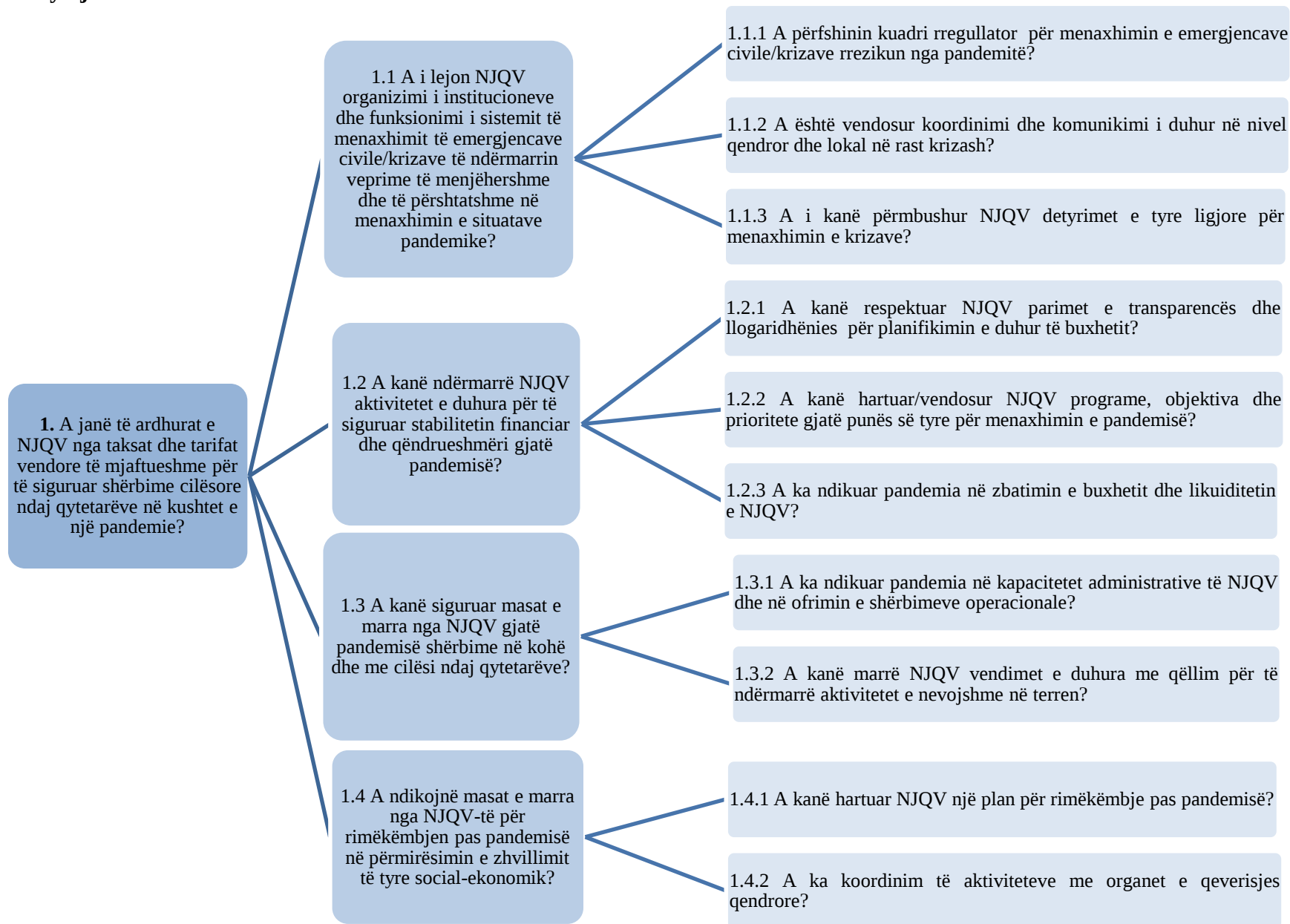
Punoi: Grupi i auditimit

3.2 Objektivat e auditimit

Auditimi i Performancës me temë “*Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë*” kishte si objektiv kryesor të vlerësojë nivelin e të ardhurave të NJQV nga taksat dhe tarifat vendore dhe nëse ato janë të mjaftueshme për t’u mundësuar bashkive që të mbulojnë shërbimet ndaj qytetarëve gjatë periudhës së pandemisë Covid-19. Për të vlerësuar efektivitetin e menaxhimit të pandemisë Covid-19 në nivel vendor grupi i auditimit vlerësojë:

- funksionimin, rolin, detyrat dhe përgjegjësitë e sistemit/strukturave të menaxhimit të emergjencave civile/krizave në nivel vendor si dhe komunikimin dhe koordinimin me strukturat e nivelit qendror;
- aktivitetet që kanë ndërmarrë NJQV lidhur me menaxhimin financiar gjatë pandemisë për të përmbushur detyrat dhe përgjegjësitë e tyre;
- masat që kanë marrë strukturat e NJQV lidhur me ofrimin e shërbimeve specifike në përputhje me nevojat dhe kërkesat e qytetarëve;
- hartimin e planeve për eliminimin e pasojave që janë shkaktuar nga pandemia Covid-19.

3.3 Pyetjet e auditimit



3.4 Fushëveprimi i auditimit

Auditimi i Performancës me temë “*Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë*” vlerësoi menaxhimin e pandemisë Covid-19 në nivel vendor duke analizuar realizimin dhe përdorimin e të ardhurave të bashkive nga taksat dhe tarifat vendore. Gjithashtu, auditimi vlerësoi nëse janë ngritur dhe kanë funksionuar strukturat për menaxhimin e krizave në nivel vendor gjatë vitit 2020, si ka ndryshuar buxheti i NJQV gjatë pandemisë, si dhe vlerësimi i shërbimeve që kanë marrë qytetarët nga strukturat e pushtetit vendor në vitin 2020 duke konsideruar situatën e krijuar nga pandemia Covid-19. Auditimi është kryer në 10 NJQV përkatësisht, bashkitë Tiranë, Durrës, Lezhë, Shkodër, Elbasan, Berat, Gjirokastrë, Sarandë, Korçë, Dibër si dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë-Drejtoria e Financave Vendore. Periudha nën auditim ishte 2018-2020, ku vitet 2018 dhe 2019 u përdorën si periudhë për të krahasuar ndryshimet dhe ndikimet në kanë prekur ushtrimin e aktivitetit normal të NJQV si rezultat i situatës pandemike.

4. SHTJELLIMI I PYETJEVE TË AUDITIMIT

Mesazhi i auditimit

Bashkitë kanë një autonomi financiare jo të mirë për shkak se pjesa më e madhe e fondeve ju vijnë nga transfertat e pa kushtëzuara dhe të kushtëzuara, ndërkohë që fondet nga të ardhurat e veta janë të pa mjaftueshme për funksionimin e tyre. Shpenzimet e kryera gjatë vitit 2020 për menaxhimin e pandemisë krahasuar me totalin e shpenzimeve janë në masën 2%.

Bashkitë nuk kanë hartuar një plan për rimëkëmbjen sa i përket pasojave të pandemisë Covid-2019. Procesi i rimëkëmbjes nuk identifikohet përmes një fondi të veçantë por vijon të mbetet një koncept abstrakt për emergjencat civile të bashkive.

Situata e krijuar nga pandemia është menaxhuar nga pushteti qendror, bashkitë thjesht janë përshtatur me rregullat e miratuara dhe si rezultat nuk kanë miratuar rregulla të tjera për ofrimin e shërbimeve operacionale që të jenë specifike për karakteristikat e secilës bashki.

4.1 A i lejon NJQV organizimi i institucioneve dhe funksionimi i sistemit të menaxhimit të emergjencave civile/krizave të ndërmarrin veprime të menjëhershme dhe të përshtatshme në menaxhimin e situatave pandemike?

Rreziku nga pandemitë, marrë shkasë edhe nga gjendja e Covid -2019, për rastin e Shqipërisë vijon të mbetet i kufizuar në konturet e një përkufizimi ligjor, të pa detajuar më tej në akte nënligjore, udhëzime dhe në dokumente teknike të vlerësimit të riskut, me qëllim përcaktimin real të kapaciteteve vendore dhe shëndetësore, qofshin financiar apo logjistike dhe detyrave të institucioneve të emergjencave civile se “kush duhet të bëjë çfarë”.

Bashkitë janë të shkëputura nga hallkat e emergjencave civile në menaxhimin e pandemisë si fatkeqësi natyrore, duke mbetur tradicionalisht të fokusuar në trajtimin e emergjencave sporadike si trajtimin e zjarreve dhe përmytjeve si dhe kanë mungesë në fondin e mbrojtjes civile, i cili nuk është i mjaftueshëm për të menaxhuar situata emergjencash nga fatkeqësitë natyrore.

4.1.1 A përfshinin kuadri rregullator për menaxhimin e emergjencave civile/krizave rrezikun nga pandemitë?

Në shtjellimin e kësaj pyetjeje është e nevojshme që në parantezë të theksohet domosdoshmëria e bërjes së një bilanci objektiv, në një anë të ndikimit drastik e të veçantë të Covid 2019, si një krizë jo vetëm lokale por kryesisht botërore dhe në anën tjetër të kapaciteteve bashkiake në drejtim të emergjencave civile. Natyrisht, përpjekjet për të bërë një bilanci të tillë vetvetiu

na venë përballë faktit të ekzistencës së një disbalance, pasi shfaqja e një pandemie nuk është diçka që ndodh zakonisht, pavarësisht masave që mund të ekzistojnë, ajo shoqërohet me efektin e të panjohurave të saj, e cila bën që çfarëdolloj përgatitjeje apo mase paraprake që mund të ishte marrë, të rezultonte e pamjaftueshme, sikurse u provua.

Në këtë kuadër, qasja audituese nuk synon të jetë vetëm në formën e një *checklist*-e të asaj që çfarë kërkon kuadri rregullator kundrejt realizimit të këtyre kërkesave, por do të ballafaqojë rolin që bashkive u atribuon kuadri rregullator për emergjencat civile në njërin anë dhe kapaciteteve financiare ku operojnë bashkitë në anën tjetër.

Sipas raportit World Risk 2022¹⁰, Shqipëria renditet në vendin e 82 sa i përket çështjeve të mbrojtjes nga fatkeqësitë, duke marrë pikët si vijon:

	Ekspozimi	Vulnerabiliteti	Cenueshmëria nga ngjarjet	Mungesa e mjaftueshmërisë së kapaciteteve	Mungesa e përshtatshmërisë së kapaciteteve
Shqipëria	1.54	15.71	10.88	8.84	40.33

Në një krahasim global, Europa jo vetëm që ka rrezikun më të ulët, por është gjithashtu i vetmi kontinent që është shumë më poshtë se mesatarja globale të gjitha fushat e analizës. Në mënyrë të ngjashme, rajonet e Europës janë në një nivel shumë të ulët kur shikohen globalisht. Megjithatë, në një krahasim rajonal, dallimet janë të dukshme: dobësitë e Evropës Lindore dhe Jugore janë deri në dy herë më të lartë se rezultati i Evropës Veriore, ndërsa ekspozimi i Evropës Veriore është vetëm tejkualuar në Evropën Jugore. Kjo vijon, nga njëra anë, nga fakti se shumica e vendeve të Evropës Veriore, me përjashtim të Britanisë së Madhe, kanë cenueshmëri shumë të ulët, ndërsa Italia, Greqia, Spanja, Portugalia, Shqipëria dhe më shumë se një e treta e vendeve të Evropës Jugore janë në dy klasat më të larta të ekspozimit¹¹.

Sipas regjistrimit të inventarit të katastrofave, përfunduar në vitin 2014, më shumë se 4000 katastrofa janë regjistruar në Shqipëri nga viti 1851-2013, nga të cilat 33% janë fatkeqësi meteorologjike, ndjekur nga fatkeqësi klimaterike me 22%, hidrologjike 21% dhe rrëshqitje dheu 14%, 10% janë gjeofizike, biologjike dhe teknologjike. Fatkeqësitë gjeofizike kanë shkaktuar vdekshmëri më të lartë, rreth 50% të humbjeve totale të jetëve, ndjekur nga ngjarjet hidrologjike me 18%. Sipas raportit të Bankës Botërore¹², 86% e territorit të Shqipërisë është e rrezikuar nga katastrofat dhe ky territor gjeneron rreth 88.5% të Produktit të Përgjithshëm Bruto. Humbja mesatare për shkak të fatkeqësive është rreth 2.5% e PPB-së ose rreth \$68.7 milion në vit. Marrë parasysh impaktin social, njerëzor dhe financiar që shkakton një fatkeqësi natyrore, roli i emergjencave civile bëhet gjithnjë e më i rëndësishëm.

Ligji i vjetër nr. 8756, datë 26.03.2001, “Për emergjencat civile”, i ndryshuar, ka hedhur baza kryesisht në fushën e planifikimit dhe të përballimit të emergjencave civile, por ai ka patur mangësi thelbësore në shumë përcaktime të tij për fusha, siç janë: paralajmërimi i hershëm, edukimi, trajnimi, asistenca ndërkombëtare, monitorimi, njoftimi, alarmi dhe inspektimi.

Në vitin 2019 u miratua ligji i ri nr. 455/2019 “Për mbrojtjen civile” i cili ka si qëllim zvogëlimin e riskut nga fatkeqësitë dhe realizimin e mbrojtjes civile për të garantuar mbrojtjen e jetës së njerëzve, të gjësë së gjallë, të pronës, të trashëgimisë kulturore e të mjedisit, nëpërmjet forcimit të sistemit të mbrojtjes civile. Ky ligj rregullon funksionimin e sistemit të mbrojtjes civile, duke përcaktuar përgjegjësitë e institucioneve dhe të strukturave të këtij sistemi, bashkëpunimin ndërkombëtar, të drejtat dhe detyrimet e shtetasve dhe të subjekteve private, edukimin, trajnimin dhe inspektimin.

¹⁰ https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WorldRiskReport-2022_Online.pdf

¹¹ Idem, page 48

¹² Toolbox for Integrating Disaster Risk Management into Albanian Municipal Planning and Budgeting : Technical Annex - Guideline to Create, Unify and Manage Data on the Local Level for Disaster Risk Management

Në nenin 3 të këtij ligji, fatkeqësia natyrore përkufizohet si: “*fatkeqësitë që shkaktohen nga dukuri natyrore ekstreme, që lidhen me tërmetet, përmbytjet dhe vërshimet e ujit, temperaturat ekstreme dhe të tejzgjatura, rrëshqitjet arkitektonike, ortehtët, erërat e forta në tokë dhe në det, zjarret masive në pyje, sëmundjet infektive masive dhe dukuri të tjera që ndikojnë në jetën e njerëzve, gjënë e gjallë, pronën, trashëgiminë kulturore dhe mjedisin*”.

Sikurse konstatohet në përkufizimin e mësipërm, sëmundjet infektive janë të përfshira në bashkësinë e fatkeqësive natyrore, të cilat natyrisht duhen elaboruar më tej me planin kombëtar për emergjencat civile dhe planet vendore. Planet vendore duhet të përcaktojnë masat e aktivitetet për parandalimin dhe përballimin e fatkeqësive, sikurse kapacitetet, angazhimin dhe veprimin e organizuar në emergjencat për mbrojtjen e jetës së njerëzve, gjësë së gjallë, të pronës, të trashëgimisë kulturore dhe të mjedisit. Planet për emergjencat civile duhet të miratohen në nivel qendror, në nivel qarku dhe në nivel vendor dhe rishikohen jo më pak se një herë në çdo tre vjet. Ato marrin në konsideratë trajtimin me prioritet të fëmijëve, të moshuarve, të personave me aftësi të kufizuara, të shtresave në nevojë dhe grave. Plani Kombëtar për Emergjencat Civile miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozim të ministrit. Plani i qarkut për emergjencat civile miratohet me urdhër të prefektit dhe duhet të jetë i harmonizuar me Planin Kombëtar për Emergjencat Civile dhe planet për emergjencat civile të qarqeve fqinje. Plani vendor për emergjencat civile miratohet me vendim të këshillit bashkiak dhe duhet të jetë i harmonizuar me Planin Kombëtar për Emergjencat Civile, Planin e Qarkut për Emergjencat Civile dhe planet vendore për emergjencat civile të bashkive fqinje. Planet për emergjencat civile hartohen bazuar në strategjitë për zvogëlimin e riskut nga fatkeqësitë, dokumentet e vlerësimit të riskut nga fatkeqësitë, kapacitetet e mbrojtjes civile, gjetjet e reja të ekspertëve, si edhe përvojat e fituara në menaxhimin e fatkeqësive. Institucionet shtetërore dhe subjektet private në sektorët e shëndetësisë, të arsimit, mirëqenies sociale, kulturës, mjedisit dhe turizmit miratojnë planin për emergjencat civile. Plani duhet të jetë i harmonizuar me planin vendor për emergjencat civile dhe me dokumentin e vlerësimit të riskut nga fatkeqësitë të bashkive në territorin e së cilës ndodhen.

Vlen për t’u theksuar se në lidhje me pandemitë, në Shqipëri ekziston edhe një ligj i posaçëm ligji nr.15/2016 “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”, i cili në fakt fokusohet vetëm tek masat që duhen marrë nga institucionet e shëndetit publik, por jo nga vetë bashkitë. Për këto të fundit, ligji përcakton detyrimin për të mbështetur veprimtarinë e punonjësve të shëndetësisë. Po ashtu, në rast të një epidemie, fatkeqësie natyrore, aksidenteve të rënda, që mund të favorizojnë shpërthime epidemike, ministria përgjegjëse për shëndetësinë ndërmerr masa për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve e sëmundjeve infektive, duke shfrytëzuar ekspertizën e Institutit të Shëndetit Publik, në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Emergjencave Civile, organet e qeverisjes vendore, strukturat përgjegjëse për mjekësinë veterinarë dhe duke mobilizuar punonjës të tjerë shëndetësorë, furnizime e pajisje, veshje të posaçme, aparatūra të veçanta, barna, mjete transporti, përdorimin e përkohshëm të mjediseve të ndryshme për dhënien e ndihmës mjekësore, karantinën, izolimin etj.

Në thelb, përfshirja e pandemisë në kontekstin shqiptar mund të kategorizohet në dy bashkësi ligjore:

- Pandemia si koncept i fatkeqësisë natyrore për t’u menaxhuar si emergjencë civile, nga strukturat e mbrojtjes civile (ligji nr. 455/2019 “Për mbrojtjen civile);
- Pandemia si risk shëndetësor për t’u menaxhuar nga institucionet shëndetësore (ligji nr.15/2016 “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”).

Në të dyja këto baza ligjore, koncepti i pandemisë nuk është i integruar plotësisht në funksionet dhe detyrat që kanë bashkitë në lidhje me emergjencat civile. Ligji për mbrojtjen civile bazohet në parimin e subsidaritë, që do thotë se kur ndodh një fatkeqësi natyrore fillimisht përdoren

kapacitetet e njësisë së vetëqeverisjes vendore të prekur nga fatkeqësia. Nëse kapacitetet e njësisë së vetëqeverisjes vendore janë të pamjaftueshme për të përballuar situatën e krijuar nga fatkeqësia, kërkohen kapacitete shtesë nga njësitë e vetëqeverisjes vendore fqinje. Nëse kapacitetet e njësisë së vetëqeverisjes vendore, të prekur nga fatkeqësia dhe të atyre fqinje, janë të pamjaftueshme për të përballuar situatën e krijuar nga fatkeqësia, kërkohet angazhimi i kapaciteteve të tjera shtetërore, duke përfshirë Policinë e Shtetit dhe Forcat e Armatosura, sipas përcaktimeve të këtij ligji dhe të akteve të tjera ligjore e nënligjore në fuqi.

Por, në rastin e pandemisë, e cila kërkon struktura dhe ekspertizë të fushës shëndetësore, përfshirë fonde, për bashkitë nuk mund të pritët menaxhim pa decentralizim. P.sh sistemi shëndetësor në rastin e Shqipërisë është i centralizuar dhe bashkitë janë përgjegjëse vetëm për infrastrukturën e shërbimit parësor shëndetësor, dhe sikurse tregoi pandemia e Covid 2019, bashkitë patën një rol të kufizuar në menaxhimin e pandemisë që konsistoi kryesisht në blerje dizifektantësh, pakosh ushqimore dhe marrjen e disa lehtësirave fiskale.

Gjetje:

1. Kuadri rregullator, ndonëse e përfshin konceptin e rrezikut nga pandemitë, ka mungesë të akteve nënligjore, manualeve apo udhëzimeve mbi masat që duhen marrë për zvogëlimin e riskut, parandalimin, përgjigjen, parandalimin dhe rimëkëmbjen në rast fatkeqësie nga pandemitë në nivel vendor. Konkretisht, ende nuk janë miratuar dy dokumente thelbësore që përbëjnë shtyllën e emergjencave civile për pandemitë dhe për çdo lloj fatkeqësi natyrore si :

- Plani i ri kombëtar për emergjencat civile (plani kombëtar i përket vitit 2004) ku përcaktohen masat e aktivitetit për parandalimin dhe përballimin e fatkeqësive, sikurse kapacitetet, angazhimin dhe veprimin e organizuar në emergjencë;
- Strategjia Kombëtare për Zvogëlimin e Riskut nga Fatkeqësitë, ku përcaktohet politikat e aktivitetit të institucioneve dhe të strukturave qendrore e vendore, si dhe të gjitha subjekteve të tjera në menaxhimin e riskut nga pandemitë.

Konkluzione:

1. Rreziku nga pandemitë, marrë shkas edhe nga gjendja e Covid -2019, për rastin e Shqipërisë vijon të mbetet i kufizuar në konturet e një përkufizimi ligjor, pa u detajuar më tej në akte nënligjore, udhëzime dhe në dokumente teknike të vlerësimit të riskut, me qëllim përcaktimin real të kapaciteteve vendore dhe shëndetësore, qofshin financiar apo logjistike dhe detyrave të institucioneve të emergjencave civile se “kush duhet të bëjë çfarë”.

2. Bashkitë janë të shprehura nga hallkat e emergjencave civile në menaxhimin e pandemisë si fatkeqësi natyrore, duke mbetur tradicionalisht të fokusuar në trajtimin e emergjencave sporadike si trajtimin e zjarreve dhe përmbajtjeve. Ndonëse vetë ligji për mbrojtjen civile parashikon menaxhimin e një krize fillimisht nga pushteti vendor. Sikurse tregoi dhe pandemia Covid-2019, rreziku nga pandemia menaxhohet nga lart-poshtë, pra nga institucionet qendrore shëndetësore ndërsa roli i bashkisë mbeten në formën e një mbështetësi logjistik. Por, në rastin e pandemisë, e cila kërkon struktura dhe ekspertizë të fushës shëndetësore, përfshirë fonde, për bashkitë nuk mund të pritët menaxhim pa decentralizim.

Rekomandime:

1. Bashkitë të marrin masa që në hartimin e planit vendor të emergjencave civile të parashikojnë në mënyrë të detajuar pandemitë si rrezik prioritar, duke i shoqëruar këto plane me analizë financiare mbi fondet e nevojshme për marrjen e masave parandaluese.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

2. Në bashkëpunim me Agjencinë Kombëtare të Mbrojtjes Civile, bashkitë të hartojnë një udhëzim mbi rolin dhe detyrat që duhen ushtruar nga pushteti vendor në rast pandemie.

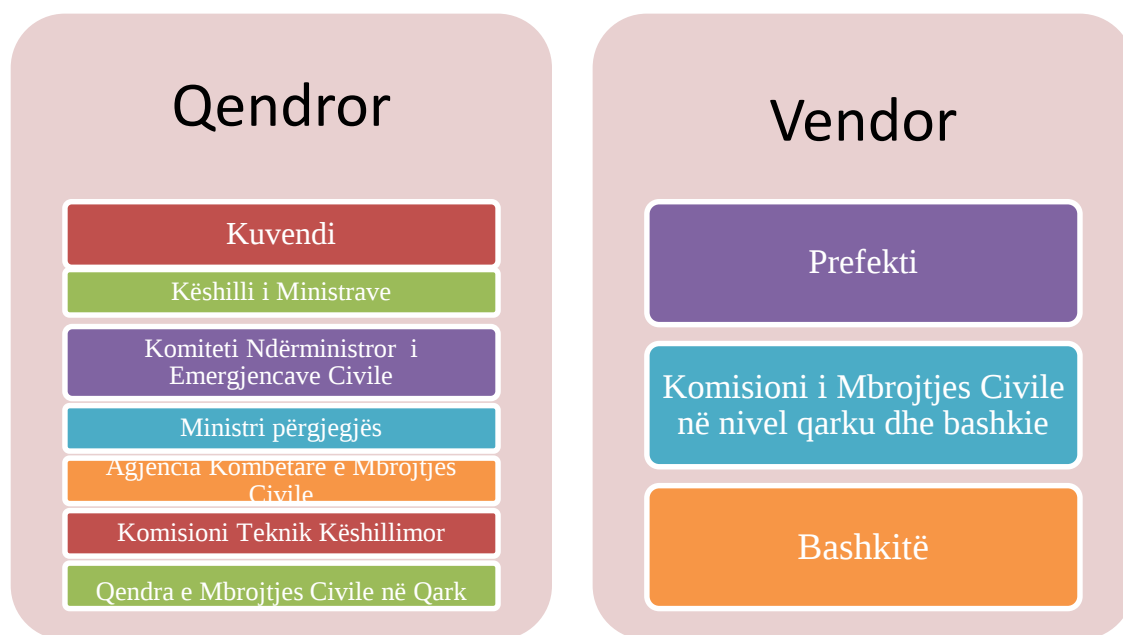
Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

3. Bashkitë të kryejnë një vlerësim të të gjitha kapaciteteve infrastrukturore të qendrave shëndetësore, me qëllim ndërmarrjen e investimeve për të shtuar numrin e qendrave ose zgjeruar godinat përkatëse, duke përfshirë salla të veçanta për trajtimin e të prekurve në rast pandemie.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

4.1.2 A është vendosur koordinimi dhe komunikimi i duhur në nivel qendror dhe lokal në rast krizash?

Përmes Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 965, datë 2.12.2015 “Për Bashkëpunimin Ndërinstitucional të Strukturave të Drejtimit, në Rastet e Emergjencave Civile dhe Krizave” u rishikua mekanizmi i emergjencave civile duke bërë disa ndryshime të rëndësishme. Vendimi ngre Komitetin e Koordinimit të Emergjencave Civile dhe Krizave, i cili është organi më i lartë për koordinimin e veprimeve të institucioneve shtetërore e subjekteve private dhe të burimeve materiale e financiare për përballimin e emergjencave civile e të krizave. Drejtues të pushtetit vendor janë anëtarë të këtij Komiteti. Ligji i ri “Për mbrojtjen civile” ka përcaktuar edhe komponentet/institucionet në nivel vendor dhe qendror të sistemit të mbrojtjes civile.



Marrë parasysh faktin se Pandemia e Covid-2019 është menaxhuar kryesisht në nivel qendror, komunikimi dhe koordinimi mes bashkive dhe institucioneve qendrore ka qenë i fokusuar veçanërisht në zbatimin nga ana e bashkive të akteve nënligjore dhe udhëzimeve të nxjerra nga institucionet qendrore, konkretisht për çështjet si më poshtë.:

- Informacion rreth masave të qeverisë qendrore;
- Kërkesë për informacion rreth rasteve pozitive;
- Kërkesë për informacion rreth personave të cenueshëm;
- Udhëzime për bashkitë gjatë krizës;
- Udhëzime lidhur me taksat vendore;
- Udhëzime për menaxhimin e rrjeteve shoqërore;
- Udhëzime për shpërndarjen e pakove ushqimore;
- Bashkëpunim për ngritjen e grupeve vullnetare;

- Bashkëpunim për transportimin e personave të prekur;
- Bashkëpunim për ruajtjen e rendit dhe sigurisë;
- Udhëzime për ofrimin e shërbimeve;

Institucionet me të cilat bashkitë kanë mbajtur komunikim kanë qenë:

- Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, përfshirë institucionet vendore shëndetësore;
- Agjencinë Kombëtare të Mbrojtjes Civile;
- Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë;
- Ministrinë e Mbrojtjes;

Gjithashtu, një strukturë tjetër që ka rol të rëndësishëm në menaxhimin e emergjencave civile është edhe Komisioni Teknik Këshillimor që krijohet dhe funksionon në zbatim të VKM-së nr. 1020, datë 16.12.2020, “Për përbërjen, funksionimin dhe detyrat e komisionit teknik këshillimor për zvogëlimin e riskut ndaj fatkeqësive”. Nën drejtimin AKMC në Ministrinë e Mbrojtjes krijohet dhe funksionon Komisioni Teknik Këshillimor (në vijim KTK), i cili këshillon për çështje të zvogëlimit të riskut nga fatkeqësitë për mbrojtjen civile. KTK-ja kryesohet nga Drejtori i Përgjithshëm i AKMC dhe ka në përbërje përfaqësues të Ministrive, të strukturave në vartësi të tyre dhe të institucioneve të ndryshme përfshirë dhe Drejtorinë për Çështjet Vendore dhe Prefekturat.

Komisioni Teknik Këshillimor ka përgjegjësi: a) të shqyrtojë strategjitë, politikat, programet dhe planet për zvogëlimin e riskut nga fatkeqësitë dhe mbrojtjen civile; b) të shqyrtojë dhe të rekomandojë për çështjet që lidhen me programet e edukimit/arsimimit për strukturat e sistemit të mbrojtjes civile dhe publikun e gjerë në fushën e mbrojtjes civile; c) të shqyrtojë dhe të analizojë planet për emergjencat civile, të përgatitura nga institucionet shtetërore e joshtetërore, dhe të japë rekomandimet përkatëse, sipas rastit; ç) të ndihmojë në përmirësimin e sistemit të mbrojtjes civile, vënien në efikasitet të plotë të tij, përcaktimin e prioriteteve, si dhe identifikimin e nevojave; d) të kontribuojë në rrugët e zgjidhjes për masat parandaluese, të rehabilitimit dhe të rimëkëmbjes për lloje të ndryshme fatkeqësish natyrore ose fatkeqësi të tjera; dh) të shqyrtojë ose të vlerësojë studime në fushën e mbrojtjes civile.

Në fillim të krizës, është ngritur Komisioni Ndërmnistror i Emergjencave¹³, i cili në bashkëpunim të ngushtë me Ministrinë e Brendshme, orientoi strukturat e emergjencave vendore dhe lokale. Në zbatim të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 236 datë 19.03.2020 “Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga COVID-19” Prefektët e Qarqeve nxorën urdhrat “Për ngritjen e shtabeve koordinuese në nivel qarku” hartuan planet e veprimtimit dhe i dërguan për njohje dhe zbatim bashkive dhe institucioneve pjesë të këtij shtabi. Si pasojë të vendimit të Këshillit të Ministrave u mbyllën të gjitha institucionet arsimore publike dhe jo-publike, si dhe u paralajmëruan masa administrative. U anuluan të gjitha aktivitetet ku kishte grumbullime të mëdha me njerëz si aktivitetet: sportive, kulturore, koncertet, konferencat etj. Institucioni i prefektit në të 12 qarqet koordinoi punën e bashkive për marrjen e masave dhe dhënien e asistencës për personat e moshës së tretë në nevojë.

Gjetje:

2. Në përgjithësi, komunikimi mes pushtetit vendor dhe qendror ka qenë efektiv në marrjen e masave të dhënies së asistencave si në ndihma ushqimore ashtu edhe në ato financiare për qytetarët dhe bizneset, por nuk ka funksionuar Komisioni Teknik Këshillimor i emëruar në zbatim të VKM nr. 1020, datë 16.12.2020, “Për përbërjen, funksionimin dhe detyrat e komisionit teknik këshillimor për zvogëlimin e riskut ndaj fatkeqësive”.

¹³ <https://bashkitëforta.al/wp-content/uploads/2020/06/Raporti-Javor-19Maj-3Qershor.pdf>

Rekomandim:

4. Bashkitë që i përkasin juridiksionit të një qarku të marrin masa për ngritjen e një task force të përbashkët, me qëllim për të mbështetur bashkitë fqinje me kapacitete më të vogla në emergjencat civile.

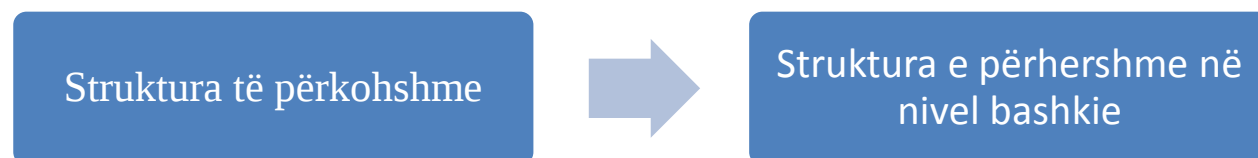
Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

4.1.3 A i kanë përmbushur NJQV detyrimet e tyre ligjore për menaxhimin e krizave?

Me reformën administrative-territoriale dhe me ligjin e ri që pasoi për vetëqeverisjen vendore nr. 135/2015, sipas nenit 29, në fushën e sigurisë publike, bashkitë janë përgjegjëse për funksionet si më poshtë:

- Mbrojtjen civile, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
- Garantimin e shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
- Garantimin e mbarëvajtjes së marrëdhënieve në komunitet, parandalimin dhe ndërmjetësimin për zgjidhjen e konflikteve në komunitet.
- Parandalimin e kundërvajtjeve administrative, forcimin, inspektimin dhe monitorimin e zbatimit të rregulloreve e të akteve të njësive të vetë-qeverisjes vendore brenda juridiksionit të tyre vendor dhe në përputhje me përcaktimet ligjore.

Sistemi i Menaxhimit të Emergjencave Civile (SMECB) përbëhet nga:



Vlen për t'u theksuar se, funksioni i emergjencave civile nuk kufizohet vetëm në drejtoritë përkatëse, por është i fragmentarizuar dhe i shpërndarë sipas përgjegjësive, ku çdo drejtori ka aktualisht role dhe përgjegjësi specifike në të gjitha fazat mes dy apo më tepër institucioneve. Kështu p.sh. përsa i takon ujëmbledhësve, kanalizimeve, mureve mbrojtës të rrugëve, digat dhe dambave, përgjegjësia për mirë administrimin e tyre që të mos shkaktohen emergjencat, i përket sektorëve përkatës, si Autoriteti Rrugor Rajonal, Bordit të Kullimit, Njësive të Qeverisjes Vendore në territorin e të cilave ndodhen ato, Organizatave të Përdorimit të Ujit, etj. Nëpërmjet këtyre strukturave, secila Njësi e Qeverisjes Vendore, Drejtori ose Institucion, aktualisht ka role dhe përgjegjësi të veçanta, për të gjitha fazat e ciklit të menaxhimit të emergjencave. Këto role dhe përgjegjësi, ndahen shpesh ndërmjet dy ose më shumë institucioneve dhe duhet të jenë tashmë të përfshira në planet specifike ekzistuese për emergjencat civile të hartuara nga këto institucione. Kur këto institucione kanë një rol të caktuar në Fazën e Përgjigjes, ato në të shumtën e rasteve do të kenë një rol korrespondues në fazat e tjera të ciklit të menaxhimit të emergjencave, duke përfshirë këtu parandalimin dhe lehtësimin.

Sipas kategorizimit, të draft-planit për emergjencat civile të hartuar psh. nga Bashkia Tiranë, korrelacioni i një fatkeqësie natyror me drejtoritë apo sektorët përkatës mund të ndahej si vijon:

-	Përmytjet nga lumi	Kryetari i Njesisë Vendore
-	Zjarr në puse nafte	Shefi i Sektorit të MZSH
-	Zjarr në banesa	Shefi i Sektorit të MZSH
-	Zjarr në pyje	Kryetari i Njesisë Vendore

-	Epidemi	Drejtori i Kujdesit Shëndetësor Parësor
-	Bllokim nga dëbora	Kryetari i Njesisë Vendore
-	Rrëshqitje masive	Kryetari i Njesisë Vendore
-	Rrëzime objektesh (pallate)	Përgjegjësi i Inspektoratit Ndërtimor

Sikurse konstatohet nga vetë detyrat, decentralizimi i mbrojtjes civile në bashkitë është i pjesshëm, duke e kufizuar kryesisht veprimtarinë e bashkive të struktura të shërbimit të zjarrfikëseve dhe përmbytjet.

Në lidhje me buxhetin për mbrojtjen civile, sipas nenit 65 të ligjit nr. 45/2019 “Për mbrojtjen civile”, bashkitë kanë detyrimin që të parashikojnë fondin e emergjencave, në nivelin 4% të buxhetit vendor. *“Bashkitë, për zvogëlimin e riskut nga fatkeqësitë dhe mbrojtjen civile, si dhe kryerjen e detyrave në zbatim të këtij ligji, mbështeten në parashikimin minimal prej 4 për qind të totalit të buxhetit vjetor të tyre, të cilat sigurohen nga fondet e kushtëzuara të buxhetit të shtetit. Bashkitë mund të planifikojnë fonde të tjera shtesë nga burimet financiare, si më poshtë: a) nga të ardhurat e veta vendore; b) nga fondet që u vijnë drejtpërdrejt nga ndarja e taksave dhe tatimeve kombëtare, huamarrja vendore, donacionet; c) si dhe burime të tjera të parashikuara në ligj.*

Fondi për mbrojtjen civile:

- Buxheti i shtetit (4% i totalit të buxhetit vendor);
- Të ardhurat e vetë bashkive;
- Grante konkurruese;
- Donacione.

Me shkresën nr. 23198 Prot., datë 24.12.2019, bashkitë janë udhëzuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë që *“Në vijim të procesit për miratimin e buxhetit 2020 nga njësitë e vetëqeverisjes vendore, lidhur me parashikimin e fondeve për rastet e emergjencave civile në buxhetin vendor 2020, ju bëjmë me dije se në përputhje me përcaktimet e nenit 65, të ligjit nr. 45/2019 "Për mbrojtjen civile", njësitë e vetëqeverisjes vendore duhet të parashikojnë nga burimet e veta të financimit për emergjencat civile jo më pak se 1.7% të totalit të buxhetit. Ndërkohë pjesa tjetër e financimit për mbrojtjen civile do të mbulohet në formën e transfertës së kushtëzuar nga buxheti qendror në vitin buxhetor 2020”.*

Për vitin 2021, Ministria e Financave dhe Ekonomisë parashikoi për bashkitë një fond prej rreth 500 milionë lekë. Ky fond vjen si transfertë specifike për “Mbrojtjen Civile” e cila duhet të përdoret vetëm për rastet e emergjencave civile dhe është i trashëgueshëm (me destinacion të njëjtë në vitin pasardhës në rast mos përdorimi të tij). Shpërndarja e këtij fondi ndërmjet bashkive kryhet duke u bazuar në peshën relative të bashkive në buxhetin total të 61 bashkive. Mënyra dhe kriteret e përdorimit të kësaj transferte specifike për mbrojtjen civile propozohen nga Ministria e Mbrojtjes në bashkëpunim me Ministrinë e Financave dhe të Ekonomisë dhe miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave brenda tremujorit të parë të vitit 2021. Ministria e Mbrojtjes, duhet t’ju dërgojë bashkive kuadrin ligjor dhe të dhëna të tjera që disponon të cilat janë të lidhura me mbrojtjen civile. Standardet dhe kriteret e ofrimit të këtij shërbimi do të bëhen në përputhje me kuadrin ligjor dhe nënligjor në fuqi. Ky fond prej 500 milionë lekë, shumat më të mëdha u përfituan nga bashkitë si më poshtë:



Për vitin 2022, ky fond u rrit duke shkuar në vlerën 1 miliardë lekë. Ndonëse, një hap pozitiv krahasuar me vitin 2021 në drejtim të financimit të mbrojtjes civile, vlera prej 1 miliardë lekë nuk përkon me vlerën e llogaritur si 4% e buxhetit total vjetor për vitin 2022 të 61 bashkive në vend (sipas ligjit nr. 45/ 2019 “Për mbrojtjen civile”). Me një llogaritje të thjeshtë me të dhënat faktike të vitit 2021, minimalisht bashkitë do të duhet të kishin përfutur rreth 3.6 miliardë lekë. Si pasojë, nuk është zbatuar parashikimi ligjor për akordimin të bashkitë të një fondi minimalisht prej 4% të buxhetit vendor për mbrojtjen civile.

Bashkia Tiranë: Në zbatim të ligjit nr. 45/2019 “Për Mbrojtjen Civile”, neni 14 pika 6, Bashkia Tiranë ka hartuar draftin paraprak të Planit Vendor për Emergjencat Civile, por që nuk ka hyrë në fuqi pasi paraprakisht duhet të miratohet Planit Kombëtar për Emergjencat Civile nga Këshilli i Ministrave si dhe Plani i Qarkut për Emergjencat Civile nga Prefekti i Qarkut në mënyrë që miratimi i Planit Vendor nga Bashkia Tiranë të jetë i harmonizuar me dy planet e sipërcituar. Në zbatim të ligjit 45/2019 “Për Mbrojtjen Civile”, neni 9 pika 2, 5 dhe neni 11, Bashkia Tiranë ka hartuar draftin paraprak të Vlerësimit të Riskut nga Fatkeqësitë/ Strategjinë Vendore të zvogëlimit të riskut nga fatkeqësitë dhe është në pritje të njohjes me dy dokumentet e vlerësimit të riskut nga fatkeqësitë/ strategjinë vendore të zvogëlimit të riskut nga fatkeqësitë në nivel qendror dhe nivel qarku për të vijuar më tej me miratimin në Këshillin Bashkiak duke qenë të harmonizuar.

Për vitin 2021 totali i buxhetit për mbrojtjen civile është 687 milionë lekë, nga të cilat 116 milionë janë për investimet ndërsa 571 milionë për shpenzimet. Ndërkohë, buxheti total i planifikuar për vitin 2021 për Bashkinë Tiranë është 20.5 miliardë lekë. Kjo do të thotë se nëse do të respektohej niveli prej 4%, fondi i emergjencave për këtë vit do të ishte 820 milionë lekë, por është vetëm 687 milionë, ose vetëm 3.3% e buxhetit.

Bashkia Korçë: Në Bashkinë Korçë rezulton të jetë ngritur Komisioni Vendor i Mbrojtjes Civile, i cili ka funksionuar me qëllim përballimin e situatave emergjente nëpërmjet programeve të miratuara gjatë viteve të pandemisë Covid-19. Ky komision ka hartuar në programin e vet mjetet dhe mënyrat e parandalimit të situatave emergjente. Gjithashtu nga ana e Bashkisë Korçë është kryer vlerësimi i riskut nga fatkeqësitë natyrore dhe është miratuar strategjia për përballimin e situatave emergjente. Nga ana e Titullarit të Njesisë Vendore, Bashkia Korçë, janë hartuar urdhrat për zbatim në ngarkim të komisionit vendor të mbrojtjes civile, si dhe janë ngritur strukturat zbatuese për të ofruar asistencë për shtresat në nevojë. **Nga vetë Bashkia, sikurse nga të gjitha bashkitë, nuk është hartuar një plan specifik për menaxhimin e pandemisë por janë mjaftuar duke zbatuar urdhrat e dala nga Institucione Qendrore.** Ka patur korrespondencë me Ministrinë e Linjës si Ministria e Mbrojtjes, Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Bashkia Korçë është informuar në mënyrë periodike mbi menaxhimin e pandemisë dhe masave parandaluese nga Kujdesi Shëndetësor. Gjithashtu, nga ana e Këshillit Bashkiak janë marrë disa vendime me qëllim përballimin e situatës së pandemisë. Fondi i dedikuar për mbrojtjen civile gjatë vitit 2021 ka qenë 16,690,646 lekë nga të cilat 3,000,000 lekë të planifikuar nga të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore dhe 13,690,646 lekë nga transfertat specifike. Ky fond u përdor për dëmshpërblimin e familjeve të dëmtuara nga tërmeti në vlerën 797,347 lekë dhe për dëmshpërblimin e familjeve të dëmtuara nga zjarri në vlerën 738,624 lekë. Për blerjen e 2 automjeteve zjarrfikëse në vlerën 9,588,000. Si rrjedhojë, fondi për emergjencat civile përbën 1% të bashkisë Korçë ndryshe nga 4% si fashë minimale që përcakton kuadri rregullator.

Bashkia Berat: Në përbërje të organikës së Bashkisë Berat nuk ka një strukturë të përhershme të planifikimit dhe përballimit të emergjencave civile dhe krizave në nivel drejtorie. Ky funksion kryhet nga Drejtoria e Mbrojtjes Civile, Transportit, Pronave dhe Shërbimeve duke patur në strukturën e saj një specialist të emergjencave civile. Nën drejtimin e kryetarit të bashkisë është krijuar komisioni i Mbrojtjes Civile. Janë përpiluar dhe përditësuar planet e masave për emergjencat civile si dhe janë përcjellë te Prefekti i Qarkut. Është kryer vlerësimi i dëmeve të shkaktuara nga fatkeqësitë, i nevojave për përballimin e tyre si dhe janë dëshmipërblyer shtetasit për fatkeqësitë e ndodhura bazuar në VKM nr. 329, datë 16.05.2012 “Për kriteret për procedurat e dhënies së ndihmës shtetërore financiare për mbulimin e dëmeve të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore ose fatkeqësi të tjera të shkaktuara nga veprimtaria njerëzore”. Për vitin 2021, realizimi i buxhetit për mbrojtjen civile është realizuar në masën 54%. Por, në lidhje me fashën 4%, edhe në bashkinë Berat nuk janë akorduar fonde nga buxheti i shtetit, megjithëse nga vet bashkia është akorduar një fond prej 1.8%.

Bashkia Gjirokastrë: Në Rregulloren Brendshme të Bashkisë Gjirokastrë “Për Organizimin, funksionimin dhe detyrat në Bashkinë Gjirokastrë” dërguar grupit të auditimit rezultojnë se Sektori i Punëve Publike, Emergjencave Civile, nuk ka në misionin, objektivat dhe detyrat e tij asgjë që lidhet me Emergjencat Civile. Megjithatë, nga ana e Bashkisë Gjirokastrë janë ngritur disa mekanizma institucional për përballimin e pandemisë, konkretisht:

- Urdhër nr. 199, datë 12.03.2020 “Për krijimin e shtabit të emergjencave në Bashkinë Gjirokastrë për marrjen e masave gjatë pandemisë Covid-19”;
- Urdhër nr. 205, datë 21.03.2020 “Për ngritjen e Shtabit koordinues në Bashkinë Gjirokastrë për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë për shtetasat në nevojë në kushtet e pandemisë Covid-19”;

Shtabi Koordinues kishte si detyrë të organizonte ngritjen e Njësisë Koordinuese në terren si dhe ngritjen e grupeve për kryerjen e verifikimeve në terren dhe shpërndarjen e ndihmave, përfshirë dërgimin e pagesave mujore për subjektet përfituese të programit të mbrojtjes sociale, nëpërmjet shërbimit postar në bazë të listave të konfirmuara si dhe për shpërndarjen e produkteve ushqimore.

Për vitin 2021, realizimi i buxhetit për mbrojtjen civile është në masën 33%. Programi për mbrojtjen civile përfshin kryesisht dy objektiva: përmirësimi i shërbimeve për shuarjen e zjarrit dhe shpëtimit dhe masa kundër rrëshqitjeve nga dheu.

Bashkia Shkodër: Programi i Emergjencave Civile përfshin aparatin e bashkisë dhe Mbrojtjen nga Zjarri. Realizimi i qëllimit dhe objektivave të politikës së programit:

- Qëllimi i programit të Emergjencave Civile është:
- Zvogëlimi i riskut nga fatkeqësitë dhe menaxhimi i tyre, duke siguruar mbrojtjen e jetës së njerëzve, pronës, trashëgimisë kulturore dhe mjedisit nëpërmjet sistemit të mbrojtjes civile.

Objektivat e programit buxhetor për përmbushjen e këtij qëllimi për 12-mujorin e vitit 2021 kanë qenë:

- Është realizuar Objekti “Shërbim për mirëmbajtjen emergjente të objekteve infrastrukturore nga situatat e rënduara atmosferike Bashkia Shkodër”;
- Është realizuar Loti I-rë Shërbime për mirëmbajtjen emergjente të rrugëve të qytetit dhe njësisë administrative Bashkia Shkodër;
- Është realizuar Loti II-të Shërbime për mirëmbajtjen emergjente të segmentit Ura Mesit – Prekal – Kir - Mali Shoshit – Breglumi – Ndërlisaj – Theth;
- Është realizuar blerja materiale dizinfektuese për COVID 19;
- Është dhënë ndihma për raste fatkeqësi, shtëpi të djegura;

Realizimi i shpenzimeve për paga, shpenzime operative, transferime dhe kapitale për këtë program, duke e krahasuar me planifikimin është 53.1 %, sipas zërave kryesorë si më poshtë:

Shpenzime korrente 59.3%; Shpenzime kapitale 2.0%.

Bashkia Shkodër është e vetmja bashki që ka zbatuar detyrimin ligjor për parashikimin e fondit për mbrojtjen civile në masën 4% të totalit të buxhetit, me qëllim zvogëlimin e riskut nga fatkeqësitë dhe mbrojtjen civile. Sipas shkresës së Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, nr. 23198/1, datë 24.12.2019, Bashkia ka parashikuar 1.7% me fondet e veta në shumën 24,915 mijë lekë për mbrojtjen civile. Bashkia Shkodër ka vazhduar punën për përballimin e situatës së krijuar nga COVID-19 me fondet e veta të parashikuara. Meqenëse fondet e kushtëzuara të buxhetit të shtetit, nuk ishin alokuar, i është propozuar Këshillit të Bashkisë që nga fondet e veta të Bashkisë Shkodër, të trashëguara nga viti 2019, si diferenca prokurimi, të rishpërndaheshin te programi. "Mbrojtja nga zjarri dhe mbrojtja civile", zëri "Shpenzime operative", për aktivitetin "Zvogëlimi i riskut nga fatkeqësitë dhe mbrojtjen civile" në shumën prej 35,927,823 lekë. Me vendimin nr.18 datë 23.04.2020 "Për një ndryshim në VKB nr. 26 datë 30.12.2019 "Për miratimin e buxhetit të vitit 2020 dhe programit afatmesëm përfundimtar 2020-2022 të Bashkisë Shkodër, brenda të njëjtit program për vitin 2020" është miratuar shtesa në buxhet. Në përfundim të vitit 2020 Bashkia Shkodër ka tejkaluar detyrimin në fondin 4% duke alokuar 4.15% me fondet e veta. Në zbatim të VKB-së sipërcituar janë realizuar shpenzimet në objektet si më poshtë:

- "FV Tunel dezinfektues për tregun e markatës për situatën Covid-19 me vlerë 672,000 lekë.
- Në zbatim të urdhrit të Komisionit të Emergjencave Civile të Prefekturës së Qarkut Shkodër është realizuar vendosja e një tuneli dezinfektues në hyrje të tregut të shitjes me shumicë në Dobraq që ka shërbyer për dezinfektimin e qytetarëve gjatë hyrjes dhe daljes në këtë treg. Kjo është realizuar në bashkëpunim me Bashkisë Shkodër dhe Ministrinë së Brendshme. Vlera e tunelit dezinfektues është 960,000 lekë.
- Është realizuar blerja e materialeve dezinfektuese për furnizimin gjatë gjithë periudhës të dy tuneleve me material dezinfektues, për të parandaluar përhapjen e Covid-19 nëpërmjet dezinfektimit të qytetarëve gjatë hyrjes dhe daljes në markatë.
- Blerje produkte ushqimore dhe detergjente për situatë emergjente me vlerë 5,219,313 lekë. Me këtë vlerë është realizuar blerja e produkteve ushqimore dhe detergjente për situatë emergjente, për blerjen e produkteve ushqimore dhe jo-ushqimore për shtresat në nevojë sipas referencës përkatëse në Vendimin e lartpërmendur, i cili në shtojcën 1 të tij përcakton edhe masën minimale të produkteve për një periudhë dy-javore.
- Etj.

Bashkia Lezhë: Në buxhetin e vitit 2020 është realizuar një fond i emergjencave civile prej 0.87% të të ardhurave totale të bashkisë. Së bashku me fondin e MZSH-së kjo shifër është 2,46 %. Këto përqindje për vitin 2021 parashikohen të jenë përkatësisht 1,5% dhe 4,05%. Një tjetër problematikë që është hasur në drejtim të planifikimit të fondeve për emergjencat në bashki ka qenë mungesa e VKM-së në zbatim të pikës 3 të nenit 65 të ligjit 45/2019 (këto procedura janë miratuar me VKM nr. 414 datë 08.07.2022). Vlen për t'u theksuar se nga ana e bashkisë Lezhë është hartuar Plani Vendor i Emergjencave, megjithëse trajtimi i pandemive në plan vendor nuk është i detajuar mbi masat që duhen të merren për parashikimin, parandalimin, lehtësimin, gatishmërinë, përgjigjen dhe rimëkëmbjen nga pandemia. Megjithatë, gjatë periudhës së karantinës, nëpërmjet një Urdhri të Kryetarit të bashkisë është ngritur një grup pune i cili ka bërë identifikimin e grupeve në nevojë të cilët kishin vështirësi në përballimin e situatës si për shembull persona të moshuar, familjet që marrin ndihmë ekonomike, të papunët, familjet me persona me aftësi të kufizuara etj. Identifikimi i grupeve në nevojë ishte prioritet në mënyrë që më pas të ofrohej mbështetja e nevojshme kryesisht nëpërmjet ndihmave ushqimore apo produkteve higjieno-sanitare. Në periudhën Mars-Maj 2020, nga bashkia janë shpërndarë rreth 700 pako të cilat janë plotësuar nga donacione, rezervat e shtetit dhe blerje të drejtpërdrejta nga bashkia. Bashkia ka arritur që të shpërndajë ndihma jo vetëm në qytetin e Lezhës por në të

gjitha njësitë administrative. Në këtë kuadër ka ndihmuar dhe reagimi i shpejtë për ngritjen e një grupi vullnetarësh. Në bashkinë Lezhë kanë qenë të angazhuar rreth 90 vullnetarë të moshës 30-50 vjeç të cilët kanë ndihmuar bashkinë në kohën e karantinës e më gjerë të pandemisë duke ofruar asistencë familjeve dhe personave në pamundësi për të dalë, nëpërmjet kryerjes së blerjes së ushqimeve, pagesës së dritave, uji, tërheqjes së kempit apo pensionit, blerje ilaçesh etj. Vullnetarët gjithashtu kanë ndihmuar bashkinë në shpërndarjen e ndihmave.

Gjetje:

3. Detyrat që parashtron kuadri i ri rregullator për emergjencat civile nuk janë reflektuar me një analizë financiare mbi implikimet që do të sjellë zbatimi i funksioneve në fushën e emergjencave civile nga ana e bashkive. Si pasojë, nga buxheti i shtetit, bashkive nuk u është akorduar fondi prej 4 për qind të totalit të buxhetit vjetor të tyre si fond për mbrojtjen civile, të cilat sigurohen nga fondet e kushtëzuara të buxhetit të shtetit. Me përjashtim të bashkisë Shkodër, e cila ka plotësuar fashën prej 4%, bashkitë në përgjithësi nuk arrijnë të përmbushin plotësisht këtë detyrim ligjor, për shkak se nuk u akordohet nga buxheti i shtetit.

4. Nga bashkitë nuk është zbatuar detyrimi ligjor që brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e ligjit të ri për mbrojtjen civile, të kryejnë vlerësimin e risqeve në territorin e tyre, duke hartuar dhe miratuar dokumentin e vlerësimit të riskut nga fatkeqësitë, për shkak të mungesës së strategjisë kombëtare të vlerësimit të riskut.

5. Nga bashkitë, në mungesë të planit kombëtar për mbrojtjen civile, nuk janë miratuar planet vendore për emergjencat civile, por thjesht janë hartuar drafte-paraprake të cilat në lidhje me rrezikun nga pandemitë nuk kanë të përcaktuar rolet, struktura dhe kapacitetet logjistike dhe financiare. Përgjatë pandemisë nuk është hartuar një plan specifik për menaxhimin e pandemisë, por janë mjaftuar duke zbatuar urdhrat e dala nga Institucione Qendrore. Po ashtu, këto draft-plane nuk kanë një analizë financiare mbi kostot e mundshme që krijon një krizë pandemie.

6. Organika e bashkive, me përjashtim të Bashkisë Tiranë dhe Shkodër, nuk përmban një strukturë të plotë lidhur me emergjencat civile në nivel drejtorie, ku të përfshihen sektorë të ndryshëm për analizimin e riskut, vlerësimin e dëmeve, drejtuesit e operacioneve në bashki, madje në disa bashki si Berat, Gjirokastrë, Sarandë dhe Dibër emergjencat civile janë nivel sektori.

7. Në tërësinë e investimeve të kryera nga bashkitë në lidhje me pandeminë e Covid-2019, bashkitë kanë kryer shpenzime konsumi për dezinfektim dhe pako ushqimore, por jo investime kapitale që sjellin një vlerë të shtuar për rritjen e kapaciteteve të qendrave shëndetësore, në funksion të parandalimit dhe zvogëlimit të riskut nga pandemitë.

Rekomandime:

5. Bashkitë të marrin masa që gjatë planifikimit buxhetor, të parashikojnë fondin prej 4% për mbrojtjen civile, duke bërë një vlerësim të mungesës së kapaciteteve financiare, logjistike e në burime njerëzore për të plotësuar nevojat bazike për adresimin e situatave të pandemive.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

6. Duke patur në konsideratë mësimet e nxjerra gjatë menaxhimit të pandemisë së Covid-2019, bashkitë të marrin masa që të hartojnë një plan të posaçëm për menaxhimin e pandemive, duke e shoqëruar me një analizë financiare mbi kostot e krijuara nga pandemia e Covid-2019.

7. Bashkitë të marrin masa që të rishikojnë strukturat e mbrojtjes civile, duke krijuar drejtori të posaçme për emergjencat civile ose një agjenci vendore të emergjencave civile, ku të përmblihen të gjithë sektorët e shpërndarë në drejtoritë e tjera sipas fushave menaxheriale mbi fatkeqësitë natyrore.

4.2 A kanë ndërmarrë NJQV aktivitetet e duhura për të siguruar stabilitetin financiar dhe qëndrueshmëri gjatë pandemisë?

Gjatë pandemisë mekanizmat kryesorë në planifikimin e burimeve të financimit si dhe sigurimin e stabilitetit financiar kanë qenë burimet e financimit nga ligji organik për buxhetin e shtetit si dhe ligji për vetëqeverisjen vendore, në lidhje me të drejtën e pushtetit vendor për të shpenzuar. Ligji për vetëqeverisjen vendore përcakton detyrimin për shpërndarjen e buxhetit për qeverisjen vendore në nivelin e 1% të PBB. Më poshtë do të trajtojmë burimet e financimit për NJQV gjatë kohës së pandemisë, planifikimin e fondeve si dhe zbatimin e tyre nisur nga prioritetet kryesore duke specifikuar fushën e shërbimeve me qëllim përballimin e situatës së pandemisë. Gjithashtu do të trajtojmë pavarësinë financiare që autoritetet lokale kanë si dhe parimet e transparencës gjatë fazës së planifikimit dhe të llogaridhënies si dhe gjatë fazës së zbatimit të buxheteve të tyre.

4.2.1 A kanë respektuar NJQV parimet e transparencës dhe llogaridhënies për planifikimin e duhur të buxhetit?

Detyrat kryesore të cilat autoritetet lokale duhet të kryejnë janë një sërë funksionesh të cilat kanë ndikim të drejtpërdrejtë në cilësinë e jetës së qytetarëve, janë të parashikuara në ligjin nr.139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”.

Në fushën e investimeve, Bashkitë duhet të ndërtojnë dhe mirëmbajnë rrugët dhe transportin publik, ndërtimin e parqeve dhe hapësirave të gjelbra, ndërtimin dhe mirëmbajtjen e kopshteve dhe shkollave, ndërtimin e qendrave kulturore dhe sportive.

Në fushën e shërbimeve, Bashkitë duhet të sigurojnë furnizimin me ujë dhe trajtimin e tyre, pastrimin e qytetit dhe largimin e mbetjeve, mbrojtjen e mjedisit etj.

Bashkitë gjithashtu kryejnë dhe **funksione të tjera që quhen “të deleguara”**, të cilat janë funksione dhe përgjegjësi e qeverisjes qendrore, por që në disa kushte të përcaktuara në ligj, disa kompetenca për kryerjen e tyre i janë deleguar Bashkive, si në rastin e ndihmës ekonomike për familjet në nevojë, zyrat e gjendjes civile. Pra nisur nga më sipër, të gjitha shërbimet e cituara janë tejet të rëndësishme si dhe përgjegjësi direkte e autoriteteve lokale dhe që ndikojnë drejtpërsëdrejti në jetën e qytetarëve.

Bashkitë pjesën më të madhe të burimeve të financimit e sigurojnë nga dy burime kryesore:

1. Të ardhurat nga burimet e veta, këtu përfshihen të ardhurat nga taksat dhe tarifatat vendore, menaxhimi i pasurisë së paluajtshme.

2. Transfertat e siguruar nga buxheti qendror, në formën e granteve të pakushtëzuara dhe të kushtëzuara. **Transfertat e pakushtëzuara** janë fonde të transferuara nga qeverisja qendrore dhe ligji ju jep autonomi Bashkive në përdorimin e tyre. **Transfertat e kushtëzuara** përdoren për qëllimin për të cilin janë dhënë, pra jepen për funksione “të deleguara” apo për projekte të veçanta.

Për të ushtruar të gjitha funksionet e cituara më sipër nga ana e autoriteteve lokale kërkohen burime të konsiderueshme financimi, të cilat në pjesën më të madhe rezultojnë **të pamjaftueshme**. Pra burimet financiare në dispozicion të bashkive **nuk janë në përpjesëtim** me detyrat të cilat duhet të kryejnë.

Në lidhje me planifikimin e buxheteve të 10 (dhjetë) Bashkive të kampionuara në këtë auditim më poshtë do të paraqiten planifikimi dhe zbatimi i buxheteve për periudhën 2018-2020:

Tabela nr. 4: Buxheti i bashkive për periudhën 2018-2020 plan-fakt

Nr.	Bashkia	Buxheti 2018 në mijë lekë		Buxheti 2019 në mijë lekë		Buxheti 2020 në mijë lekë	
		Plan	Fakt	Plan	Fakt	Plan	Fakt
1	Tiranë	25,477,622	19,811,958	26,188,436	21,776,156	33,951,457	24,521,614
2	Durrës	2,729,542	2,273,019	3,319,388	2,877,571	2,709,531	2,433,953
3	Lezhë	1,238,404	869,813	1,404,694	1,245,816	1,288,080	907,706
4	Shkodër	3,342,581	3,390,484	3,677,743	3,667,802	3,682,226	3,545,480
5	Elbasan	2,628,183	1,736,881	2,805,591	1,938,262	2,758,882	1,887,620
6	Berat	1,010,163	993,409	1,168,760	962,625	1,134,803	937,406
7	Gjirokastrë	1,052,352	879,875	865,453	772,856	951,078	779,481
8	Sarandë	1,444,650	1,089,738	1,242,506	988,847	1,294,725	990,865
9	Dibër	790,693	655,128	810,310	682,183	855,324	668,662
10	Korçë	2,566,362	1,862,569	2,222,848	1,648,641	1,914,831	1,357,069
Total		42,280,552	32,569,465	43,705,729	36,560,759	50,540,937	38,029,856

Nga analizimi i të dhënave të paraqitura në tabelën më sipër rezulton se:

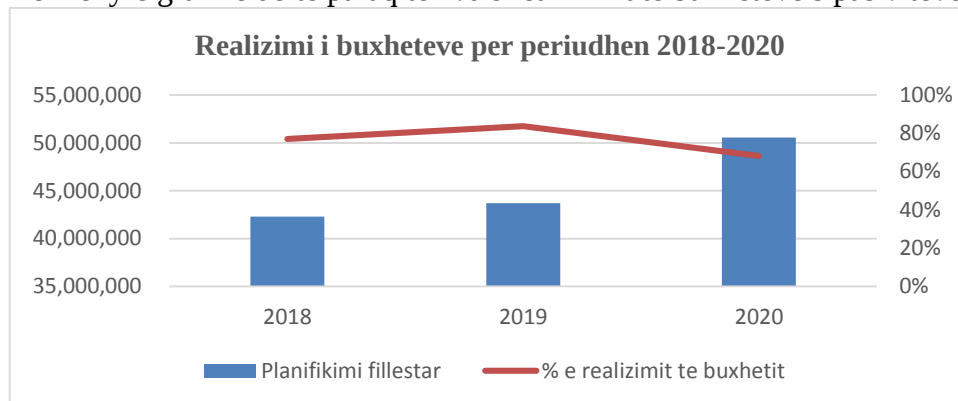
-Në fazën e planifikimit të buxheteve vjetore për këto 10 Njësi Vendore, gjatë vitit 2020 paraqiten në shumën 50,540,937 mijë lekë, vlerë e cila krahasuar me vitin 2018 është në rritje në shumën prej 8,260,385 mijë lekë ose në masën 19.3%, si dhe krahasuar me vitin 2019 është gjithashtu në rritje në shumën 6,835,208 mijë lekë ose në masën 15.6%.

Këto të dhëna tregojnë se në vitin e pandemisë kemi një rritje të buxheteve gjatë fazës së planifikimit pothuajse në të gjitha bashkitë objekt auditim.

-Në fazën e zbatimit të buxheteve për 10 bashkitë, gjatë vitit 2020 paraqitet në shumën 38,029,856 mijë lekë, vlerë e cila krahasuar me vitin 2018 është në rritje në shumën 4,466,982 mijë lekë ose në masën 13%, por krahasuar me vitin 2019, kemi një rritje më të ulët në shumën 1,469,097 lekë ose në masën 4%.

Për rrjedhojë edhe pse planifikimi i buxhetit për vitin 2020 ka qenë më i lartë në raport me vitin 2019, **për efekte të pandemisë kryesisht në vitin 2020 ka një realizim të ulët** për shkak se një pjesë e fondeve nuk janë përdorur gjatë periudhës së karantinimit.

Në mënyrë grafike do të paraqiten % e realizimit të buxheteve sipas viteve:



Nga të dhënat e paraqitura në grafikun e mësipërm rezulton se viti 2020 edhe pse ka një rritje të konsiderueshme në raport me vitet e mëparshme në vlera nominale gjatë fazës së planifikimit të buxheteve (e paraqitur me kolona) ka një realizim shumë të ulët në masën 75%, fakt ky që tregon se shumë fusha me prioritet të lartë qoftë në fushën e investimeve ashtu dhe në atë të shërbimeve projektet e parashikuara nga bashkitë nuk janë zbatuar duke mos patur një përmirësim në cilësinë e jetës së qytetarëve.

Gjetje:

8. Nga auditimi konstatohet se burimet e financimit për njësitë vendore në pjesën më të madhe rezultojnë të pa mjaftueshme, për rrjedhojë burimet financiare në dispozicion të bashkive nuk janë në përpjesëtim me detyrat të cilat duhet të kryejnë. Nga auditimi rezulton se kemi dhe një performim jo të mirë nga ana e Njësive Vendore në realizimin e të ardhurave të veta duke çuar në një mos realizim të buxheteve vjetore.

9. Mosrealizimet dhe ndryshimet e mëdha dhe të shpeshta në programet kryesore të veprimtarisë së njësive vendore rezultojnë se planifikimi i tyre nuk është i mirë argumentuar duke mbajtur parasysh përcaktimin e drejtë të kostos së produkteve në mënyrë që programimet e shpenzimeve buxhetore gjatë vitit koherent, të jenë sa më reale dhe ndryshimet të jenë sa më të vogla dhe vetëm për raste të domosdoshme.

Konkluzione:

3. Njësitë vendore nën auditim për vitin buxhetor 2020 (vit i cili përkon me fillimin e pandemisë), gjatë fazës së planifikimit të buxheteve vjetore rezultojnë të jetë më i lartë se vitet paraardhëse në masën 19.3% krahasuar me vitin 2018 dhe në masën 15.6% krahasuar me vitin 2019, por gjatë fazës së zbatimit të buxheteve vjetore për vitin 2020 rezultojnë të kemi një realizim më të ulët krahasuar me vitet paraardhëse duke mos i përdorur fondet në dispozicion në fushën e investimeve apo shërbimeve që kanë planifikuar në fillim të vitit.

Mosrealizimet dhe ndryshimet e mëdha dhe të shpeshta në programet kryesore të veprimtarisë së bashkive tregojnë se, planifikimi i tyre duhet të bëhet më i argumentuar dhe duke mbajtur parasysh përcaktimin e drejtë të kostos së produkteve në mënyrë që programimet e shpenzimeve buxhetore gjatë vitit korrent, të jenë sa më reale dhe ndryshimet të jenë sa më të vogla dhe vetëm për raste të domosdoshme.

4. Në lidhje me stabilitetin financiar të Njësive Vendore në auditim rezulton se në pjesën më të madhe mekanizmat kryesorë të financimit janë të pa mjaftueshme, si dhe burimet financiare në dispozicion nuk janë në përpjesëtim të drejtë me detyrat që kryejnë. Gjithashtu, Njësitë Vendore kanë një autonomi financiare jo të mirë për shkak se pjesën më të madhe të fondeve ju vijnë nga transfertat e pa kushtëzuara dhe transfertat e kushtëzuara, ndërkohë që fondet nga

të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore janë të pa mjaftueshme si dhe shpesh kanë një realizim jo të mirë të të ardhurave të veta.

Rekomandime:

8. Nga ana e Njësive vendore të merren masa që planifikimin e shpenzimeve për investime/shërbime dhe blerje mallrash të bëhet mbi bazën e realizimit të të ardhurave dhe jo të planifikimit.

Dhjetor 2023 e në vijimësi

9. Njësitë vendore të marrin masa që shpërndarja e fondeve buxhetore të bazohet në parashikimin e fluksit të hyrjeve të parasë dhe të angazhimeve, ku të sigurohet një përdorim eficient i burimeve financiare, duke rritur financimet nga të ardhurat e veta.

Dhjetor 2023 e në vijimësi

10. Njësitë vendore të marrin masa që të kryejnë një proces planifikimi sa më real në mënyrë të kujdesshme dhe të përgjegjshme, që programimet e shpenzimeve buxhetore gjatë vitit koherent, të jenë sa më të argumentuara dhe ndryshimet të jenë sa më të vogla dhe vetëm për raste të domosdoshme.

Dhjetor 2023 e në vijimësi

4.2.2 A kanë hartuar/vendosur NJQV programe, objektiva dhe prioritete gjatë punës së tyre për menaxhimin e pandemisë?

Gjatë periudhës së pandemisë Njësitë Vendore kanë marrë vendime gjatë vitit 2020 duke rishikuar buxhetet e tyre vjetore si dhe duke kryer rialokime fondesh në programet buxhetore të parashikuara në fillim të vitit.

Kryesisht përsa i përket vendimeve të cilat ato kanë marrë janë Vendime të Këshillave Bashkiak ku më poshtë do të paraqesim ato më kryesoret dhe më të shpeshta që lidhen me objektin e auditimit tonë:

- Vendime të marra për miratimin e masave për t'u ardhur në ndihmë familjeve qiramarrëse në banesat sociale pronë e Bashkive;
- Vendime të marra për miratimin e fondeve për blerje pako ushqimore për ndihmë të familjeve në nevojë për përballimin e gjendjes së fatkeqësisë natyrore të shkaktuara nga COVID-19;
- Për krijimin e disa lehtësirave fiskale ndaj biznesit në kuadër të masave për parandalimin e përhapjes së infeksionit Covid-19;
- Vendime në lidhje me marrjen e masave e urgjente për mbrojtjen nga Covid-19;
- Vendime në lidhje me marrjen e masave të veçanta për parandalimin e infeksionit të shkaktuar nga Covid-19;
- Vendime në lidhje me ndalimin e transportit të udhëtarëve;
- Vendime për mbylljen e bareve, restoranteve dhe lokaleve;
- Vendime në lidhje me pagesën e ndihmës ekonomike për familjet/individët në nevojë si pasojë e epidemisë së shkaktuar nga infeksioni Covid-19 për vitin 2020;
- Vendime mbi blerjen e preparateve të dezinfektimit antibakterial dhe antimikrobial për Ndërmarrjen e Shërbimeve Mbështetëse të Arsimit dhe Çerdhes;
- Vendime mbi blerjen e medikamenteve mjekësore.

Këto vendime të cituara më sipër nga ana e Njësive Vendore kryesisht kanë patur si fokus parandalimin e situatave të vështira për shtresat sociale në nevojë dhe familjeve me ndihmë

ekonomike duke ju ardhur në ndihmë me pagesat e ushqimeve dhe të qiramarrjes për këto shtresa.

Gjithashtu nga ana e Njësive Vendore nëpërmjet vendimeve të marra kanë patur si qëllim marrjen e masave parandaluese nisur nga situata e rrezikshme e pandemisë duke mbyllur aktivitetet e transportit dhe të shërbimeve me qëllim parandalimin e përhapjes së virusit tek qytetarët.

Një pjesë të konsiderueshme të këtyre vendimeve të marra nga Këshillat Bashkiak kanë patur në vëmendje edhe blerjen e preparateve dhe lëndëve të para për dezinfektim, të cilat janë përdorur për të parandaluar përhapjen e virusit të shkollat dhe kopshtet.

Lidhur me prioritetet nga ana e Njësive Vendore mbi menaxhimin e pandemisë kryesisht kanë qenë për ndihmën e shtresave në nevojë si dhe blerje të materialeve ndihmëse për parandalimin e përhapjes së virusit.

Gjithashtu Bashkitë për efekt të vështirësive financiare të bizneseve private që operojnë në territorin e tyre gjatë periudhës së pandemisë kanë marrë disa masa për lehtësimin e barrës fiskale.

Këto masa lehtësuese kanë patur për qëllim faljen e taksave dhe tarifave vendore, në periudhën të cilat bizneset kanë mbyllur aktivitetin e tyre.

Konkretisht janë marrë disa vendime si më poshtë:

- Vendime mbi shtyrjen e afatit të pagesës për taksat dhe tarifat vendore;
- Vendime mbi përjashtimin nga pagesa të tarifës për zënie të hapësirës publike për periudhën e pandemisë;
- Vendime mbi pezullimin e të gjitha pagesave për marrëveshjet e bashkëpunimit për pagesa me këste të detyrimeve të prapambetura të lidhura me subjekte ose individë;
- Vendime mbi përjashtimin nga pagesa e tarifës së parkimeve për kategorinë e transportit të udhëtarëve në linjat urbane ose interurbane.

Gjetje:

10. Nga auditimi konstatohet se Njësitë Vendore gjatë fazës së menaxhimit të pandemisë janë mjaftuar me disa vendime për ndihmë ekonomike për shtresat në nevojë si dhe për blerje materiale. Nga verifikimi i planifikimit dhe realizimi të buxheteve vjetore rezulton se nga ana e Njësive Vendore nuk ka patur një proces të mirë argumentuar për përballimin e situatës së pandemisë.

Konkluzion:

5. Gjatë fazës së menaxhimit të pandemisë Njësitë Vendore janë mjaftuar vetëm me disa vendime të Këshillit Bashkiak për ndihmë ekonomike për shtresat në nevojë, për blerjen e preparateve dhe lëndëve të para për dezinfektim ambientesh si dhe për shtyrjen e afatit të pagesave për taksat dhe tarifat vendore për bizneset në periudhën të cilën ato kanë mbyllur aktivitetet e tyre.

Rekomandim:

11. Nga ana e Njësive Vendore të merren masa që me miratimin e fondeve sipas funksioneve dhe zërave të shpenzimeve, prioritet të kenë shpenzimet për shtresat sociale si dhe të sigurohet fond i veçantë për situatat emergjente.

Dhjetor 2023 e në vijimësi

4.2.3 A ka ndikuar pandemia në zbatimin e buxhetit dhe likuiditetin e NJQV?

Në lidhje me zbatimin e buxhetit si pasojë e pandemisë duhet theksuar se ka patur një impakt të konsiderueshëm për shkak të situatës së vështirë të krijuar.

Më poshtë do të paraqesim të dhënat si dhe përqindjet e realizimit të buxheteve për 10 Bashkitë në auditim.

Tabela nr. 5: Krahësimi i realizimit të buxheteve vjetore për secilën Bashki nga viti 2019 (para pandemisë) me vitin 2020 (gjatë pandemisë)

Nr.	Bashkia	Buxheti 2019 në mijë lekë			Buxheti 2020 në mijë lekë		
		Plan	Fakt	Në %	Plan	Fakt	Në %
1	Tiranë	26,188,436	21,776,156	83%	33,951,457	24,521,614	72%
2	Durrës	3,319,388	2,877,571	87%	2,709,531	2,433,953	90%
3	Lezhë	1,404,694	1,245,816	89%	1,288,080	907,706	70%
4	Shkodër	3,677,743	3,667,802	100%	3,682,226	3,545,48	96%
5	Elbasan	2,805,591	1,938,262	69%	2,758,882	1,887,620	68%
6	Berat	1,168,760	962,625	82%	1,134,803	937,406	83%
7	Gjirokastrë	865,453	772,856	89%	951,078	779,481	82%
8	Sarandë	1,242,506	988,847	80%	1,294,725	990,865	77%
9	Dibër	810,310	682,183	84%	855,324	668,662	78%
10	Korçë	2,222,848	1,648,641	74%	1,914,831	1,357,069	71%
Total		43,705,729	36,560,759	84%	50,540,937	34,484,376	75%

Burimi: Të dhënat e grumbulluara nga bashkitë nën auditim, përpunoi grupi i auditimit

Nga të dhënat e paraqitura në tabelën më sipër vihet re një rënie e konsiderueshme e zbatimit të buxhetit të vitit 2020 në masën 75% ku krahasuar me periudhën para pandemisë viti 2019 zbatimi i buxhetit ka qenë në masën 84%. Ky zbatim i ulët të buxhetit të vitit 2020 ka ardhur si rrjedhojë se gjatë fazës së planifikimit ka qenë në shumën 50,541 mijë lekë ose me një rritje nga viti paraardhës në shumën prej 6,835 mijë lekë.

Gjithashtu, përtej faktit që kemi patur një planifikim të buxhetit më të madh në vitin 2020, ka rezultuar se gjatë fazës së zbatimit të buxhetit të vitit 2020 ka qenë më i ulët në raport me vitet e tjera. Kjo tregon një efikasitet të dobët gjatë fazës së zbatimit të buxhetit të vitit 2020 duke mos përdorur një pjesë të fondeve me qëllim mbulimin e situatës së vështirë të krijuar nga pandemia.

Tabela nr.6: Pesha specifike sipas Bashkive në auditim

Bashkitë	Plan 2020	Fakt 2020	% realizimit 2020	Pesha specifike sipas Bashkive
Tiranë	33,951,457	24,521,614	72%	64%
Durrës	2,709,531	2,433,953	90%	6%
Lezhë	1,288,080	907,706	70%	2%
Shkodër	3,682,226	3,545,480	96%	9%
Elbasan	2,758,882	1,887,620	68%	5%
Berat	1,134,803	937,406	83%	2%
Gjirokastrë	951,078	779,481	82%	2%
Sarandë	1,294,725	990,865	77%	3%
Dibër	855,324	668,662	78%	2%
Korçë	1,914,831	1,357,069	71%	4%
Total	50,540,937	38,029,856	75%	

Burimi: Të dhënat e grumbulluara nga bashkitë nën auditim, përpunoi grupi i auditimit

Nga të dhënat e paraqitura më sipër rezulton se peshën më të madhe specifike gjatë fazës së zbatimit të buxhetit në raport me totalin paraqitet Bashkia Tiranë në masën 64%, pasuar nga Bashkia Shkodër me 9%, Bashkia Durrës në masën 6%, Bashkia Elbasan në masën 5%, etj. Për rrjedhojë impaktin kryesor në mos realizimin e buxhetit të vitit 2020 e ka shkaktuar performimi i dobët i realizimit të buxhetit nga Bashkia Tiranë me 72%, Bashkia Elbasan me 68% etj.

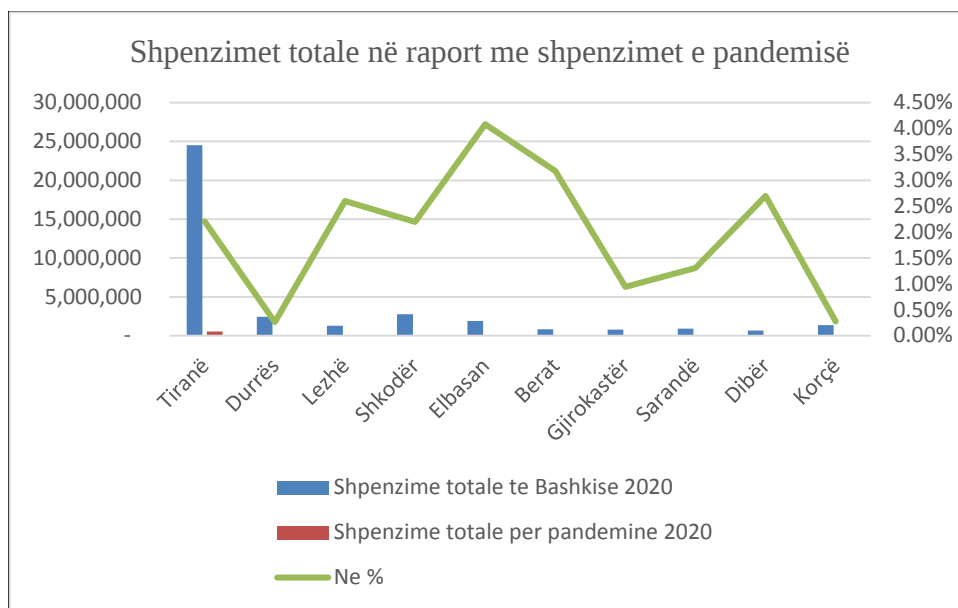
Tabela nr.7: Shpenzimet totale të bashkisë për menaxhimin e pandemisë Covid-2019 dhe sa % e tyre janë mbuluar nga të ardhurat e veta

Nr.	Bashkia	Shpenzime totale të Bashkisë 2020 në mijë lekë	Shpenzime totale për pandeminë 2020 në mijë lekë	Mbuluar nga të ardhurat e taksave dhe tarifave vendore	Mbuluar nga transfertat në mijë lekë	Fondi për situatat e emergjencës në mijë lekë
1	Tiranë	24,521,614	539,573	458,637	80,936	-
2	Durrës	2,433,953	6,452	6,452	-	-
3	Lezhë	1,288,080	33,463	18,631	765	14,067
4	Shkodër	2,774,458	60,985	16,854	-	44,131
5	Elbasan	1,887,620	77,049	16,077	972	60,000
6	Berat	816,589	25,949	7,670	-	18,279
7	Gjirokastrë	779,481	7,331	4,608	155	2,568
8	Sarandë	883,078	11,551	2,551	-	9,000
9	Dibër	668,662	18,016	-	5,298	12,718
10	Korçë	1,357,071	3,695	203	2,618	874
Totali		37,410,606	784,064	531,683	90,744	161,637

Burimi: Të dhënat e grumbulluara nga bashkitë nën auditim, përpunoi grupi i auditimit

Nga ana e Bashkive në auditim, për pandeminë gjatë vitit 2020 është shpenzuar në shumën 784,064 mijë lekë ose në raport me totalin e shpenzimeve në masën 2%, çka tregon që kemi shpenzime shumë të ulët për përballimin e situatës. Pjesën më të madhe të totalit të shpenzimeve për pandeminë e paraqet Bashkia Tiranë në masën 69%. Gjithashtu, shpenzimet e pandemisë për vitin 2020 janë mbuluar nga të ardhurat e veta në shumën 531,683 mijë lekë ose në raport me totalin në masën 67%, nga transfertat në shumën 90,744 mijë lekë ose në masën 11% dhe nga fondi për situatat e emergjencës në shumën 161,637 mijë lekë ose në masën 20%.

Raporti i shpenzimeve faktike 2020 për secilën Bashki krahasuar me shpenzimet për pandemi të kryer gjatë vitit 2020, është paraqitur në mënyrë grafike si më poshtë:



Nga të dhënat e paraqitura në grafik vihet re se raporti i shpenzimeve faktike 2020 për 10 Bashki krahasuar me shpenzimet që kanë kryer për efekt të pandemisë është shumë i ulët. Konkretisht, shpenzime faktike në total në shumën 37,410,606 mijë lekë dhe shpenzimet për pandeminë në shumën **784,064 mijë lekë**, ose rreth 2% e totalit.

Bashkia Tiranë me peshë më të lartë specifike paraqet shpenzime për pandeminë në masën 2,2%. Pothuajse të gjitha Bashkitë janë në pragun e 2% të shpenzimeve për pandeminë, përjashtuar vetëm Bashkia Elbasan në masën 4%.

Kjo situatë tregon një raport shumë të ulët dhe gati të papërfillshëm për shpenzimet e pandemisë nga ana e Njësiave Vendore.

Tabela nr.8: Të ardhurat e Bashkive për periudhën 2018 – 2020 ('000 lekë)

Nr.	Bashkitë	Viti 2018			Viti 2019			Viti 2020		
		Të ardhurat e veta	Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	Taksat e ndara/fonde të trashëguara	Të ardhurat e veta	Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	Taksat e ndara/fonde të trashëguara	Të ardhurat e veta	Transferta e pakushtëzuar dhe specifike	Taksat e ndara/fonde të trashëguara
1	Tiranë	12,004,596	7,807,362	-	14,399,421	7,376,735	-	14,764,406	7,545,979	57,143
2	Durrës	1,071,519	1,126,217	264,692	1,104,441	1,195,330	252,096	832,995	1,221,013	274,928
3	Lezhë	391,565	489,410	126,722	654,109	511,268	170,669	277,682	528,215	170,031
4	Shkodër	895,245	1,188,874	81,214	692,010	1,585,576	94,614	659,020	1,021,374	126,722
5	Elbasan	633,213	1,034,663	343,364	734,030	1,091,894	343,083	710,491	1,114,334	318,364
6	Berat	505,071	527,438	-	319,732	544,201	-	353,957	259,867	-
7	Gjirokastrë	148,523	171,671	18,048	161,090	172,642	18,981	147,972	174,477	25,059
8	Sarandë	314,719	121,224	24,701	374,618	125,697	30,395	402,233	129,131	29,050
9	Dibër	80,330	618,548	-	83,216	698,878	-	117,869	572,275	-
10	Korçë	584,517	722,025	55,189	599,856	746,464	66,394	523,373	756,814	42,582
Totali		16,629,298	13,807,432	913,930	19,122,523	14,048,685	976,232	18,789,998	13,323,479	1,043,879
Total i përmblodhur		31,350,660			34,147,440			33,157,356		

Burimi: Të dhënat e grumbulluara nga bashkitë nën auditim, përpunoi grupi i auditimit

Nga të dhënat e paraqitura në tabelën më sipër rezulton se gjatë vitit 2020 të ardhurat e realizuara nga Bashkitë janë në shumën 33,157,356 mijë lekë të cilat krahasuar me periudhën e vitit 2019 kanë pësuar rënie në shumën (990,084) mijë lekë. Kjo rënie e të ardhurave ka ardhur si rezultat i situatës së vështirë të pandemisë.

Për vitin 2020, peshën kryesore sipas tipologjisë së të ardhurave e përfaqësojnë të ardhurat e veta nga taksat dhe tarifat vendore në shumën 18,789,998 mijë lekë ose në raport me totalin në masën 56%, si dhe të ardhurat nga transfertat e pakushtëzuara në shumën 13,323,479 mijë lekë

ose në masën 40%. Ajo çka vlen për t'u theksuar është se kemi një rënie të realizimit të të ardhurave nga taksat dhe tarifat vendore nga ana e Bashkive për vitin 2020 krahasuar me periudhën paraardhëse.

Gjithashtu rezulton se peshën më të madhe specifike në raport me totalin e të ardhurave e paraqet Bashkia Tiranë në shumën 22,367,528 mijë lekë ose në masën 67,4%.

Gjetje:

11. Njësitë vendore për vitin buxhetor 2020 kanë planifikuar të ardhurat e veta në vlera jo reale dhe të pa argumentuara, ka një rritje artificiale të planit të të ardhurave fenomen që vihet re edhe nga realizimi i tyre në nivele jo të mira.

Nisur nga ky fenomen gjatë planifikimit të buxheteve vjetore 2020 Njësitë Vendore kanë planifikuar të kryejnë shpenzime kapitale dhe korrente bazuar mbi transfertën e pakushtëzuar dhe planit të të ardhurave jo real. Për rrjedhojë konstatohet një përqindje jo mirë e realizimit të buxheteve vjetore.

Konkluzion:

6. Në fazën e zbatimit të buxheteve vjetore të Njërive Vendore në auditim për vitin 2020 rezulton se kemi një mos realizim të buxhetit në masën 25%, fakt që tregon se një pjesë e programeve dhe politikave të planifikuara në fillim të vitit nuk janë vënë në zbatim. Gjithashtu, kemi një realizim të të ardhurave për vitin 2020 që ka ardhur në ulje krahasuar me vitin paraardhës 2019 në shumën (990,094) mijë lekë duke ndikuar në likuiditetin e buxhetit të njërive vendore. Nga ana e Njërive Vendore në auditim shpenzimet e kryera gjatë vitit 2020 paraqiten në shumën 784,064 mijë lekë ku krahasuar me totalin e shpenzimeve janë në masën 2%, çka tregon që kemi shpenzime minimaliste nga ana e tyre për përballimin e situatës së pandemisë.

Rekomandim:

12. Strukturat drejtuese të Njërive Vendore, si dhe Grupet e Menaxhimit të Programeve pranë këtyre njërive të kryejnë një proces planifikimi të buxhetit në mënyrë të kujdesshme dhe të përgjegjshme si dhe të hartojnë një plan për respektimin e disiplinës buxhetore për investimet dhe shërbimet.

Dhjetor 2023 e në vijimësi

4.3 A kanë siguruar masat e marra nga NJQV gjatë pandemisë shërbime në kohë dhe me cilësi ndaj qytetarëve?

Referuar Ligjit nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për Qeverisjen Vendore”¹⁴ Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore janë përgjegjëse për ofrimin e një sërë shërbimesh ndaj komunitetit. Ato janë përgjegjëse për përmbushjen e 41 funksioneve të grupuara në shtatë fusha si vijon:

- Fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike;
- Fushën e shërbimeve sociale;
- Fushën e kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese;
- Fushën e mbrojtjes së mjedisit;
- Fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit;
- Fushën e zhvillimit ekonomik vendor;

¹⁴ Ligji nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për Qeverisjen Vendore”, nenet 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 dhe 29/1.

- Fushën e sigurisë publike;
- Etj.

Për ofrimin e shërbimeve publike, njësitë vendore përdorin njësitë e tyre organizative, ndërmarrjet publike aktive në ofrimin e shërbimeve publike etj.

Një situatë emergjente apo krize ndikon drejtpërdrejtë në ofrimin e këtyre shërbimeve. Duke iu referuar fokusit të auditimit tonë si dhe situatës unike të krijuar gjatë periudhës së pandemisë Covid-19 do të vlerësojmë ofrimin e disa prej shërbimeve më kryesore dhe më të domosdoshme ndaj qytetarëve, kjo duke mbajtur në konsideratë që gjatë vitit 2020 çdo aktivitet dhe shërbim është cenuar nga kushtet e pandemisë.

4.3.1 A ka ndikuar pandemia në kapacitetet administrative të NJQV dhe në ofrimin e shërbimeve operacionale?

Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore për territorin e juridiksionit të tyre janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve publike¹⁵ dhe shërbimeve sociale¹⁶ si vijon:

1. Në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike, bashkitë janë përgjegjëse për:
 1. Prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pijshëm;
 2. Transportin publik vendor;
 3. Mirëmbajtjen e varrezave publike, si dhe garantimin e shërbimit publik të varrimit;
 4. Parqet, lulishtet dhe hapësirat e gjelbra publike;
 5. Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake;
 6. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor parauniversitar, me përjashtim të shkollave profesionale;
 7. Administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe çerdhe;
 8. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave të shërbimit parësor shëndetësor dhe zhvillimin e aktiviteteve edukuese e promovuese në nivel vendor, të cilat lidhen me mbrojtjen e shëndetit, si dhe administrimin e qendrave e të shërbimeve të tjera në fushën e shëndetit publik, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj;
 9. Etj.
2. Në fushën e shërbimeve sociale bashkitë janë përgjegjëse për:
 1. Krijimin dhe administrimin e shërbimeve sociale, në nivel vendor, për shtresat në nevojë, personat me aftësi të kufizuara, fëmijët, gratë, gratë kryefamiljare, gratë e dhunuara, viktimat të trafikut, nëna apo prindër me shumë fëmijë, të moshuarit etj., sipas mënyrës së përcaktuar me ligj;
 2. Ndërtimin dhe administrimin e banesave për strehimin social, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj;
 3. Ndërtimin dhe administrimin e qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore;
 4. Krijimin, në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për mirëqenien sociale, të fondit social për financimin e shërbimeve, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Gjithashtu, bashkitë kanë përgjegjësi edhe në fushën e sigurisë publike për mbrojtjen civile, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj¹⁷. Bashkitë kanë detyrimin që këto funksione t'i ofrojnë në mënyrën më optimale ndaj qytetarëve në kohë normale, ndërsa në kohë emergjencash apo krizash këto shërbime si dhe të gjitha shërbimet e tjera që ofrojnë bashkitë ndikohen nga kushtet e krizave.

¹⁵ Ligji nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për Qeverisjen Vendore”, neni 23.

¹⁶ Ligji nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për Qeverisjen Vendore”, neni 24.

¹⁷ Ligji nr. 139/2015, datë 17.12.2015 “Për Qeverisjen Vendore”, neni 29.

Gjatë vitit 2020 nga qeverisja qendrore janë miratuar një sërë rregullash që kanë rregulluar funksionimin e të gjithë institucioneve gjatë situatës pandemike. Për përballimin dhe lehtësimin e pasojave të fatkeqësisë natyrore strukturat publike duhet të¹⁸:

- të realizojnë plane masash organizative dhe administrative për përballimin e gjendjes së fatkeqësisë natyrore;
- të vënë në dispozicion burimet njerëzore e logjistike;
- të kufizojnë aksesin në ambiente publike, të cilat kanë një frekuentim të gjerë;
- të kufizojnë aktivitetet në minimumin e domosdoshëm për të gjitha organet publike;
- Etj.

Për të qenë sa më afër shtresave në nevojë në ditët kur strukturat shtetërore ishin të detyruara të përballeshin me situata emergjente të pa ndodhura më herët nga qeveria qendrore është urdhëruar që nga strukturat vendore të merren masa për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga COVID-19¹⁹. Masat parashikojnë ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë nga strukturat shtetërore. Përkatesisht për, dërgimin e pagesave mujore që shtresat në nevojë përfitojnë nga programi i mbrojtjes sociale, nga sigurimet shoqërore dhe në dërgimin e produkteve, ushqimore e jo ushqimore, minimale, barnave të rimbursueshme dhe atyre me kërkesë, për përballimin e situatës apo në kryerjen e furnizimeve me produktet e mësipërme, për llogari të tyre.

Menaxhimi i situatës nga bashkitë

Në përmbushje të detyrimeve dhe angazhimeve të sipër cituara, bashkitë kanë adaptuar masat e miratuara nga pushteti qendror në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Në përmbushjen e detyrimeve dhe në punën për t'u ardhur në ndihmë qytetarëve në ofrimin e shërbimeve kryesore gjatë pandemisë, bashkitë janë përballur kryesisht me disa sfida si:

- Të sigurojnë vijueshmërinë e punës nëpërmjet marrjes së vendimeve të duhura dhe në kohë;
- Të ofrojnë shërbime publike kryesore në kushtet kur vendi ishte në një situatë shëndetësore emergjente e cila kishte sjellë një sërë kufizimesh që pengonin aktivitetin normal të bashkive;
- Sigurimi i burimeve njerëzore të nevojshme në kushtet kur institucionet nuk do të mund të punonin me kapacitet të plotë. Balancimi i burimeve njerëzore që do të ishin në zyrë dhe atyre që do të punonin online.

Në kushtet kur masat e marra nga qeveria qendrore nuk lejonin mbledhjet dhe grumbullimet e njerëzve, pushteti vendor është përshtatur menjëherë me metoda dhe teknika të reja për të siguruar vijueshmërinë e punës duke marrë vendime nëpërmjet mbledhjeve online.

Shërbimet e para që u pezulluan për pak ditë dhe më pas kaluan online ishin arsimi parashkollor dhe arsimi parauniversitar, planifikimi me menaxhim i territorit, aplikimi për dokumente identifikimi etj. Shërbimet që u pezulluan plotësisht ishin transporti publik, one stop shop, aktivitetet kulturore dhe sportive, marrëdhëniet me publikun, etj.

Bashkitë për të ofruar shërbimet kryesore ndaj qytetarëve si dhe për të siguruar vijueshmërinë e punës kanë ndjekur kryesisht udhëzimet e nxjerra nga qeveria qendrore lidhur me kombinimin e orarit të punës në zyrë dhe online. Hartimi i grafikut të punës ka patur në vëmendje dy faktorë:

- sigurimin që puna në njësitë e vetëqeverisjes vendore të vazhdojë si dhe - angazhimet

¹⁸ VKM nr. 243, datë 24.3.2020 "Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore".

¹⁹ VKM nr. 236, datë 19.3.2020, "Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga Covid-19".

familjare të punonjësve që kishin fëmijë nën moshën 14 vjeç referuar faktit që institucionet arsimore ishin të mbyllura. Drejtoritë apo sektorët aktiviteti i të cilave nuk kërkonte domosdoshmërisht prezencën fizike në zyra janë organizuar online, ndërsa strukturat e tjera kanë qenë prezentë në ambientet e punës. Nga intervistat e kryera në bashkitë objekt auditimi si dhe nga përgjigjet e pyetësorëve rezultoi se mbi 50% e stafit ka qenë prezent në zyra gjatë muajve të parë të pandemisë mars-qershor 2020.

Duke njohur kapacitetet e infrastrukturës logjistike të bashkive realizimi i detyrave të përditshme funksionale nga ajo pjesë e stafit që ka punuar online ka qenë e vështirë dhe jo në nivelin e duhur. Por në tre muajt e parë të pandemisë shumë funksione të bashkive kanë kaluar në plan të dytë dhe fokusi ka qenë të shërbimet më kryesore që qytetarët duhet të merrnin në përshtatje me kushtet ku ndodhej vendi.

Gjithashtu, vërehet se për t'u ardhur në ndihmë qytetarëve janë angazhuar edhe vullnetarë kryesisht të moshave të reja. Këto vullnetarë janë angazhuar kryesisht në shpërndarjen e ushqimeve, ndërgjegjësimin e banorëve për të respektuar rregullat e vendosura, identifikimi i nevojave të qytetarëve apo dhe role të tjera të bashkëpunimit me biznese dhe organizata të ndryshme.

Situata pandemike ka ndikuar drejtpërsëdrejti në kapacitetet administrative të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore duke sjellë një sforcim të strukturave në përmbushjen e detyrave dhe në ofrimin e shërbimeve në kohë dhe me cilësi ndaj qytetarëve. Nisur nga fakti që shumë shërbime ishin pezulluar burimet njerëzore të angazhuara në ofrimin e tyre janë përfshirë aty ku kishte më shumë nevojë. Për shembull, strukturat që merreshin me artin dhe kulturën, me pyjet dhe mjedisin, me transportin publik, etj., janë angazhuar pothuajse plotësisht në mbështetje të strukturave të tjera me qëllim ofrimin e shërbimeve të domosdoshme.

Rezultoi se situata më problematike, me më shumë masa kufizuese ka qenë nga marsi deri në qershor 2020. Pas kësaj periudhe puna online ka ardhur duke u ulur dhe stafi ka filluar të kthehet gradualisht në ambientet e punës duke respektuar protokollat e miratuara për sigurinë në punë.

Gjetje:

12. Nga auditimi rezultoi se gjatë periudhës së pandemisë, sidomos nga muaji Mars deri në Qershor 2020 Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore janë organizuar dhe përshtatur me situatën e krijuar nga pandemia Covid-2019. Kapacitetet e tyre administrative dhe ofrimi i shërbimeve operacionale për qytetarët është riorganizuar në përshtatje me rregullat e miratuara nga pushteti qendror. Qeverisja qendrore në fillimin e pandemisë por edhe përgjatë muajve në vijim rasti pas rasti ka miratuar një sërë rregullash me qëllim rregullimin dhe funksionimin e të gjithë institucioneve gjatë situatës pandemike. Bashkitë nga ana e tyre nuk kanë miratuar rregulla të tjera për ofrimin e shërbimeve operacionale që të jenë specifike për karakteristikat e secilës bashki. Për të siguruar vijimësinë e punës janë ndjekur udhëzimet e nxjerra nga qeveria qendrore lidhur me kombinimin e orarit të punës në zyrë dhe online. Përmbushja e detyrave funksionale nga punonjësit apo zhvillimi i takimeve online gjithashtu, ka patur vështirësitë e veta pasi ishte një risi që nuk ishte aplikuar më herët si dhe infrastruktura logjistike nuk ishte në nivelet e duhura. Drejtoritë apo sektorët aktiviteti i të cilave nuk kërkonte domosdoshmërisht prezencën fizike në zyra janë organizuar online, ndërsa strukturat e tjera kanë qenë prezentë në ambientet e punës. Nga auditimi rezultoi se në bashkitë objekt auditimi mbi 50% e stafit ka qenë prezent në zyra gjatë muajve të parë të pandemisë. Situata pandemike ka ndikuar drejtpërsëdrejti në kapacitetet administrative të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore duke sjellë një sforcim të strukturave në përmbushjen e detyrave dhe në ofrimin e shërbimeve në kohë dhe me cilësi ndaj qytetarëve.

Konkluzion:

7. Situata e krijuar nga pandemia Covid-2019 ka ndikuar në kapacitetet administrative të Njësite të Vetëqeverisjes Vendore si rezultat i rregullave të vendosura nga pushteti qendror. Bashkitë kanë patur mungesë të stafit si pasojë e mungesës në punë nga infektimi i vetë punonjësve apo familjarëve të tyre. Për të mbuluar këtë mungesë punonjësish në Drejtoritë/Sektorët që kishin lidhje direkte me ofrimin e shërbimeve operacionale janë përfshirë punonjës nga Drejtoritë/Sektorët e tjerë të bashkive. Gjithashtu, për shërbime që duhet të ofroheshin në terren, në ndihmë kanë ardhur edhe vullnetarë të ndryshëm të cilët janë koordinuar nga punonjësit e bashkive. Strukturat vendore kanë punuar të sforcuar në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve sidomos gjatë tremujorit të parë të pandemisë.

Rekomandim:

13. Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore bazuar në kompetencat e tyre, të marrin masa që të zhvillojnë standarde dhe sisteme të ofrimit të shërbimeve veçanërisht për shërbimet që kanë përparësi mirëqenien dhe shëndetin e qytetarëve. Bashkitë në ngritjen e sistemeve për ofrimin e shërbimeve të jenë të orientuar drejt rezultateve duke përfshirë të gjitha aspektet e planifikimit dhe të menaxhimit të shërbimeve. Gjithashtu, bashkitë të vlerësojnë forma të përshtatshme dhe efektive për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve duke zgjedhur ato alternativa të ofrimit të shërbimeve që sjellin përfitimet maksimale për qytetarët në kontekstin specifik të secilës bashki. Bashkitë duhet të marrin masa që të nxisin edhe bashkëpunimin midis njësite të tjera të vetëqeverisjes vendore dhe palëve të treta me qëllim përmirësimin e performancës në ofrimin e shërbimeve vendore sidomos në rastet e situatave të emergjencave apo krizave.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

4.3.2 A kanë marrë NJQV vendimet e duhura me qëllim për të ndërmarrë aktivitetet e nevojshme në terren?

Në kushtet kur vendi po përballej me një emergjencë shëndetësore të pa kaluar ndër vite dhe situata ndryshonte nga dita në ditë, marrja e vendimeve të duhura për menaxhimin e pandemisë përbënte një sfidë për të gjitha institucionet sidomos ato në nivel vendor ku në disa raste dhe infrastruktura apo logjistika nuk është në favor. Në marrjen e vendimeve bashkitë janë bazuar kryesisht në vendimet, urdhrat dhe udhëzimet e miratuara nga qeveria.

Vendimet e marra kanë rezultuar në zbatim të përcaktimeve të VKM-së nr. 243, datë 24.3.2020 “Për shpalljen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore”, si dhe VKM-së nr. 236, datë 19.3.2020, “Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga Covid-19”.

Për të përballuar pasojat e pandemisë apo për të ulur ndikimin e tyre te qytetarët, bashkitë duhet të organizoheshin: nëpërmjet hartimit të planeve të punës për përballimin e situatës, të organizonin burimet njerëzore dhe logjistike për të siguruar shërbimet e nevojshme në kohë dhe cilësi, të merrnin masa për kufizimin e lëvizjeve dhe aktivitetëve në territorin e tyre, etj.

Gjithashtu, nga Këshilli Bashkiak janë marrë një sërë vendimesh që lidhen me ndryshimet në buxhetin e bashkive, ndryshimet në paketën fiskale. Këto ndryshime janë bërë si rezultat i udhëzimeve të dhëna nga qeveria apo vlerësimeve të vetë strukturave të bashkive. Vendimet e marra lidhur me buxhetin dhe paketën fiskale janë trajtuar më gjerësisht në pyetjen 4.2 dhe nënpyetjet e saj.

Vendimet e marra nga bashkitë objekt auditimi gjatë periudhës së pandemisë lidhur me aktivitetet e nevojshme në terren kanë të bëjnë me: urdhra për ngritjen e shtabeve të emergjencave, urdhra për ngritjen e grupeve të punës apo shtabeve koordinuese të punës për

marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë për shtresat në nevojë, urdhra për organizimin e punës në bashki, vendime për miratimin e listave të përfituesve të paketave ushqimore, etj. Theksojmë se për disa çështje bashkitë nuk kanë nxjerrë urdhra apo vendime të veçanta por kanë respektuar ato të qeverisë, sikurse është për shembull oraret e lëvizjes, pezullimi i aktiviteteve të ndryshme etj.

Nga auditimi konstatohet se aktivitetet kryesore të zhvilluara në terren gjatë muajve të parë të pandemisë mars-qershor 2020 kanë qenë:

- Sensibilizimi i komunitetit lidhur me zbatimin e masave anti Covid;
- Dezinfektimi higjeno-sanitar i institucioneve publike që nuk ishin të mbyllura si dhe i mjediseve publike;
- Inspektimi në terren nga strukturat e Policisë Bashkiake lidhur me zbatimin e masave të marra nga qeveria qendrore apo vetë bashkitë;
- Shpërndarja e pakove ushqimore në banesë për shtresat në nevojë;
- Dërgimi i mjekimeve në banesë për moshën e tretë dhe të tjera kategori të klasifikuara që kishin nevojë për asistencë;
- Vendosja/Shënjimi i hapësirave pranë institucioneve si dhe hapësirave brenda tyre për të respektuar masat e marra në kuadër të pandemisë;
- Me hapjen e pjesshme të aktiviteteve, është kryer monitorimi i vazhdueshëm lidhur me zbatimin e masave si dhe dezinfektim periodik të institucioneve parashkollore të cilat u hapën pas datës 1 qershor 2020.

Gjithashtu, vlen për t'u theksuar se masat e marra nëpër bashki kanë qenë derivat i masave të urdhëruara nga qeveria qendrore por janë ndikuar edhe nga numri i qytetarëve të prekur në secilën njësi vendore. Në bashkitë ku numri i të prekurve ka qenë më i ulët edhe masat kanë qenë pak më të lehta.

Shërbimet e prekura më shumë nga pandemia dhe nga rregullat mbrojtëse ishin, gjendja civile, marrëdhëniet me publikun, tarifat dhe taksat vendore, aktivitetet kulturore dhe sportive dhe transporti publik.

Konstatohet se:

- 1- Në të gjitha bashkitë objekt auditimi oraret e punës kanë qenë të rregulluara gjithmonë në raport me vendimet e marra nga qeveria.
- 2- Zyrat e secilit sektor kanë qenë të hapura gjatë gjithë periudhës së pandemisë dhe në disa bashki është punuar me staf të reduktuar ndërsa në disa bashki nuk është punuar online.
- 3- Punonjësit e bashkive kanë punuar sipas grafikëve të përcaktuar nga drejtorët e drejtorive përkatëse.
- 4- Drejtoria/Sektori i Kujdesit Social është struktura i cili ka kryer punën në terren dhe është marrë me organizimin dhe menaxhimin e situatës e asistuar edhe nga punonjës të tjerë të bashkive referuar urdhrave të titullarëve apo e asistuar edhe nga vullnetarë të ndryshëm.
- 5- Në çdo bashki apo njësi administrative janë ngritur grupet e punës ku në bashkëpunim me të gjitha strukturat kanë koordinuar punën në terren.

Qëllimi i të gjitha masave të marra ka qenë për të siguruar që gjatë pandemisë Covid-19 komuniteti të marrë mbështetjen dhe asistencën që i nevojitet duke marrë të gjitha shërbimet kryesore me kapacitete maksimale, ndonëse në kushte jonormale.

Mbështetja sociale për grupet më të riskuar

Gjatë pandemisë Covid-19, bashkitë iu kanë dhënë përparësi nevojave të grupeve më të rrezikuara. Nën koordinim edhe me institucione të tjera si Prefektura, Shërbimi Social Shtetëror

dhe partnerë nga shoqëria civile, bashkitë janë përpjekur të sigurojnë shërbime të menjëhershme dhe afatgjata të mbrojtjes dhe kujdesit për të gjithë individët/familjet në nevojë. Llojet e shërbimeve të ofruara janë: ofrimi i paketave ushqimore falas, asistencë mjekësore, pagesa të energjisë elektrike, komunikimi me shërbimin postar për pension në banesë, komunikim me mjekun e familjes për asistimin me medikamente në familje, blerje dhe asistim me produkte ushqimore, etj.

Puna ka konsistuar në ndihmë të familjeve pjesë të skemës së ndihmës ekonomike dhe pa asnjë të ardhur tjetër, familje me individë që trajtohen me PAK, të moshuarit e vetmuar dhe familjet të evidentuara në varfëri ekstreme, të cilat sipas VKM-së nr. 236 datë 19.3.2020 “Për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë ndaj shtresave në nevojë, në kushtet e epidemisë së shkaktuar nga Covid-19”, janë mbështetur me pako ushqimore dhe produkte higjienike për të kapërcyer situatën e vështirë të pandemisë. Strukturat e bashkive referuar të dhënave që dispononin si dhe atyre të grumbulluara në terren kanë përgatitur listat e individëve/familjeve në nevojë të cilat do të mbështeteshin me paketa ushqimore dhe higjeno-sanitare.

Pjesa më e madhe e këtyre paketave ushqimore u mundësuan nga buxheti i emergjencave të bashkisë, një pjesë nga Rezervat e Shtetit dhe pjesa tjetër nga donatorë, organizata joqeveritare dhe institucionet e tjera. Gjithashtu, pakot e ofruara për shtresat në nevojë kanë ardhur edhe nga kontratat e lidhura për furnizimet me ushqime të kopshteve dhe çerdheve duke iu referuar faktit që këto të fundit kanë qenë të mbyllura si rezultat i pandemisë.

Referuar VKM-së nr. 254 datë 27.03.2020 “Për përcaktimin e procedurave, të dokumentacionit dhe të masës së përfitimit të ndihmës financiare për të punësuarit në subjektet e biznesit me të ardhura vjetore deri 14 milionë lekë, ndihmës ekonomike e të pagesës të së ardhurës nga papunësia gjatë periudhës së fatkeqësisë natyrore, të shpallur si pasoje e Covid-19”, familje të skemës së ndihmës ekonomike përfituan dyfishin e masës së përfitimit deri në fund të situatës së fatkeqësisë natyrore.

Lidhur me ata individë/familje që nuk janë mundur të kontaktohen apo asistohen nga stafet e njësive administrative, strukturat e Kujdesit Social pranë bashkive janë angazhuar në njoftimet përmes kanaleve të komunikimit të bashkive si: faqet zyrtare të internetit, rrjetet sociale, platforma e bashkëqeverisjes, etj.

Shërbimi i pastrimit dhe dezinfektimit gjatë pandemisë

Në kuadër të mbrojtjes ndaj virusit Covid-19 dhe udhëzimeve nga qeveria qendrore, Drejtoritë e Shërbimeve Publike nëpër bashki kanë realizuar shërbimet si vijon:

- Pastrimin dhe dezinfektimin periodik të të gjithë institucioneve dhe mjediseve publike, blloqe banimi dhe hyrje pallatesh, hapësira tregu, parqe dhe elemente dekorative, rrugë, transporti publik;
- Është rritur frekuenca e grumbullimit të mbeturinave dhe dezinfektimi i konteinerëve të mbeturinave përgjatë gjithë periudhës së pandemisë;
- Është bërë shënjimi i ambienteve ku qytetarët paraqiteshin për të marrë shërbime të ndryshme.

Masa të tjera të marra nga bashkitë

Bashkitë kanë marrë edhe një sërë masash për respektimin e distancimit fizik, duke shënjur vendqëndrimet e qytetarëve në njësi të ndryshme. Gjithashtu, janë marrë masa për riorganizimin e tregjeve në zonat urbane, me qëllim marrjen e masave të nevojshme mbi parandalimin e përhapjes së Covid-19.

Aktivitet me shtrirje të gjerë nëpër bashki ka qenë dezinfektimi i rrugëve dhe i ambienteve të përbashkëta të banimit. Po ashtu, grupet e vullnetarëve janë krijuar dhe kanë funksionuar në

shumicën e bashkive. Është ofruar transport për fermerët e vegjël që të tregtojnë prodhimet në tregjet e qytetit, për furnizimin me ushqime për dyqane në fshatra, mbulim i shpenzimeve funerale për qytetarë pa të afërm dhe mundësi financiare, transport falas për të sëmurët kronikë në spitalet rajonale, ndihmë për gjenerimin e autorizimeve të qarkullimit rrugor nga punonjësit e bashkisë për fermerët/blegtorët që nuk zotërojnë njohuri të teknologjisë së informacionit, asistencë nga për fermerët për garantimin e transportin e inputeve.

Gjetje:

13. Gjatë vitit 2020 kryesisht në periudhën Mars-Qershor 2020 vendimet e marra nga bashkitë objekt auditimi lidhur me aktivitetet e nevojshme në terren kanë konsistuar në: urdhra për ngritjen e shtabeve të emergjencave, urdhra për ngritjen e grupeve të punës apo shtabeve koordinuese të punës për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë për shtresat në nevojë, urdhra për organizimin e punës në bashki, vendime për miratimin e listave të përfituesve të paketave ushqimore, etj. Bashkitë nën auditim nuk kanë nxjerrë urdhra apo vendime të veçanta për territorin e tyre që të ishin në koherencë edhe me nivelin e pandemisë në territorin e tyre por kanë respektuar urdhrat dhe vendimet e qeverisë, për shembull oraret e lëvizjes, pezullimi i aktiviteteve të ndryshme etj. Shërbimet më të prekura nga pandemia në nivel vendor si dhe nga vendosja e masave mbrojtëse nga qeveria kanë qenë, shërbimi i gjendjes civile, marrëdhëniet me publikun, tarifat dhe taksat vendore, aktivitetet kulturore dhe sportive dhe transporti publik.

Konkluzion:

8. Aktivitet e ndërmarra në terren nga pushteti vendor kanë qenë të kufizuara dhe kryesisht kanë konsistuar në shpërndarjen e pakove ushqimore për shtresat në nevojë, dërgimi i mjekimeve në banesë për kategoritë e caktuara, dezinfektimi higjieno-sanitar i hapësirave dhe institucioneve publike si dhe shënjimi i hapësirave pranë institucioneve si dhe hapësirave brenda tyre. Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore nuk kanë ushtruar të plota kompetencat e tyre referuar kuadrit ligjor pasi menaxhimi i situatës pandemike është bërë nga pushteti qendror. Sistemi komandues lidhur me menaxhimin dhe operimin e situatës ka funksionuar në nivel qendror, si rezultat në nivel vendor nuk janë marrë vendime specifike por thjesht vendime që kanë rrjedhur nga vendimmarrja qendrore dhe jo të lidhura drejtpërdrejtë me gjendjen në secilën bashki.

Rekomandim:

14. Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore të marrin masa për të krijuar mekanizmat për bashkëpunim dhe koordinim vertikal dhe horizontal, në rastin e ndodhjes së situatave komplekse dhe të panjohura, të vlerësojnë kapacitetet dhe fleksibilitetin në vendimmarrje duke iu përshtatur situatës në territorin e tyre. Gjithashtu, të marrin masa që stafi në përgjithësi dhe ai përgjegjës për emergjencat civile dhe shërbimet direkte me qytetarët të trajnohet për përballimin dhe menaxhimin e situatave në raste pandemish.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

4.4 A ndikojnë masat e marra nga NJQV-të për rimëkëmbjen pas pandemisë në përmirësimin e zhvillimit të tyre social-ekonomik?

Ndonëse kemi një përmirësim të financave vendore, për shkak të përfundimit të periudhës së karantinës, vlerësimi në këtë prizëm duhet bërë nëse kjo rritje ka ardhur realisht nga hapa

konkrete të ndërmarra nga bashkitë apo si rrjedhojë e një inercie të kohës. Natyrisht, rimëkëmbja nuk mund të konceptohet pa mbështetje buxhetore. Të gjitha proceset e rimëkëmbjes kanë nevojë për fonde, të cilat nga buxheti i bashkive dhe nga ato që u akordohen si fond nga buxheti shtetëror janë të pamjaftueshëm. Rimëkëmbja, si hallka më e rëndësishme e procesit të emergjencave civile, nuk identifikohet përmes një fondi të veçantë dedikuar këtij procesi, por vijon të mbetet një koncept abstrakt për emergjencat civile të bashkive.

4.4.1 A kanë hartuar NJQV një plan për rimëkëmbje pas pandemisë?

Sipas nenit 3 të ligjit 45/2019, “Rimëkëmbja” është rivendosja ose përmirësimi i mjeteve të jetesës dhe të shëndetit, aseteve ekonomike, fizike, shoqërore, kulturore dhe mjedisore, sistemeve dhe aktiviteteve të një komuniteti ose shoqërie të prekur nga fatkeqësitë, në përputhje me parimet e zhvillimit të qëndrueshëm dhe konceptit “rindërto më mirë”, për të shmangur ose zvogëluar riskun e fatkeqësive të ardhshme.

Rimëkëmbja është faza e menaxhimit të emergjencës në të cilën implementohen/ndërmerren hapat dhe proceset për:

- Riparimin e komuniteteve të prekura nga një fatkeqësi;
- Rikthimin e kushteve në një nivel të pranueshëm ose, kur është e mundur, përmirësimi i tyre;
- Rivendosja e vetë-mjaftueshmërisë dhe rritja e aftësisë ripërtëritëse tek individët, familjet, organizatat dhe komunitetet.

Në aspektin e buxhetit vendor, përgjatë 6 mujorit të parë vitit 2022, sipas raportit të financave vendore, të ardhurat nga burimet e veta vendore ndoqën një trajektore përmirësuese përgjatë gjysmës së parë të vitit 2022. Në terma nominalë, të ardhurat e mbledhura nga 61 bashkitë nga taksat, tarifat dhe të tjera shënuan një nivel prej rreth 18.6 miliardë lekë në fund të 6M2022, në rritje me rreth 21% krahasuar me të njëjtën periudhë të një viti më parë. Krahasuar me të dhënat për gjysmën e parë të vitit 2019, të adhurat nga burimet vendore vlerësohet të jenë rritur me rreth 28% në terma vjetorë. Ecuria pozitive në të ardhurat nga burimet e veta është një sinjal pozitiv në terma të shpejtësisë ripërtëritëse dhe reagimit të bashkive në vijim të goditjeve (të brendshme apo të jashtme). Rreth 60% e të ardhurave nga burimet e veta vendore përfaqësohet nga të ardhurat e mbledhura nga Bashkia Tiranë (në rritje me rreth 22% në terma vjetorë). Përfunduar të ardhurat e mbledhura nga Bashkia Tiranë, 60 bashkitë e tjera mbledhën rreth 7.4 miliardë lekë, në rritje me rreth 20% në terma vjetorë. Ndonëse kemi një përmirësim të financave vendore, për shkak të përfundimit të periudhës së karantinës, vlerësimi në këtë prizëm duhet bërë nëse kjo rritje ka ardhur realisht nga hapa konkrete të ndërmarra nga bashkitë apo si rrjedhojë e një inercie të kohës. Natyrisht, rimëkëmbja nuk mund të konceptohet pa mbështetje buxhetore. Të gjitha proceset e rimëkëmbjes kanë nevojë për fonde, të cilat nga buxheti i bashkive dhe nga ato që u akordohen si fond nga buxheti shtetëror janë të pamjaftueshëm. P.sh, nëse do të analizojmë rastin e përmytjeve, për bashkinë Shkodër në vitin 2021 është rreth 800 milionë lekë, shumë më e madhe se vlera prej 500 milionë lekë që i përket totalit të fondeve të akorduara nga buxheti vendor për të gjithë bashkitë e vendit për vitin 2021. Megjithatë duhet theksuar se nga ana e bashkive nuk është dalë me një plan të rimëkëmbjes sa i përket Covid-2019.

Fazat e rimëkëmbjes	Proceset
Afatshkurtër (p.sh., ditë deri në javë pas emergjencës/ fatkeqësisë)	Kjo fazë fillon njëkohësisht me fillimin e veprimtarisë së përgjigjes. Fokusi është në sigurimin e ofritit të vazhdueshëm të nevojave themelore të njeriut dhe shërbimeve kryesore mbështetëse. Ndërsa përparon emergjenca, ndërmerren hapa drejt rimëkëmbjes dhe

	vendosen objektivat e planifikimit. Rivendosja e funksioneve themelore të shoqërisë varet nga sa shpejt fillojnë aktivitetet dhe planet e rimëkëmbjes. Kalimi nga përgjigja në rimëkëmbje fillon para përfundimit të fazës së përgjigjes. Si rezultat, do të ketë një periudhë aktivitetesh të mbivendosura gjatë së cilës njerëzit dhe grupet më të prekura nga emergjenca përqendrohen në veprimtaritë e përgjigjes ndërsa ata më pak të prekur mund të kalojnë në aktivitete restauruese dhe aktivitete të tjera të rimëkëmbjes. (Kohëzgjatja dhe koha e mbivendosjes varet nga lloji dhe ashpërsia e dëmit të shkaktuar.
Afatmesme (p.sh., javë deri në muaj)	Në këtë fazë, veprimtaritë e përgjigjes ndaj emergjencave kanë përfunduar ose do të përfundojnë së shpejti, dhe ka lëvizje drejt aktiviteteve të drejtuara posaçërisht për rimëkëmbje. Ka një përfshirje më të madhe të organizatave jofitimprurëse, siguruesve, institucioneve financiare dhe grupeve vullnetare. Fokusi është në rivendosjen e lëvizjes së mallrave dhe shërbimeve, rifillimin e funksioneve ekonomike dhe të biznesit, dhe ndërmarrjen e rehabilitimit mjedisor.
Afatgjatë (p.sh. muaj deri në vite)	Adresohen çështjet financiare, politike dhe mjedisore dhe përpjekjet drejtohen drejt rehabilitimit ose përmirësimit të jetesës së komuniteteve të prekura nga fatkeqësia. Fokusi është në zvogëlimin e riskut përmes ndryshimeve në kodet e ndërtimit dhe përcaktimet e përdorimit të tokës (kalimi në zbutje/lehtësim), ndërtimi i banesave dhe objekteve të përhershme, rifillimi i biznesit dhe shëndetit mendor afatgjatë dhe shërbimeve mbështetëse sociale për individët. Objektivi është “të ndërtojmë më mirë” dhe të krijojmë komunitete të qëndrueshme.

Gjetje:

14. Për shkak të pamundësive financiare dhe nivelit të pamjaftueshëm të fondit për mbrojtjen civile, bashkitë nuk kanë hartuar një plan për rimëkëmbjen nga Covid-2019, duke qenë se vlera e masave rehabilituese apo kompensuese është disa herë më e lartë sesa fondi për mbrojtjen civile.

15. Rimëkëmbja, si hallka më e rëndësishme e procesit të emergjencave civile, nuk identifikohet përmes një fondi të veçantë dedikuar këtij procesi, por vijon të mbetet një koncept abstrakt për emergjencat civile të bashkive.

Konkluzion:

9. Planet e rimëkëmbjes nga ana e bashkive nuk duhet të jenë dokumente thjesht formale të natyrës skolasike, por duhet të garantojnë së pari ngritjen e strukturave përgjegjëse brenda bashkive, me detyra të përcaktuara qarta dhe mbi të gjitha, ushtrimi i funksioneve në kuadër të rimëkëmbjes duhet të jetë i shoqëruar me disbursime buxhetore.

Rekomandime:

15. Bashkitë në bashkëpunim me Agjencinë Kombëtare të Mbrojtjes Civile dhe Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, të marrin masa për hartimin e një plani për rimëkëmbjen, duke hartuar politika nxitëse për bizneset e vogla, turizmin apo dhe individë që preken më shumë në rastet e krizave sikurse janë pandemitë.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

16. Bashkitë të marrin masa për krijimin e një fondi të posaçëm për rimëkëmbjen në rastet e situatave të emergjencave apo krizave të ndryshme, duke e parashikuar në buxhetet e tyre përkatëse si zë të veçantë brenda programit të mbrojtjes civile.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

4.4.2 A ka koordinim të aktiviteteve me organet e qeverisjes qendrore?

Organet e qeverisjes vendore kanë patur rolin kryesor në menaxhimin e krizës së Covid-2019. Konkretisht, qeveria ka miratuar dy paketa mbështetëse për individët dhe bizneset e prekura nga pandemia e Covid-2019, në vlerën prej 45 mld lekë ose 2.8% të PBB-së.

Sipas udhëzuesit plotësues për zbatimin e buxhetit të shtetit nr. 300/1 datë 10.01.2022, fondi i parashikuar për emergjencat civile në vlerën 1 mld lekë, akordohet në programin “Emergjencat Civile” të Ministrisë së Mbrojtjes dhe shpërndahet në formën e një transferte të kushtëzuar për njësitë e qeverisjes vendore përmes një formule e cila bazohet në peshën specifike që zë buxheti përkatës i çdo bashkie në totalin e buxhetit vendor. Ndër të tjera, për vitin 2022 është parashikuar një fond për menaxhimin e fatkeqësive natyrore si një mekanizëm financiar që mbështet politikën kombëtare të parandalimit dhe menaxhimit rajonal dhe vendor të fatkeqësive natyrore. Për vitin 2022, Fondi për Menaxhimin e Fatkeqësive Natyrore përbëhet nga fondi i akorduar në buxhetin e vitit 2022 në programin “Emergjenca Civile”, Agjencia Kombëtare e Mbrojtjes Civile.

Shpërndarja e Fondit për Menaxhimin e Fatkeqësive Natyrore sipas projekteve kryhet nga Komiteti për Menaxhimin e Fatkeqësive Natyrore, i cili kryesohet nga Zëvendëskryeministri dhe ka këtë përbërje:

1.	Zëvendëskryeministri	Kryetar
2.	Ministri i Mbrojtjes	Zëvendëskryetar
3.	Ministri i Financave dhe Ekonomisë	Anëtar
4.	Ministri i Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural	Anëtar
5.	Ministri i Brendshëm	Anëtar
6.	Zëvendës Ministri i Mbrojtjes	Anëtar
7.	Ministri i Turizmit dhe Mjedisit	Anëtar
8.	Ministria e Infrastrukturë dhe Energjisë	Anëtar
9.	Drejtori i AKMC	Anëtar
10.	Kryetari i Shoqatës së Bashkive të Shqipërisë	Anëtar
11.	Kryetari i Shoqatës për Autonomi Vendore	Anëtar
12.	Kryetari i Shoqatës së Qarqeve të Shqipërisë	Anëtar

Subjektet aplikuese dhe zbatuese janë njësitë e vetëqeverisjes vendore. Komiteti miraton me vendim autoritetin kontraktor për zbatimin e projektit. Rregulla të hollësishme lidhur me raportimin e autoriteteve kontraktuese miratohen me vendim të Komitetit për Menaxhimin e Fatkeqësive Natyrore. Rregulla të hollësishme lidhur me funksionimin e të gjithë procesit të programimit, monitorimit dhe raportimit të ecursisë së zbatimit miratohen me vendim të Komitetit të Menaxhimit të Fatkeqësive Natyrore.

Po ashtu, nga fondi rezervë janë parashikuar fonde mbështetëse për bashkitë, në lidhje edhe për shpenzimet e shërbimeve të shkaktuara nga Covid-20.

Nivelet e Pushtetit Vendor	Kriteret
A. Për bashkitë	- Kompensim për ndonjë gabim në përllogaritjen e kriterëve të formulës së shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar për vitin 2022. - Për funksionet e reja të transferuara në bashkitë që nga viti 2016. Për shpenzime të shërbimeve të shkaktuara nga Covid-19. - Për nevoja të ndryshme financiare të bashkive.

Shuma që akordohet nga fondi rezervë për njësitë e vetëqeverisjes vendore nuk duhet të kalojë 50 për qind të nivelit të transfertës së pakushtëzuar të akorduar me ligjin e buxhetit të vitit 2022. Pjesa e papërdorur e fondit rezervë në vitin buxhetor 2022, kalon në transfertën e pakushtëzuar të vitit 2023. Procedurat për alokimin e këtij fondi përcaktohen në udhëzimin plotësues të zbatimit të buxhetit të vitit 2022.

Përpos saj, sipas nenit 67 të ligjit për mbrojtjen civile, Agjencia Kombëtare e Mbrojtjes Civile duhet të realizojë inspektime për zbatimin e masave për parandalimin, gatishmërinë, përgjigjen ndaj fatkeqësive dhe rimëkëmbjen. Po ashtu, sipas kuadrit rregullator, AKMC-ja, nëpërmjet një llogarie në një bankë të nivelit të dytë, krijon një fond solidariteti, për mbrojtjen civile, sipas parashikimeve të këtij ligji. Ky fond përdoret për përballimin e situatave emergjente, në përputhje me parashikimet e legjislacionit të prokurimit publik. Fondi i krijuar sipas pikës 1, të këtij neni, mund t'ua transferohet njësitë e vetëqeverisjes vendore, me kërkesën e tyre, sipas legjislacionit.

Me shkresën nr. 16748/3, datë 26.01.2023 protokolluar në KLSH ne nr. 1029/27 datë 03.02.2023 nga MFE janë paraqitur observacione si vijon:

Pretendimi i subjektit: Në lidhje me rekomandimin nr. 5, sugjerojmë që ky rekomandim të riformulohet në mënyrë që bashkitë të marrin masa që gjatë planifikimit buxhetor të parashikojnë fond sipas pikës 2 të nenit 65 të ligjit nr.45/2019.

Qëndrimi i grupit të auditimit: Rekomandim i atribuohet parashikimit të fondit minimalisht prej 4%, që duhet të sigurohet nga buxheti i shtetit si fond i kushtëzuar, financim ky që nuk ka ndodhur. Ndryshe nga ky parashikim ligjor, me shkresën nr. 23198 Prot., datë 24.12.2019, bashkitë janë udhëzuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë se duhet të parashikojnë nga burimet e veta të financimit për emergjencat civile jo më pak se 1.7% të totalit të buxhetit për të plotësuar 4%, ndërkohë që pika 1 e nenit 65 e përcakton qartë se 4% duhet të sigurohet si fond i kushtëzuar. Ndërsa, pika 2 e nenit 65 u lejon fleksibilitet bashkive që të sigurojnë me fonde të veta apo donator vetëm në rastet kur kërkojnë të parashikojnë një fond mbi fashën minimale prej 4%. Si përfundim, pika 2 e nenit 65 nuk ka si objekt plotësimin e fondit prej 4%.

Pretendimi i subjektit: Në lidhje me rekomandimin nr. 15, për hartimin e një plani për rimëkëmbjen nuk është përgjegjësi e drejtpërdrejtë e MFE, por përfshin aktorë të tjerë.

Qëndrimi i grupit të auditimit: Marrë parasysh fakti se një plan rimëkëmbje ka natyrë financiare, duke qenë se përfshin një gamë gjerë masash financiare apo krijimin e kushteve më lehtësuese për bizneset apo sektorët ekonomikë që u prekën më së shumti nga pandemia, MFE si institucioni më i lartë për menaxhimin financiar dhe rregullimit tatimor në vend ka një rol kryesor për këtë çështje. Megjithatë, në zbatimin e këtij rekomandimi, MFE ka fleksibilitetin që të përfshijë aktorë të tjerë sipas ekspertizave të ndryshme, për të vlerësuar zbatimin e këtij rekomandimi.

Pretendimi i subjektit: Në lidhje me rekomandimin nr. 17 sqarojmë se vlerësimi i nivelit të riskut nuk është përgjegjësi i drejtpërdrejtë e MFE, por jemi të hapur për bashkëpunim nëse do të ketë propozime konkrete nga AKMC.

Qëndrimi i grupit të auditimit: Sugjerimi juaj do të merret në konsideratë, duke shtuar bashkëpunimin me AKMC në rekomandimin përkatës.

Pretendimi i subjektit: Në lidhje me rekomandimin nr. 18, në këndvështrimin tonë fondi i solidaritetit duhet të kanalizohet përmes thesarit dhe jo bankave të nivelit të dytë, si të ardhura jashtë limit që u transferohet bashkive në llogarinë e të ardhurave jo tatimore. Në këtë kontekst vlerësojmë se rekomandimi është ezauruar dhe se ka një bazë ligjore si Udhëzimi nr.9/2018 i Ministrisë dhe VKM nr.414/2021 “Për miratimin procedurave dhe kriterëve të ndarjes dhe të përdorimit të fondit të kushtëzuar të bushtit të shtetit për mbrojtjen civile”.

Qëndrimi i grupit të auditimit: Sugjerimet tuaja do të merren në konsideratë sa i përket formës së kanalizimit përmes thesarit. Marrë parasysh faktin se fondi i solidaritetit është një fond që e krijon AKMC dhe nuk është objekt i fondit të kushtëzuar për emergjencat civile, gjerësisht se nga MFE dhe AKMC mund të nxirret një udhëzim i përbashkët për mënyrën e përdorimit të këtij fondi.

Gjetje:

16. Ndonëse janë parashikuar mekanizma financiare për të mbështetur bashkitë për shpenzimet e Covid-2019, për vitin 2022 bashkitë nuk kanë përfituar fonde shtesë për sa i përket shpenzimeve të kryera për Covid-2019 dhe procesin e rimëkëmbjes në veçanti.

17. Nga ana e Agjencisë Kombëtare të Emergjencave Civile nuk është krijuar fondi i solidaritetit, për të ndihmuar bashkitë në rast fatkeqësie natyrore, përfshirë krizën e Covid-2019.

Konkluzione:

10. Shpërndarja e fondit të emergjencave në bazë të peshës së buxhetit që zë çdo bashki në buxhetin total nuk përbën masë efektive për menaxhimin e krizave, pasi korrelacioni mes buxhetit dhe fondit të akorduar duhet të bazohet në kriterin e analizës së riskut, pra bashki me risk të lartë për fatkeqësi duhet t’u akordohet buxhet më i madh për emergjencat civile.

Rekomandime:

17. Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim me AKMC të marrë masa që të rivlerësojë formulën e alokimit të fondit të emergjencave, duke përcaktuar si kriter bazë nivelin e riskut të fatkeqësive natyrore në nivel bashkie.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

18. Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim me AKMC të marrë masa për të hartuar një udhëzim mbi procedurat e zbatimit të fondit të solidaritetit nga ana e bashkive.

Dhjetor 2023 dhe në vijimësi

5. PËRMBLEDHJA

Auditimi i Performancës me temë “Të ardhurat nga taksat dhe tarifat e bashkive për të siguruar shërbime cilësore për qytetarët gjatë pandemisë” kishte si objekt kryesor të vlerësojë nivelin e të ardhurave të NJQV nga taksat dhe tarifat vendore dhe nëse ato janë të mjaftueshme për t’u mundësuar bashkive që të mbulojnë shërbimet ndaj qytetarëve gjatë periudhës së pandemisë Covid-19. Për të vlerësuar efektivitetin e menaxhimit të pandemisë Covid-19 në nivel vendor grupi i auditimit vlerësojë:

- funksionimin, rolin, detyrat dhe përgjegjësitë e strukturave të menaxhimit të emergjencave civile në nivel vendor;

- aktivitetet që kanë ndërmarrë NJQV lidhur me menaxhimin financiar gjatë pandemisë për të përmbushur detyrat dhe përgjegjësitë e tyre;
- masat që kanë marrë strukturat e NJQV lidhur me ofrimin e shërbimeve specifike në përputhje me nevojat dhe kërkesat e qytetarëve;
- hartimin e planeve për rimëkëmbjen nga pasojat që janë shkaktuar nga pandemia Covid-19.

Auditimi u zhvillua në 10 bashki të vendit (bashkitë Tiranë, Durrës, Lezhë, Shkodër, Elbasan, Berat, Gjirokastrë, Sarandë, Korçë dhe Dibër) si dhe në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë-Drejtoria e Financave Vendore. Periudha nën auditim ishte 2018-2020, ku vitet 2018 dhe 2019 u përdorën si periudhë krahasimore.

Nga auditimi rezultoi se rreziku nga pandemitë, mbetet i kufizuar në konturet e një përkufizimi ligjor, i pa detajuar më tej në akte nënligjore, udhëzime dhe në dokumente teknike me qëllim përcaktimin real të kapaciteteve vendore. Bashkitë nuk janë pjesë domethënëse e hallkave të emergjencave civile në menaxhimin e pandemisë si fatkeqësi natyrore. Kuadri ligjor për menaxhimin e emergjencave civile/krizave, sëmundjet infektive i përfshin në bashkësinë e fatkeqësive natyrore por që nuk janë të zërthyera më tej në kapitull të veçantë në Planin Kombëtar të Emergjencave Civile apo në planet vendore. Kuadri rregullator në fuqi, ndonëse e përfshin konceptin e rrezikut nga pandemitë, ka mungesë të akteve nënligjore, manualeve apo udhëzimeve mbi masat që duhen marrë për zvogëlimin e riskut, parandalimin, përgjigjen dhe rimëkëmbjen në rast fatkeqësie nga pandemitë në nivel vendor. Organika e bashkive, me përjashtim të Bashkisë Tiranë dhe Shkodër, nuk përmban një strukturë të plotë lidhur me emergjencat civile në nivel drejtorie, ku të përfshihen sektorë të ndryshëm për analizimin e riskut, vlerësimin e dëmeve, drejtuesit e operacioneve në bashki, madje në disa bashki si Berat, Gjirokastrë, Sarandë dhe Dibër emergjencat civile janë nivel sektori.

Në tërësinë e investimeve të kryera nga bashkitë në lidhje me pandeminë Covid-2019, bashkitë kanë kryer shpenzime konsumi për dezinfektim dhe pako ushqimore, por jo investime kapitale që sjellin një vlerë të shtuar për rritjen e kapaciteteve të qendrave shëndetësore, në funksion të parandalimit dhe zvogëlimit të riskut nga pandemitë. Në fazën e zbatimit të buxheteve vjetore të Njësive Vendore në auditim për vitin 2020 rezultoi se kemi një mos realizim të buxhetit në masën 25%, fakt që tregon se një pjesë e programeve dhe politikave të planifikuara në fillim të vitit nuk janë vënë në zbatim. Gjithashtu, kemi një realizim të të ardhurave për vitin 2020 që ka ardhur në ulje krahasuar me vitin paraardhës 2019 duke ndikuar në likuiditetin e buxhetit të njësive vendore. Mekanizmat kryesorë të financimit dhe burimet financiare në dispozicion në bashkive janë të pa mjaftueshme, si dhe nuk janë në përpjesëtim të drejtë me detyrat që ato kryejnë. Bashkitë kanë një autonomi financiare jo të mirë për shkak se pjesa më e madhe e fondeve ju vijnë nga transfertat e pa kushtëzuara dhe të kushtëzuara, ndërkohë që fondet nga të ardhurat e veta janë të pa mjaftueshme për të përmbushur detyrat dhe përgjegjësitë e tyre. Shpenzimet e kryera gjatë vitit 2020 për menaxhimin e pandemisë krahasuar me totalin e shpenzimeve janë në masën 2%.

Pandemia është menaxhuar nga qeveria dhe bashkitë thjesht janë përshtatur me rregullat e miratuara nga pushteti qendror, si rezultat nuk kanë miratuar rregulla të tjera për ofrimin e shërbimeve operacionale që të jenë specifike për karakteristikat e secilës bashki. Bashkitë nën auditim nuk kanë nxjerrë urdhra apo vendime të veçanta për territorin e tyre që të ishin në koherencë edhe me nivelin e pandemisë në territorin e tyre por kanë respektuar urdhrat dhe vendimet e qeverisë. Përmbushja e detyrave funksionale nga punonjësit apo zhvillimi i takimeve online gjithashtu ka patur vështirësitë e veta, pasi ishte një risi që nuk ishte aplikuar më herët si dhe infrastruktura logjistike nuk ishte në nivelet e duhura. Nga auditimi rezultoi se

në bashkitë objekt auditimi mbi 50% e stafit ka qenë prezent në zyra gjatë muajve të parë të pandemisë. Situata pandemike ka ndikuar drejtpërsëdrejti në kapacitetet administrative të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore duke sjellë një sforcim të strukturave në përmbushjen e detyrave dhe në ofrimin e shërbimeve në kohë dhe me cilësi ndaj qytetarëve.

Gjatë vitit 2020 kryesisht në periudhën Mars-Qershor 2020 vendimet e marra nga bashkitë objekt auditimi lidhur me aktivitetet e nevojshme në terren kanë konsistuar në: urdhra për ngritjen e shtabeve të emergjencave, urdhra për ngritjen e grupeve të punës apo shtabeve koordinuese të punës për marrjen e masave për ofrimin e asistencës në banesë për shtresat në nevojë, urdhra për organizimin e punës në bashki, vendime për miratimin e listave të përfituesve të paketave ushqimore, etj. Bashkitë nën auditim nuk kanë nxjerrë urdhra apo vendime të veçanta që të ishin në koherencë edhe me nivelin e pandemisë në territorin e tyre por kanë respektuar urdhrat dhe vendimet e qeverisë, për shembull oraret e lëvizjes, pezullimi i aktiviteteve të ndryshme etj. Shërbimet më të prekura nga pandemia në nivel vendor si dhe nga vendosja e masave mbrojtëse nga qeveria kanë qenë, shërbimi i gjendjes civile, marrëdhëniet me publikun, tarifat dhe taksat vendore, aktivitetet kulturore dhe sportive dhe transporti publik.

Bashkitë nuk kanë hartuar një plan të rimëkëmbjes sa i përket pasojave të pandemisë Covid-2019. Procesi i rimëkëmbjes nuk identifikohet përmes një fondi të veçantë por vijon të mbetet një koncept abstrakt për emergjencat civile të bashkive.

Ndonëse janë parashikuar mekanizma financiare për të mbështetur bashkitë për shpenzimet e Covid-2019, për vitin 2022 bashkitë nuk kanë përfituar fonde shtesë për sa i përket shpenzimeve të kryera për Covid-2019 dhe procesin e rimëkëmbjes në veçanti.

6. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE

E. V. – Përgjegjëse e Grupit të Auditimit

A. H. – Anëtar

R. A. – Anëtar

KONTROLI I LARTË I SHTETIT