



RAPORT ANALITIK

FINANCIMI I ARSIMIT PUBLIK PARA-UNIVERSITAR NË SHQIPËRI 2008-2018

PËRGATITUR NGA:

ALTIN HAZIJAJ

Tiranë, Dhjetor 2017

© Ky dokument i Koalicionit të Arsimit në Shqipëri (ACE) mund të citohet, fotokopjohet apo printohet, por gjithnjë duke dhënë referencën përkatëse për autorët dhe organizatën. Asnjë pjesë e tij nuk mund të shitet apo botohet pa lejen me shkrim të ACE Shqipëri. Opinionet, mendimet, pikëpamjet dhe informacioni i dhënë në këtë botim jo detyrimisht shprehin opinionet, pikëpamjet apo qëndrimet e ACE Shqipëri, apo ato të mbështetësve dhe donatorëve tanë.



Ky raport u realizua falë mbështetjes së:



Referenca e botimit: HAZIZAJ A., Raport Analitik i Financimit të Arsimit Publik Parauniversitar në Shqipëri: 2008-2018, ACE 2018, Tiranë.

PËRMBAJTJA

FALENDERIME

PËRMBLEDHJA E PËRGJITHSHME

HYRJE

LEGJISLACIONI DHE POLITIKA KOMBETARE PER FINANCIMIN E
ARSIMIT PARAUNIVERSITAR

ANALIZA E TË DHËNAVE BUXHETORE PËR ARSIMIN PUBLIK
PARAUNIVERSITAR NË SHQIPËRI

INVESTIMET E BUXHETIT TË SHTETIT PËR NXËNËS NË ARSIMIN
PARAUNIVERSITAR NË SHQIPËRI

GJETJE DHE REKOMANDIME

BIBLIOGRAFIA

FJALORTH

FAQE

Q

Q

Q

Q

Q

Q

Q

FALENDERIME

Qëllimi i këtij raporti është të shikojë nga njëra anë sesa përputhen premtimet politike të Qeverisë për rritjen e investimeve në arsim dhe automatikisht të buxhetit të shtetit, nga njëra anë, duke e krahasuar atë me buxhetin faktik dhe ndikimin që ka ai tek realizimi i të drejtës për arsim për fëmijë, nga ana tjetër.

Për shumë OSHC dhe sidomos për qytetarët, Buxheti i Shtetit është jo vetëm një dokument, por edhe një proces shpesh i vështirë për t'u ndjekur dhe kuptuar. Kjo nuk është ndihmuar as nga "monopoli" që Ministria e Financave ka në përgatitjen e Buxhetit të shtetit dhe mënyrën sesi Qeveria shqiptare e ndërton procesin e planifikimit buxhetor, të konsultimit të tij me qytetarët, ekspertët, shoqërinë civile etj. Në këtë kuadër kjo analizë kërkon t'a thjeshtëzojë këtë proces dhe njëkohësisht të paraqesë një panoramë të përgjithshme mbi atë sesi buxheti i shtetit, i parë si investim në arsim, ka ndikuar në garantimin e aksesit dhe arritjeve në arsim për fëmijët në Shqipëri.

Në këtë kuadër, Koalicioni për Arsimin në Shqipëri (ACE) kërkon të falenderojë z. Altin Hazizaj për përgatitjen e këtij Raporti Analitik në lidhje me buxhetin e shtetit dhe si ndikon ai në realizimin e të drejtës për arsim tek fëmijët dhe adoleshentët në Shqipëri.

Së fundmi, ky raport analitik përbën një dokument politik të vetë Koalicionit për të avokuar për rritjen e buxhetit për arsimin parauniversitar në Shqipëri. Në fillim të vitit 2017 ne shpallëm publikisht fushatën tonë kombëtare "6% për Arsimin" ndaj në këtë kuadër, ky dokument i vjen në ndihmë përpjekjeve të politikë-bërësve, OSHC-ve dhe të gjithë qytetarëve për të avokuar për arsim cilësor dhe të hapur për të gjithë fëmijët në Shqipëri.

TERMAT E SHKURTUAR

ACE	Koalicioni për Arsimin në Shqipëri
APU	Arsimi parauniversitar
BE	Bashkimi European
GDP	Prodhimi i Përgjithshëm Bruto
MA	Ministria e Arsimit
MF	Ministria e Financave
MASR	Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë
ODA	Ndihma e Huaj
OSHC	Organizatë e shoqërisë civile
OJF	Organizatë jofitimprurëse
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave

TABELAT DHE GRAFIKËT

Tabela

Tabela 1: Rrjedha kohore e diskutimit dhe miratimit të Buxhetit të Shtetit në Shqipëri

Tabela 2: Zërat e programit buxhetor për Ministrinë e Arsimit

Tabela 3: Shpenzimet vjetore dhe mujore për nxënës në arsimin bazë në Shqipëri

Grafikë

Grafik 1: Numri i nxenesve në arsimin parauniversitar në Shqipëri (2004-2014)

Grafik 2: Numri i femijeve në arsimin parashkollor në Shqipëri (2004-2017)

Grafik 3: Numri i nxenesve në arsimin bazë në Shqipëri (2004-2017)

Grafik 4: Raporti djem-vajza të regjistruar në Arsimin Publik Bazë në % (2004-2017)

Grafik 5: Nxenes të regjistruar në arsimin bazë sipas vendodhjes së shkollës në vite (Urbane / Rurale)

Grafik 6: Numri mesatar i nxënësve për mësues në arsimin bazë në Shqipëri (2004-2017)

Grafik 7: Numri mesatar i nxënësve në arsimin bazë për mësues sipas vendodhjes (2004-2017)

Grafik 8: Shpërndarja e mësuesve të arsimit bazë sipas vendodhjes (2004-2017)

Grafik 9: Numri i Shkollave në Arsimin Parauniversitar sipas klasave (2004-2014)

Grafik 10: Numri i nxenesve në arsimin e mesëm të përgjithshëm (2004-2017)

Grafik 11: Numri i nxenesve në arsimin e mesëm profesional (2004-2017)

Grafik 12: Nxenes të regjistruar sipas vendodhjes së shkollës në Arsimin e Mesëm Publik në vite (urbane / rurale)

Grafik 13: Totali i Shpenzimeve Buxhetore për Arsimin, Shkencën, Sportin dhe Rininë në Shqipëri (2008-2018)

Grafik 14: Shpenzimet buxhetore përkundërt shpenzimeve për arsimin parauniversitar në Shqipëri (2008-2018)

Grafik 15: % që ze arsimit parauniversitar në buxhetin e shtetit

Grafik 16: Shpenzimet Buxhetore per Arsimin Parauniversitar ne Shqiperi sipas programeve buxhetore (2008-2018)

Grafik 17: Shpenzimet buxhetore per arsimin parauniversitar ne Shqiperi sipas kategorive te shpenzimeve (2008-2018)

Grafik 18: Shpenzimet kapitale ne vite ne arsim ne Shqiperi (2008-2018)

Grafik 19: Shpenzimet buxhetore per arsimin baze ne Shqiperi perfshi parashkollorin (2008-2018)

Grafik 20: Buxheti i Arsimit Baze ne vite sipas llojit te shpenzimit (2008-2018)

Grafik 21: Shpenzimet Kapitale sipas burimit te financimit per Arsimin baze (2008-2018)

Grafik 22: Shpenzimet e buxhetit te shtetit per arsimin e mesem te pergjithshem ne Shqiperi (2008-2018)

Grafik 23: Buxheti i Arsimit te Mesem te Pergjithshem sipas llojit te shpenzimit (2008 - 2018)

Grafik 24: Arsimi i mesem i pergjithshem - Shpenzimet Kapitale sipas burimit te financimit (2008-2018)

Grafik 25: Shpenzimet e buxhetit te shtetit per arsimin e mesem profesional ne Shqiperi (2008-2014)

Grafik 26: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit per Nxenes ne arsimin baze ne Shqiperi (2008-2017)

Grafik 27: Shpenzimet buxhetore për arsimin parauniversitar perkundrejt GDP-së (% / year 2014)

Grafik 28: Shpenzimet per arsimin ne vendet e BE-se (pa perfshire shpenzimet e parashkollorit) per nxenes, sipas sektorit, 2014

Grafik 29: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit per Nxenes ne arsimin e mesem te pergjithshem ne Shqiperi (2008-2014)

Grafik 30: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit per Nxenes ne arsimin e mesem profesional ne Shqiperi (2008-2014)

1. PËRMBLEDHJA E PËRGGJITHSHME

Shqipëria vijon ende të mbetet një ndër vendet më të varfëra në Europë. Thuajse 14 përqind e popullsisë vijon të jetojë në varfëri absolute, ndërsa thuajse 47 përqind e popullsisë jeton në varfëri relative, krahasuar me 22 përqind që është në vendet e rajonit. Pavarësisht se vendi ka pasur një zhvillim dhe rritje ekonomike të qëndrueshme, kjo rritje nuk ka prekur buxhetin për arsimin parauniversitar. Shqipëria renditet ndër vendet e fundit në Europë për investimet e saj për arsimimin e fëmijëve.

Ligji për arsimin parauniversitar në Shqipëri cakton ndër të tjera edhe detyrat dhe përgjegjësitë për financimin e arsimit parauniversitar, burimet e financimit dhe rolet specifike që luan qeveria qendrore dhe ajo vendore në financimin e arsimit. Buxheti për arsimin parauniversitar vjen nga dy burime: qendror dhe vendor. Buxheti i shtetit është një kontribut direkt që Qeveria planifikon dhe shpenzon për arsimin në tërësi, përfshirë edhe arsimin parauniversitar. Ai mbulon shpenzimet korrente dhe shpenzimet kapitale. Të dyja këto shpenzime së bashku formojnë shpenzimet buxhetore.

Studimet tregojnë lidhjen e drejtpërdrejtë që ekziston ndërmjet rritjes së investimeve në arsim, uljes së vdekshmërisë foshnjore dhe rritjes së GDP-së së një shteti. Investimi me një (1) dollar të shpenzuar për të rritur me një vit arsimimin gjeneron rreth 10 USD rritje në të ardhurat e një vend me të ardhura të ulta dhe rreth 5 USD për vendet me të ardhura të mesme, si Shqipëria.

Sipas Bankës Botërore mbeten një sërë pabarazish në aksesin në arsim dhe të varfërit tregojnë një normë më të ultë të regjistrimit në arsim dhe në arritjet arsimore, duke kufizuar mundësitë e tyre ekonomike dhe bazën e zhvillimit të vendit si një i tërë. Në arsimin parashkollor, për shembull, regjistrimi neto është dy herë më i lartë në mesin e atyre që janë më të pasur se ata që janë më të varfër. Në vitin 2011, vetëm një e treta e fëmijëve romë u regjistruan në sistemin arsimor parashkollor.

Që prej vitit 2008, procesi i buxhetimit të shtetit dhe shpenzimeve të lidhura me të rregullohen me ligj të posaçëm, ndërkohë që një sërë ligjesh të tjera bëjnë të mundur rregullimin e sistemit të taksatimeve dhe të mbledhjes të të ardhurave në Shqipëri, si në nivel lokal ashtu edhe në nivel vendor.

Kjo analizë, është një përpjekje serioze e Koalicionit për Arsimin në Shqipëri për të analizuar faktorët që ndikojnë pozitivisht ose negativisht në financimin e arsimit, për të avokuar për rritjen e buxhetit për arsimin parauniversitar, si dhe për të ndërtuar një model të studimit të procesit të buxhetimit për arsimin, shpenzimeve buxhetore dhe ndikimit që ato kanë në arsimimin e fëmijëve në Shqipëri.

Investimet në arsim, kanë ndikim jo vetëm në arsimimin e fëmijëve, por edhe në mbrojtjen dhe respektin e të drejtave të fëmijës në Shqipëri. Fakti që pjesa më e madhe e fëmijëve me aftësi të kufizuar ose atyre të minoritetit Rom nuk ndjekin arsimin rregullisht, tregon se Qeveria shqiptare ka në mënyrë të hapur dhe të vazhdueshme të drejtët e fëmijës.

Gjetjet e kësaj analize janë një kambane alarmi për të gjithë politikanët, në nivel qendror dhe vendor, politikë-bërësit, qytetarët dhe prindërit. Shqipëria nuk mund të zhvillohet, pa financuar zhvillimin e arsimit parauniversitar.

Gjetjet kryesore

1. Shqipëria renditet ndër vendet e fundit në Europë, ku vetëm rreth 2.2 e GDP-së investohet për arsimin. Mesatarja e shpenzimeve për arsimin në vendet e BE-së është 5.1 përqind.
2. Shpenzimet buxhetore përgjatë periudhës 2008-2018 për arsimin publik parauniversitar kanë pësuar rënie që prej vitit 2015 e në vijim. Të dhënat tregojnë se buxheti i vitit 2018 ende nuk e ka tejkaluar nivelin e buxhetit të dhënë për arsimin në vitin 2013, gjë që përbën një tregues se financimi i arsimit publik parauniversitar në Shqipëri nuk është një prioritet për Qeverinë.
3. Shpenzimet kryesore të buxhetit për arsimin në Shqipëri e zënë rrogat e mësuesve, psikologëve dhe arsimtarëve ndihmës, ndërkohë që niveli i investimeve në arsim mbetet tepër i ultë. Investimet për shkolla dhe klasa të reja, mjedise më miqësore dhe më të përshtatshme për fëmijët dhe mësuesit, kanë ardhur gjithnjë duke u ulur, me ndonjë rritje të vogël në vitet 2014 dhe 2018.
4. Financimi i huaj për arsimin parauniversitar në Shqipëri është në ulje të ndjeshme që prej vitit 2012 duke vajtur thuajse drejt zeros në vitin 2014 e në vijim. Një ulje kaq e ndjeshme e financimit të huaj për arsimin parauniversitar tregon mungesën e aftësisë për të thithur financim të huaj nëpërmjet projekteve dhe investimeve madhore për arsimin parauniversitar në Shqipëri.
5. Shqipëria shpenzon në një masë tepër të vogël për arsimimin e fëmijëve që ndjekin arsimin e detyrueshëm. Pavarësisht se shpenzimi “për nxënës” ka ardhur duke u rritur, duke arritur kulmin e tij në vitin 2015, përsëri në vitin 2016 ai u ul në nivelin e vitit 2013, për shkaqe të pashpjegueshme. Shpenzimi vjetor për nxënës ka qenë në nivelin më të lartë në vitin 2015, ku Qeveria shpenzoi rreth 62 mijë lek në vit (rreth 470 Euro), ndërkohë që vitet 2017 dhe 2018 shënojnë rënie.
6. Mungesa e rritjes së buxhetit për arsimin parauniversitar ndikon në mos-realizimin e të drejtës së arsimit për mijëra fëmijë në Shqipëri. Kjo mungesë investimi tek fëmijët sjell edhe mos realizimin e një prej objektivave strategjike të shtetit shqiptar, atë të mbrojtjes së fëmijëve dhe të të drejtave të tyre.
7. Nga të dhënat publike të mbledhura, si nga Ministria e Arsimit, Ministria e Financave ashtu edhe INSTAT, nuk rezulton që formula e llogaritjes “për fëmijë” të jetë zbatuar ndonjëherë, gjatë përgatitjes së buxhetit për arsimin në Shqipëri.
8. Me përjashtim të Ministrisë së Financave, asnjë ministri apo institucion publik në Shqipëri, nuk ka detyrim ligjor që të zhvillojë përgatitjen e buxhetimit me pjesëmarrjen e qytetarëve. Kjo

mangësi serioze në ligj ka krijuar një precedent të rrezikshëm për pjesëmarrjen demokratike të qytetarëve në vendosjen e prioriteteve të tyre në buxhetin e shtetit.

9. Për shkak të uljes së ndjeshme të numrit të lindjeve në vend, numri i nxënësve në arsimin parauniversitar në Shqipëri, ndërmjet viteve 2004-2017 ka ardhur në një trajektore gjithnjë e në ulje. Përgjatë kësaj periudhe, popullsia e fëmijëve, e regjistruar në shkollë, është ulur me thuajse 200 mijë fëmijë. Kjo ulje drastike dhe në kohë kaq të shkurtër paraqet rreziqe serioze për politikë-bërësit, pasi mund të shpjerë në mbyllje shkollash, shkurtim të personelit etj.
10. Ka një diferencë të theksuar ndërmjet numrit mesatar të nxënësve për mësues në zonat rurale dhe urbane, për shkak të ndarjes së pabarabartë në vendodhjen e mësuesve në Shqipëri. Mësuesit në zonat rurale kanë më pak nxënës për klasë sesa mësuesit në zonat urbane. Kjo pabarazi vjen për shkaqe që janë sa historike aq edhe të lidhura me lëvizjen e popullsisë dhe uljen e lindshmërisë në vend.

Rekomandimet kryesore

- Kuvendi i Shqipërisë nëpërmjet Komisionit Parlamentar për Arsimin dhe atë të Ekonomisë, duhet të bëjnë shtesa dhe ndryshime në Ligjin ‘Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë’ për të garantuar që organizatat e qytetarëve, publiku i gjerë dhe ekspertët, konsultohen me buxhetin e arsimit që në fillim të procesit dhe jo në fund të tij.
- Kuvendi duhet të vendos një përqindje minimum të detyrueshme për Qeverinë për financimin e arsimit parauniversitar në Shqipëri. Koalicioni i Arsimit ka vite që avokon, bazuar tek rekomandimet e institucioneve ndërkombëtare, për vendosjen e detyrimit që 6% e GDP-së të shpenzohen për financimin e arsimit të fëmijëve dhe shërbimeve mbështetëse arsimore.
- Këshilli i Ministrave duhet të miratojë, me vendim të tij, metodologjinë e përlogaritjes së buxhetit për arsimin parauniversitar bazuar tek formula “për nxënës”, ashtu siç e kërkon edhe ligji për arsimin parauniversitar në Shqipëri. Metodologjia do ta bënte të detyrueshme për Ministrinë e Financave arritjen e të paktën minimumit të rekomanduar për financim për nxënës në Shqipëri, dhe me kohë duke iu përafuar mesatares së vendeve të BE-së.
- Ministria e Arsimit duhet të shoh me prioritet ngritjen e Grupit Lokal të Financimit (LEG), një model ky që ka dhënë rezultate pozitive në të gjitha ato vende ku financimet në arsim janë tepër të ulta dhe ku financimi i huaj mund të kontribuojë në plotësimin e boshllëqeve në buxhet, për shkak të paaftësisë së Qeverisë për të financuar më tepër për arsimin.

- Ministria e Financimit duhet të përgatisë dhe të paraqesë për miratim në Këshillin e Ministrave të metodologjisë së financimit të arsimit parauniversitar në nivelin vendor. Qeverisja vendore, që prej riorganizimit të saj në 61 bashki, mban një përgjegjësi tepër të madhe për të financuar shpenzimet kapitale në shkollat e arsimit parauniversitar që janë pjesë e territorit të tyre.
- Ministria e Arsimit duhet të studiojë mundësinë e kombinimit të forcave dhe buxheteve me Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Bashkitë, për t'a kthyer programin "Shkolla me Bazë Komunitare" në një program kombëtar të kthimit të shkollave në qendra komunitare të shërbimeve dhe arsimimit të vazhdueshëm. Kjo do të eliminonte rrezikun e mbylljes së shkollave në zonat rurale apo edhe urbane, për shkak të uljes së numrit të lindjeve në Shqipëri.

2. HYRJE: Arsimi është jo vetëm një e drejtë. Ai është edhe një detyrim!

Arsimi nuk është vetëm një e drejtë. Ai është edhe një detyrim! Kushtetuta e Shqipërisë, konventat ndërkombëtare të nënshkruara nga shteti, si dhe ligji për arsimin parauniversitar, e detyrojnë Qeverinë dhe prindërit e fëmijës që të marrin të gjitha masat e mundshme për t'i ofruar fëmijës një arsimim sa më cilësor dhe që i përshtatet nevojave, mundësisë dhe dëshirës së fëmijës. Në këtë aspekt, fëmija nuk është një përfitues pasiv në pritje të plotësimit të të drejtave të tij, por përkundrazi, ai si mbajtës i kësaj të drejte bazë, por edhe të pazëvendësueshme, luan një rol të jashtëzakonshëm në detyrimin e atyre që janë “mbajtës të detyrave”, për ta plotësuar këtë të drejtë.

Shtetet Palë njohin të drejtën e fëmijës për arsimim dhe, me qëllim që të arrihet kjo e drejtë, hap pas hapi dhe mbi bazën e mundësive të barabarta....

Neni 28 i Konventës për të Dretat e Fëmijës të OKB-së

Shqipëria vijon ende të mbetet një ndër vendet më të varfëra në Europë. Thuhet 14 përqind e popullsisë vijon të jetojë në varfëri absolute¹ ndërsa thuhet 47 përqind e popullsisë jeton në varfëri relative² (mesatare) krahasuar me 22 përqind që është në vendet e rajonit. Varfëria në Shqipëri, pas krizës ekonomike të vitit 2008 në Bashkimin Europian, goditi sidomos fëmijët, të rinjtë dhe pensionistët³. Pabarazia ndërmjet atyre që kanë dhe atyre që nuk kanë sa vjen e thellohet.

Nivelet e ndryshme të arsimit janë të lidhura ngushtësisht me nivelin e varfërisë dhe të pabarazisë në shoqëri⁴. Studimet tregojnë lidhjen e drejtpërdrejtë që ekziston ndërmjet rritjes së investimeve në arsim, uljes së vdekshmërisë foshnjore dhe rritjes së GDP-së së një shteti⁵. Investimi me një (1) dollar të shpenzuar për të rritur me një vit arsimimin gjeneron rreth 10 USD rritje në të ardhurat e një vend me të ardhura të ulta.

Rreziku i varfërisë është më i lartë në familjet në të cilat kryefamiljari nuk ka arsim fillor ose nuk e ka përfunduar atë (në 18 përqind të rasteve) ndërsa ai është më i ultë për individët që kanë mbaruar arsimin e lartë (në 2%)⁶. Nivelet e ndryshme të arsimit krijojnë ndër të tjera diferenca në të ardhurat që krijon individi, e cila krijon ndër të tjera, edhe një nivel pabarazie në të ardhura, midis atyre që kanë dhe atyre që nuk kanë.

¹ SABER country report: Early childhood development, World Bank Group 2015.

² An Update on Poverty and Inequality in Albania: 9 Stylized Facts, Poverty Global Practice, World Bank 2015.

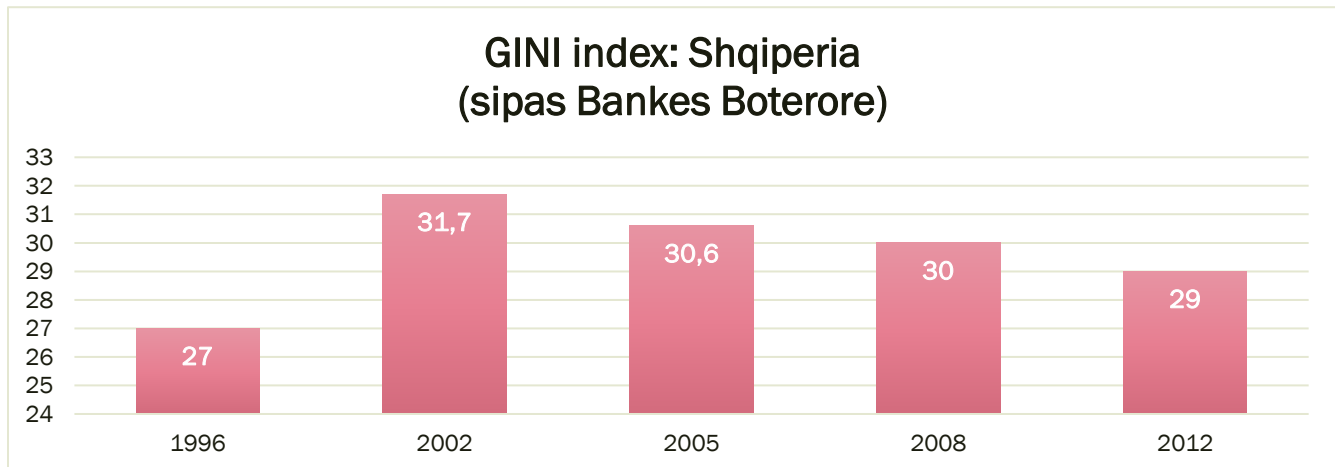
³ idem

⁴ The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World, The International Commission on Financing Global Education Opportunity. 2016.

⁵ Schäferhoff M., Evans D., et al, Estimating the costs and benefits of education from a health perspective, 2015.

⁶ The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World, The International Commission on Financing Global Education Opportunity. 2016.

Banka Botërore në raportet e saj për Shqipërinë⁷, mat edhe Indeksine e GINI që është një ndër metodologjitë që përdoret për të matur nivelin e të ardhurave dhe të pabarazisë ndërmjet individëve. Llogaritja e indeksit bëhet duke matur nivelin në tërësi të të ardhurave të krijuara nga individit me të ardhurat më të ulta dhe atij me më të larta, duke e pjesëtuar këtë me totalin e individëve në shtet. Gini 0 tregon një barazi absolute në të ardhura, ndërsa Gini 100 tregon një pabarazi absolute.



Ashtu siç mund të shohim edhe nga grafiku, Shqipëria ka patur një luhajtje të pabarazisë ndërmjet atyre që kanë dhe atyre që nuk kanë. Nëse në vitin 1996 kjo pabarazi ishte në nivelin e 27 pikëve, sot ajo është në nivelin e 29 pikëve, ndërkohë që viti 2002 mban edhe rekordit të rritjes së pabarazisë ndërmjet individëve në Shqipëri. Në rritjen dhe uljen e indeksit të Gini luan një rol të madh politika fiskale dhe shërbimet apo mundësitë që qytetarët kanë për të marrë një marrë shërbime publike pa pagesë përfshi edhe ato arsimore.

Sipas Bankës Botërore⁸ “... qasja në të gjitha nivelet e arsimit [në Shqipëri] është rritur, duke forcuar bazën e kapitalit njerëzor të gjeneratës së re. Megjithatë mbeten një sërë pabarazish në aksesin në arsim dhe të varfërit tregojnë një normë më të ultë të regjistrimit në arsim dhe në arritjet arsimore, duke kufizuar mundësitë e tyre ekonomike dhe bazën e zhvillimit të vendit si një i tërë. Në arsimin parashkollor, për shembull, regjistrimi neto është dy herë më i lartë në mesin e atyre që janë më të pasur se nga ata që janë më të varfër. Në vitin 2011, vetëm një e treta e fëmijëve romë u regjistruan në sistemin arsimor parashkollor.

Megjithëse nxënësit shqiptarë kanë përmirësuar vazhdimisht rezultatet e tyre në vlerësimet ndërkombëtare, rezultatet e të nxënësve mbeten të ulëta, me një boshllëk të të mësuarit të barasvlershme me 2.5 vjet shkollim në mesin e 15-vjeçarëve në krahasim me mesataren e vendeve të Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD)⁹.

Megjithatë, pavarësisht se ka një sërë mjetesh në dispozicion të mbrojtjes të të drejtave të fëmijëve dhe rikthimit të tyre në gjendjen që kanë qenë, kur një apo disa të drejta janë shkelur, përsëri shohim se e drejta për arsim shkelet apo tjetërsohet çdo ditë.

⁷ GINI index, Banka Botërore, te dhenat u aksesuan në lidhjen online: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

⁸ Next generation Albania: A systematic country diagnostic, World Bank Group 2015.

⁹ ALBANIA: Pisa 2015, World Bank Group.

Fëmijët që i përkasin minoriteteve, sidomos atij Rom^{10,11}, fëmijët që jetojnë në situatë rruge^{12,13}, fëmijët me aftësi të kufizuar¹⁴, fëmijët vajza etj., duket se janë ata të cilëve e drejta për arsim ju shkellet në një shkallë më të shpeshtë dhe më të lartë. Varfëria, pabarazia, përjashtimi social, dhuna, bulizmi dhe diskriminimi ndaj fëmijëve dhe adoleshentëve që ndjekin arsimin parauniversitar publik, duket se janë ndër faktorët kryesorë që ndikojnë më së shumti në mos-respektimin e të drejtës së fëmijës në arsim.

Por këta faktorë të nivelit makro shoqëror, ndonëse kërkojnë kohë të zgjidhen dhe të japin ndikimin e tyre në nivel global, përsëri mund të adresohen nëpërmjet përpjekjeve institucionale, si: ligje të reja, politika dhe investimeve shtetërore, për të zbutur pasojat shpesh të padukshme afat-shkurtra, por të rënda në nivelin afatgjatë.

Në këtë aspekt, kjo analizë modeste e buxhetit, kërkon ta vendosë shënjestrën e saj aty ku ne mendojmë se qëndron një ndër problemet më serioze dhe shqetësuese, që është buxheti i shtetit dhe bashkive tepër i ultë për të fuqizuar arsimin publik parauniversitar në Shqipëri.

Me të drejtë mund të pyetet, po pse buxheti dhe ajo aspekte të tjera të lidhura me arsimimin, si një shërbim publik në të mirë të njeriut.

Në fakt, Shqipëria ndër vite, ka treguar se nuk vuan në drejtim të përpjekjeve sistematike për të përgatitur ligje dhe politika kombëtare, përgjithësisht të mira, për të rregulluar të drejtën e arsimit. Po ashtu, ndonëse ka shqetësime serioze, për funksionimin e sistemit të arsimit publik në Shqipëri, reformat në vite kanë pasur një ndikim rregullues për funksionimin e sistemit arsimor.

Nisur nga të gjitha këto aspekte që përmendëm më sipër, faktori vendimtar që ka ndikuar dhe ndikon në mos-realizimin e të drejtës së arsimit për mijëra fëmijë në Shqipëri, mbetet investimi në arsim, që vjen nëpërmjet planifikimit që Qeveria dhe Bashkitë bëjnë në buxhetin e tyre, i cili, siç do ta tregojë edhe ky raport apo edhe raporte të mëparshme, ka mbetur thuajse i pandryshuar në rritjen e tij, duke sjellë si pasojë jo vetëm mos respektimin e të drejtës për arsim të fëmijëve, por edhe mos realizimin e një prej objektivave strategjike të shtetit shqiptar.

Arsimi ka një ndikim të lartë në eliminimin e varfërisë^{15,16}, fuqizimin ekonomik të vendit dhe vetë individit. Ai i jep mundësi qytetarëve që të marrin në dorë jetën e tyre dhe të kontrollojnë rezultatet e punës dhe përpjekjes së tyre për fuqizim dhe krijimin e mirëqenies. Në këtë aspekt është detyrim i shtetit që të rrisë investimet në arsimin publik, pasi ato kthehen në investime në kapitalin human, të ardhura të rritura dhe mirëqenie për qytetarët e saj. A nuk është ky qëllimi i shtetit?

¹⁰ Hazizaj A., Elezi P., Ballo M., Access of Roma Children to Early Childhood Services in Albania, CRCA Albania, Tirana 2014.

¹¹ De Soto at al. Roma and Egyptians in Albania: From social exclusion to social inclusion. The World Bank, Washington DC., 2005.

¹² Hazizaj A., Haxhiymeri E., Legislation and public services for street children in Albania. Save the Children, Tirana 2011.

¹³ Study on Children in Street Situation in Albania, UNICEF, Save the Children and Arsis, Tirana 2014.

¹⁴ Ballo M, Policy Paper on the Inclusion of children with disability in the Albanian pre-university education in Albania, Albanian Coalition for Child Education, 2016-2017.

¹⁵ Hanushek, E. (2003). "The Failure of Input Based Schooling Policies." The Economic Journal 113.

¹⁶ Glewwe, Paul, and Michael Kremer, "Schools, teachers, and educational outcomes in developing countries.", 2006, Netherlands.

3. PROCESI I BUXHETIMIT TË ARSIMIT PARAUNIVERSITAR NË SHQIPËRI

Buxheti në pamje të parë është një proces kompleks dhe për një pjesë të madhe të njerëzve i pakuptueshëm. Ai përfshin organizimin e disa proceseve njëkohësisht, ku më i rëndësishmi është planifikimi buxhetor. Brenda një buxheti ka kode, shifra, terma dhe të dhëna, që për lexuesin e thjeshtë jo gjithmonë kanë kuptim. Në këtë drejtim, procesi ka tendencën të reduktohet vetëm në përfshirjen e ekspertëve të financave, duke lënë jashtë tij një pjesë të madhe të qytetarëve dhe organizatave të tyre.

Për qëllime të kësaj analize ne e kemi vendosur fokusin tonë vetëm në pjesën e buxhetit të shtetit për arsimin të tërësi dhe për arsimin publik parauniversitar në veçanti.

Ka një sërë përkufizimesh në lidhje me atë se çfarë konsiderohet buxheti i shtetit. Koalicioni për Arsimin në Shqipëri, përgjatë katër viteve të fundit është fokusuar gjerësisht tek avokatësia për rritjen e buxhetit të shtetit për arsimin publik si atë parauniversitar ashtu edhe atë të universiteteve publike. Në shumë diskutime dhe debate që zhvillohen kryesisht ndërmjet Kuvendit dhe shoqërisë civile është vërejtur se ka konfuzion, mungesë informacioni apo edhe mungesë transparence në lidhje me procesin e përgatitjes së Buxhetit të Shtetit dhe pjesëmarrjes së qytetarëve në të.

Nisur nga kjo, ne po paraqesim më poshtë shkurtimisht bazën ligjore që rregullon shpenzimet publike që bëhen për arsimin publik parauniversitar dhe institucionet përgjegjëse që kanë për detyrë të financojnë arsimin për fëmijët në Shqipëri.

3.1 Shqipëria dhe procesi i buxhetimit

Që prej vitit 2008, procesi i buxhetimit të shtetit dhe shpenzimeve të lidhura me të rregullohen me ligj të posaçëm¹⁷, ndërkohë që një sërë ligjesh të tjera bëjnë të mundur rregullimin e sistemit të taksa-tatimeve dhe të mbledhjes të të ardhurave në Shqipëri, si në nivel lokal ashtu edhe në nivel vendor.

Objekti i Ligjit është: “...rregullon sistemin buxhetor në Republikën e Shqipërisë, strukturën, parimet dhe bazat e procesit buxhetor, marrëdhëniet financiare ndërqeveritare dhe përgjegjësitë për zbatimin e legjislacionit buxhetor në tërësi.¹⁸”

Buxheti i Shtetit përfshin të gjitha të ardhurat, shpenzimet dhe financimet e qeverisjes qendrore¹⁹. Buxheti për arsimin parauniversitar në Shqipëri vjen nga dy burime: qendror dhe vendor. Buxheti qendror është një kontribut direkt i buxhetit që Qeveria shqiptare planifikon dhe shpenzon për arsimin në tërësi, përfshirë edhe arsimin parauniversitar. Ai mbulon shpenzimet korrente (rrogat e

¹⁷ Ligj Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar me ligj Nr. 57/2016 të datës 02.06.2016

¹⁸ Idem / Neni 1, ligji Nr. 9936

¹⁹ Idem / Neni 5, ligji Nr. 9936

mësuesve, sigurimet shoqërore etj.) dhe shpenzimet kapitale (shpenzime të lidhura me investimet më së tepërmi, p.sh. ndërtimi i shkollave të reja etj.). Të dyja këto shpenzime së bashku formojnë atë që konsiderohet shpenzime buxhetore.

Neni 16 i ligjit për Ligj Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i cakton si detyrë Këshillit të Ministrave për të propozuar buxhetin e shtetit në nivel qendror, ndërkohë që “Ministri i Financave është autoriteti përgjegjës për hartimin dhe miratimin e një sistemi rregullash, standardesh dhe procedurash, që sigurojnë administrimin ekonomik, eficient dhe efektiv të burimeve financiare publike.” Hapat që ndiqen përgjatë një viti, për të diskutuar dhe miratuar buxhetin e shtetit janë si më poshtë:

- Brenda muajit shkurt të çdo viti, Ministri i Financave ka për detyrë që, pasi të ketë marr miratimin e Këshillit të Ministrave, të dërgojë për zbatim Udhëzimin e Buxhetit të Shtetit për përgatitjen e buxhetit qendror të shtetit. Ky udhëzim ndër të tjera përmban: a) tavanet përgatitore të shpenzimeve të programit buxhetor afatmesëm; b) afatet e përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm dhe të projektbuxhetit. Në të njëjtën kohë, udhëzimi përmban edhe metodologjinë e përgatitjes së buxhetit vendor të të gjithë Bashkive në Shqipëri²⁰.
- Brenda muajit qershor të çdo viti, Ministri i Financave i paraqet për miratim Këshillit të Ministrave projektin e dokumentit të programit buxhetor afatmesëm, së bashku me propozimin e taveve të shpenzimeve të këtij programi, komentet për pranimin e kërkesave të shpenzimeve të programit buxhetor afatmesëm dhe të kërkesave shtesë. Këshilli i Ministrave miraton me vendim projektin e dokumentit të programit buxhetor afatmesëm dhe tavanet përfundimtare të shpenzimeve.
- Brenda muajit korrik të çdo viti, Ministri i Financave i dërgon për informacion Kuvendit një kopje të dokumentit të programit buxhetor afatmesëm, të miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe, me kërkesë të komisionit parlamentar përgjegjës për financat publike, jep shpjegime në komision për aktin e miratuar.
- Brenda muajit tetor, Këshilli i Ministrave miraton, me vendim, projektbuxhetin vjetor dhe programin buxhetor afatmesëm, të rishikuar.
- Brenda datës 15 Dhjetor, Projektligji i buxhetit vjetor miratohet nga Kuvendi, në nivel programi buxhetor për çdo njësi të qeverisjes së përgjithshme. Këshilli i Ministrave mund të propozojë miratimin e Buxhetit vjetor të Shtetit nga Kuvendi edhe në nivel më të detajuar se programi buxhetor, në përputhje me parimet e përcaktuara në ligj.

²⁰ Neni 24, ligji Nr. 9936

RRJEDHA KOHORE E DISKUTIMIT DHE MIRATIMIT TE BUXHETIT TE SHTETIT NE SHQIPËRI

Muaji	Lloji i dokumentit	Pergjegjes
Shkurt	Udhëzimi për përgatitjen e Buxhetit të vitit pasardhës	Ministri i Financave / Këshilli i Ministrave
Qershor	Përgatitja e Programit buxhetit afatmesëm (PBA) dhe rishikimeve në Buxhetin e Shtetit (shtesa etj)	Ministri i Financave / Këshilli i Ministrave
Korrik	Dokumenti i PBA dorëzohet në Kuvendin e Shqipërisë	Ministri i Financave
10 Korrik	Udhëzimin plotësues për përgatitjen e buxhetit qendror	Ministri i Financave
15 Tetor	Miratimi i vendimit për projektbuxhetin vjetor dhe programin buxhetor afatmesëm, të rishikuar.	Këshilli i Ministrave
20 Tetor	Projektbuxheti vjetor i paraqitet Kuvendit	Kryeministri
15 Dhjetor	Miratimi i Buxhetit të Shtetit	Kuvendi

3.2 Financimi i arsimit publik parauniversitar

Arsimi publik parauniversitar në Shqipëri të paktën përgjatë katër viteve të fundit financohet tërësisht nga burimet e brendshme.

Financimi bëhet nga dy burime kryesore: a) buxheti i shtetit (buxheti qendror); b) buxheti vendor (nga buxheti i Bashkive). Ky i fundit financohet pjesërisht nga fondi i pakushtëzuar që pushteti vendor merr nga Buxheti i Shtetit dhe nga vetë fondet e bashkive, nga të ardhurat që ato mbledhin nga zbatimi i taksave vendore, tarifave apo dhe dhënies së licencave. Është tepër e vështirë që të bëhet një analizë e buxheteve vendore për arsimin, pasi në një pjesë të madhe mungojnë të dhënat e detajuara dhe transparente që do të bënin të mundur këtë analizë.

Në nivelin qendror, thuajse të gjitha shpenzimet e parashikuara në Buxhetin e Shtetit, i përkasin Ministrisë së Arsimit dhe ato përfshihen në zërin buxhetor Nr. 11 të Buxhetin, i cili përmban ndër të tjera dy programe të mëdha buxhetore: programin buxhetor 09120, që i përket shpenzimeve buxhetore për arsimin bazë (së bashku me parashkollorin) dhe programin buxhetor 09230 që përmban shpenzimet për arsimin e mesëm të përgjithshëm.

Ashtu siç shihet edhe nga të dhënat që janë bërë pjesë e kësaj analize, pjesë e buxhetit për arsimin të Ministrisë së Arsimit, deri në vitin 2013, ka qenë edhe programi buxhetor 09240 që përmbledh shpenzimet për arsimin profesional, por përgjatë këtyre viteve, ky program i ka kaluar një herë ish-Ministrisë së Mirëqenies dhe më pas në vitin 2017 e në vijim Ministrisë së Financave. Për shkak se ky program buxhetor nuk kontrollohet më nga Ministria e Arsimit, pasi ajo është përfutuese në këtë rast, ne e kemi përfshirë këtë program buxhetor si pjesë të analizës sonë deri në kohën që ai ka qenë në menaxhim të drejtpërdrejtë të kësaj Ministrie.

Buxheti vendor për arsimin, që mbulohet nga buxheti vjetor i bashkive, mbulon investimet dhe mirëmbajtjen e shkollave, bazën materiale për mësimdhënien për nxënësit dhe mësuesit apo ndërtimin e shkollave të reja. Ndërtimi i shkollave të reja, shpesh shihet si një përgjegjësi e përbashkët ndërmjet Qeverisë qendrore dhe vendore, ndaj shpesh nën zërin “shpenzime kapitale” si në buxhetin e shtetit ashtu edhe në atë të bashkive parashikohen shpenzime për këto lloj investimesh.

Ligji për arsimin parauniversitar në Shqipëri²⁴ cakton ndër të tjera edhe detyrat dhe përgjegjësitë për financimin e arsimit parauniversitar, burimet e financimit dhe rolet specifike që luan qeveria qendrore dhe ajo vendore në financimin e arsimit.

Ashtu siç shihet edhe në Nenin 37 të Ligjit, planifikimi i financimit të arsimit publik duhet bërë duke përdorur formulën “për nxënës”. Sidoqoftë nga të dhënat publike të mbledhura si nga Ministria e Arsimit, Ministria e Financave apo edhe INSTAT, nuk rezulton që kjo formulë të jetë zbatuar ndonjëherë, që prej miratimit të ligjit në vitin 2012.

Njësitë e pushtetit vendor (Bashkitë) luajnë një rol jo të vogël në drejtim të financimit të Arsimit parauniversitar publik. Ligji në disa nene të tij përcakton detyrimet dhe përgjegjësitë që kanë njësitë

Neni 37

Planifikimi i financimit në arsimin parauniversitar publik

1. Burimet për financimin e arsimit parauniversitar janë:

- a) Buxheti i Shtetit;
- b) të ardhurat e njërive të qeverisjes vendore;
- c) dhurimet e sponsorizimet;
- ç) të ardhurat e përfutura nga institucionet arsimore;
- d) të ardhura të tjera të ligjshme.

2. Financimi nga Buxheti i Shtetit planifikohet me formulën “për nxënës”, sipas treguesve të veçantë të niveleve arsimore dhe kushteve të institucioneve arsimore publike.

3. Në Buxhetin e Shtetit, për njësitë bazë të qeverisjes vendore, caktohet një fond “për nxënës”, i cili përdoret për mirëmbajtjen e institucioneve arsimore publike, në përputhje me standardet e mirëmbajtjes për institucionet arsimore, të përcaktuara me vendim të Këshillit të Ministrave.

²⁴ Ligji Nr. 69/2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”

e qeverisjes vendore (Bashkitë dhe Këshillat Bashkiakë). Neni 25 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar i përcakton këto përgjegjësi, si më poshtë:

Neni 28: Njësia bazë e qeverisjes vendore

1. Njësia bazë e qeverisjes vendore ka për detyrë përmirësimin e vazhdueshëm të cilësisë së shërbimit arsimor për të gjithë nxënësit në institucionet arsimore parauniversitare publike, në përputhje me legjislacionin në fuqi.
2. Kompetencat kryesore të njësisë bazë të qeverisjes vendore janë:
 - a) ndërtimi dhe rikonstruksioni i godinave të institucioneve arsimore publike, sipas standardeve të miratuara nga Këshilli i Ministrave, me fonde të Buxhetit të Shtetit ose me fonde nga transfertat e pakushtëzuar ose të ardhurat e veta;
 - b) garantimi i paprekshmërisë së institucioneve arsimore në juridiksionin e saj, si dhe i mjediseve të tyre;
 - c) ruajtja dhe mirëmbajtja e institucionit arsimor publik;
 - ç) garantimi i kushteve higjieno-sanitare e atyre të ngrohjes në godinat e institucioneve arsimore publike.
3. Njësia bazë e qeverisjes vendore, në bashkëpunim me njësinë përkatëse arsimore vendore dhe institucionet arsimore publike, është përgjegjëse për regjistrimin e nxënësve në shkollat publike të arsimit të detyrueshëm me kohë të plotë.
4. Njësia bazë e qeverisjes vendore, mbështetur në propozimet e njësive arsimore vendore dhe këshillat e mësuesve të institucioneve, sipas kriterëve të miratuara në këshillat e njësive vendore, mbështet:
 - a) nxënësit e familjeve në nevojë;
 - b) nxënësit me arritje të shkëlqyera;
 - c) punonjësit e institucioneve arsimore për zhvillimin e tyre profesional dhe për zhvillimin e kurrikulës;
 - ç) pajisjen e institucioneve arsimore me mjete mësimore.

Përgjatë kohës së përgatitjes së kësaj dokumenti, ne u përpoqëm që të ndërtonim një model të shqyrtimit dhe të analizës të të dhënave për buxhetin vendor të Bashkisë Tiranë për dy vitet e fundit financiare (2015-2016). Por pavarësisht kërkesave të vazhdueshme të Koalicionit të Arsimin drejtuar Bashkisë, nuk u bë e mundur mbledhja e tyre bazuar në kërkesat e ligjit. Të dhënat që u dhanë nga Bashkia e Tiranës ishin tepër të përgjithshme, nuk ishin të llogaritura sipas formulës “për nxënës” dhe ishte e pamundur të mbështesin një analizë të plotë dhe transparente të tyre. Për këtë qëllim ne vendosëm që të dhënat e mbledhura nga kjo bashki të përfshihen në një studim të veçantë për buxhetin e pushtetit vendor për arsimin në Shqipëri.

Ndërkohë që Neni 38 i Ligjit për Arsimin përcakton përgjegjësi të mëtejshme për pushtetin vendor për financimin e institucioneve arsimore publike:

Neni 38: Financimi i institucioneve arsimore publike

1. Institucioni arsimor publik përfiton nga njësia bazë e qeverisjes vendore përkatëse një fond, sipas formulës “për nxënës”, që e përdor për shpenzime të vogla, për ndërhyrje emergjente, sipas kriterëve dhe procedurave të vendosura nga Këshilli i Ministrave.

3.3 Planifikimi dhe konsultimi i Buxhetit të Shtetit me qytetarët dhe publikun

Koalicioni për Arsimin në Shqipëri (ACE) që prej vitit 2004 e në vijim është fokusuar ndër të tjera në avokatësinë për rritjen e buxhetit të shtetit dhe atij vendor për arsimin. Ndër të tjera, veprimet avokuese janë përqendruar jo vetëm tek analiza e buxhetit të shtetit për arsimin, por edhe rritjes së pjesëmarrjes së qytetarëve dhe grupeve të interesit në procesin e planifikimit dhe konsultimit të tij.

Në vitin 2016, ACE organizoi udhëhoqi një përpjekje kombëtare për të organizuar një tryeze planifikuese dhe konsultuese, në bashkëpunim me Ministrinë e Arsimit, Ministrinë e Mirëqenies (në atë kohë) dhe shoqërinë civile në Shqipëri. Rekomandimet dhe shqetësimet që u çuan nga shoqëria civile gjatë diskutimeve iu kaluan të dyja Ministrive partnere, për të bërë të mundur që përgjatë vitit 2017 procesi i konsultimit të bëhej në kohë dhe kuptimplotë.

Po gjatë vitit 2017, ACE hapi fushatën kombëtare 6% për Arsimin në Shqipëri, një përpjekje të shoqërisë civile, prindërve, sindikatave, deputetëve dhe ekspertëve të arsimit, për të rritur buxhetin e shtetit për arsimin në tërësi dhe për arsimin publik parauniversitar në veçanti.

Paralelisht me këto nisma, ACE ka nxitur diskutimin e hershëm të buxhetit të shtetit për arsimin, si një mjet jo vetëm të angazhimit demokratik qytetar në vendim-marrje, por edhe për të legjitimuar shpenzimet që bëhen në arsim në emër të tyre. Procesi i përgatitjes së buxhetit të shtetit duhet të jetë i hapur për t'u konsultuar me të gjithë qytetarët (si taksapagues dhe përfitues), por edhe për të marr kontributin e tyre në atë se si dhe ku duhet të shpenzohen fondet e buxhetit të shtetit dhe të pushtetit vendor.

Megjithatë e gjithë kjo përpjekje nuk ka rezultuar tërësisht e suksesshme, pasi ka një hezitim të pashpjegueshëm, sidomos nga ana e Ministrisë së Financave, por edhe shumë ministrive të tjera, për ta konsultuar buxhetin sa më herët me qytetarët, OSHC-të etj. Në këtë drejtim ajo ç'ka gjetëm në nga vëzhgimi i legjislacionin është se me përjashtim të Ministrisë së Financave, asnjë ministri tjetër, as Këshilli i Ministrave dhe për më tepër as Kuvendi, nuk kanë detyrimin ligjor që në procesin e planifikimit të buxhetit të vitit pasardhës të përfshijnë qytetarët dhe organizatat e tyre.

Neni 25 i Ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” përcakton vetëm detyrimin e Drejtorisë së Buxhetit, në Ministrinë e Financave, për t'u konsultuar programin buxhetor. Megjithatë ligji nuk përcakton se në cilën fazë të procesit do të kryhen këto konsultime.

Neni 25: Projekti i programit buxhetor afatmesëm²²

.... Njësia përgjegjëse për buxhetin, në Ministrinë e Financave, zhvillon konsultime me shoqërinë civile në procesin e programimit buxhetor.

²² Ligj Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar me ligj Nr. 57/2016 të datës 02.06.2016

Ndërkohë që neni 29 i të njëjtit Ligj, përcakton detyrimin e dytë të Ministrisë së Financave, për ta bërë publik projekt-Buxhetin e vitit pasardhës, pasi ai është miratuar nga Këshilli i Ministrave.

Neni 29: Projekt-buxheti vjetor

Pas miratimit nga Këshilli i Ministrave, Ministria e Financave publikon informacionin e plotë të projektbuxhetit vjetor.

Ashtu siç shihet në të dyja nenet e Ligjit Nr. 9936, asnjë ministri apo institucion publik në Shqipëri, me përjashtim të Ministrisë së Financave, nuk ka detyrim ligjor që të zhvillojë një proces të përgatitjes së buxhetimit me pjesëmarrjen dhe kontributin e qytetarëve. Kjo mangësi serioze në ligj ka krijuar një precedent të rrezikshëm për pjesëmarrjen demokratike të qytetarëve në vendosjen e prioriteteve të tyre në buxhetin e shtetit.

Ky trajtim i qytetarëve dhe organizatat e tyre vetëm si përfitues të të mirave që mund të sjellin shpenzimet publike dhe jo si pjesëmarrës në qeverisje, jo vetëm nuk nxit transparencën dhe llogaridhënien për shpenzimet publike të zyrtarëve publikë, por përkundrazi krijon një hendek edhe më të madh të publikut ndaj Qeverisë së tyre dhe menaxhimit që l bëhet financave publike.

Kjo mund të sjellë rritjen e korrupsionit në financat publike, mos-pagimin e taksave nga qytetarët, fshehjen e detyrimeve fiskale apo me raste edhe revolta publike kundër qeverisë dhe zyrtarëve të saj.

Menaxhimi i financave publike kërkon zbatimin e një procesi sa më pjesëmarrës dhe transparent me qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile, ndaj edhe ky raport nxit zyrtarët përgjegjës, jo vetëm përmirësimin e ligjit që rregullon këtë marrëdhënie, porë dhe vendosjen e një marrëdhënie të re bashkëpunimi Qytetar-Qeveri në këtë drejtim.

4. ANALIZA E TË DHËNAVE BUXHETORE PËR ARSIMIN PUBLIK PARAUNIVERSITAR NË SHQIPËRI

4.1 Metodologjia

Për përgatitjen e kësaj analize u përdorën metoda mikse dhe ato krahasuese. Analiza u bazua në përdorimin e të dhënave sekondare publike nga dy burime kryesore të informacionit: Ministria e Financave për të dhënat që lidhen me buxhetin e shtetit dhe, të dhënave të Ministrisë së Arsimit, për të dhënat në vite që lidhen me ndjekjen e arsimit parauniversitar në Shqipëri. Në të njëjtën kohë të dhënat e mbledhura për Shqipërinë u krahasuan me ato të vendeve të Bashkimit Europian apo me ato në nivel Global, duke përdorur të dhëna publike të Eurostat dhe të Bankës Botërore.

Pjese e analizës u bënë të dhënat e buxheti i shtetit në vite, të gjitha publike në faqen e Ministrisë së Financave. Buxheti i shtetit i vitit pas-ardhës, që miratohet me ligj të posaçëm çdo fund-viti, me kodin “11” njeh shpenzimet e Ministrisë së Arsimit (në vite ky emër ka ndryshuar) dhe gjashtë (6) programe buxhetore me kode specifike të identifikueshme. Të dhënat e detajuara të këtyre programeve mund të gjenden në Aneksin 1 të kësaj analize. Në vitin 2015, Programi Buxhetor “Arsimi Profesional” i është hequr Ministrisë së Arsimit, për t’iu bashkuar Ministrisë së Mirëqenies. Në vitin 2017, ky program i kaloi Ministrisë së Financave nën administrim, ndonëse Ministria e Arsimit, vazhdon të mbledhë të dhëna administrative për numrin e nxënësve, mësuesve, klasave etj. edhe për këtë grup.

Në paraqitjen buxhetore për vitin 2018, që Ministria e Financave i bën buxhetit të shtetit për Ministrinë e Arsimit, të dhënat për programet buxhetore të Ministrisë së Arsimit, paraqiten sipas tabelës së mëposhtme:

Tabela 2: Zërat e programit buxhetor për Ministrinë e Arsimit

Viti	Kodi	Emertimi i Institucionit / Programit	Totali i Shp. Korrente	Shpenzimet Kapitale				Totali i Shp. Buxhetore
				Nga Buxheti	Nga te Ardhurat	Financimi i Huaj	Totali i Shp. Kapitale	
2018	11	Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinise						
	01110	Planifikimi, Menaxhimi dhe Administrimi						
	09120	Arsimi Baze (perfshire parashkollorin)						
	09230	Arsimi i Mesëm (i pergjithshem)						
	09450	Arsimi Universitar						
	09770	Fonde per Shkencen						
	08140	Zhvillimi i Sportit dhe Rinise						

Të dhënat që ne arritëm të mbledhim, në lidhje me buxhetin e shtetit për arsimin, përfaqësojnë një 10 vjeçar të plotë, dhe ato paraqiten në studim në formën e shifrave ekzakte sipas parashikimit që ka bërë Ministria e Financave dhe ligjit të buxhetit të kaluar nga Kuvendi i Shqipërisë.

Ndërkohë për këtë analizë janë përdorur të dhënat e përmirësuara të buxhetit të shtetit, për shkak sepse nga shfletimi i dokumenteve zyrtare, rezulton se Buxheti i Shtetit kalon një proces rishikimi të paktën një herë në vit nga ana e Qeverisë (me akt normativ), i cili miratohet përsëri nga Kuvendi. Në disa raste, sidomos gjatë viteve të fundit, vihet re rritja e përdorimit të kësaj praktike, në rishikimin e buxhetit të shtetit në dy apo tre herë, gjë që në parim mund të vështirësojë analizën e tij. Në parim mund të thuhet se dokumentacioni për buxhetin e shtetit dhe dokumentet shoqërues të tij janë transparent dhe të hapur për publikun.

Të dhënat e marra nga Ministria e Arsimit u analizuan dhe u përmbledhën në një regjistër të vetëm të dhënash për të përfshirë të njëjtat të dhëna me ato të mbledhura nga Ministria e Financave. Për shkak sepse të dhënat e Ministrisë së Arsimit ishin të disponueshme për një periudhë më të gjatë kohore (më shumë se 10 vjet) në vendosëm që t'i analizojmë edhe këto të dhëna për efekte studimore që paraqesin zhvillimin e arsimit parauniversitar në Shqipëri, por për disa seri kohore të këtyre të dhënave ishte e pamundur përballja dhe krahasimi i tyre me ato të Ministrisë së Financave. Kjo nuk krijoi asnjë vështirësi në analizë, pasi të dhënat e buxhetit për arsimin plotësonin një dekadë të plotë për të bërë të mundur këtë analizë.

Analiza e të dhënave të Ministrisë së Arsimit, ndonëse kishte një nivel të gjerë disponibiliteti, përsëri vihet re se në vite, një pjesë e të dhënave që mbledheshin p.sh. 3 vite më parë, nuk bëhen publike gjatë viteve të fundit dhe nuk është e qartë nëse ato mbledhen apo jo. Një e dhënë që ishte e vështirë për t'u analizuar dhe që kërkoi kohë për të arritur në përfundime, ishte ajo e lidhur me numrin djem vajza në shkollë, të ndarë në kategori si arsimit parashkollor, arsimit bazë klasa 1-5 dhe 6-9 etj. Për këtë qëllim një pjesë e të dhënave të mbledhura, nuk do të paraqiten në këtë studim, por regjistrat e ndërtuar për këtë qëllim sigurisht që mund të ndahet edhe me Ministrinë e Arsimit, në mënyrë që të mos "humbasin" të dhëna që në vite janë mbledhur në mënyrë të detajuar.

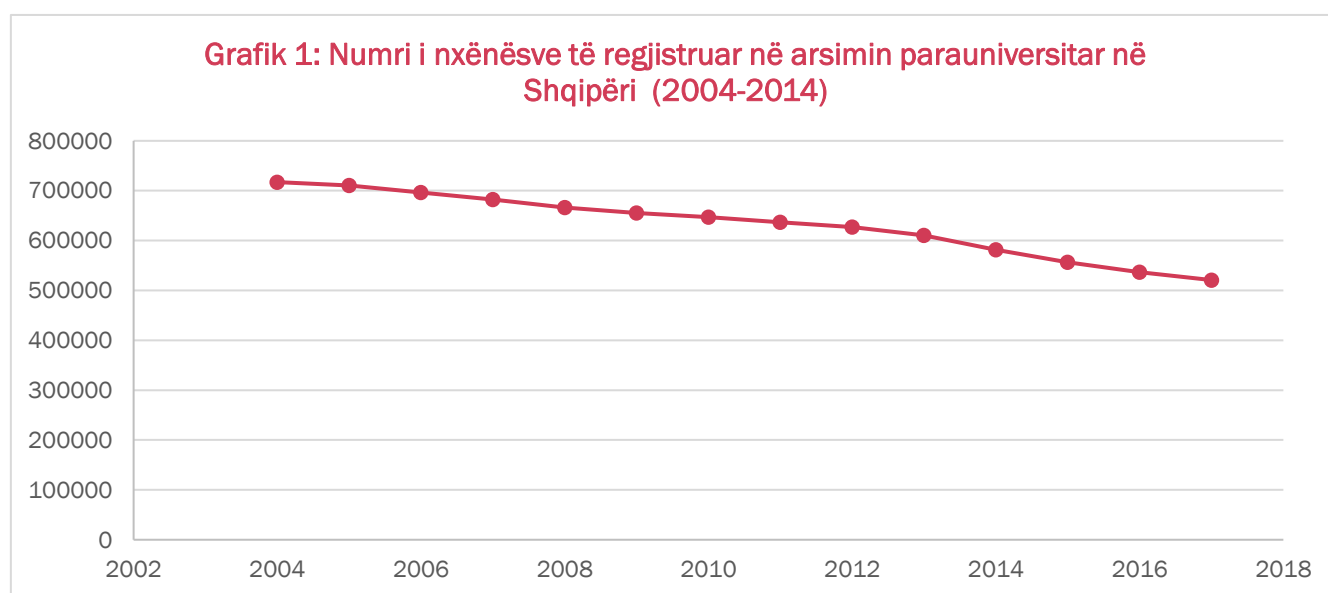
Një shqetësim i fundit që ka të bëjë me përllogaritjet e buxhetit të shtetit, është paraqitja e përbashkët e shpenzimeve buxhetore në Buxhetin e Shtetit për arsimin parashkollor me arsimin bazë. Kjo e dhënë buxhetore në vendet e BE-së paraqitet e ndarë, pasi investimi në parashkollor shihet si një investim në fëmijërinë e hershme e kombinuar edhe me buxhetin sociale, ndërkohë që Ministria e Financave në Shqipëri e paraqit atë në një program të vetëm buxhetor.

E fundit, duke qenë se kjo është analiza e parë krahasuese që sjell së bashku shpenzimet buxhetore për arsimin parauniversitar me të dhënat e nxënësve në arsimin publik, mund të ketë një sërë interpretimesh që mund të bëhet në lidhje me qasjen që ne kemi ndjekur. Për shkak të mungesës së një metodologjie kombëtare në këtë aspekt, ne po bëjmë përpjekjen e parë për këtë analizë krahasuese, duke mos e quajtur atë në asnjë moment përfundimtare, por përkundrazi, mendojmë se kjo qasje e jona duhet të nxisë analiza edhe më të detajuara dhe komplekse të buxhetit të shtetit dhe ndikimit që ai ka në arritjen e arsimit cilësor për të gjithë fëmijët që ndjekin arsimin publik parauniversitar.

4.2 Arsimi publik parauniversitar në Shqipëri

Arsimi parauniversitar në Shqipëri përbëhet nga tre nivele: arsimi parashkollor, arsimi bazë dhe arsimi i mesëm. Vetëm arsimi bazë është i detyrueshëm, ndërsa ai parashkollor dhe i mesëm nuk janë. Ministria e Arsimit po përpiqet që vitin e fundit të arsimit parashkollor ta bëjë të detyrueshëm, por të dhënat tregojnë se numri i nxënësve që e ndjekin atë është ende i ultë.

Në bazë të ligjit për arsimin parauniversitar, arsimi bazë ndahet në dy nivele: arsimi fillor (klasa 1-6) dhe arsimin e mesëm të ultë (klasa 7-9)²³. Arsimi i Mesëm (klasat 10-12) zhvillohet nëpërmjet tre formave të njohura nga ligji: gjimnazi (i njohur ndryshe i mesëm I përgjithshëm), arsimi i mesëm profesional dhe arsimi i mesëm i orientuar. Për shkak se arsimi i mesëm nuk është i detyrueshëm, vetëm një pjesë e nxënësve kalon nga arsimi bazë në arsimin e mesëm.



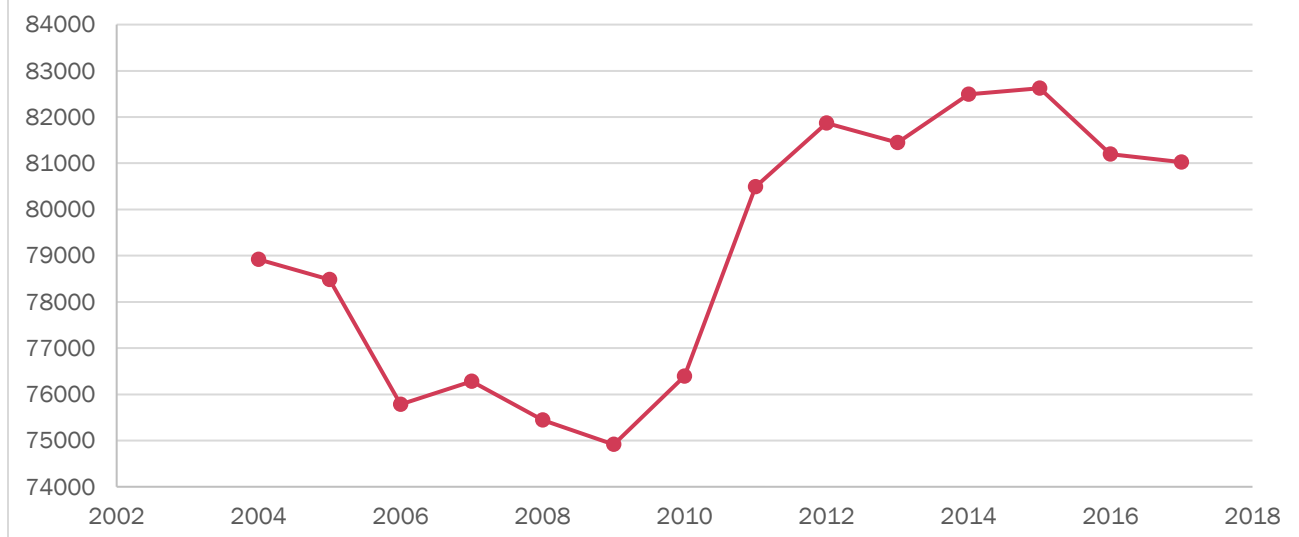
Ashtu siç shihet nga Grafiku 1, numri i nxënësve në arsimin parauniversitar në Shqipëri, ndërmjet viteve 2004-2017 ka ardhur në një trajektore në ulje, duke treguar edhe uljen e ndjeshme të numrit të lindjeve në vend.

Vlen të përmendet është fakti që përgjatë një periudhe 13 vjeçare, popullsia e fëmijëve në shkollë është ulur me mbi 196 mijë fëmijë, që në terma të zhvillimit demografik tregon një ulje të ndjeshme dhe shqetësuese të numrit të fëmijëve për familje.

Nga ana tjetër, kjo ulje drastike dhe në kohë kaq të shpejtë e numrit të fëmijëve dhe nxënësve në arsim, mund të paraqesë shqetësime serioze edhe për Ministrinë e Arsimit, pasi mund të shpjerë në mbyllje shkollash, shkurtim të personelit etj. Në drejtim të buxhetit për arsimin parauniversitar, kjo ulje mund të jetë një qasje pozitive, pasi nëse niveli i shpenzimeve qëndron i njëjtë apo vjen me rritje, kjo do të thotë se investimi “për nxënës” do të jetë parimisht më i lartë.

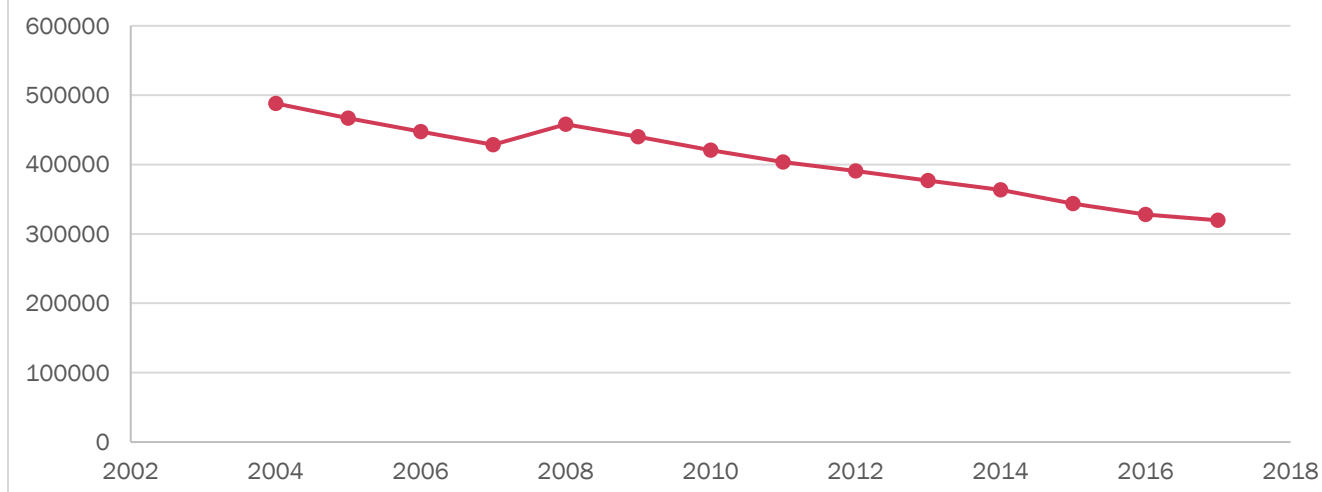
²³ Neni 23 i Ligjit për Arsimin Parauniversitar (2012).

Grafik 2: Numri i femijeve ne arsimin parashkollor ne Shqiperi (2004-2017)



Grafiku 2 na paraqet numrin e fëmijëve të regjistruar në arsimin parashkollor në Shqipëri gjatë viteve 2004-2017. Siç shihet nga të dhënat dhe grafiku, ndjekja e arsimit nga fëmijët e moshës 3-6 vjeç ka pësuar luhatje të ndjeshme, ku viti 2009 paraqet numrin më të ultë të fëmijëve që ndjekin arsimin parashkollor, ndërsa viti 2015 numrin më të lartë. Ndonëse nuk dihen shkaqet se pse numri i fëmijëve që ndjekin kopshtin është ka një rënie kaq të ndjeshme në vitin 2008, ajo që mund të thuhet është se kjo rënie nuk ka lidhje me uljen e numrit të popullsisë së fëmijëve për këtë moshë dhe vit në Shqipëri.

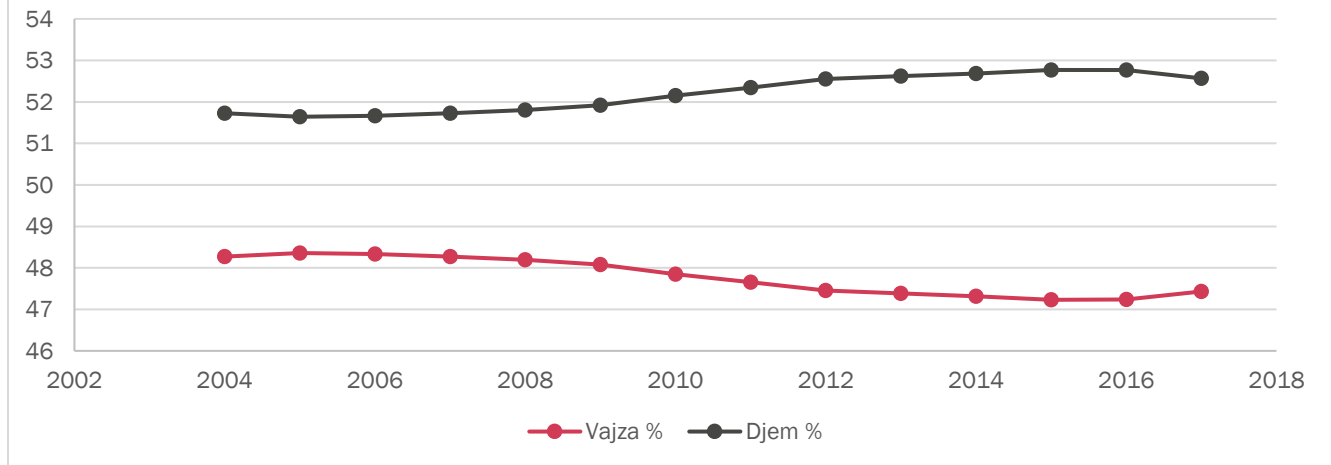
Grafik 3: Numri i nxënësve në arsimin bazë në Shqipëri (2004-2017)



Grafiku 3 tregon të dhënat mbi numrin e nxënësve të regjistruar në arsimin bazë në Shqipëri, ose ndryshe arsimin 9-vjeçar. Siç vërehet edhe nga grafiku, ka një ulje regresive të numrit të përgjithshëm të nxënësve që ndjekin arsimin e detyrueshëm. Të dhënat të krahasuara në vite na tregojnë se ka një ulje prej thuajse 200 mijë fëmijësh nga viti 2004 në vitin 2017, e lidhur kjo me numrin në ulje të lindjeve në vitet paraardhëse.

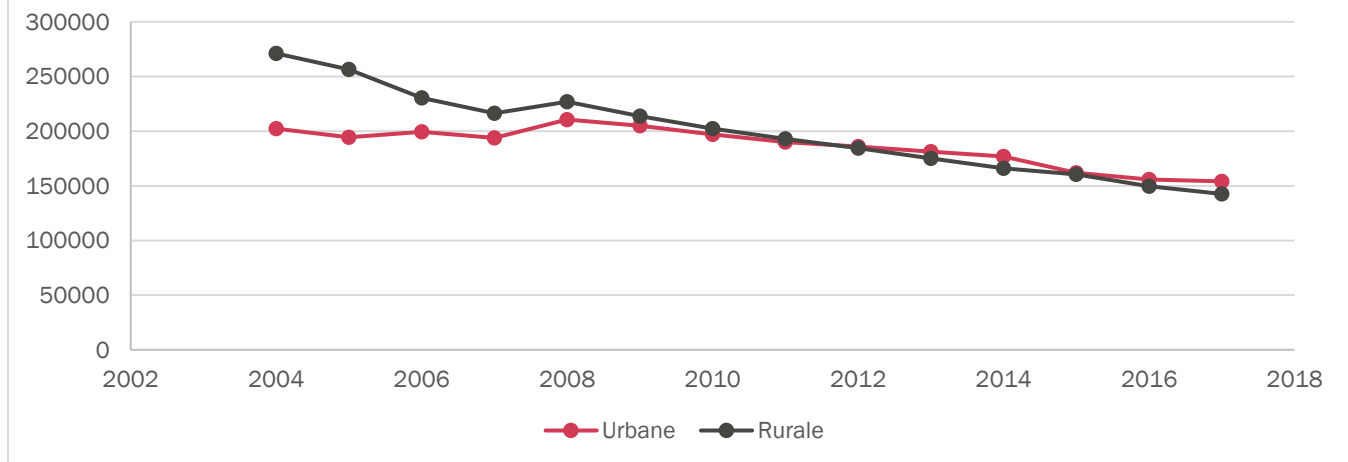
Kur të njëjtat të dhëna i krahasojmë në ndarjen gjinore shohim se numri dhe përqindja e vajzave në arsim është më e ultë ndër vite sesa ajo e djemve.

Grafik 4: Raporti djem-vajza të regjistruar në Arsimin Publik Baze në % (2004-2017)



Nuk ka ndonjë ndryshim të ndjeshëm ndërmjet të dyja gjinive në ndjekjen e arsimit bazë. Diferenca ndërmjet të dyja gjinive mund të shpjgohet me numrin më të lartë në lindje të djemve përkundrejt vajzave, që në disa raste është në mënyrë ndjeshme më e lartë dhe që është ngritur si shqetësim edhe në gjetjet e Census-it të përgjithshëm të Popullsisë të vitit 2011.

Grafik 5: Nxenes të regjistruar në arsimin bazë sipas vendodhjes së shkolles në vite (Urbane / Rurale)



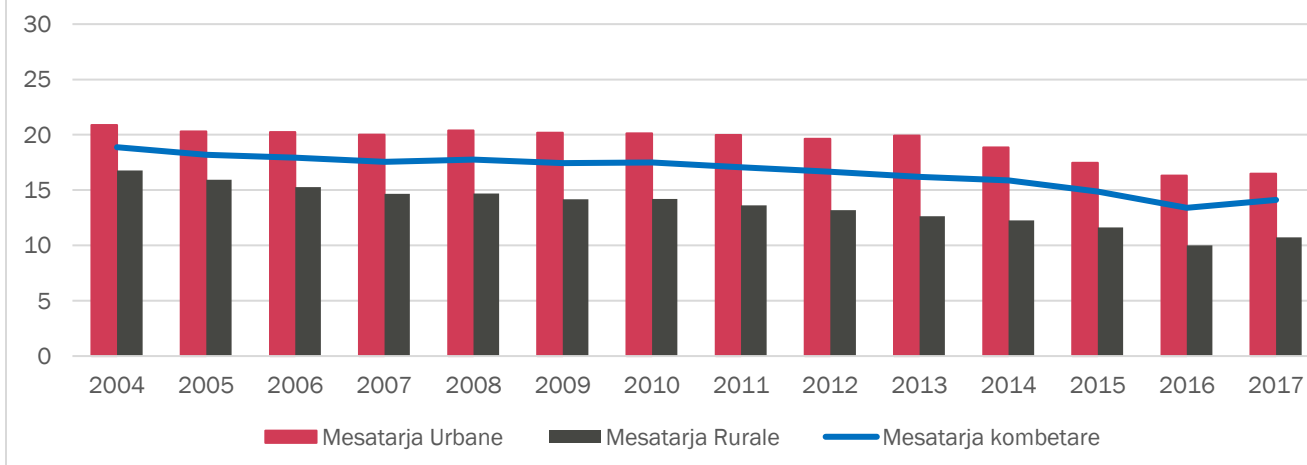
Siç shihet edhe nga Grafik Nr. 5, vihet re një ulje në regjistrimet në arsimin e detyrueshëm ndërmjet viteve 2004-2014, si nga nxënës të që jetojnë në zonat rurale ashtu edhe ata urbane. Për periudhën 2004-2007 ulja ka qenë më e ndjeshme për nxënës të zonat rurale, që mund të shpjgohet me lëvizjet migratore brenda dhe jashtë vendit të familjeve. Ndërkohë që numri i nxënësve në zonat urbane, pavarësisht se duket në rritje progresive, krahasuar me atë në zonat rurale, përsëri është në ulje regresive që prej vitit 2008 e në vijim. Sidoqoftë, në vitin 2017 regjistrimet në shkollë, si për zonat rurale ashtu edhe ato urbane, janë thuajse në vlera të njëjta, gjë që konfirmon shqetësimin tonë për uljen e popullsisë së nxënësve në përgjithësi në Shqipëri.

Grafik 6: Numri mesatar i nxënësve për mësues në arsimin bazë në Shqipëri (2004-2017)



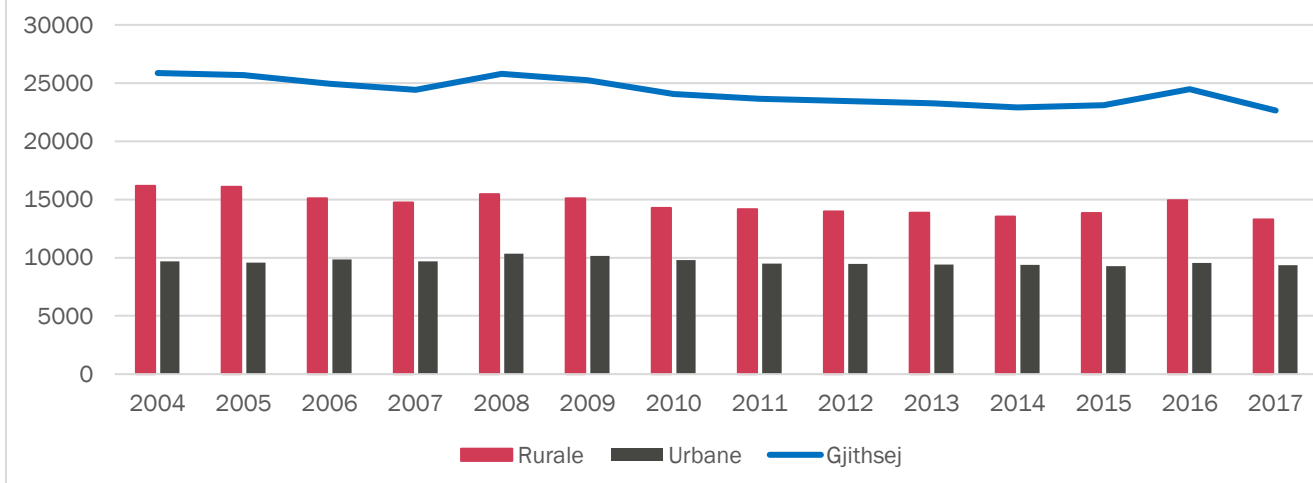
Grafiku 6 na tregon numrin mesatar të nxënësve për mësues dhe sesi ka evoluar ngarkesa për mësues përgjatë viteve. Ulja e numrit të nxënësve të regjistruar në shkollë ka ndikuar në krijimin e klasave me një numër më të vogël të nxënësve. Në parim kjo nënkupton se nxënësit mund të përfitojnë më shumë dje, pasi mësuesi ka më shumë mundësi për të kontrolluar dijet dhe arritjet e nxënësve.

Grafik 7: Numri mesatar i nxënësve në arsimin bazë për mësues sipas vendodhjes (2004-2017)



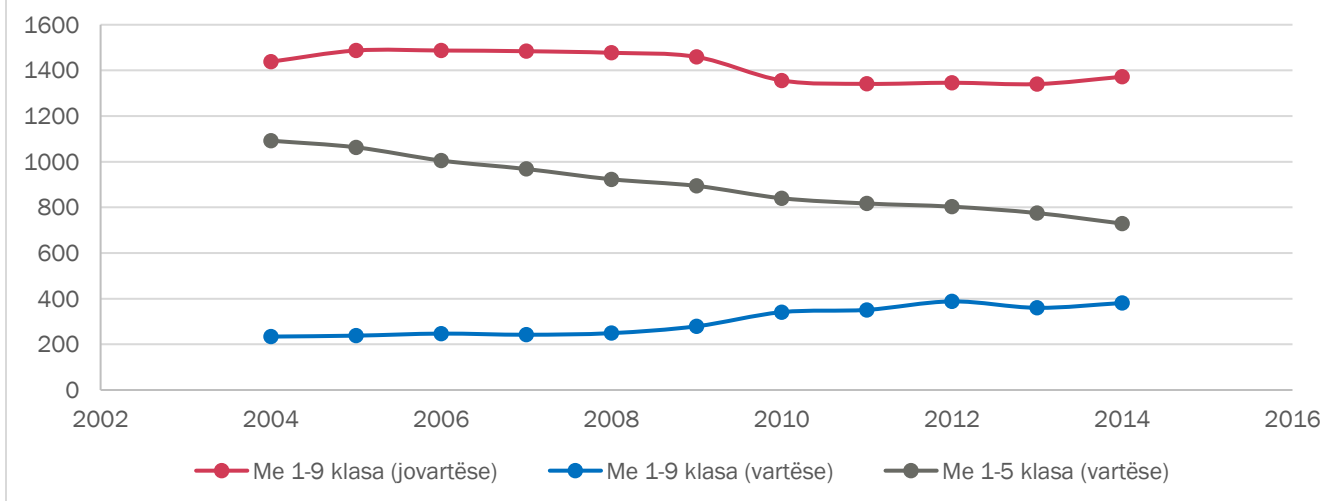
Grafiku 7 na tregon se ka një diferencë të theksuar ndërmjet numrit mesatar të nxënësve për mësues në zonat rurale dhe urbane. Pavarësisht së nxënësit në zonat urbane mund të kenë qasje në klasa më të mira dhe mësues më të përgatitur, përsëri numri më i lartë i tyre për mësues mund të kthehet në një disavantazh. Një mësues që punon në një zonë urbane ka ngarkesë më të madhe pasi i duhet të përgatisë dhe kontrollojë dijet e një numri më të madh të nxënësve. Nga ana tjetër një gjetje tjetër është fakti se ndonëse popullsia urbane dhe rurale janë thuajse të njëjta në përqindje, numri i nxënësve që regjistrohen në arsimin bazë në zonat rurale po vjen gjithnjë duke u zvogëluar. Një argument për këtë mund të jetë përmirësimi i infrastrukturës rrugore, e cila iu jep mundësi nxënësve që jetojnë afër zonave të mëdha urbane të udhëtojnë, për të ndjekur shkollën në qytet.

Grafik 8: Shperndarja e mesuesve të arsimit bazë sipas vendodhjes (2004-2017)



Siç shihet nga grafiku ka një ndarje të pabarabartë në vendodhjen e mësuesve. Mësuesit në zonat rurale kanë më pak nxënës për klasë sesa mësuesit në zonat urbane. Kjo pabarazi vjen për shkak që janë sa historike aq edhe të lidhura me popullsinë në Shqipëri. Deri përpara vitit 2011, pjesa më e madhe e popullsisë në vend banonte në zonat rurale dhe për rrjedhojë edhe numri më i lartë i fëmijëve. Lëvizjet migratore si brenda dhe jashtë vendit, rritën ndjeshëm numrin në zonat e mëdha urbane, të cilat u gjenden të papërgatitura për t'u përballur me numrin në rritje të nxënësve. Tashmë dilema për politikë-bërësit në Ministrinë e Arsimit është ose mbyllja e shkollave në zonat rurale pranë qendrave të mëdha të banimit dhe ofrimi i transportit falas për fëmijët, ose kthimi i këtyre shkollave në qendra komunitare dhe sociale, ku mund të ofrohen shërbime poli-funksionale për komunitetet lokale. Kushdo që të jetë zgjedhja Ministria e Arsimit në vitet në vijim do të përballlet me presionin e zvogëlimit të numrit të mësuesve në zonat rurale, bashkimin e klasave të viteve të ndryshme mësimore ose edhe mbylljen e shkollave në zonat rurale ku numri i nxënësve nuk e justifikon mbajtjen hapur të tyre.

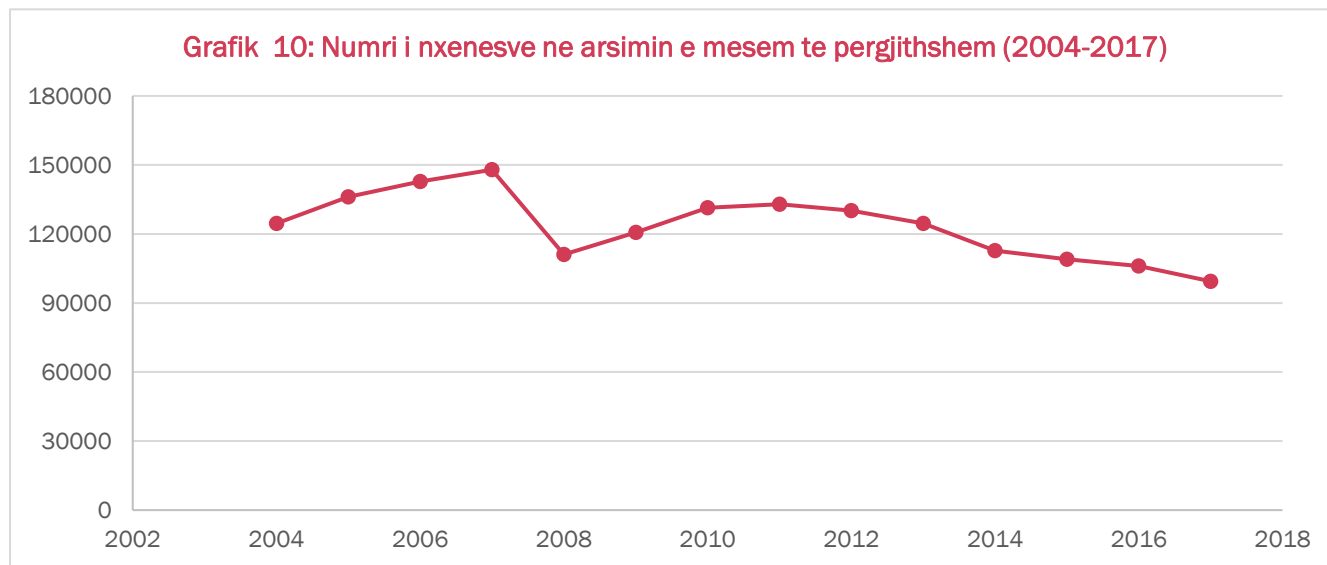
Grafik 9: Numri i Shkollave ne Arsimin Bazë sipas klasave (2004-2014)



Një ndër aspektet që ne përfshimë në analizën tonë është edhe numri i shkollave në Shqipëri të dedikuara për ofrimin e arsimit parauniversitar bazë. Të dhënat paraqiten të ndara sipas kategorive të klasave dhe nëse këto janë klasa vartëse ose jo.

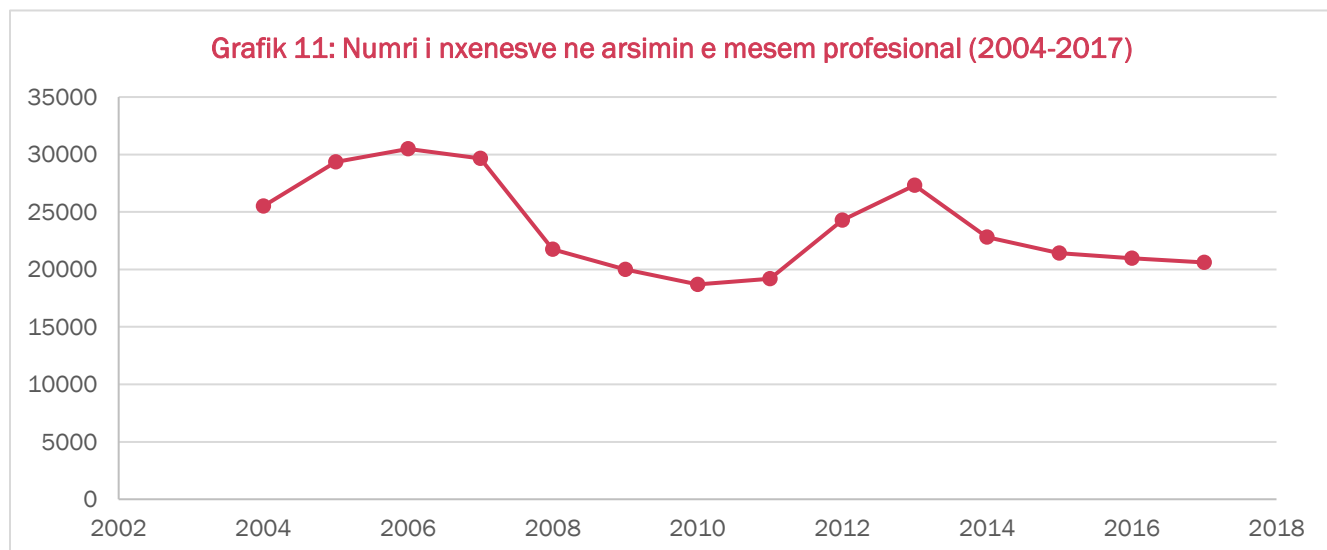
Siç shihet edhe nga grafiku numri i shkollave ka pësuar një ulje të ndjeshme nga ato me klasa në varësi në ato pa varësi në tërësi për klasat 1-9, por ka një rritje të ndjeshme të klasave vartëse për grupin 1-5. Ajo ç'ka mund të themi në tërësi është se numri i shkollave për arsimin bazë në Shqipëri ka ardhur çdo vit duke u ulur, ndërkohë që është rritur numri i klasave satelit (1-5). Kjo ulje ka lidhje jo vetëm me numrin në ulje të lindjeve të fëmijëve dhe regjistrimeve në shkolla, por edhe lëvizjeve demografikë të popullsisë nga zonat rurale drejt zonave urbane.

Grafik 10: Numri i nxenesve ne arsimin e mesem te pergjithshem (2004-2017)



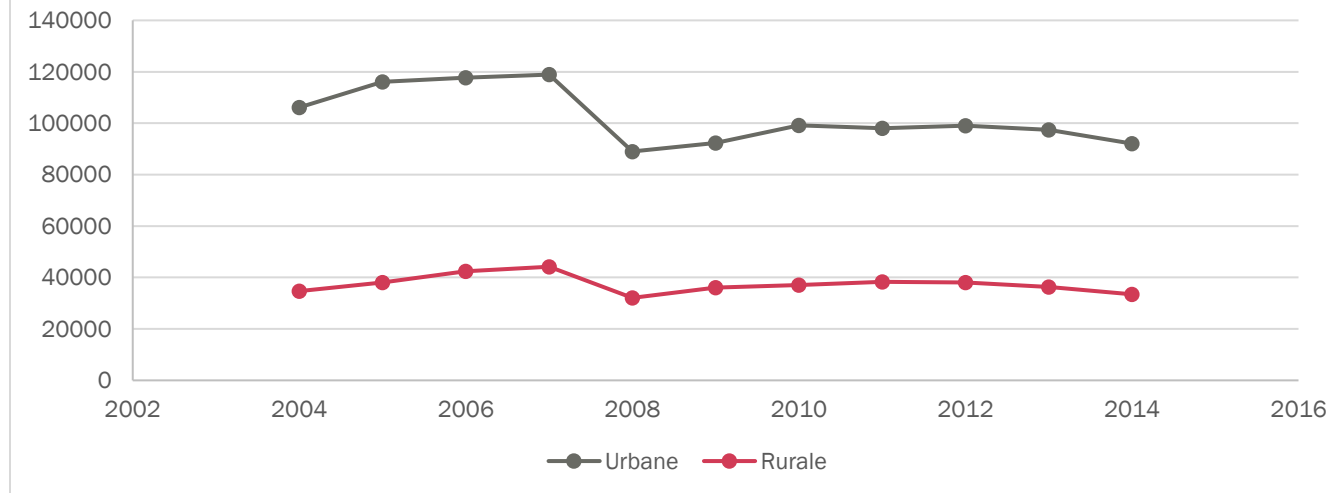
Grafiku 10 tregon të dhënat e nxënësve të regjistruar në arsimin e mesëm përgjatë viteve 2004-2017. Ashtu siç shihet edhe në arsimin e mesëm vihet re e njëjta ulje regresive e numrit të të regjistruarve si edhe në arsimin bazë. Në vitin 2008 vihet re një ulje e ndjeshme e regjistrimit në arsim të adoleshentët, e cila në fakt nga të dhënat e vendosura në dispozicion nuk mund të shpjegohet vetëm me numrin në ulje të lindjeve apo vdekshmërinë foshnjore.

Grafik 11: Numri i nxenesve ne arsimin e mesem profesional (2004-2017)



Grafiku 11 tregon numrin e regjistruar të nxënësve në arsimin profesional përgjatë viteve 2004-2017. Siç shihet edhe nga grafiku, ka një lëvizje të ndjeshme në vite të regjistrimeve në arsimin profesional, ku numri më i lartë i regjistrimeve i përket vitit 2006 ndërsa ai më i ulët i vitit 2010. Numri i nxënësve që ndjekin këtë formë të arsimit, krahasuar me atë të përgjithshëm mbetet ende i ultë, gjë që tregon edhe tendencën e prindërve për t'i regjistruar fëmijët në gjimnaze, të cilat i krijojnë mundësi më të larta për të vijuar arsimin e lartë universitar në një diapazon më të gjerë të degëve të studimeve, krahasuar me shkollat profesionale, të cilat ofrojnë specializim në një profesion të caktuar.

Grafik 12: Nxenes te rregjistruar sipas vendodhjes se shkolles ne Arsimin e Mesem Publik ne vite (urbane / rurale)

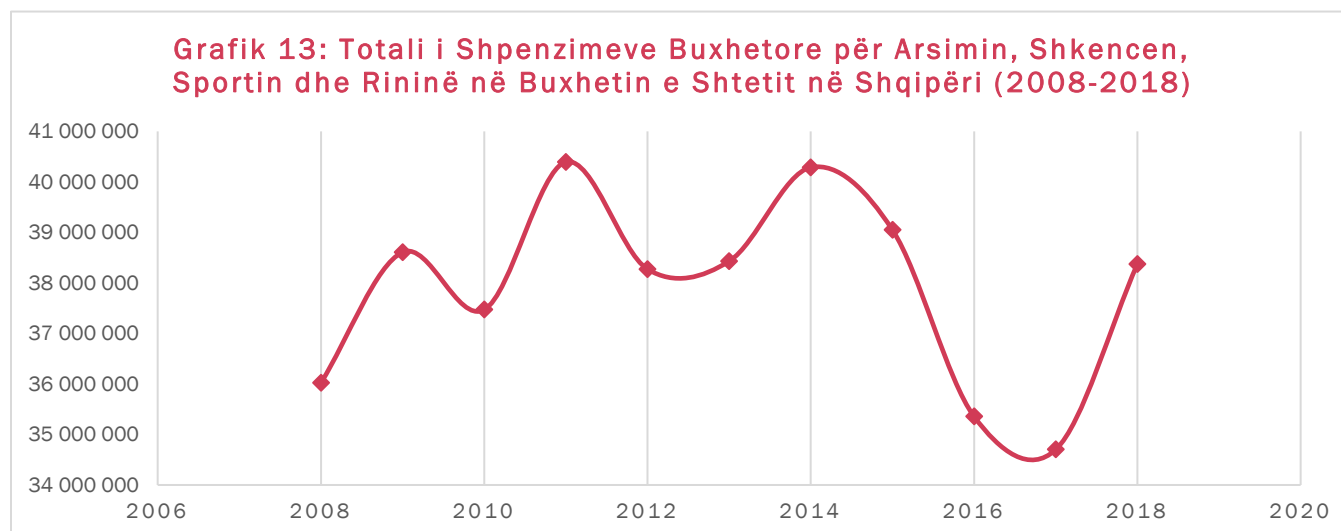


Grafiku 12 na paraqet të dhënat e regjistrimeve në arsimin e mesëm publik gjatë viteve 2004-2014. Të dhënat e detajuara pas vitit 2014 mungojnë. Siç shihet nga të dhënat, ndonëse numri i fëmijëve të kësaj moshe që jetojnë në zonat rurale është i përafërt me ata në zonat urbane, ndjekja e arsimit të mesëm për ta është në nivele shumë të ulta, që është edhe një tregues i mos-ndjekjes së arsimit në një masë të lartë i adoleshentëve që jetojnë në zonat rurale.

4.3 Shpenzimet buxhetore për arsimin publik parauniversitar në Shqipëri

Ky seksion i analizës ndalet tek të dhënat e buxhetit të shtetit dhe shpenzimeve buxhetore për arsimin publik parauniversitar në Shqipëri. Të dhënat publike për buxhetin e shtetit ishin të disponueshme vetëm për periudhën nga viti 2008 e në vijim, prandaj në vëzhgimin tonë kemi marrë në shqyrtim këtë periudhë kohore, e cila ndryshon paksa nga periudha e të dhënave të disponueshme për arsimin parauniversitar të përshkruara më sipër. Sidoqoftë kjo është e parëndësishme për analizën tonë, pasi të dhënat e buxhetit të shtetit na dhanë mundësinë që ne të vëzhgojmë dhe analizojmë një 10 vjeçar të plotë të shpenzimeve publike për arsimin parauniversitar në Shqipëri dhe për të identifikuar disa problematika thelbësore në drejtim të financimit të arsimit parauniversitar në vend.

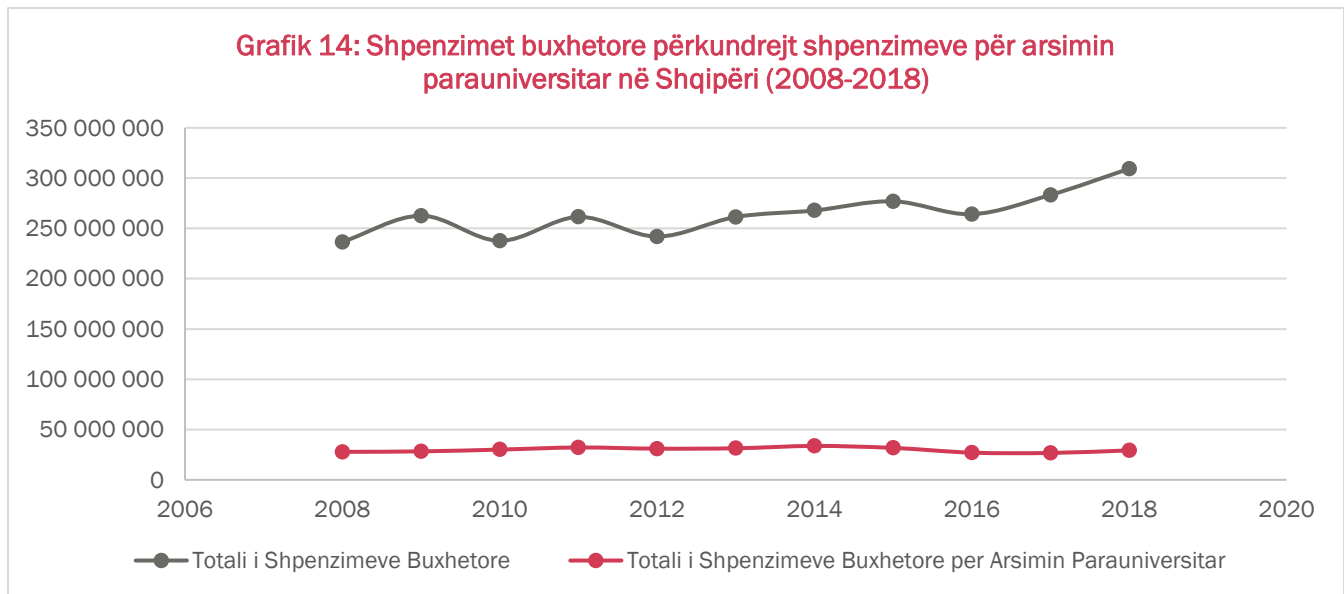
Siç e kemi shpjeguar në hyrje të kësaj analizë dhe në metodologjinë që ne kemi përdorur, të dhënat e mbledhura dhe që do të paraqiten më poshtë i përkasin shpenzimeve buxhetore të shtetit shqiptar në tërësi dhe zërit buxhetor Nr. 11, që i përket Ministrisë së Arsimit. Ajo që duhet thënë është ndër të tjera se emri zyrtar i Ministrisë ndër vite ka ndryshuar disa herë dhe fjalës “Arsimit” i janë atashuar edhe emra të tjerë si “Shkenca”, “Sporti” dhe së fundmi në vitin 2018 edhe “Rinia”. Për këtë qëllim në grafikun 13 ne kemi përfshirë të gjithë emrat që zëri buxhetor Nr. 11 ka mbajtur përgjatë këtij dhjetë vjeçari.



Siç shihet edhe nga Grafiku, totali i shpenzimeve buxhetore përgjatë periudhës 2008-2018 për arsimin publik parauniversitar nuk ka qenë i qëndrueshëm dhe për të më tepër në vend që zëri për arsimin të pësonte rritje progresive nga viti në vit, përkundrazi, ai ka pësuar rënie.

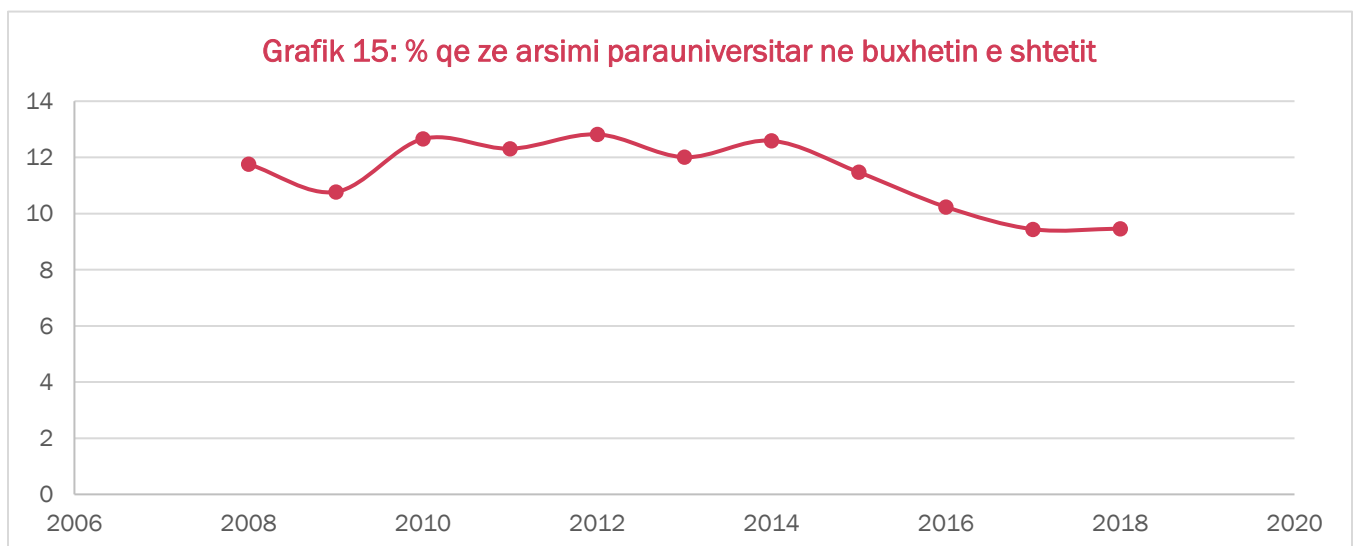
Të dhënat tregojnë se buxheti i vitit 2018 ende nuk e ka tejkaluar nivelin e buxhetit të dhënë për arsimin në vitin 2013, gjë që përbën një tregues se financimi i arsimit publik parauniversitar në Shqipëri nuk është një prioritet për Qeverinë e majtë, e cila erdhi në pushtet në mes të vitit 2013 dhe vijon ende të qeverisë. Është po kaq e pashpjegueshme ulja drastike e shpenzimeve buxhetore

për arsimin parauniversitar ndërmjet viteve 2015-2017, ndërkohë që Programi Qeveritar katër vjeçar kishte rekomanduar thuajse dyfishim të buxhetit për arsimin në Shqipëri.



Grafiku 14 na tregon shpenzimet buxhetore të shtetit shqiptar (që ndryshe shpesh i referohemi si Buxheti i Shtetit) të krahasuara me shpenzimet për arsimin parauniversitar. Shpenzimet për arsimin parauniversitar këtu paraqiten në total dhe në përbërje të tij janë përfshirë shpenzimet për programet buxhetore për arsimin bazë, për arsimin e mesëm dhe arsimin e mesëm profesional (deri në momentin që ky zë ka qenë pjesë e zërit buxhetor 11 në Buxhetin e Shtetit).

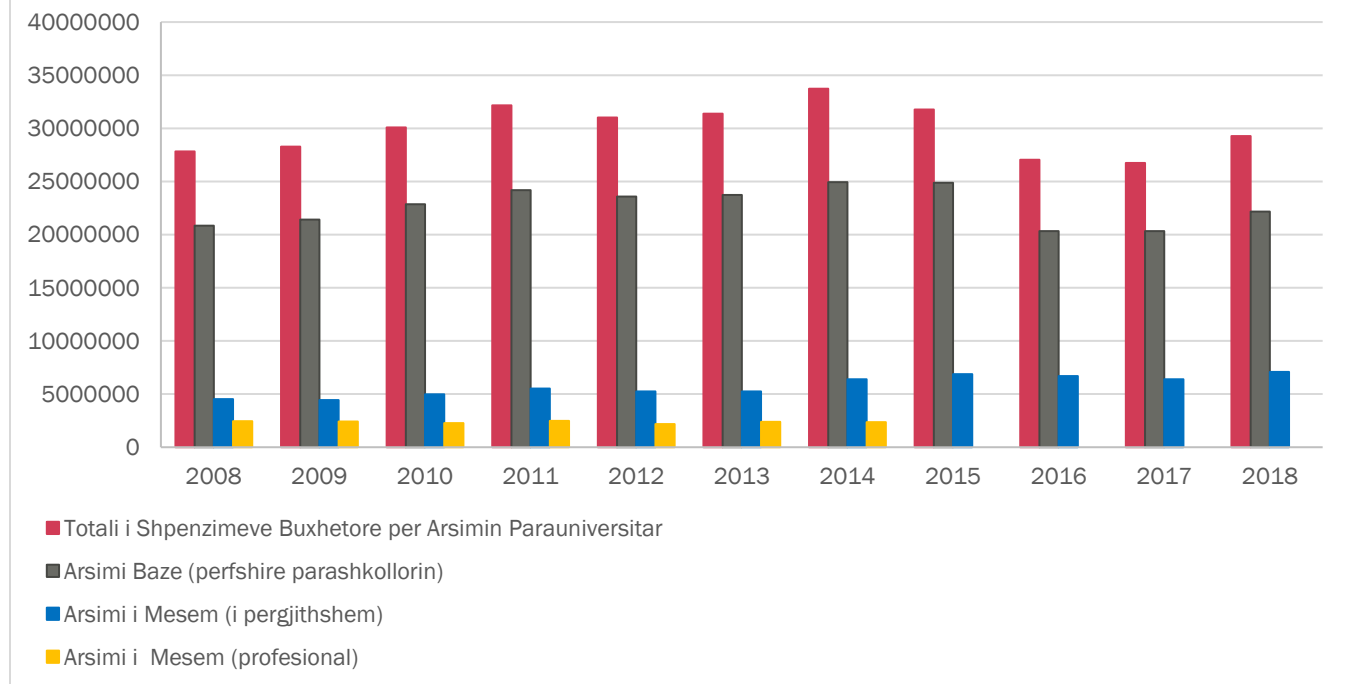
Pavarësisht se shpenzimet buxhetore kanë ardhur nga viti në vit me rritje, që është tregues edhe i rritjes ekonomike të vendit, arsimi ndonëse është shpallur një çështje prioritare, nuk ka përfituar nga kjo rritje e vendit, por përkundrazi, fondet për arsimin kanë ardhur duke u ulur nga viti në vit, me një rritje të lehtë vetëm në vitin 2018.



Grafiku 15 analizon përqindjen që zënë shpenzimet buxhetore për arsimin parauniversitar përkundrejt totalit të shpenzimeve buxhetore të buxhetit të shtetit në Shqipëri. Ashtu siç e theksuam edhe më sipër, shpenzimet buxhetore dhe si pasojë edhe përqindja në buxhetin e shtetit e

shpenzimeve për arsimin që prej vitit 2014 e në vijim kanë ardhur duke u ulur nga viti në vit. Kjo trajektore gjithnjë e në ulje nuk mund të justifikohet as me numrin në rënie të regjistrimeve në shkolla të nxënësve për shkak të numrit gjithnjë e në ulje të lindjeve.

Grafik 16: Shpenzimet Buxhetore per Arsimin Parauniversitar ne mijë lek sipas programeve buxhetore (2008-2018)



Pjese e shqyrtimit tonë u bë edhe studimi i programeve buxhetore²⁴ të arsimit parauniversitar, të krahasuara ato me totalin e shpenzimeve buxhetore të buxhetit të Ministrisë së Arsimit.

Grafiku 16 na bën një paraqitje të krahasuar të tre programeve buxhetore të shpenzimeve për arsimin parauniversitar të Ministrisë së Arsimit, ku peshën kryesore të shpenzimeve e mban arsimi bazë, i ndjekur nga arsimi i mesëm i përgjithshëm dhe në fund arsimi i mesëm profesional.

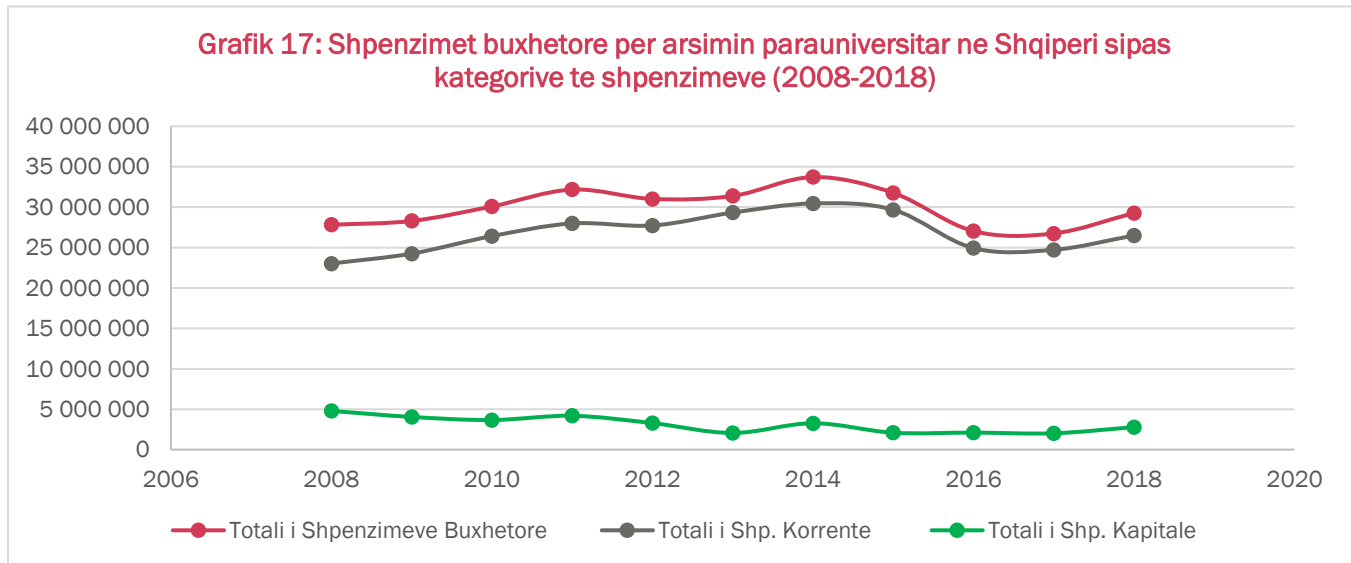
Duke filluar që prej 1 janarit të vitit 2015 e në vijim programi buxhetor “arsimi profesional” i hiqet Ministrisë së Arsimit, pa një arsye dhe shpjegim të argumentuar dhe i bashkohet buxhetit të Ministrisë së Mirëqenies dhe në vitin 2017 buxhetit të Ministrisë së Financave.

Ky lloj “cirku” buxhetor është i vështirë si për t’u kuptuar ashtu edhe argumentuar, pasi në vetëvete ai shkon si investim për shpenzimet korrente dhe kapitale që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me stafin, punën dhe politikat e Ministrisë së Arsimit, por ai menaxhohet si fond nga një ministri tjetër. Qeveria deri më sot nuk ka paraqitur ndonjë argument apo shkak për këtë lëvizje ndaj është e vështirë që të ndërtohet ndonjë hipotezë të qenësishme mbi këto lëvizje të zërave buxhetore.

²⁴ Ne vitin 2015 Arsimi Profesional (Kodi i Programit 09240) hiqet nga buxheti i Ministrisë së Arsimit për të kaluar tek Ministria e Mirëqenies dhe më pas në vitin 2017 i kalon Ministrisë së Financave.

Në vijim të analizës sonë të buxhetit të shtetit për arsimin po ndalemi tek shpenzimet buxhetore brenda programit buxhetor të arsimit parauniversitar, bazuar tek kategoritë e shpenzimeve: shpenzime korrente, shpenzime kapitale dhe sa peshë ka zënë në vite financimi i huaj në shpenzimet dhe investimet për arsimin parauniversitar në Shqipëri.

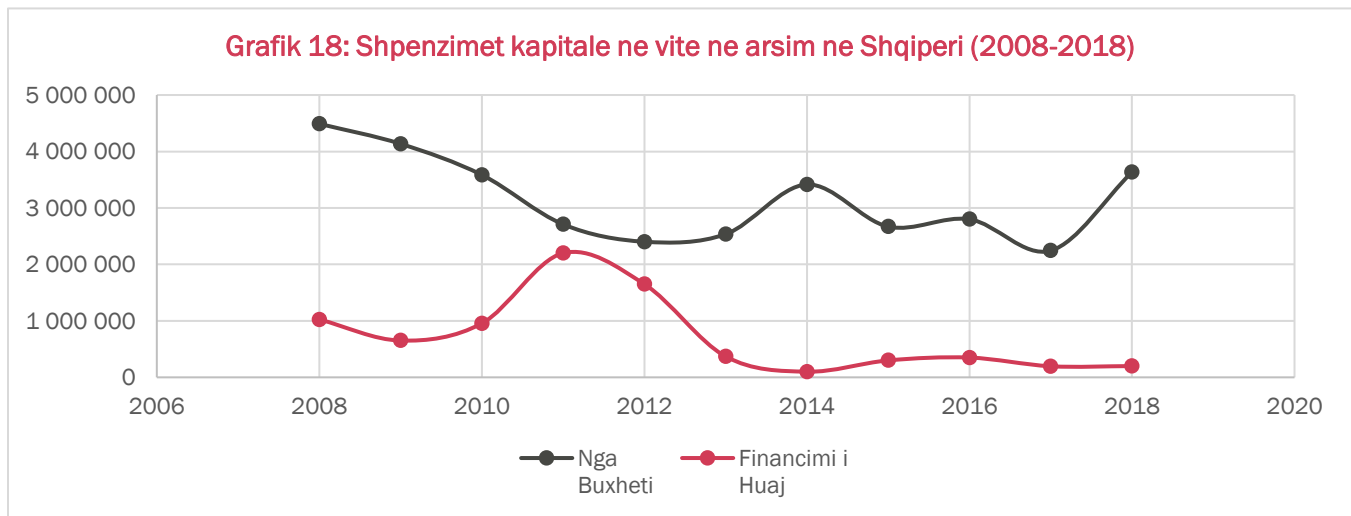
Grafik 17: Shpenzimet buxhetore per arsimin parauniversitar ne Shqiperi sipas kategorive te shpenzimeve (2008-2018)



Siç shihet nga Grafiku 17, shpenzimet korrente mbajnë peshën kryesore të shpenzimeve buxhetore për arsimin, ndërkohë që shpenzimet kapitale zënë një peshë tepër të vogël. Ajo çfarë na tregojnë të dhënat është se shpenzimet kryesore të buxhetit për arsimin në Shqipëri e zënë rrogat e mësuesve, psikologëve dhe arsimtarëve ndihmës, ndërkohë që niveli i investimeve në arsim mbetet tepër i ultë.

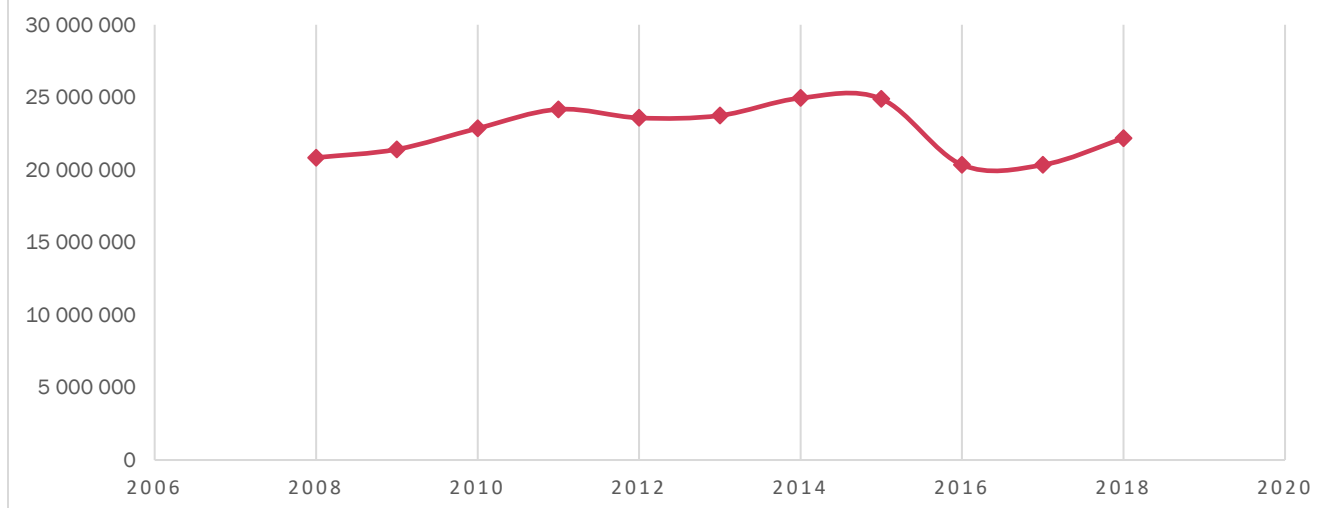
Kjo bëhet edhe më e dukshme kur analizojmë të dhënat në vite për “shpenzimet kapitale” të paraqitura në Grafikon 18. Duket qartë se investimet në arsim për shkolla dhe klasa të reja, mjedise më miqësore dhe më të përshtatshme për fëmijët dhe mësuesit, kanë ardhur gjithnjë duke u ulur, me ndonjë përjashtim të vogël në vitet 2014 dhe 2018.

Grafik 18: Shpenzimet kapitale ne vite ne arsim ne Shqiperi (2008-2018)



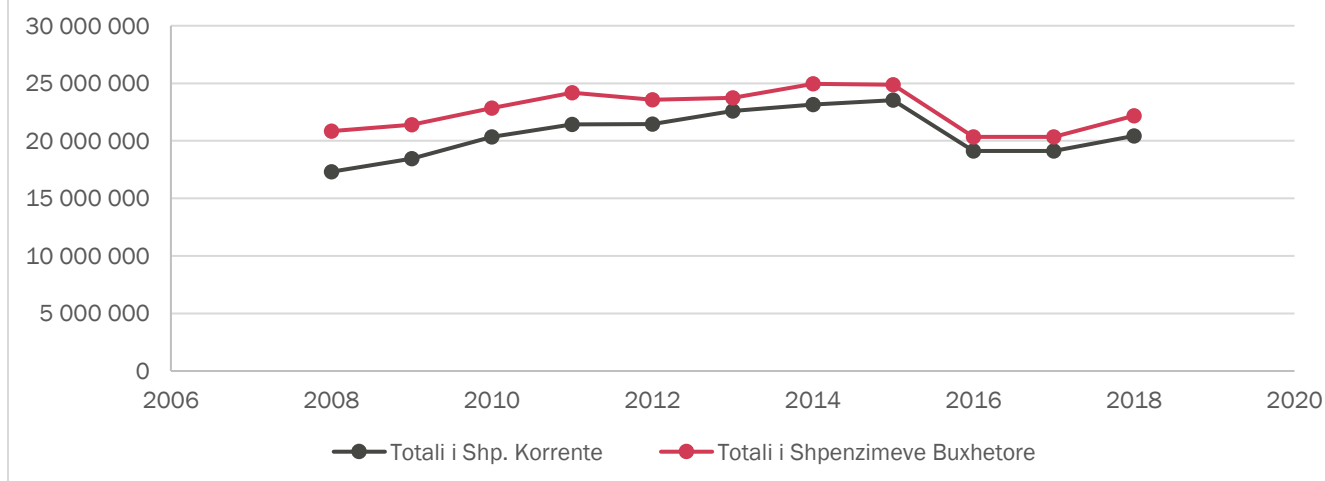
Financimi i huaj (ODA) për arsimin parauniversitar në Shqipëri është në ulje të ndjeshme që prej vitit 2012 duke vajtur thuajse drejt zeros në vitin 2014 e në vijim. Një ulje kaq e ndjeshme e financimit të huaj për arsimin parauniversitar tregon mungesën e aftësisë dhe interesit të Qeverisë për të thithur financim të huaj nëpërmjet projekteve dhe investimeve madhore për arsimin parauniversitar në Shqipëri.

Grafik 19: Shpenzimet buxhetore per arsimin baze ne Shqiperi perfshi parashkollorin (2008-2018)



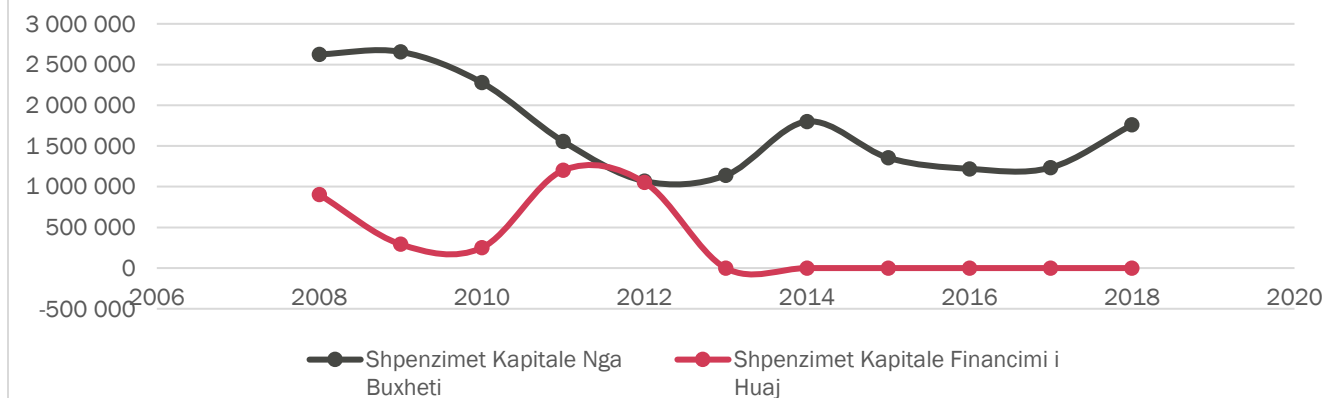
Grafiku 19 na paraqet të dhënat e shpenzimeve për programin buxhetor të arsimit bazë, që në gjuhën e përditshme i referohemi si arsimit 9-vjeçar. Të dhënat na tregojnë se përgjatë periudhës kohore 2008-2018 nuk ka pasur ndonjë rritje të ndjeshme të buxhetit për arsimin bazë në Shqipëri. Përkundrazi, buxheti i vitit 2018 nuk ka arritur ende në nivelin më të lartë të shpenzimeve buxhetore, që i përket vitit 2015. Me të drejtë mund të thuhet se investimi i shtetit shqiptar për arsimimin e detyrueshëm të fëmijëve në Shqipëri mbetet ende në nivele tepër të ulta dhe larg mesatares së vendeve të rajonit dhe akoma më larg atyre të Bashkimit Europian (BE).

Grafik 20: Buxheti i Arsimit Baze ne vite sipas llojit te shpenzimit (2008-2018)



Kur krahasojmë të dhënat e buxhetit në tërësi për arsimin bazë me shpenzimet korrente po për arsimin bazë (Grafiku 20) jemi përpara një gjetjeje shqetësuese. Thua se i gjithë buxheti i ministrisë së arsimit për programin buxhetor të arsimit bazë shpenzohet për të mbuluar rrogat e mësuesve dhe një pjesë tepër e vogël e fondit për këtë zë shkon për investimet direkte në arsimin bazë për fëmijët në Shqipëri.

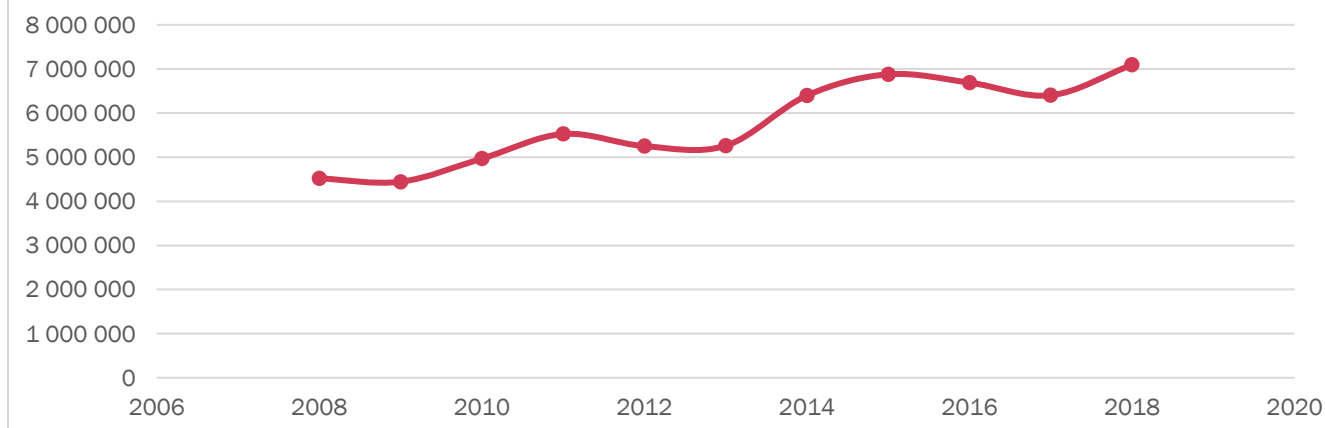
Grafik 21: Shpenzimet Kapitale sipas burimit te financimit per Arsimin baze (2008-2018)



Grafiku 21 na paraqet disa tendenca dhe gjetje interesante në drejtim të shpenzimeve kapitale për arsimin e detyrueshëm në Shqipëri. Shpenzimet kapitale²⁵ përfaqësojnë vlerën e kapitalit arsimor të fituar ose të krijuar gjatë vitit në fjalë. Shpenzimet kapitale përfshijnë ndërtimin, rinovimin dhe riparimin e ndërtesave dhe shpenzimet për pajisje të reja ose zëvendësimin e tyre. Edhe pse investimet kapitale kërkojnë shpenzime të mëdha fillestare, jetëgjatësia e tyre shtrihet përgjatë shumë viteve.

Në këtë aspekt ne shohim, jo pa shqetësim, se me përjashtim të vitit 2014, investimet në shkolla kanë ardhur vetëm duke u ulur. Viti 2018 shënon një rritje të lehtë, ndërkohë që shpenzimet kapitale nga financimi i huaj që prej vitit 2014 janë në nivelin e zeros.

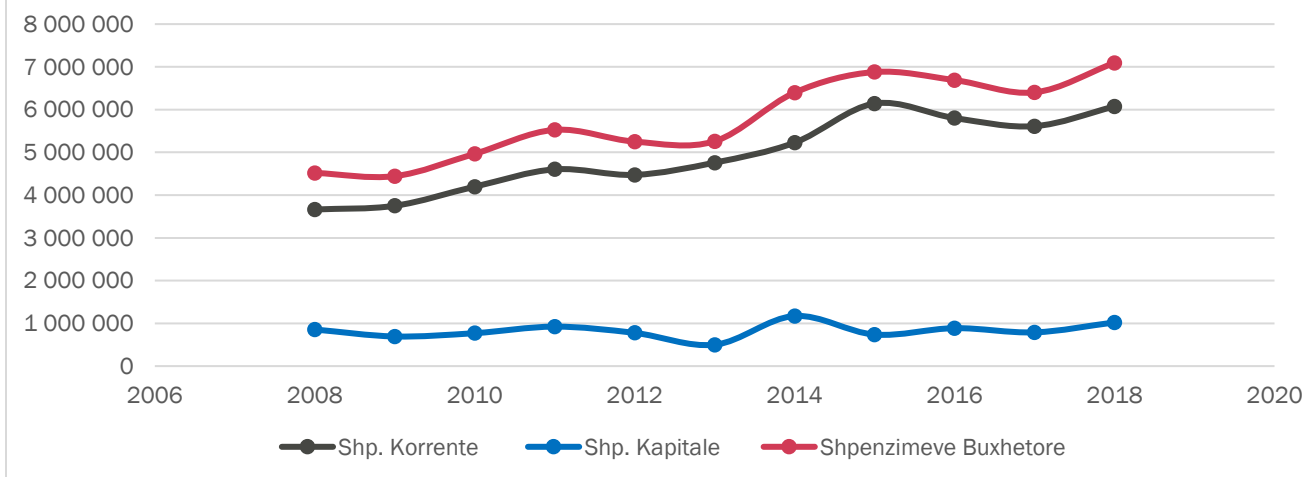
Grafik 22: Shpenzimet e buxhetit te shtetit per arsimin e mesem te pergjithshem ne Shqiperi (2008-2018)



Nuk mund të thuhet e njëjta gjë për shpenzimet buxhetore për arsimin e mesëm të përgjithshëm, të cilat janë të vetmet shpenzime që kanë shënuar rritje nga viti në vit në Shqipëri. Grafiku 22 na tregon se ka një rritje progresive të shpenzimeve buxhetore për këtë lloj arsimit.

²⁵ Manuali i Transparencës Fiskale, Fondi Monetar Ndërkombëtar, Washington DC, 2007.

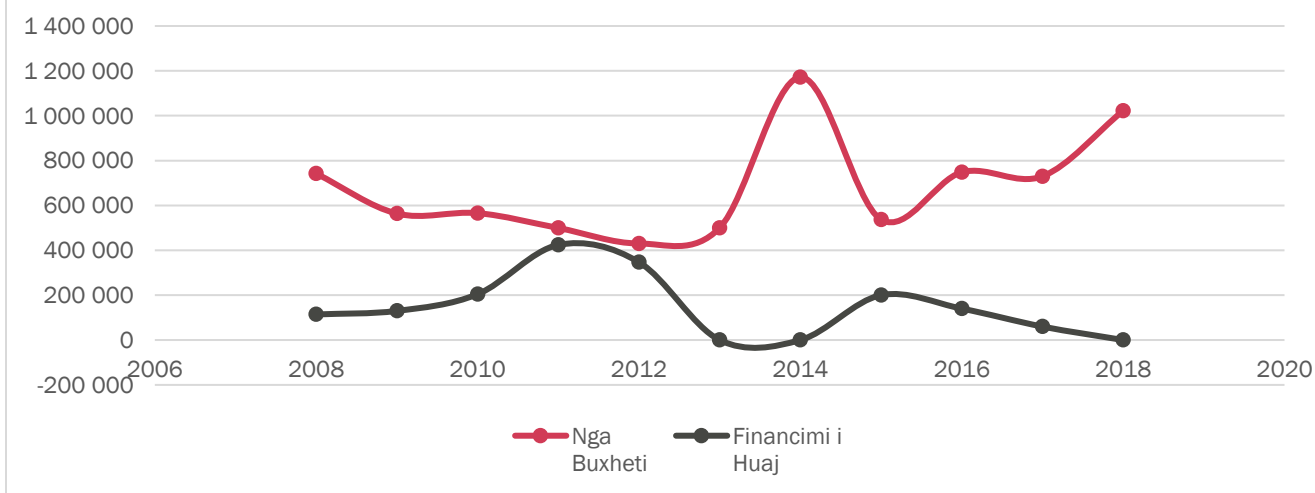
Grafik 23: Buxheti i Arsimit te Mesem te Pergjithshem sipas Llojit te shpenzimit (2008 - 2018)



Grafiku 23 paraqet të dhënat e shpenzimeve buxhetore sipas llojit të shpenzimit për arsimin e mesëm të përgjithshëm. Vihet re i njëjti fenomen, ashtu si edhe tek arsimi bazë, ku shpenzimet korrente (rroga etj) zëne thuhetse të gjithë peshën e shpenzimeve buxhetore. Pavarësisht se të ulta, shpenzimet kapitale paraqesin një zhvillim të qëndrueshëm në vite, krahasuar me ato të arsimit bazë.

Në parim mund të themi se investimi kryesor i qeverisë në drejtim të arsimit të mesëm të përgjithshëm është orientuar drejt rritjes së rrogave të mësuesve dhe shumë pak drejt investimeve në shkolla apo klasa të reja, mjete didaktike, laboratorë etj.

Grafik 24: Arsimi i mesem i pergjithshem - Shpenzimet Kapitale sipas burimit te financimit (2008-2018)

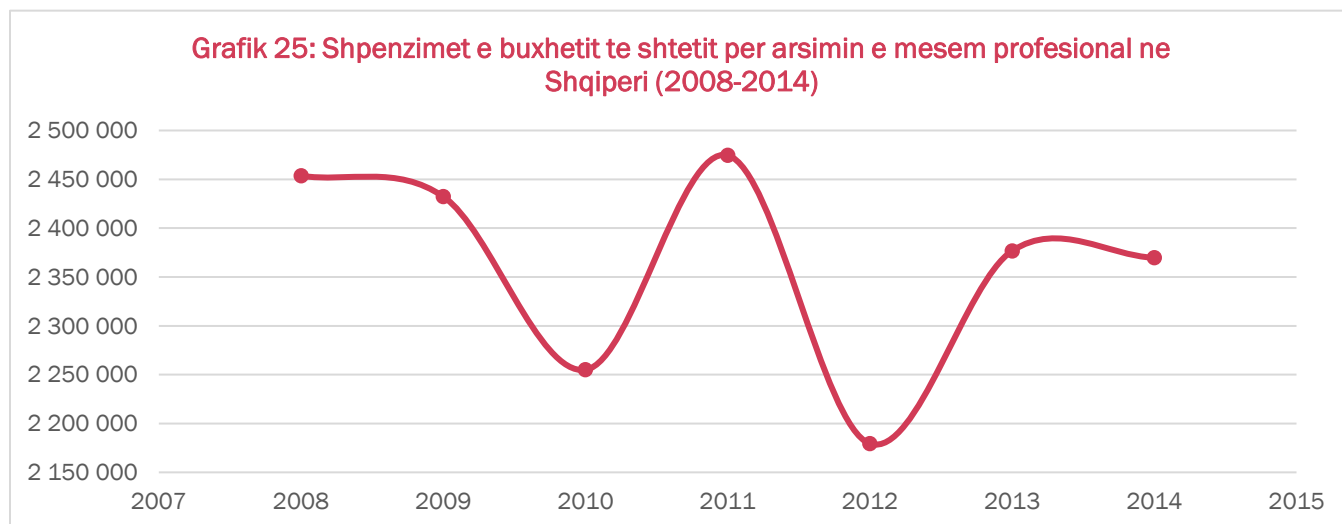


Të dhënat mbi shpenzimet kapitale për arsimin e mesëm të përgjithshëm, ndonëse të ulta në vlerë financiare, paraqesin interes, pasi na tregojnë tendencën në vite të shtetit shqiptar për të investuar ose jo në arsimin parauniversitar. Grafiku 24 na paraqet të dhënat e krahasuara për shpenzimet kapitale që vijnë nga buxheti i shtetit të krahasuara me ato nga financimi i huaj. Nga vëzhgimi mund të themi se sa çdo herë që ka pasur rritje të kapitalit të huaj, kjo ka shpënë rritjen e financimit të brendshëm.

Që prej vitit 2016 e në vijim financimi i huaj ka ardhur duke u ulur, për të arritur në nivelin zero për vitin 2018, por nga ana tjetër kjo ulje ka sjellë edhe rritjen e investimeve nga ana e Qeverisë për të mbuluar mungesën e aftësisë për thithjen e financimeve të huaja edhe për arsimin e mesëm në Shqipëri.

Tendenca e shkuarjes drejt zeros të investimeve të huaja për arsimin parauniversitar në Shqipëri, si për arsimin bazë ashtu edhe atë të mesëm, duhet të përbëjë një shqetësim serioz për të gjithë politikë-bërësit, sidomos në Kuvendin e Shqipërisë, Ministrinë e Arsimit dhe Ministrinë e Financave.

Shpenzimet më të ulta buxhetore i përkasin arsimin profesional. Ndonëse në nivelin e politikave shtetërore kjo formë e arsimit ka marrë goxha vëmendje gjatë viteve të fundit, lëvizjet nga një ministri tek tjetra kanë krijuar konfuzion dhe paqartësi.



Grafiku 25 tregon se shpenzimet buxhetore në vite për arsimin profesional nuk kanë qenë asnjëherë të qëndrueshme. Përkundrazi ka luhatje të ndjeshme në shpenzimet buxhetore për këtë arsim, gjë që tregon edhe paqartësinë në lidhje me drejtimin dhe mbështetjen që duhet t'i jepet arsimin profesional. Me përjashtim të vitit 2011, ku vihet re një rritje e ndjeshme e shpenzimeve buxhetore, luhatjet në këtë program buxhetor janë të pashpjegueshme.

4.4 Investimet e buxhetit të shtetit për nxënës në arsimin parauniversitar në Shqipëri

Pjesa e fundit të analizës së buxhetit të shtetit i është kushtuar matjes së shpenzimeve buxhetore duke i llogaritur ato sipas parimit “për nxënës” që është edhe një kërkesë e ligjit për arsimin publik parauniversitar në Shqipëri.

Në asnjë prej buxheteve vjetore dhe botimeve shoqëruese të Ministrisë së Financave apo të Ministrisë së Financave, që ne shfletuam për të përgatitur këtë studim, nuk arritëm të gjenim një përlllogaritje të buxhetit të arsimit parauniversitar sipas formulës “për nxënës” apo ndonjë metodologji sesi duhet planifikuar buxheti.

Nisur nga kjo mungesë e informacionit dhe analizës së buxhetit të shtetit për arsimin parauniversitar në këtë 10 vjeçar, ne mendojmë se kërkesa e ligjit nuk është zbatuar ndonjëherë dhe buxheti nuk është përlllogaritur sipas këtij parimi.

Për të ndërtuar analizën tonë dhe për të përlllogaritur investimin “për nxënës” ne ndërtuam një formë të posaçme ku përfshimë të dhënat e krahasueshme në vitet buxhetore (2008-2017) me numrat e nxënësve të regjistruar në shkollë, sipas ndarjes së arsimit të bazuar në ligjin e arsimit parauniversitar (arsim bazë / arsim i mesëm i përgjithshëm / arsim i mesëm profesional).

Krahasimi i të dhënave paraqiti disa probleme për shkak edhe të mënyrës sesi ndërtohen regjistrat për mbajtjen e të dhënave në Shqipëri, si për buxhetin e shtetit, ashtu edhe për numrin e nxënësve në arsim. Ka raste kur një regjistër të dhënash (databazë) në mënyrë të pashpjegueshme ndryshon formën ose përmbajtjen e saj dhe disa të dhëna shtohen ose eliminohen, ndërkohë që mungon shpjegimi se pse ndodhi ky ndryshim dhe kush e autorizoi atë.

Sidoqoftë në këtë pjesë të studimit në do të përpiqemi që për herë të parë të paraqesim një përlllogaritje të shpenzimeve për nxënës, duke shpresuar që të kemi eliminuar çdo gabim të mundshëm që mund të ndodhë, kur nuk ekziston një sistem i ngritur në vend me metodologji të qartë për të dalë në përfundimin sesa shpenzon shteti për arsimin e një fëmijë në Shqipëri.

Në të njëjtën kohë ne bëmë një përpjekje për të krahasuar të dhënat për Shqipërinë me ato të vendeve të BE-së, por në shumë drejtime kjo ishte e pamundur. Vendet e BE-së i ndajnë shpenzimet buxhetore për arsimin parashkollor veçmas atyre për arsimin bazë, ndërkohë që në buxhetin e shtetit në Shqipëri, programi buxhetor për arsimin bazë, përfshin shpenzime edhe për parashkollorin. Kjo e bënte të pamundur krahasimin objektiv të të dhënave ndërmjet vendit tonë dhe BE-së.

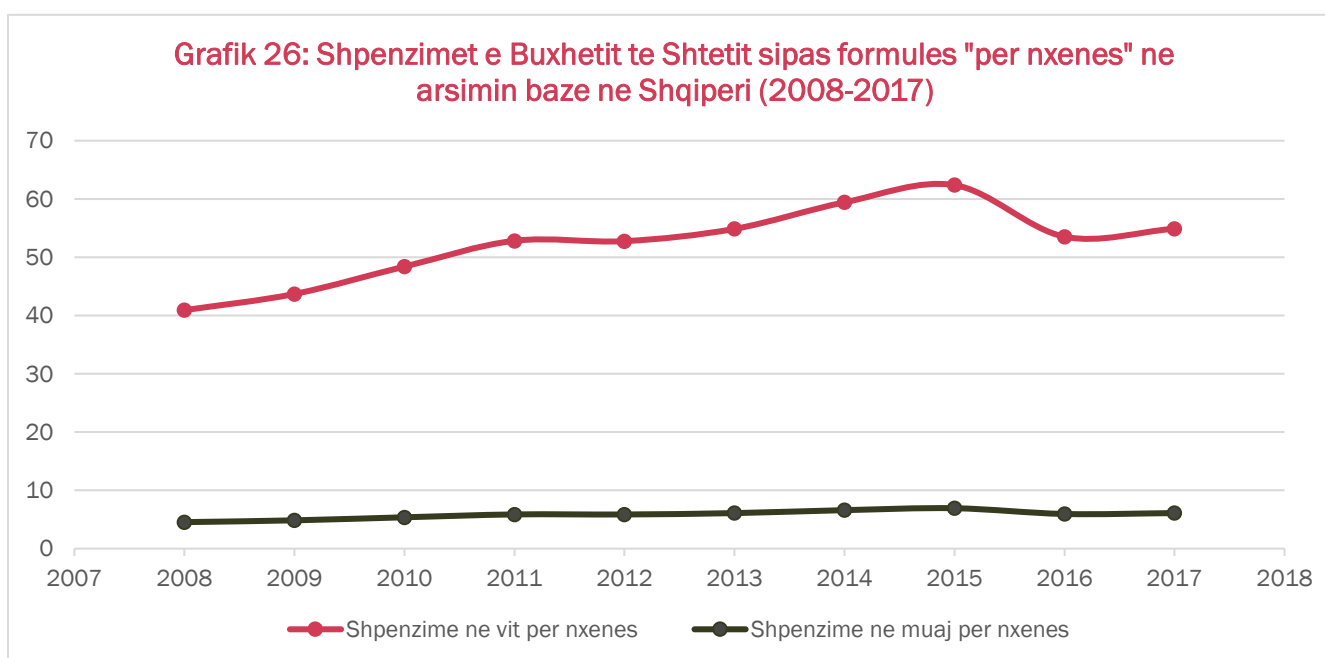
Se fundmi, për vitin 2018, ndonëse dihen shpenzimet buxhetore, pasi ato janë miratuar në Kuvend në mes-Dhjetor të vitit 2017, viti shkollor 2018-2019, fillon në Shtator të vitit 2018. Për ta thjeshtuar krahasimin e të dhënave, për shkak të mos-përputhjes së vitit shkollor me vitin buxhetor, viti shkollor p.sh. 2014-2015, është konsideruar si viti 2014, pasi nxënësit e kanë filluar shkollën në atë vit.

BUXHETI I SHTETIT NE VITE PER ARSIMIN PARAUNIVERSITAR PËRKUNDREJT NUMRIT TE NXËNËSVE (në 000 lek)

Tabela 3: Shpenzimet vjetore dhe mujore per nxënës në arsimin bazë në Shqipëri

Viti	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Shpenzime në vit për nxënës	41	44	48	53	53	55	59	62	54	55
Shpenzime në muaj për nxënës	5	5	5	6	6	6	7	7	6	6

Grafik 26: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit sipas formule "per nxenes" ne arsimin baze ne Shqiperi (2008-2017)



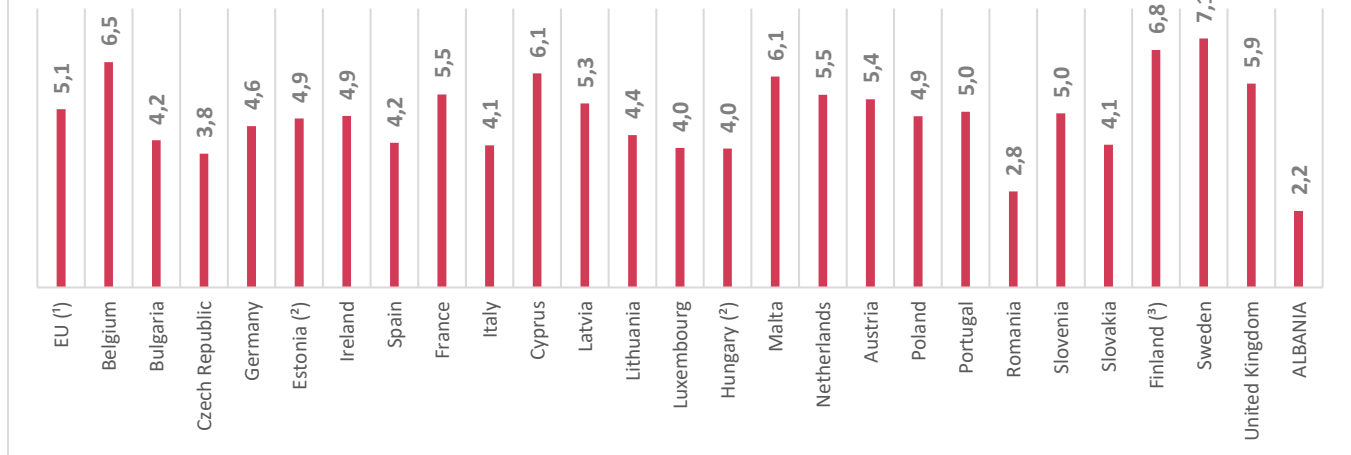
Siç shihet edhe nga Tabela 2 dhe grafiku shoqërues, Shqipëria shpenzon në një masë tepër të vogël për arsimimin e fëmijëve që ndjekin arsimin e detyrueshëm.

Pavarësisht se shpenzimi “për nxënës” ka ardhur duke u rritur, duke arritur kulmin e tij në vitin 2015, përsëri në vitin 2016 ai u ul në nivelin e vitit 2013, për shkaqe të pashpjegueshme. Në bazë të përlogaritjeve rezulton se shpenzimi vjetor për nxënës në Shqipëri ka qenë në nivelin më të lartë në vitin 2015, ku Qeveria shpenzoi rreth 62 mijë lek në vit (rreth 470 Euro), ndërkohë që vitet 2017 dhe 2018 shënojnë rënie në këtë drejtim.

Kosto mujore “për nxënës” në muaj mbetet thajse konstante, pa ndonjë ndryshim të ndjeshëm nga viti në vit. Ajo paraqitet në nivele tepër të ulta, ndërmjet 5-7 mijë lekë në muaj. Nuk është e qartë se mbi çfarë formule ose metodologjie është ndërtuar kjo përlogaritje nga ana e Ministrisë së Arsimit dhe asaj të financave.

Kur krahasojmë shpenzimet që shteti shqiptar bën për arsimin parauniversitar më ato të BE-, shohim se Shqipëria renditet në vendin e fundit, ku vetëm rreth 2.2 e GDP-së investohet për arsimin²⁶. Mesatarja e shpenzimeve për arsimin në BE është 5.1 përqind e GDP-së.

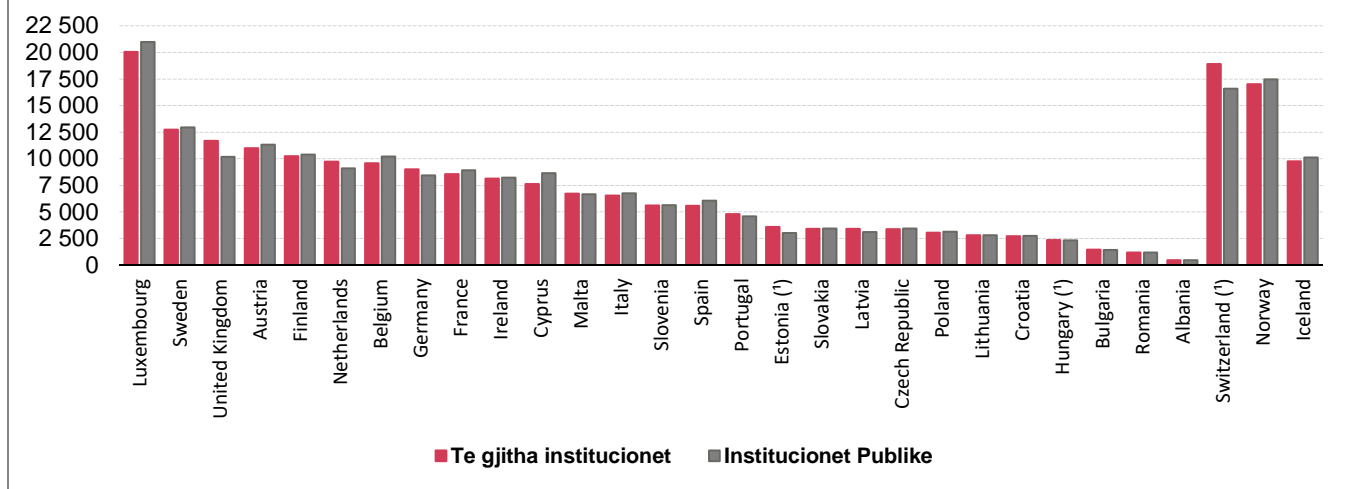
**Grafik 27: Shpenzimet buxhetore për arsimin parauniversitar
perkundrejt GDP-së (% / viti 2014)**



Ndërkohë që në vendet e BE-së²⁷ shpenzimet “për nxënës” paraqiten shumë në ndryshe. Ndonëse mënyra e përlogaritjes dhe ndarjes së shpenzimeve në vendet e BE-së bëhet ndryshe nga Shqipëria, përsëri të dhënat janë të krahasueshme në tërësinë e tyre.

Ashtu siç shihet në Grafikon 25, shpenzimet buxhetore për nxënës janë disa herë më të larta se ato të Shqipërisë. I vetmi vend me të cilin ne mund të krahasohemi relativisht për nga niveli i shpenzimeve për nxënës mund të jetë Rumania, por ndërkohë që ky krahasim është thuajse i pamundur me vende si Luksemburgu, Suedia, Zvicra, Austria, Finlanda etj. Në të dhënat e regjistrave së BE-së për arsimin janë përfshirë për efekte krahasuese edhe vende që nuk janë anëtare të BE-së si Zvicra apo Islanda.

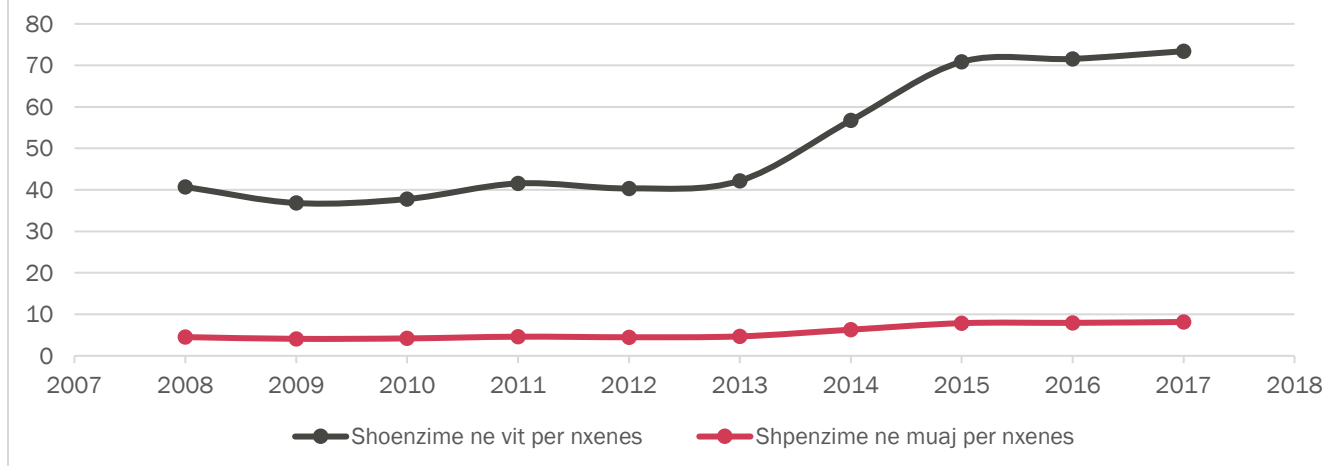
**Grafik 28: Shpenzimet per arsimin ne vendet e BE-se (pa perfshire
shpenzimet e parashkollorit) per nxenes, sipas sektorit, 2014**



²⁶ Statistikat mbi shpenzimet buxhetore per arsimin ne Bashkimin European, seria kohore e vitit 2014 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics

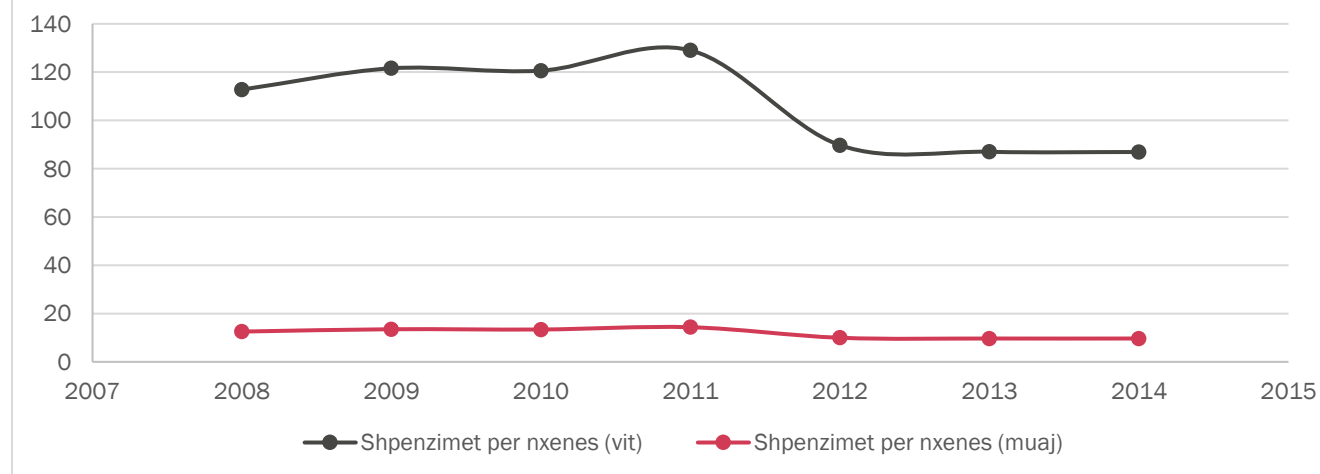
²⁷ idem

Grafik 29: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit per nxenes ne arsimin e mesem te pergjithshem ne Shqiperi (2008-2017)



Grafiku 29 na paraqet shpenzimet e buxhetit të shtetit për nxënës në arsimin e mesëm të përgjithshëm. Shpenzimet për nxënës në gjimnaze janë thujtë njësoj me ato për nxënës në arsimin bazë në Shqipëri. Të dhënat na tregojnë se ka një rritje të ndjeshme progresive të shpenzimeve për nxënës në arsimin e mesëm të përgjithshëm duke filluar që nga viti 2013 e në vijim. Kjo rritje duhet parë si një shenjë pozitive, pavarësisht se nga analiza e mësipërme dihet se kjo rritje ka vajtur për rrogat e mësuesve në gjimnaze dhe shumë më pak për shpenzime kapitale në shkolla.

Grafik 30: Shpenzimet e Buxhetit te Shtetit per Nxenes ne arsimin e mesem profesional ne Shqiperi (2008-2014)



Situata paraqitet më ndryshe në arsimin e mesëm profesional. Të dhënat në grafikun 30 na tregojnë se shpenzimi për nxënës në këtë formë të arsimit sipas rastit ka qenë thujtë trefishi i shpenzimeve për arsimin bazë apo atë të mesëm të përgjithshëm. Ndonëse nuk dihen arsyet se pse ky arsim është më i kushtueshëm për nxënës, ajo që ne mendojmë si shkaqe kanë lidhje me numrin e ultë të nxënësve, numrin e mësuesve dhe kostot e materialeve që duhet për të ofruar këtë lloj arsimit.

5. GJETJE DHE REKOMANDIME

Në përfundim të analizës sonë, më poshtë po paraqesim gjetjet dhe rekomandimet tona kryesore:

Gjetjet

- Arsimi publik parauniversitar në Shqipëri të paktën përgjatë katër viteve të fundit financohet vetëm nga burimet e brendshme. Shqipëria renditet ndër vendet e fundit në Europë, ku vetëm rreth 2.2 e GDP-së investohet për arsimin. Mesatarja e shpenzimeve për arsimin në vendet e BE-së është 5.1 përqind.
- Planifikimi i financimit të arsimit publik duhet bërë duke përdorur formulën “për nxënës”. Sidoqoftë nga të dhënat publike të mbledhura, si nga Ministria e Arsimit, Ministria e Financave ashtu edhe INSTAT, nuk rezulton që kjo formulë të jetë zbatuar ndonjëherë, që prej miratimit të ligjit në vitin 2012.
- Asnjë ministri apo institucion publik në Shqipëri, me përjashtim të Ministrisë së Financave, nuk ka detyrim ligjor që të zhvillojë përgatitjen e buxhetimit me pjesëmarrjen e qytetarëve. Kjo mangësi serioze në ligj ka krijuar një precedent të rrezikshëm për pjesëmarrjen demokratike të qytetarëve në vendosjen e prioriteteve të tyre në buxhetin e shtetit.
- Nga analiza e të dhënave të Ministrisë së Arsimit, vihet re se në vite, një pjesë e të dhënave që mblidheshin psh. 3 vite më parë, nuk bëhen publike gjatë viteve të fundit dhe nuk është e qartë nëse ato mblidhen më apo jo. Një e dhënë që ishte e vështirë për t'u analizuar dhe që kërkoi kohë për të arritur në përfundime, ishte ajo e lidhur me numrin djem vajza në shkollë, të ndarë në kategori si arsimi parashkollor, arsimi bazë klasa 1-5 dhe 6-9 etj. Për këtë qëllim një pjesë e të dhënave të mbledhura, nuk do të paraqiten në këtë studim, por regjistri që është ndërtuar për këtë qëllim sigurisht që mund të ndahet edhe me Ministrinë e Arsimit, në mënyrë që të mos “humbasin” të dhëna që në vite janë mbledhur në mënyrë të detajuar.
- Një gjetje tjetër është paraqitja e përbashkët e shpenzimeve buxhetore në Buxhetin e Shtetit për arsimin parashkollor me arsimin bazë. Kjo e dhënë buxhetore në vendet e BE-së paraqitet e ndarë, pasi investimi në parashkollor shihet si një investim në fëmijërinë e hershme e kombinuar edhe me buxhetin social, ndërkohë që Ministria e Financave e paraqit atë në një program të vetëm buxhetor.
- Për shkak të uljes së ndjeshme të numrit të lindjeve në vend, numri i nxënësve në arsimin parauniversitar në Shqipëri, ndërmjet viteve 2004-2017 ka ardhur në një trajektore gjithnjë e në ulje. Përgjatë një periudhe 13 vjeçare, popullsia e fëmijëve, e regjistruar në shkollë, është ulur me thujse 200 mijë fëmijë. Kjo ulje drastike dhe në kohë kaq të shkurtër mund të paraqesë shqetësime serioze për Ministrinë e Arsimit, pasi mund të shpjerë në mbyllje shkollash, shkurtim të personelit etj.

- Ka një diferencë të theksuar ndërmjet numrit mesatar të nxënësve për mësues në zonat rurale dhe urbane. Kjo vjen për shkak të ndarjes së pabarabartë në vendodhjen e mësuesve në Shqipëri. Mësuesit në zonat rurale kanë më pak nxënës për klasë sesa mësuesit në zonat urbane. Kjo pabarazi vjen për shkaqe që janë sa historike aq edhe të lidhura me lëvizjen e popullsisë në Shqipëri. Politikë-bërësit në Ministrinë e Arsimit përballen me dilemën ose të mbylljes së shkollave në zonat rurale më pranë qendrave të mëdha të banimit dhe ofrimit të transportit falas për fëmijët, ose kthimit të shkollave në qendra komunitare dhe sociale, ku mund të ofrohen shërbime poli-funksionale për komunitetet lokale.
- Shpenzimet buxhetore përgjatë periudhës 2008-2018 për arsimin publik parauniversitar kanë pësuar rënie që prej vitit 2015 e në vijim. Të dhënat tregojnë se buxheti i vitit 2018 ende nuk e ka tejkaluar nivelin e buxhetit të dhënë për arsimin në vitin 2013, gjë që përbën një tregues se financimi i arsimit publik parauniversitar në Shqipëri nuk është një prioritet për Qeverinë. Është po kaq e pashpjegueshme ulja drastike e shpenzimeve buxhetore për arsimin parauniversitar ndërmjet viteve 2015-2017, ndërkohë që Programi Qeveritar katër vjeçar kishte rekomanduar thuajse dyfishim të buxhetit për arsimin në Shqipëri.
- Pavarësisht se shpenzimet buxhetore të Qeverisë shqiptare kanë ardhur nga viti në vit me rritje, që është edhe tregues edhe i rritjes ekonomike të vendit, arsimi ndonëse është shpallur një çështje prioritare, nuk ka përfituar nga kjo rritje e vendit, por përkundrazi, fondet për arsimin kanë ardhur duke u ulur nga viti në vit, me një rritje të lehtë vetëm në vitin 2018.
- Mungesa e rritjes së buxhetit për arsimin parauniversitar ndikon në mos-realizimin e të drejtës së arsimit për mijëra fëmijë në Shqipëri. Kjo mungesë investimi tek fëmijët sjell edhe mos realizimin e një prej objektivave strategjike të shtetit shqiptar, atë të mbrojtjes së fëmijëve dhe të të drejtave të tyre.
- Duke filluar që prej 1 janarit të vitit 2015 e në vijim programi buxhetor “arsimi profesional” iu hoq Ministrisë së Arsimit, pa një arsye dhe shpjegim të argumentuar, për t’iu bashkuar buxhetit të Ministrisë së Mirëqenies dhe në vitin 2017 Ministrisë së Financave. Ky lloj “cirku” buxhetor është i vështirë si për t’u kuptuar dhe argumentuar, pasi në vetëvete ai shkon si investim për shpenzimet korrente dhe kapitale që kanë lidhje me stafin, punën dhe politikat e Ministrisë së Arsimit, por fondi menaxhohet nga një ministri tjetër.
- Shpenzimet korrente mbajnë peshën kryesore të shpenzimeve buxhetore për arsimin parauniversitar, ndërkohë që shpenzimet kapitale zëne një peshë tepër të vogël. Shpenzimet kryesore të buxhetit për arsimin në Shqipëri e zëne rrogat e mësuesve, psikologëve dhe arsimtarëve ndihmës, ndërkohë që niveli i investimeve në arsim mbetet tepër i ultë. Investimet për shkolla dhe klasa të reja, mjedise më miqësore dhe më të përshtatshme për fëmijët dhe mësuesit, kanë ardhur gjithnjë duke u ulur, me ndonjë rritje të vogël në vitet 2014 dhe 2018.
- Financimi i huaj për arsimin parauniversitar në Shqipëri është në ulje të ndjeshme që prej vitit 2012 duke vajtur thuajse drejt zeros në vitin 2014 e në vijim. Një ulje kaq e ndjeshme e financimit të huaj për arsimin parauniversitar tregon mungesën e aftësisë për të thithur financim të huaj nëpërmjet projekteve dhe investimeve madhore për arsimin parauniversitar në Shqipëri.

- Shpenzimet korrente zënë peshën kryesore të shpenzimet buxhetore për arsimin e mesëm të përgjithshëm. Në parim mund të themi se investimi kryesor i qeverisë në drejtim të arsimit të mesëm të përgjithshëm është orientuar drejt rritjes së rrogave të mësuesve dhe shumë pak drejt investimeve në shkolla apo klasa të reja, mjete didaktike, laboratorë etj.
- Shpenzimet buxhetore në vite për arsimin profesional nuk kanë qenë asnjëherë të qëndrueshme. Ka luhajtje të ndjeshme në shpenzimet buxhetore për këtë arsim, gjë që tregon edhe paqartësinë në lidhje me drejtimin dhe mbështetjen që duhet t'i jepet arsimit profesional. Me përjashtim të vitit 2011, ku vihet re një rritje e ndjeshme e shpenzimeve buxhetore, luhajtjet në këtë program buxhetor janë të pashpjegueshme.
- Shqipëria shpenzon në një masë tepër të vogël për arsimimin e fëmijëve që ndjekin arsimin e detyrueshëm. Pavarësisht se shpenzimi “për nxënës” ka ardhur duke u rritur, duke arritur kulmin e tij në vitin 2015, përsëri në vitin 2016 ai u ul në nivelin e vitit 2013, për shkaqe të pashpjegueshme. Shpenzimi vjetor për nxënës ka qenë në nivelin më të lartë në vitin 2015, ku Qeveria shpenzoi rreth 62 mijë lek në vit (rreth 470 Euro), ndërkohë që vitet 2017 dhe 2018 shënojnë rënie në këtë drejtim.
- Shpenzimet buxhetore për arsimin parauniversitar “për nxënës” janë thuajse të pakrahasueshme ndërmjet vendeve të BE-së dhe Shqipërisë. I vetmi vend me të cilin ne mund të krahasohemi relativisht, për nga niveli i shpenzimeve për nxënës, është Rumania, e cila përsëri shpenzon dyfishin e fondeve krahasuar me Shqipërinë.
- Shpenzimet për nxënës në gjimnaze janë thuajse njësoj me ato për nxënës në arsimin bazë. Të dhënat tregojnë se ka një rritje të ndjeshme progresive të shpenzimeve për nxënës në arsimin e mesëm të përgjithshëm duke filluar që nga viti 2013 e në vijim. Kjo rritje duhet parë si një shenjë pozitive, pavarësisht se nga analiza e mësipërme dihet se kjo rritje ka vajtur për rrogat e mësuesve në gjimnaze dhe shumë më pak për shpenzime kapitale në shkolla. Situata paraqitet më ndryshe në arsimin e mesëm profesional. Shpenzimet “për nxënës” në këtë formë të arsimit janë thuajse sa trefishi i shpenzimeve për arsimin bazë apo atë të mesëm të përgjithshëm.

Rekomandimet

Zbatimi i Ligjit dhe nevoja për përmirësime ligjore:

- Kuvendi i Shqipërisë nëpërmjet Komisionit Parlamentar për Arsimin dhe atë të Ekonomisë, duhet të bëjnë shtesa dhe ndryshime në Ligjin ‘Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë’ për të garantuar që organizatat e qytetarëve, publiku i gjerë dhe ekspertët, konsultohen me buxhetin e arsimit që në fillim të procesit dhe jo në fund të tij, kur

çdo gjë është thuajse e finalizuar. Ky proces konsultimi duhet të përfshijë sindikatat e mësuesve, OSHC-të, organizatat e prindërve dhe të fëmijëve etj.

- Kuvendi duhet të vendos një përqindje minimum të detyrueshme për Qeverinë për financimin e arsimit parauniversitar në Shqipëri. Koalicioni i Arsimit ka vite që avokon, bazuar tek rekomandimet e institucioneve ndërkombëtare, për vendosjen e detyrimit që 6% e GDP-së të shpenzohen për financimin e arsimit të fëmijëve dhe shërbimeve mbështetëse arsimore.
- Këshilli i Ministrave duhet të miratojë, me vendim të tij, metodologjinë e përlogaritjes së buxhetit për arsimin parauniversitar bazuar tek formula “për nxënës”, ashtu siç e kërkon edhe ligji për arsimin parauniversitar në Shqipëri. Metodologjia do ta bënte të detyrueshme për Ministrinë e Financave arritjen e të paktën minimumit të rekomanduar për financim për nxënës në Shqipëri, dhe me kohë duke iu përafuar mesatares së vendeve të BE-së.
- Këshilli i Ministrave dhe Ministria e Financave duhet të ndajnë programin buxhetor të arsimit bazë nga parashkollori, për të bërë të mundur përlogaritjen e drejtë të shpenzimeve buxhetore dhe për ta sjellë sistemin e menaxhimit financiar të shtetit me atë të vendeve të Bashkimit Europian.

Nevoja për modele, programe dhe politika të reja për financimin e Arsimit parauniversitar:

- Ministria e Arsimit duhet të shoh me prioritet ngritjen e Grupit Lokal të Financimit (LEG), një model ky që ka dhënë rezultate pozitive në të gjitha ato vende ku financimet në arsim janë tepër të ulta dhe ku financimi i huaj mund të kontribuojë në plotësimin e boshllëqeve në buxhet, për shkak të paaftësisë së Qeverisë për të financuar më tepër për arsimin. ACE i ka dorëzuar një material të plotë Ministrisë së Arsimit se si mund të ngrihet dhe funksionojë LEG, kush mund të jenë anëtarët e tij dhe si mundet komuniteti ndërkombëtar të financojë projekte të mëdha për shkollat dhe arsimin në Shqipëri.
- Përmirësimi i mbledhjes të të dhënave statistikore dhe regjistrave sipas modelit të BE-së për arsimin parauniversitar, përfshi edhe analizën e shpenzimeve buxhetore, është një nevojë thuajse urgjente për Ministrinë e Arsimit. Statistikat janë baza e ndërtimit të politikave efektive të reja ose rishikimit të atyre ekzistuese, të cilat bëjnë të mundur adresimin e vërtetë të problemeve me të cilat përballet arsimi në Shqipëri.
- Ministria e Financimit duhet të përgatisë dhe të paraqesë për miratim në Këshillin e Ministrave të metodologjisë së financimit të arsimit parauniversitar në nivelin vendor. Qeverisja vendore, që prej riorganizimit të saj në 61 bashki, mban një përgjegjësi tepër të madhe për të financuar shpenzimet kapitale në shkollat e arsimit parauniversitar që janë pjesë e territorit të tyre. Megjithatë, përtej këtij detyrimi, nuk ka asnjë metodologji se si duhet që pushteti vendor të planifikojë shpenzimet e tij buxhetore për arsimin, si duhet ti klasifikojë ato etj. Një metodologji e tillë do të bënte të mundur që të gjitha shpenzimet e qeverisjes vendore për arsimin të ishin transparente dhe të investoheshin aty ku janë nevojat e vërteta të arsimit.

- Ministria e Arsimit duhet të studiojë mundësinë e kombinimit të forcave dhe buxheteve me Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Bashkitë, për t'a kthyer programin "Shkolla me Bazë Komunitare" në një program kombëtar të kthimit të shkollave në qendra komunitare të shërbimeve dhe arsimimit të vazhdueshëm. Kjo do të eliminonte rrezikun e mbylljes së shkollave në zonat rurale apo edhe urbane, për shkak të uljes së numrit të lindjeve në Shqipëri.
- Këshilli i Ministrave dhe Ministria e Financave duhet të shohin mundësinë që në vitin buxhetor 2019, programi buxhetor "arsimi profesional" t'i kthehet Ministrisë së Arsimit dhe në të njëjtën kohë mundet që të dyja së bashku të hapin një program kombëtar të arsimimit profesional cilësor në 12 qarqet e Shqipërisë për formimin e kuadrove të përgatitur bazuar tek kërkesat e tregut, në bashkëpunim me dhomat kombëtare të biznesit dhe Qendrat e Punësimit.

BIBLIOGRAFIA

Botime

- SABER country report: Early childhood development, World Bank Group 2015.
- An Update on Poverty and Inequality in Albania: 9 Stylized Facts, Poverty Global Practice, World Bank 2015.
- The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World, The International Commission on Financing Global Education Opportunity. 2016.
- Schäferhoff M., Evans D., et al, Estimating the costs and benefits of education from a health perspective, 2015.
- Next generation Albania: A systematic country diagnostic, World Bank Group 2015.
- ALBANIA: Pisa 2015, World Bank Group.
- Hazizaj A., Elezi P., Ballo M., Access of Roma Children to Early Childhood Services in Albania, CRCA Albania, Tirana 2014.
- De Soto et al. Roma and Egyptians in Albania: From social exclusion to social inclusion. The World Bank, Washington DC., 2005.
- Hazizaj A., Haxhiymeri E., Legislation and public services for street children in Albania. Save the Children, Tirana 2011.
- Study on Children in Street Situation in Albania, UNICEF, Save the Children and Arsis, Tirana 2014.
- Ballo M, Policy Paper on the Inclusion of children with disability in the Albanian pre-university education in Albania, Albanian Coalition for Child Education, 2016-2017.
- Hanushek, E. (2003). "The Failure of Input Based Schooling Policies." The Economic Journal 113.
- Glewwe, Paul, and Michael Kremer, "Schools, teachers, and educational outcomes in developing countries.", 2006 Netherlands.
- Manuali i Transparencës Fiskale, Fondi Monetar Ndërkombëtar, Washington DC, 2007.

Burime Ligjore

- Ligj Nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar me ligj Nr. 57/2016 të datës 02.06.2016
- Ligj Nr. 69/2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”
- Ligj Nr. 68/2017 Për Financat e Qeverisjes Vendore
- Ligj Nr 139/2015 Për vetëqeverisjen vendore

Burime Elektronike

- Të dhëna të OECD mbi Arsimin (viti 2014) <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79396#>
- Statistikat mbi shpenzimet buxhetore per arsimin ne Bashkimin European http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics
- GINI index, Banka Boterore, te dhenat u aksesuan ne lidhjen online: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>
- Statistikat mbi shpenzimet buxhetore per arsimin ne Bashkimin European, seria kohore e vitit 2014 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics

FJALORTH I TERMAVE²⁸

Buxhet i Shtetit

Buxheti i Shtetit është një pasqyrë financiare vjetore që paraqet të ardhurat dhe shpenzimet e propozuara nga qeveria për një vit financiar (vit kalendarik buxhetor), i cili shpesh miratohet nga legjislativi, i miratuar nga Presidenti dhe i paraqitur nga Ministri i Financave të një vendi. Buxheti njihet edhe si Pasqyra Vjetore Financiare e vendit. Ky dokument vlerëson të ardhurat e parashikuara qeveritare dhe shpenzimet qeveritare për vitin pasardhës (aktual).

Viti kalendarik buxhetor (Viti Financiar)

Viti kalendarik buxhetor, është një kalendar që tregon datat kryesore në procesin e përgatitjes dhe miratimit të buxhetit. Këto përfshijnë datën e lëshimit të qarkores së buxhetit, afatin kohor për diskutimin e vlerësimeve me ministritë dhe departamentet, datën e dorëzimit të buxhetit ekzekutiv në legjislaturë, rishikimin e legjislacionit duke përfshirë datat për seancat buxhetore dhe datën kur ligji për buxhetin duhet të miratohet nga legjislativi. Mund të ketë edhe hapa të tjerë të rëndësishëm në këtë proces, që ndryshon sipas shtetit.

Shpenzimet korrente

Shpenzimet korrente janë shpenzimet për mallrat dhe shërbimet e konsumuara brenda vitit aktual, që duhet të përsëriten për të mbështetur prodhimin e shërbimeve arsimore. Shpenzimet e vogla për sendet e pajisjeve, nën një prag të caktuar të kostos, raportohen gjithashtu si shpenzime aktuale. Shpenzimet korrente përfshijnë shpenzimet finale të konsumit, të ardhurat e pronës të paguar, subvencionet dhe transfertat e tjera aktuale (p.sh., sigurimet shoqërore, ndihmat sociale, pensionet dhe përfitimet e tjera të mirëqenies).

Shpenzimet kapitale

Shpenzimet kapitale përfaqësojnë vlerën e kapitalit arsimor të fituar ose të krijuar gjatë vitit në fjalë, domethënë sasia e formimit të kapitalit, pavarësisht nëse shpenzimi kapital është financuar nga të ardhurat aktuale ose nga huamarrja. Shpenzimet kapitale përfshijnë shpenzimet për ndërtimin, rinovimin dhe riparimin e ndërtesave dhe shpenzimet për pajisje të reja ose zëvendësimin e tyre. Edhe pse investimet kapitale kërkojnë shpenzime të mëdha fillestare, jetëgjatësia e tyre shtrihet përgjatë shumë viteve.

²⁸ Termat e përdorur në këtë seksion janë marrë nga Manuali i Transparencës Fiskale, të Fondit Monetar Ndërkombëtar (Washington DC, 2007).

Buxheti afatmesëm

Një kuadër për integrimin e politikës fiskale dhe buxhetimit për një periudhë afatmesme, duke lidhur në një sistem parashikimet e ndara fiskale, me procesin e vlerësimit të hollësishëm të buxhetit afatmesëm nga ministritë, ku pasqyrohen politikat ekzistuese qeveritare. Përlllogaritjet e shpenzimeve bëhen në bazë të negociatave buxhetore në vitet pas buxhetit aktual, ndërkohë që vlerësimet e ardhshme përputhen me rezultatet përfundimtare në raportet e rezultateve fiskale.

Programimi i buxhetit / "Programet Buxhetore"

Programimi i buxhetit / "Programet Buxhetore" janë grupime të aktiviteteve qeveritare në lidhje me objektivat specifike të qeverisë. Klasifikimi i programit zbaton këtë parim në të gjitha aktivitetet e qeverisë. Përpyekjet e buxhetit për të zbatuar analizën e kostos dhe përfitimeve në vendimin për ndarjen, ndarjen e shpenzimeve, sipas programit dhe vlerësimin e rezultateve të programeve në lidhje me objektivat. Një sistem i plotë i buxhetimit të programeve (ose propozimeve të mëvonshme të tilla si buxhetimi me bazë zero) nuk është realizuar me sukses në asnjë vend, kryesisht për shkak të informacioneve voluminoze dhe kërkesave të menaxhimit kompleks që kërkojnë sisteme të tilla.