



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

MONITORING REPORT

ON DRAFTING THE NATIONAL CROSSCUTTING STRATEGY FOR DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNANCE (2015 – 2020)

May 2015

Funded by



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambasada e Zvicrës në Shqipëri

This document was prepared in the framework of the *Monitoring and Evaluation of Decentralization Process in Albania* Project funded by the Embassy of Swiss Confederation in Albania. The analysis, evaluations and recommendations are of the authors and do not necessarily represent the opinions of the Embassy of Swiss Confederation.

Authors

Shefqet Bruka
Marsela Dauti
Kadri Gega
Sabina Ymeri

Contributors

Fation Dragoshi
Orsiola Kurti
Aleka Papa

© IDM 2015

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or changed without advanced written consent of the authors.

The Albanian version of this report can be downloaded from www.idmalbania.org

Contents

List of Acronyms and Abbreviations	5
Executive Summary	6
The Process of Drafting the Strategy	6
Analysis of the Strategy	7
Perceptions of Central and Local Stakeholders	8
Introduction	10
The History of Decentralization in Albania	12
The Political Dimension	13
Self-Governance through Elected Representatives and Citizen Participation	14
The Administrative Dimension	18
The Financial Dimension	20
Methodology	23
Results	27
The Process of Drafting the Strategy	27
Transparency of the strategy drafting process	27
Participation	29
Cooperation	30
Content of Strategy	31
The Political Dimension	31
Self-governance through Citizens and Civic Participation	31
Relations between Central Government and Local Governance	33
Administrative-Territorial Reform, Tiers of Local Governance, Structures, and Capacities	35
Structures	37
Capacities	38
Democratic Deficit in the Context of Consolidated Territorial System	39
Competences and Their Address for Solution	40
Administrative Dimension	41
Principles of Decentralization, Forms, and Types of Functions	41
Functions	44
Reform in the Water Supply and Sewage Sector	44
Construction, rehabilitation and maintenance of local roads, sidewalks and public spaces	46
Urban Waste	47
Social Services and Social Welfare	48
Social Housing	48
Irrigation and Drainage	49
Tourism	49
Urban Planning	49
Pre-University Education	49
Primary Healthcare Service	50
Financial Dimension	51
Local Taxes and Fees	51
Inter-governmental Transfers	52
Local Borrowing	53
Strengthening Public Finance Management system at local level	53
Perceptions of Central and Local Stakeholders	53

Access to Information and Knowledge on Decentralization Strategy.....	53
Content of the Decentralization Strategy	54
Transparency of Central Government	56
Impact of the Decentralization Strategy.....	59
Recommendations.....	61
References	64

List of Acronyms and Abbreviations

ADF	Albanian Development Fund
AMoFTS	Automated Ministry of Finance Treasury System
CEC	Central Election Commission
CMD	Council of Ministers Decision
CoE	Council of Europe
DLDP	Decentralisation and Local Development Programme
EU	European Union
FTT	Favorable Tax Treatment
GDP	Gross Domestic Product
IDM	Institute for Democracy and Mediation
IPRO	Immovable Property Registration Office
LGU	Local government unit
MoF	Ministry of Finance
MoSLI	Minister of State for Local Issues
MPs	Members of Parliament
NCSDLG	National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
PIFC	Public Internal Financial Control
PIT	Personal Income Tax
PLGP	Planning and Local Governance Program
PPP	Public-Private Partnership
RDF	Regional Development Fund
USAID	United States Agency for International Development
WSU	Water and Sewer Utility
WB	World Bank
WRA	Water Regulatory Authority

Executive Summary

This is a monitoring report on drafting of the National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015-2020). It relies on experts' analysis as well as on central and local stakeholders' perceptions. Below is a summary of main findings of this monitoring, grouped in three sessions: a) process of drafting the strategy; b) analysis of strategy; and, c) perception of central and local stakeholders.

The Process of Drafting the Strategy

- The Minister of State for Local Issues (MoSLI), assisted by the USAID Planning and Local Governance Project (PLGP) and with the contribution of other programs and agencies operating in the area of local governance, headed the process of drafting the Decentralization Strategy.
- In December 2014, the strategy and its action plan (both English and Albanian) were published in the website of the Minister of State for Local Issues (MoSLI) giving the possibility to interest groups, experts and other interested people to get acquainted with them.
- The meetings of the working groups and roundtables organized for this purpose were open and widely covered by the press and audio-visual media. They were published in the websites of MoSLI, PLGP/USAID and dldp. The meetings of sub working groups were closed because of technical discussions.
- The documents, reports, and analysis made available to the working group and subgroups covered the entire problematics of local governance, challenges it faces, and goals for the future.
- The deadline for drafting the strategy has changed several times.
- Participation in inter-institutional group is considered to be all-inclusive. While part of the working group, not all associations of local elects chose to attend working group's meetings.
- It is observable that MoSLI and his staff placed great efforts and showed commitment to ensure an effective cooperation with the line ministries, donors, programs in the area of local governance, deconcentrated institutions, local government units (LGUs), association of local elects, civil society, etc.
- An added value to this cooperation, MoSLI and his staff succeeded in establishing, through the PLGP/USAID and Decentralisation and Local Development Programme (dldp) in their areas of activity, bridges of communication and effective collaboration with local elects, civil society, and experts producing feedback and recommendations on improving the process of drafting the strategy and developing its content.
- The cross-institutional cooperation at central level faced issues relative to delays from line ministries to provide timely input during the process.
- Cooperation with associations of local elects was oftentimes cumbersome because of lack of cooperation among political actors.
- Collaboration with civil society has been reliable and comprehensive.

- Cooperation with the Institute for Democracy and Mediation (IDM), as part of the civil society monitoring the process of drafting the strategy, has been helpful, open and mutually beneficial to improve the process and content of the strategy.

Analysis of the Strategy

- The Strategy states an ambitious goal on gender representation: “increase to 50% the number of councilors coming from youth and women in local councils”. This goal was achieved by means of an initiative of a group of Members of Parliament (MPs) to introduce item 6 into Article 67 of the Electoral Code. As a result of these amendments, gender representation in local councils has acquired new and very positive dimension.
- The current manner of electing regional council creates representation disparities and is not in line with the “equal voting/equal power of vote” principle. The solution introduced by the Law No. 30/2015, dated 31.07.2000, to the representation to the regional council is not compliant with the Recommendations 201 (2006) and 349 (2013) of the Congress.
- Special importance is paid to citizens’ participation in decision-making. This is evidenced in the improvements made to the context of this issue during the drafting process as well as in the adoption of the Law No. 146/2014, “On Public Notice and Consultation”.
- Community structures are deemed useful and important to the enhancement of local democracy, minimization of potentially negative effects of the consolidated territorial system, accomplishment of needs, and to the improvement of quality of citizens’ life.
- During the transition period, the relationship between the two tiers of governance has increasingly improved. However, problems have arisen in the course of time swaying due to the lack of experience of cooperation, political controversies, mistrust, and lack of legal regulation of this relationship. The Strategy addresses inter-governmental relationship adequately. It describes how these relations will improve; it stipulates the formalization by law of the consultation process, and it states the government’s pledge that “No decision affecting local governance will be made without initially consulting with the local governance representatives.”
- Law No. 30/2015, dated 02.04.2015, endorses for the first time the process of consultation marking a very positive step. Irrespective of this, the law produces some problems since the Council of Ministers (CoM) is assigned as the authority to determine the structure, form, manner of organization, functioning, nature of issues of consultation, and time frequency of the consultation process. In consideration of this, uncertainties have emerged on government’s control on the consultation process.
- For the transition period, the competences of the local governance are not well-defined in few cases; they are overlapping, incomplete and deficient regarding discretion in their exercising. The Strategy states several motivated goals in the area of competencies relative to shared functions. These goals are linked with the specification, revision, harmonization, and elimination of overlapping of competences.

- The Strategy failed to ultimately clarify the exercising of full competences on local issues/public issues in the jurisdiction of the local governance. It could not address the confusion created by the terminology of ‘own’ and ‘delegated’ competences and of ‘own’ and ‘delegated’ functions.
- The Strategy has elaborated well and specified adequately the objectives and measures to be undertaken for the administrative-territorial reform and its implementation. The final version of the action plan features a radical improvement in comparison with that of October 2014. Out of two measures stipulated in the October 2014 version, we now have an entire chapter on Administrative-Territorial Reform with 10 measures that encompass all elements of the territorial reform implementation.
- The establishment of the Agency for the Enforcement of the Territorial Reform to support new local government units is a commendable action.
- The Strategy provides a good description of the goal, specific objectives, and measures for representative, executive, and community structures. After 31 December 2017, the new municipalities will have absolute authority on administrative reorganization in accordance with the local communities’ needs and administrative efficiency, thus complying with Article 113 of the Constitution and Article 6 of the European Charter for Local Self-Government.
- About 30% of measures foreseen in the action plan are linked with the consolidation of LGUs’ capacities. Taking into account the importance of this component, the working group created the “Structures and Inter-Institutional Relations” thematic sub-working group at the very beginning. This group has done a very good job.
- The area of cooperation on local public-private partnership (PPP) has been clarified, but the competences to be exercised by parties are still ambiguous.
- In the water supply and sewage sector, the management situation is extremely difficult and calls for urgent short-term and long-term interventions, not only midterm ones as foreseen in the Strategy.
- In the social service and welfare sector, it would be more helpful to determine the funding of this function from the state budget, i.e., the pool from the central government, and then funding from local budgets.
- The role of the National Housing Committee is not clearly specified regarding the social housing sector, because this committee is vested with decision-making authority that may affect or overlap with the competences of the local government units.

Perceptions of Central and Local Stakeholders

- Central stakeholders have had more access to decentralization strategy document than local officials.
- Political affiliation of LGUs is deemed to be an influencing factor in officials’ perception of their access to information.
- There is some skepticism and lack of confidence on accomplishment of the Strategy objectives.

- Most focus group respondents showed lack of confidence in the Strategy. One of the participants said that they would “continuously have problems with the Strategy, because... strategies are designed and cast into a drawer...” In addition, participants were skeptical of government’s objectives. They mentioned that the central government is not interested in issuing competences to LGUs.
- Most local officials perceived the process of discussion on Decentralization Strategy somewhat open and were to a certain extent satisfied with how the consultation process was evolving.
- Unlike municipalities, the communes are more likely to perceive the processes of drafting and consultation of strategy closed.
- The representatives of the local elects associations were skeptic of the strategy drafting process. They pointed out that consultation bodies aiming for participation in decision-making do not work, because decisions are made in advance and have political ends.
- Most local respondents (47%) think that their LGU has played no role in the strategy drafting process. Communal officials state that they have generally played a smaller role when compared with municipal officials.
- Right-wing affiliated officials are more likely to declare a smaller role in drafting the strategy compared with those officials affiliated with left-wing parties.
- A considerable number of communes (45%) declare that the Strategy represents the interests of the central government.
- While half of sample of central stakeholders were part of the Inter-Institutional Working Group, most of them state that they have played a small role in drafting the decentralization strategy.
- The perceptions on the impact of the decentralization strategy tend to be seen more positive in the long than in the short run.
- The impact of the strategy on strengthening the local finances and increase of fiscal autonomy is uncertain to local officials.

Introduction

Local government units in Albania have entered a new development phase. A series of national reforms seek to transform them into political, economic, and social development centers. The National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015-2020) is an instrument that the Government of Albania (GoA) will use to accomplish this. The Strategy is coping with two major challenges: a) address problems that have characterized decentralization in Albania over the last 15 years; and, b) introduce ways through which decentralization will really strengthen LGUs in Albania. Will the proposed strategy lead to more empowered local governance? What is the perception of local and central officials about this strategy? Will this strategy take us to a recurrence of problems that have characterized decentralization over the last 15 years or to a separation from them?

To answer these questions, the expert group of the Institute for Democracy and Mediation monitored the process of drafting the National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015-2020). This monitoring was focused in three dimensions of decentralization – political, administrative, and fiscal. The experts monitored the strategy drafting process at close by attending meetings of working group and subgroups as well as their communication. In addition, they examined the content of the draft strategy to grasp changes over the time and assessed the extent to which the strategy content incorporated the input proposed by interest groups. A key element of this examination was the review of local and central officials' perception. This report provides the perspectives of various actors highlighting their similarities and differences.

Findings show that the process of drafting the decentralization strategy features a combination of positive and negative developments. For example, the Minister of State for Local Issues (MoSLI) and his staff succeeded in establishing bridges of communication with local elects, civil society, and experts on improving the process of drafting the new strategy and developing its content. Also, the Strategy states several motivated goals in the area of competencies. It failed to ultimately clarify the exercising of full competences on local issues/public issues in the jurisdiction of the local governance. In addition, there is skepticism and lack of confidence among officials with regard to the accomplishment of the Strategy objectives. In particular, the impact of the strategy on strengthening the local finances and increase of fiscal autonomy is uncertain to local officials.

The purpose of this report is not simply to present the findings but encourage individuals, groups or organizations involved in the area of local governance in Albania to use these findings to strengthen the local government units and to help LGUs acquire the adequate autonomy and capacities in order to promote development and collaboration among them.

The next part of the report is divided in four chapters. The first chapter focuses in the history of decentralization in Albania. The second chapter deals with the methodology used to collect and analyze the information and data. The third chapter presents the findings that are subdivided in

three sections: the process of drafting the strategy, examination of the strategy content, and review of central and local stakeholders' perceptions. The last chapter presents recommendations according to the three dimensions of decentralization: political, administrative and financial.

The History of Decentralization in Albania

Albania's tradition on local governance is not very rich and is far from European countries' good tradition. It encompasses three periods with distinctive features.

The first period (1924-1938) marks Albania's first steps to local governance. Legislation during this period evolved positively with the establishment of efficient local governance.¹ Worth mentioning are legislation on taxes, cooperation between public and private sectors, and harmonized development of various areas of the country. While small in size, the local administration was very effective. This first period of local governance was followed by the communist period (1944-1990) during which the established practice of local governance deteriorated. No local governance principle whatsoever was applied during this time. The party-state ran local governance. The political ideology and theory strongly highlighted as a democratic achievements "the substitution of inherited local self-government bodies with the creatures called people's councils or executive committees as state administration bodies."²

The collapse of the communist regime in the early 90s marks the third period of local governance. This period may be divided in two phases: the first phase includes years 1992-2000, during which the first democratic concepts of local governance started to be formulated and implemented. In this period, the "local bodies of governance"³ principle was replaced with the "local governance bodies"⁴ principle. For the first time in the history of the country, local governance bodies were directly elected by the people in free, general, equal and secret elections.

The second phase of this period (years 2000-2014) is also known as the first wave of decentralization. Article 13 of the Constitution stipulates that "Local government in the Republic of Albania is founded upon the basis of the principle of decentralization of power and is exercised according to the principle of local autonomy." In addition, Articles 108 through to 115 of Chapter IV of the Constitution determine the level of local governance authorities, their creation and functioning as well as their constitutional rights and functions. Under this new constitutional spirit, local governance acquired a new mission and dimension. The Parliament of Albania ratified the European Charter of Local Self-Government (hereinafter the European Charter), which bound the country to incorporate the European norms and standards of self-governance in its national legislation. Adopted on 31 July 2000, the Law No. 8652, On Organization and Functioning of Local Governance (hereinafter Organic Law), set out the mission and rights of LGUs, their competences and functions, sources and spending, cooperation and interaction with other governmental institutions. Several laws were adopted, including the Law No. 9936, dated 26.6.2008, "On Management of Budgetary System in the Republic of Albania", Law No. 9632, dated 30.10.2006, "On Local Tax System", and Law No. 9869, dated 4.2.2008, "On Borrowing of Local Governance"

¹ Isaraj, A. (1998) A Historical Overview of Local governance in Albania 1998

² Ibid.

³ Law No. 5506, dated 28.12.1976, "Constitution of the People's Socialist Republic of Albania" Second Part, Chapter II.

⁴ Law No. 7491, dated 29.4.1991 "On Main Constitutional Provisions"

that entitled LGUs to financial resources for exercising their functions and regulated the collection, administration and spending of the resources. The Law NO. 8744, dated 22.02.2001, “On Transfer of Immovable Public Properties of the State to Local Government Units” granted LGUs with assets and the required legal instruments for exercising their right to property. In addition, for the first time a strategy on decentralization and local autonomy was adopted to determine the vision, roadmap, and instruments for establishing and strengthening local governance in Albania. It should be pointed out that central government and local governance reached for the first time a political deal whereby they agreed to establish the National Decentralization Committee, which approved upon consensus the political guidelines and decentralization principles. They also agreed to create the Decentralization Expert Group charged with the duty of designing the strategy and its monitoring.

With the adoption of the Law No. 115/2014, dated 31.07.2014, “On Administrative-Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania”, local governance assumes a new dimension. The administrative-territorial reform was planned and will be implemented in light of three strategic objectives: i) improve services for citizens at local level; ii) increase efficiency and good governance at local level; and, iii) empower local governance, citizens, and communities. The approval of the Order No. 69, dated 13.02.2014, “On Creation and Functioning of the Inter-Institutional Working Group for Drafting the Cross-Cutting Strategy for Decentralization and Local Governance denoted the initiation of work on drafting the new decentralization strategy. This marks the start of the second wave of decentralization in Albania.

The 2000-2014 period may be defined as the time of establishment of local governance on the foundations of the Constitution, European Charter for Self-Government, and the Organic Law on Organization and Functioning of Local Governance. Irrespective of undeniable successes achieved in this period, several problems had already arisen that sought solution in the new strategy.

Below are issues featuring the three dimensions of decentralization –political, administrative, and fiscal– over this period.

The Political Dimension

The analysis has considered the examination of the main principles of political dimension of decentralization and mechanisms/instruments that help their implementation. The Constitution, European Charter, Organic Law, and the Constitutional Court Decision No. 29, dated 21.12.2006, on final interpretation of Article 13 of the Constitution constitute the philosophy, spirit, principles and instruments on the establishment and functioning of local governance, its rights, competences, functions, and financial resources. The political dimension of decentralization stems from this very constitutional and legal framework. It derives from the right of local communities to self-government, exercised through representatives elected by voting or through direct participation of citizens in decision-making. To achieve self-governance, local communities will have to elect their representatives, who will have: (i) the right to regulate and lead most public issues on the basis of principle of subsidiarity; (ii) full competences and discretion to regulate and administer independently local issues within their jurisdiction; (iii) adequate resources to exercise their activity;

(iv) the right to collaboration and relationship between the two tiers of governance. The examination of the political dimension elaborated below in a summarize form includes: (i) Self-governance through elected representatives and citizen participation; (ii) relationship with central government and local governance; and, (iii) competences and problems in exercising them.

Self-Governance through Elected Representatives and Citizen Participation

When examining this matter, we focused in three issues: 1) representation, 2) citizen participation in decision-making, and, 3) referenda.

Representation is a major element of the democratic component, which is regulated by the Constitution, Electoral Code, and Organic Law. It is based on 5 core principles of European electoral legacy (general, fair, free, secret, and direct voting), but there is still room for more improvement. Here are some arguments on this.

Gender representation to the elected local governance bodies is far from the principle of equal gender representation in political and public decision-making stipulated by the Law No. 9970, dated 24.07.2008, “On Gender Equality in Society”, and even farther from the commitment undertaken by member countries of the Council of Europe through its Gender Equality Strategy 2014-2017. Objective 4 of this strategy seeks to achieve “balanced participation of women and men in political and public decision-making” (the representation of either women or men should not fall below 40%).⁵ The data of 2011 local elections reveal that out of 6,146 elected councilors to communal and municipal councils (including 11 mini-municipalities) only 753 or 12.3% were women. No woman is elected in 88 LGUs. The quota of 30% was not reached in 367 LGUs (including 11 mini-municipalities). A higher quota of 30% for elected women was reached in 17 local government units. The lists of candidates for mayors (including mini-municipalities) included 872 people of which only 14 or 1.6% were women. Only 6 or 1.6% out of 384 elected mayors were women.

The current manner of electing regional council creates representation disparities and is not in line with the “equal voting/equal power of vote” principle. This problem was identified by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (hereinafter the Congress), whose recommendations for Albania point out in two instances the change of election of regional council as well as by the World Bank, whose report⁶ states: “In Albania, the issue of representation is a challenge that sooner or later must be resolved...”

Article 110 of the Constitution stipulates that “Municipalities and communes delegate members to the Regional Council **in proportion to their population.**” Based on the constitutional principle of

⁵ Objective 4, Gender Equality Strategy 2014-2017, Council of Europe

⁶ Report No: 27885 Albania: Decentralization in Transition II pp. 12.

“proportion to their population”, Article 50 of the Organic Law specifies the formula to determine the number of members to the regional council. This formula has, indeed, produced disparities in the representation of the population to the regional council, because the data⁷ of the local elections of year 2011 reveal that 77,075 residents of the Municipality of Shkoder are represented by 6 councilors in the Shkodra Regional Council, whereas 77,832 residents of 27 other LGUs are represented by 43 councilors; some 113,249 residents of the Municipality of Durres are represented by 8 councilors to the Durres Regional Council, while 112,929 residents of 14 LGUs are represented by 34 councilors to this regional council. This phenomenon applies to all regions in Albania.

Citizens’ participation in decision-making is another important element of the democratic component. The local governance must guarantee to citizens: i) information in a timely manner, in adequate quantity and quality; ii) prioritization of their issues in the decision-making agenda; iii) expression of their opinion and viewpoints on local issues; and, iv) exercising their authority in possible and suitable forms.

According to the code of good practice for citizens’ participation in the decision-making process, there are four levels of participation, ranging from the lowest to the highest level. They are: information, consultation, dialog, and partnership. Article 35 of the Organic Law regulates the first two levels of participation (information and consultation), but this law does not have provisions to regulate and support active participation of citizens (dialog and partnership). Albania has not ratified yet the Supplementary Protocol to the European Charter of Local Self-Governance about the Right to Participate in a Local Government. On June 16, 2010, the Council of Ministers adopted in principle this protocol, but its decision is not published in the Official Journal and is not ratified by the Parliament.

The right to self-governance through referenda has not been exercised to date by citizens, because the legal framework presents issues and difficulties in its enforcement. The issue of local referenda became subject of discussion by many LGUs and associations of local elects during the administrative-territorial reform process. The latter demanded that citizens’ right to express their opinion on change of administrative boundaries be respected.

The provisions on referenda have been adopted in year 2003 as an integral part of the Electoral Code, but they have not changed ever since, even though the Code has undergone several amendments. The Venice Commission⁸ and the OSCE/ODIHR mission have recommended some amendments to the provisions on referenda. The current provisions on referenda does not have a list of local issues for which citizens may exercise self-governance by means of local referendums as well as the local authorities’ right to call for referendum. The procedures for running a referendum are complex juridical norms for both the citizens and local authorities. The involvement of the

⁷ The population data is based on the INSTAT’s Census of 2011.

⁸ Venice Commission and OSCE/ODIHR “Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania”, Opinion no. 273 / 2004.

President of the Republic, and the Constitutional Court in the decision-making and accomplishment of the local referendum is an impediment for the local self-governance. In many countries, the right to decision-making and organization of local referenda belongs to local authorities.

Relationship between Central and Local Governments

During the transition period, the relations between the two tiers of governance have improved over the years as a result of the recognition and implementation of the principles (of self-governance, subsidiarity, legitimacy, and delegation of competences) and establishment of mechanisms (of cooperation, information, consultation, etc.) that support, facilitate, manage, and regulate these relations. It is admitted that during this period these relations have also featured problems and aggravated because of the lack of experience of cooperation, of political conflicts, climate of mistrust and lack of legal regulation of these relations.

In our examination of this issue, we identified that (i) in its Decision No. 29, dated 21.12.2006, the Constitutional Court reasoned and final interpretation of Article 13 of the Constitution, of which we point out: “The manner of organization and functioning of local governance and the relationship it has with the central power depend on the constitutional and legal meaning given to decentralization of power, local autonomy, and self-governance.” (ii) Article 11 of Appendix I of Recommendation 228 (2007)⁹ suggest involvement of local authorities in the process of decision-making on issues pertaining to them. The Congress demands that the right of local authorities to be represented in decision-making through their associations be recognized. (iii) Item 7/d of Recommendation 2001 (2006) appeals to Albanian authorities “to institutionalize consultation and participation of local and regional authorities in the decentralization process.”¹⁰ (iv) Recommendation 349 (2013)¹¹ states that: “there are no clear regulations formalising the participation of the local government associations in the process of consultation” and recommends the introduction of “a specific provision in Law No. 8652 aiming to formalise the process of consultation of local authorities by the central authorities, to ensure consultation ‘in due time and in an appropriate way, on matters which concern them directly’, as required by Article 4 paragraph 6 of the Charter”.

Over the last few years, while the governments’ official stance has been to decentralize the power, some **centralizing tendencies** are oftentimes observed in these governments. This phenomenon is identified in some laws and sublegal acts proposed and adopted by various governments, such as the legal framework regulating the activity of the National Urbanistic Inspectorate, National Territorial Council, local tax system, unconditional transfers, etc.

⁹ Recommendation 228 (2007) Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government.

¹⁰ Recommendation 201 (2006) “Local and regional democracy in Albania”

¹¹ Recommendation 349 (2013) “Local and regional democracy in Albania”

The concept of regions is still an **“empty box”**. This is a finding the World Bank¹² made in year 2004, but applies to date, because the territory, competences, functions, capacities, and representations are far from the principle of European regional self-governance.

In our examination of the legal framework, we pointed out that the Constitution stipulates that the “The region is the unit in which regional policies are constructed and implemented and where they are harmonized with state policy.”¹³ The Organic Law stipulates that “The own functions of the region are developing and implementing regional policies and their harmonization with the national policies at the regional level, as well as any other exclusive function given by law.” The Council of Ministers’ Decision No. 773, dated 14.11.2007, “On Adoption of the Cross-Cutting Strategy for Regional Development 2008-2013” set out the vision, strategic objectives, priorities, and structures for the regional development. The Law No. 115/2004, dated 31.07.2014, “On Administrative-Territorial Division of the Local Government Units in the Republic of Albania” redefines 12 regions as local government units without changing their current territorial dimension.

The Congress has stated its concerns and recommendations on regions, such as “there are some gaps in the definition of their role and functions in the political and administrative system¹⁴”; and “the co-existence of regional councils and the prefects as parallel structures in each region (qark) makes it unclear what competences are under the exclusive mandate of the council...” and “c. the organic law regulates, in a confusing manner, the structure, roles and competences of both the local and the regional authorities.”¹⁵

Competences and Problems in Exercising Them

The competences of the local governance are **not well-defined in few cases; they are overlapping**, incomplete and deficient regarding discretion in their exercising.

Our review of the legal framework reveals the Constitution’s provision that local councils “regulate and administer in an independent manner local issues within their jurisdiction.” The Organic Law defines two categories of competences (own and delegated) and divides them in types (administrative, investment, regulatory, and service). The European Charter defines that “Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive.” The Report on Analysis on Exercise of Own Functions by Local Governance in Albania¹⁶ shows that local governance is entitled to and exercises full administrative, service, investment and regulatory competences for some functions and for some other ones it does not have full competences or exercises them partially. With regard to shared functions, the Report on the Analysis on Exercise of

¹² Report No: 27885-ALB Albania: Decentralization in Transition II page 18

¹³ Article 110 paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Albania.

¹⁴ Recommendation 201 (2006) item 14 “Local and regional democracy in Albania”

¹⁵ Recommendation 349 (2013) item 6.b and c “Local and regional democracy in Albania”

¹⁶ Edlir VOKOPOLA , Draft Analysis on Exercise of Own Functions by Local Governance in Albania, 2014

Own Functions by Local Governance in Albania observes that “competences are not defined clearly and the separation line for each tier of governance. This has led to ambiguity, lack of efficiency, and overlapping of competences within a system.” Dafflon’s study¹⁷ identifies the confusion created by the use of “*own*” and “*delegated*” for “*competences*” and “*functions*” and this division limits the concept of full competence in the case of local function. By means of its Recommendation 349 (2013), the Congress requested that Albania “revise legislation to clarify the competences of local and regional authorities, revising in particular Articles 2, 7, 8, 9 and 10 of Law No. 8652.”

In June 2015, Albania will shift to a system with larger LGUs, also known as the system of territorial consolidation. In addition to many positive effects, the new system has some potential negative effects on local democracy. In a territorial consolidated system, (i) the distance between the citizen and his representative increases; (ii) the number of representatives per number of residents decreases; (iii) the knowledge and trust of citizens in their representatives diminishes; (iv) accountability and transparency decrease.¹⁸ Minimization of democratic deficits is closely linked with good governance, with the principles and instruments for its implementation, and with the establishment, functioning, and consolidation of the community-based structures.

The Administrative Dimension

The Organic Law on Organization and Functioning of Local Governance provides the outline of the decentralization process, upon which the legal framework on the process of decentralization was developed. The decentralization process in the area of relevant functions and competences to accomplish these functions is provided for in this Organic Law, which broadly consolidates the local governance as an administrative, service, and investment authority and as a regulatory institution in the area of public infrastructure and services, among the most important of which are potable water supply, construction, rehabilitation, and maintenance of local roads, local public transport, territorial planning, development and control, etc.

Local governance was characterized by a high fragmentation across the country. One fifth of Albania’s population lives in 232 LGUs. About 75% of the total number of LGUs have fewer than 5,000 inhabitants. The very high costs of services for citizens have rendered the delivery of basic services either difficult or impossible. The phenomenon of poor quality services is also affected by the deficient human capacities of the local government units. Ambiguous division of shared functions and unclear role of regions in exercising local functions has affected the performance of local governance in post-dictatorship Albania.

When analyzing the problems of administrative dimension, we examined the issues of local governance after the approval of the Organic Law which includes certain points on the functions of local governance. The conclusions and recommendations of the Congress of Local and Regional

¹⁷ Bernard Dafflon- Conceptual Problems in the Assignment of Functions in SEE: The Case of Albania

¹⁸ Paweł Swianiewicz, Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization?

Authorities of the Council of Europe 201 (2006) and 349 (2013) have served as reference documents.

Responsibilities of Local Government Units

The Congress of Local and Regional Authorities draws attention to the fact that that “the provisions of the Charter have not always been fully implemented.” It appeals to central authorities that “local authorities must have, insofar as possible, full and exclusive responsibilities (Article 4.4 of the Charter) distributed between the state and the local and regional self-governing bodies, based on respect for the subsidiarity principle.” The Congress recommends that the Albanian central authorities work with local and regional authorities on the gradual transfer of powers and the division of functions among different levels of local, regional and central government, focusing on decentralisation of the water supply and sewage system, paying particular attention to the financial implications of the transfer of this function.

In its Recommendation 349, the Congress expresses its concern that the “the organic law regulates, in a confusing manner, the structure, roles and competences of both the local and the regional authorities... local authorities do not have concomitant financial resources or local revenues commensurate with their own and shared competences, which is not in compliance with Article 9 paragraph 2 of the Charter.”

The impossibility to use the rights entitled to by law has been one of the problems of local governance. In year 2000, drafting of the Organic Law and the administrative-territorial division were not based on comprehensive studies or analysis of the capacities and skills of LGUs to carry out functions and decentralized competences. Decentralization was based on the concept of equality of functions and competences for all LGUs failing to recognize the resources they possessed, het size of local government units or their capacities to exercise these functions. Local communities and local governance representatives were not part of consultation roundtables and the vision water supply introduced as a constitutional obligation and as a commitment stemming from the European Charter of Local Autonomy. Item ‘c’ of Article 8 of the Organic Law stipulates that “Local governments can create administrative structures to carry out their functions and exercise powers, in compliance with the laws in force.” The law provided an asymmetric development where villages or a group of villages were called “communes” and enjoyed equal legal rights with towns and cities that were called “municipalities”.

Because of their small size, some communes were unable to build adequate administrative capacities to carry out their functions. Some other communes with larger population grew and were strengthened considerably enough to be compared with medium-sized towns of Albania regarding their resources and executive authority. In small-sized communes, insufficient administration and lack of capacities were among the major reasons for lack of efficiency in performing public services at local level.

Many of small municipalities and communes had limited staff responsible for functions, such as infrastructure services, territorial planning, culture, or environment. In LGUs with larger population, a major problem related with the quality of staff. We can safely say that the limited human capacities of LGUs made it impossible to exercise local functions and weakened their ability to generate and collect revenues to provide services.

According to a report on the Draft Law on Administrative-Territorial Division of the Local Government Units in the Republic of Albania (2014), LGUs in Albania spend 27% of their budget for capital investments and 37% for salaries of their staff. These figures worsen when dividing LGUs by detailed categories: 40 LGUs spend over 80% of their budget only for salaries of staff, whereas 230 LGUs (63% of LGUs representing 34% of the country's population) spend over 60% of their budget for staff salaries.

The Organic Law states that “to carry out specific functions on behalf and in the benefit of their inhabitants, two or more units of local government may exercise any competence given to them by law, through implementation of mutual agreements or contracts, delegation of specific competencies and/or responsibilities to one or the other, or contracting a third party.” Cases where this provision of the law was enforced are very few and restrained and have had the assistance and contribution of several international organizations supporting such initiatives. LGUs have lacked the will to delegate their competences to another tier of local governance in case they have been unable to provide services to their citizens. Some rare cases where several neighboring LGUs have joined to deliver joint services have not legitimized the right of cooperation laid down in the law.

The Organic Law stipulates that “local governments may exercise property rights, including the right to purchase, sell or rent its movable and immovable property or use its property, as well as to exercise other rights in the manner as set forth in the law.” The long-drawn-out process of transferring public assets did not give the right effect to turn this right into a major factor for generating local revenues for LGUs. The disputes with the former proprietors before the system change made this process even more cumbersome, particularly in urban areas.

The Financial Dimension

According to the information of the expert team that developed the decentralization strategy, during November 2014-February 2015 other steps have been undertaken to formulate the objectives on fiscal decentralization and structure of financing LGUs. These steps include, among others, the reformulation of the Organic Law and a complete review of the financial framework. The work to restructure the unconditional transfer based on an equalization formula must have already started with the technical support provided by the USAID Planning and Local Governance Project (PLGP). However, the working and other documents used by the technical experts are not made available to the public by the time this analysis was being carried out. As a result, some evaluations and/or

reservations summarized here may use a different reply at another time when this information is more complete.

Current Situation of Financing Structure of Local Government Units

A summarized analysis of the progress of fiscal decentralization over the years reveals that LGUs administer a very small portion of funds compared with the Gross Domestic Product (GDP) and with the consolidated public spending. Irrespective of fundamental changes to the structure of local revenues (unconditional grant and law o local taxes and fees), thanks to which there was a considerable increase of discretionary revenues during 2002-2007, local revenues and expenditures in Albania remain modest in ratio to the number of inhabitants (income per capita) and to the national level (public spending and GDP). In particular, a comparative analysis of revenues per capita in Albanian LGUs with regional countries is quite interesting, but it would be more useful to clarify the type of revenues (own, discretionary, or total including sources of any type, even conditional transfers) that this analysis examines and to mention the sources where the data on regional countries is taken from. This would underscore the credibility of the data and would help the reader to assess whether the comparison basis is similar taking into account the considerable changes in the organization and finance structure of local governance in the region and Europe.

The examination of the progress on fiscal decentralization continues with a presentation of the main sources of revenues from local taxes and tariffs.

Own Source Revenues

The property tax is elaborated specifically in this section pointing out that it is “the best possible option to improve own source revenues for LGUs.” In addition to challenges identified in the collection of this tax, such as identification and registration of immovable properties, it would be more helpful to mention the broadly-debated property tax base and rate. Over these years, there have been discussions indicating that the property tax rate is very low and the administrative costs for its collection are oftentimes close to or higher than the potential proceeds. In addition, many stakeholders advocate shifting to a market value-based tax rate and introducing a tax on unutilized urban land. A legal proposal made few years ago to increase the property tax rate, submitted to Parliament upon a deal of the two major political parties, fell through at the very last moment. In the meantime, by the end of year 2013, changes to the property tax rate increased several time in territories known as “tourist villages” in the coastal areas, while this rate for buildings in major towns of the country remained at modest level leading to substantial disparities in the system.

The infrastructure impact tax has been a substantial source of revenues until 2010 but which time and upon the first signs of economic crisis and decrease of construction boom, the proceeds from this tax dropped drastically. It is expected that revenues from this tax will stabilize at average level in the future, even though it would be good that these revenues be invested in local infrastructure and not spent for funding current costs.

Local fees and tariffs are also treated separately as an importance source of local revenues in this document. It should be pointed out that the fiscal discipline of LGUs regarding local fees must be strengthened and cost recovery principle must be pursued to cover the costs.

Shared Revenues

The National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance discusses the lack of stability of policies linked with the level and administration of the small business tax. It should be pointed out that changes to the fiscal framework have reformulated two new shared taxes: the small business tax and vehicle tax. Sharing of Personal Income Tax (PIT) and Favorable Tax Treatment (FTT) are also elaborated in this strategy, but without providing a concrete solution on manner and percentage of this sharing. A study on shared tax system, prepared for the Government of Albania with support from the World Bank in 2007¹⁹, made a detailed analysis of the potential of shared taxes in the Albanian system of inter-governmental transfers. Yet, this study must have never been taken into account by political actors and articulation of this topic in the strategy is simply theoretic and shallow.

Inter-Governmental Transfers

The unconditional grant and the equalizing formula have not been discussed in the broad picture, which has pointed out system deficiencies. The unconditional grant system, competitive grants (later changed to Regional Development Fund) in particular, is described as an instrument with potentials for local investments and for co-funding large-scale projects with several donors/funders.

Local Borrowing

According to the Strategy, “the real process of borrowing from LGUs started in 2009 with the adoption of the Law No. 9896, dated 04.02.2008, “On Borrowing of Local Government”, but since then the data on credits issued to LGUs indicate that it is very low, rating from 0.02% of national debt stock in 2010 to 0.04% in 2013.” This document treats the restrictions imposed by the Ministry of Finance in the framework of local borrowing on account of very high level of public debt in the country. Yet, it does not mention mechanisms/solutions suggested by MoSLI on elimination of barriers to local borrowing. Instruments, such as the Municipal Loan Fund or public-private partnerships (which would better be defined as local concessions) are mentioned at random without clear objectives.

¹⁹ The Urban Institute, (2007) Intergovernmental Transfers and Shared Taxes

Methodology

The Process of Drafting the Decentralization Strategy

The analysis of the process of drafting the strategy builds on three dimensions: transparency, participation, and cooperation. Transparency refers to the extent to which the government provides information that will allow citizens to hold their officials accountable; participation refers to the involvement of citizens in the decision-making process with the aim of informing, exchanging of experiences and influencing government reforms; and, cooperation refers to the creation of communication bridges with the interest groups and establishment of relations of cooperation to enhance the decentralization process. Importance is paid to the coverage of strategy drafting process in the press and media focusing in the amount of information on the process given to the public and interest groups and to the openness of the meetings of working group and subgroups to the media.

Measuring of transparency focused in the content and quality of information as well as in the methods of communicating this information. Some of the questions made in the course of this analysis were: What methods, such as press, social media, have been used to communicate the strategy? Is the delivered information complete, primary, accessible, clear, timely, and comprehensive? Measuring of the level of participation was focused in participating groups and nature of participation. Special attention was paid to LGUs involved in the consultation process. Measuring of cooperation was focused in groups involved in the discussion of the strategy and in the nature of cooperation. Some of the questions made during this analysis included: Have relations of cooperation been established during the consultation process? If yes, with which groups? What interests do they represent? The content of documents was examined by three experts of the areas of political, administrative, and financial decentralization. The experts considered a series of documents, such as draft strategies and reports of the working groups involved in the drafting of this strategy.

Analysis of the Content of the Decentralization Strategy

The expert group analyzed the content of the decentralization strategy using a comparative approach. The group reviewed the changed proposed to the new strategy by comparing the latter with the national and international documents, such as the Constitution, European Charter, decisions of the Constitutional Court, the Organic Law, decisions of the Council of Ministers, and the recommendations of the Congress.

Examination of Officials' Perceptions of the Decentralization Strategy

Attention was placed on how central and local officials perceive the decentralization strategy. A combination of qualitative and quantitative research techniques was used for this. The quantitative part of the research included two questionnaires. The first one was used to collect data from local

officials, basically from mayors/deputy mayors of municipalities/communes, presidents of municipal/communal councils, and heads of finance and service departments from 12 regions of the country. The second questionnaire targeted central officials, including line ministry officials, representatives of associations of local elects, donor community, various international agencies, civil society, and Members of Parliament (Sub-Committee for Local Governance).

Content-wise, both questionnaires consisted of six modules: a) access to information; b) knowledge on decentralization strategy; c) content of decentralization strategy; d) transparency of central government; e) participation in the drafting the decentralization strategy; and, f) impact of decentralization strategy. They had 11 questions with alternative answers, 8 questions with yes/no options, 2 multiple-choice questions, and 2 open-ended questions.

The first survey was conducted during 21 November 2014 – 8 January 2015. The second survey was carried out during 17 December 2014 – 19 January 2015. While first questionnaire was also disseminated in printed and electronic form, the second one was delivered only electronically.

The qualitative part of the research aimed to solicit detailed information on perception about the strategy by focusing in three decentralization dimensions: political, administrative, and financial. To this end, six focus groups were organized across the country, in which representatives of LGUs, associations of local elects, the institution of prefect, civil society, international agencies, and experts of local governance were invited. Focus group discussions took place during 4-19 December 2014. The structural organization of the focus groups by regions and the respective number of participants are as follows:

No.	Location/Region	Elaborated Dimension	No. of participants
1	Kukes	Political Dimension	12
2	Lezha	Administrative Dimension	6
3	Elbasan	Financial Dimension	9
4	Durres	Political Dimension	8
5	Tirana	Financial Dimension	6
6	Fier	Administrative Dimension	7

The quantitative data analysis was focused in the combination of descriptive and relational elements.²⁰ Yet, due to restriction of data (as explained herein) and the small size of sample to cover central stakeholders, the analysis of the second survey was exclusively focused in this descriptive feature. Also, qualitative audio-recorded and transcribed data have been analyzed by using the content analysis method.

Sample of Quantitative Data

²⁰ The data from the questionnaire database are coded, entered, and processed in the statistics STATA/SE 12.0 software application.

The final sample²¹ of the first survey consisted of 60 local representatives. Composition of sample by main characteristics is given in Table 1.

Table 1 Composition of sample by gender, education, and position in local governance

Characteristics of sample	Frequency	Percentage
Gender		
Male	45	75
Female	15	25
Education		
Middle	2	3.33
Higher	48	80
Master	10	16.67
	60	
Position		
Mayor of municipality/commune	21	35
Deputy Mayor of municipality/commune	4	6.67
President of municipal/communal council	2	3.33
Head of Finance/Service Department	33	55
Total	60	100

In a nutshell, the sample population consisted of 75% male and 25% females. This gender composition tends to reflect the current situation of women representation in local governance. Most female respondents were employees, not elected in their local government unit. In terms of composition by education, 80% of the sample reported that they had university education, 16.7 post-university master diplomas, and only 3.3% reported to have completed middle education. The average age of respondents is 49 years of age (± 9.1).²² Table 1 provides data on position of respondents in local governance. Heads of finance/service departments (55%) dominate the sample in terms of position; they are followed by mayors of municipalities/communes (21%). At average, the heads of the finance/service departments have an experience of 10 years in local governance. This interval varies from the lowest of 1 year up to 22 years of experience in local governance. The average number of terms in the office for the elected mayors is 2.

Regarding geographic coverage of the respondents, the survey included 12 regions of Albania. The information on the geographic coverage of the sample is provided in Table 2 below.

²¹ This study used the convenient sampling.

²² 11 participants chose not to answer to the questions on age. The age interval of the sample varied from 30 years of age to a maximum of 60 years of age.

Table 2 Geographic coverage of the sample

Location	Frequency	Percentage
Berat	6	10
Diber	5	8.33
Durres	4	6.67
Elbasan	9	15
Fier	5	8.33
Gjirokastra	4	6.67
Korça	2	3.33
Kukes	7	11.67
Lezha	3	5
Shkodra	6	10
Tirana	8	13.33
Vlora	1	1.67
Total	60	100

A variable that differentiates between the municipalities and communes was created²³ to examine whether the perception of officials vary by municipality/commune division of the first tier of local governance and taking into account that the communes will be eliminated and will be called administrative units of municipalities after the enactment of the administrative-territorial reform. As a result, municipalities represent 68% of the sample, and communes represent 32%, as shown in Table 3. Following the same line of logic, a variable was created to link the name of the LGU from the first questionnaire with the data from the Central Election Commission bulletin on winning candidates for all LGUs in Albania in the local elections of May 8, 2011,²⁴ in order to examine whether different perceptions of the strategy varied by political affiliations of the surveyed LGUs. In these elections, the Democratic Party of Albania led the Coalition for Citizens and the Socialist Party of Albania headed the left-wing Coalition for the Future.²⁵ The sample composition by winning coalition is provided in Table 3. About 54% of the sample could be considered to have right wing affiliation as compared with the 46% that have left wing affiliation.

Table 3 Composition by units of first tier of local governance and by winning coalitions of 2011 local elections

²³ In creating this variable, it was impossible to identify the local government unit for 4 individuals of the sample due to the lack of data. Therefore, in the cross-checks where this variable is used the base is N=56.

²⁴ The exhaustive list of winning candidates in the 2011 local elections used to create the variable is found in: http://www2.cec.org.al/Portals/0/Documents/CEC%202013/Legjislacioni_2011/Vendime_2011/VENDIM%201229/Lidhja%201.pdf

²⁵ This variable is generated by connecting the name of the local government unit in the survey with the data on the winning alliance as published in the Central Election Commission bulletin on the local elections of May 8, 2011. This variable has, however, some limitations, since it creates equivalence in political affiliation among all local officials identified in a given local government unit. In consideration of the Albanian context as well as bearing in mind that the ultimate goal of the research is explorative, the construction of this variable is methodologically justified.

	Frequency	Percentage
Municipalities	38	67.86
Communes	18	32.14
Winning Coalition in 2011		
Coalition for Citizens	30	53.57
Coalition for the Future	26	46.43

The second sample was represented by 30 local stakeholders. The demography of the sample analysis showed that the central stakeholders' sample is younger, better educated and more balanced in terms of gender representation with the local officials' sample. The average age of the respondents is 45 years of age (± 10.4). In terms of education, 16 respondents have conducted post-university master studies, followed by 8 respondents with doctorate titles, and 6 respondents that have attended university studies. Gender-wise, 15 respondents were men and 15 were women.

Results

The chapter of results will be divided in three sections: results of monitoring of the strategy drafting process, analysis of strategy, and examination of perceptions of central and local stakeholders and other interest groups.

The Process of Drafting the Strategy

Transparency of the strategy drafting process

To measure the level of transparency we focused in the quantity of communicated information, its quality (whether the given information is complete, accessible, timely, and comprehensive) and in the pursued methods of communication.

Acts, Deadline and Publication

The approval of the Prime Minister's Order No. 69, dated 13.02.2014, "On Creation and Functioning of the Inter-Institutional Working Group for Drafting the Cross-Cutting Strategy for Decentralization and Local Governance denoted the initiation of work on drafting the new decentralization strategy. The Order provided for the establishment, composition, main objective of the inter-institutional working group and the deadlines for the completion of strategy drafting. Item 8 of the Order stipulated the obligation to complete the first draft of the strategy by July 2014. A joint action plan of the MoSLI and PLGP/USAID, published on 28 March 2014, stated that the final draft of the decentralization strategy would be complete by the first week of July 2014 and the monitoring process of decentralization would start by the last week of July 2014. It is observed that these deadlines of drafting and adoption of the strategy were not respected due to objective difficulties and the inherent complexity of drafting such strategy during this period.

In August 2014, the draft Decentralization Strategy was finalized (August 2014 version); in October 2014, a second version was developed (October 2014 version); and, in February 2015, the final version of the Decentralization Strategy was completed. This October version was introduced publicly to interest groups in a roundtable organized by dldp and PLGP/USAID on 23 October 2014. The draft Decentralization Strategy and its Action Plan were published for the first time on 3 December 2015 onto the website of the Minister of State for Local Issues. Later, its English version was published. In March 2015, the final February 2015 (English and Albanian) version of the Decentralization Strategy and related Action Plan was published onto the MoSLI website.

Meetings

Meetings conducted in the course of drafting the strategy were monitored. Monitored meetings included the following: i) working group's meeting of 28 March 2014; ii) meetings of three associations of local elects with the support of the opposition, held on 24 June, 27 June, and 2 July 2014; iii) Territorial Reform and Fiscal Decentralization Roundtable held by MoSLI on 12 September; iv) Roundtable held by MoSLI on 10 October to discuss proposals for some additions and amendments to the Organic Law; v) meeting organized by the USAID Planning and Local Governance Project and dldp on 23 October 2014, in which one of the major topics of discussions was the new decentralization strategy (the October version); and, vi) meetings of the sub working groups.

During monitoring we found out that:

- a) Participants had received invitations and program including the meeting agenda, objectives and goals, by email. Participants' folders included presentations to be made to the meetings and other documents related with the issues under discussions. Organizers were open to any questions and discussions made by attendees.
- b) The meetings of the working groups and roundtables organized for this purpose were open and widely covered by the press and audio-visual media. They were published in the websites of MoSLI, PLGP/USAID, dldp, etc.
- c) The meetings of sub working groups were closed because of technical discussions.

Consultations

In pursuance to a joint plan, MoSLI in cooperation with PLGP/USAID ran a process of consultation with representatives of local governance and deconcentrated bodies on the decentralization strategy. Four meetings of consultation were organized and IDM monitored two them (in Shkodra and Tirana). Both meetings monitored by IDM were well-organized, invitations delivered ahead of time, a good summarized presentation of the decentralization strategy by the PLGP/USAID expert, and with many questions, discussions and answers basically on shared functions. The methodology employed by the PLGP/USAID expert was very good. Participants had plenty of time to express their opinion, viewpoints and suggestions. These meetings were open to the media that covered them.

TV Talk Shows and Press Articles

TV talk shows and press articles are good instruments to convey to the public issues of local governance, challenges confronting it, best practices, and what will happen in the future.

In the course of monitoring we observed:

- a) A TV debate with representatives of MoSLI and associations of local authorities;
- b) A small number of articles and analysis published in the press, including some articles from experts of the area and representatives of the interest groups;
- c) IDM experts engaged in monitoring of the strategy drafting process have been invited and taken part in TV talk shows (in UTV New and A1 Report) to inform the public about the findings of the monitoring the process.

Documents, reports, and studies made available to the working group

The documents, reports, and studies made available to the working group and subgroups cover the entire problematic of the local governance, the challenges confronting it, and goals of the future. We find that it has been difficult for experts and interest groups other than working group to use these documents. Some documents, reports and analysis were not published on the web. IDM judges that creation of a website to house all publications and documents in this domain would facilitate their access by independent experts, stakeholders and interest groups. Such approach was used for the administrative-territorial reform.

Participation

The process of drafting the decentralization strategy has pursued a logical top-bottom approach. Time frames were short and somewhat restrictive. Yet, participation has been satisfactory.

The participation in the inter-institutional working group is deemed to have been all-inclusive. Some 41 institutions and organizations with representatives from line ministries, local government units, associations of local elects, business, civil society, national and international organizations and donors operating in Albania. While part of the working group, not all associations of local elects took part in the meetings of the working group.

The three associations of local elects (municipalities, communes, and regions) conducted three conferences (on 24 June, 27 June, and 2 July 2014) that focused on decentralization and administrative-territorial reform. Representatives of opposition parties took part in these conferences. Representatives of the ruling coalition (Mr. Bashkim Fino, co-chair of the Special Parliamentary Committee on Territorial Reform and Mr. Petrit Vasili, head of the Parliamentary Group of the Socialist Movement for Integration Party) and MoSLI representatives attended the meeting of 27 June.

The Minister of State for Local Issues held two roundtables focusing on territorial reform and fiscal decentralization as well as on some changes to the Organic Law on local governance.

Representatives of the opposition parties and some associations of local elects did not attend these meetings even though they had been invited.

MoSLI conducted 4 regional consultation meetings inviting representatives from all regions. Attendees to these meetings included 160 of which 78 were representatives of LGUs and 82 represented deconcentrated agencies and stakeholders. IDM monitored two of these meetings – one in Shkodra and the other in Tirana. Some 41 representatives of deconcentrated bodies of central government, prefect, environmental, education, immovable property and forestry departments took part in the meeting held in Shkodra. Few representatives of LGUs attended this meeting. Right-wing affiliated representatives did not attend the meeting. In Tirana meeting, 19 mayors and representatives of 8 LGUs, of which 3 represented right-wing coalition, took part in this consultation event.

Cooperation

Cooperation refers to the creation of trust and communication bridges with the government institutions, interest groups and other stakeholders with the aim of ensuring involvement of all and to add value to the process of drafting and implementation of the strategy.

It is easy to point out the serious efforts and commitment of the part of MoSLI and its staff to ensure effective cooperation with the line ministries, donors, local governance programs, deconcentrated institutions, LGUs, associations of local elects, and civil society.

An added value to this cooperation, MoSLI and his staff succeeded in establishing, through the PLGP/USAID and Decentralisation and Local Development Programme (dldp) in their areas of activity, bridges of communication and effective collaboration with local elects, civil society, and experts producing feedback and recommendations on improving the process of drafting the strategy and developing its content.

In addition, during the decentralization strategy drafting process, we found out that:

- The cross-institutional cooperation at central level faced issues relative to delays from line ministries to provide timely input during the process.
- Because of lack of trust, there was no cooperation among political factors (ruling coalition/opposition). One suggestion is to identify ways and increase mutual trust with the aim of involving all political factors in the decentralization strategy drafting process and to ensure quality and sustainability of the strategy.
- Cooperation with associations of local elects was oftentimes cumbersome because of lack of cooperation among political actors.
- Collaboration with civil society has been reliable and comprehensive.

- Cooperation with the Institute for Democracy and Mediation (IDM), as part of the civil society monitoring the process of drafting the strategy, has been helpful, open and mutually beneficial to improve the process and content of the strategy.

Content of Strategy

The content of the strategy was analyzed by the political, administrative and financial dimension. A summary of the results is provided below.

The Political Dimension

The NCSDLG is defined as a vision, group of objectives, priorities and actions to be the core of the activity of central government and local governance for 2014-2020. While it is adopted upon a Council of Ministers' Decision (DCM), it must be comprehended, designed, and implemented as a governance document rather as a document of a certain government. The analysis of this strategy evaluates whether the problems affecting decentralization have been addressed. In addition, it will be seen as a dynamic process of changes and improvements resulting from the work of the inter-institutional working group responsible for drafting the strategy and from the incorporation into the strategy the proposal and amendments provided by stakeholders during the consultation and discussion process.

Self-governance through Citizens and Civic Participation

In its Policy Paper No. 4, "Towards De-Centralization? An Analysis of the Enabling Environment of Decentralization in Albania" (September 2014), IDM placed to the focus of working group members the **issue of gender representation** to the local councils. It was found out that the issue of gender representation was not addressed in the August 2014 version of the draft strategy.

The October 2014 version of the draft strategy marked a positive step in this direction. Priority 3 (Strengthen Good Governance at the Local Level) states: "Priority will be given to increase of representation of women and girls in local governance structure at representational and executive level." Even more, the February 2015 version of the Decentralization Strategy made a better move: The Structures of Local Governance section describes the ambitious goal: "increase to 50% the number of councilors coming from youth and women in local councils". This goal was achieved by means of an initiative of a group of Members of Parliament (MPs) to introduce item 6 into Article 67 of the Electoral Code. "In local governance elections, one in every two names ranked consecutively in the list of municipal council shall belong to each gender." As a result of these amendments, gender representation in local councils has acquired new and very positive dimension.

Another issue raised by IDM in its Policy Paper no. 4 was the **representation to the regional council**. The August version's strategic objective "Enhance the overall efficiency of local government structures" foresees the priority of "Regionalization and regional reform", which

essentially “will seek to create regions and re-configure the territory according to the European models of Self-governed, leading to a more efficient organization and operation of the central and local authorities at the regional level.” In consideration of this priority, the reconfiguration will call for discussions on how regional council members are elected (in addition to other aspects, such as territory, competences, and financial resources). This priority is omitted from the versions of October 2014 and February 2015. The issue of representation to the regional council became topic of debates during the process of drafting, consultation and adoption of the Law No. 30/2015, dated 31.07.2000, whose Article 17 amended items 1 and 2 of Article 50 of the Organic Law. Essentially, these amendments modified the number of representation in proportion to the size of population without affecting the principle and procedure of election and without addressing the in representation inequality.

The data on size of population²⁶ show that some 299,989 residents of Durres will be represented to the regional council by 9 councilors, while 123,711 inhabitants of two other units (Shijak and Kruja) will be represented by 9 councilors. Over 200,000 residents of the Municipality of Shkodra will be represented to the Shkodra Regional Council by 8 councilors, while 131,371 residents of 4 other neighboring LGUs will have 13 councilors in this council. Some 59,393 inhabitants of the Municipality of Kukes will have 5 councilors in the regional council and 49,463 residents of two other LGUs will be represented by 8 councilors; 757,361 residents of the Municipality of Tirana will have 19 councilors representing them to the regional council, while 282,102 residents (twice as less) of four other LGUs will have 19 councilors in this council. These data show that there is no clear and balanced distribution of mandates to the regional council and neither proportional to the population. Smaller municipalities are represented by a larger number of councilors and possess the majority in decision-making.

The solution provided by Law No. 30/2015, dated 31.07.2000, to the representation to the regional council is not in line with the Recommendations 201 (2006) and 349 (2013) of the Congress and does not conform with the “equal voting/equal power of vote” principle.

Another issue raised by IDM in its Policy Paper No. 4 was the participation of citizens in decision-making. IDM observed that Article 35 of the Organic Law regulates the first two levels of participation (information and consultation), but this law does not have provisions to regulate and support active participation of citizens (dialog and partnership) or provisions to regulate petitions and citizens’ initiative. The August 2014 version states that to accomplish the vision it is needed to “increase the participation of the citizens and groups of interest in the local government decision-making process.” The October 2014 version supplements it with three better details. Objective “Strengthen Good Governance at the Local Level” states: “Civic engagement will be encouraged by empowering community structures...” Subchapter 4.2, Structures’, stipulates: “The citizens’ representation and efficient decision-making will have to rely on new channels of communication

²⁶ Shiko: <http://gis.ceshtjctvendore.gov.al/>

between elected and electors by complying with the principles of a functional and representative democracy at local level” and “attention will be paid to make councils forums of local democracy by guaranteeing a stronger link with community structure and civil society. Citizens’ participation in decision-making of municipal councils will be increased through civic engagement in local policies.”

The February 2015 version of the decentralization strategy provides another positive step with regard to citizens’ participation in decision-making. Subchapter on Community Structures quotes: “Community life and involvement of citizens in local governance matters will be revitalized by the establishment of and support to community structures at local level.” The Action Plan specifies the Measure II.C, “Transparency and Participatory Decision-making at local level”. It should be pointed out that Law No. 146/2014, “On Public Notice and Consultation” enters into force in May 2015 laying down the rules and procedures of public notice and consultation to be pursued by public bodies in the policymaking and decision-making processes. In a nutshell, we conclude that the particular importance is paid to the process of citizens’ participation in decision-making (information and consultation). This is also identified in the improvements made to the content of the decentralization strategy over the course of its drafting and in the adoption of the Law No. 146/2014, “On Public Notice and Consultation”.

The **issue of local referenda** became subject of discussion by many LGUs and associations of local elects during the administrative-territorial reform process. The latter demanded that citizens’ right to express their opinion on change of administrative boundaries be respected. There was no analysis conducted on referenda during the process of strategy drafting. Consequently, there is no description or measure in the decentralization strategy or its action plan on this topic. It is wise to review and regulate this issue by means of the Law on Local Governance and best European practice by considering the referenda for local issues as a matter under the authority of municipal councils.

Relations between Central Government and Local Governance

The Strategy addresses inter-governmental relationship adequately. Subchapter 1.5, page 14, states that “Decentralization will only be successful if local authorities can successfully promote their interests by engaging in political dialogue with central government and cooperating among themselves.” This subchapter also shows how these relations will improve. “Intergovernmental relations will be improved through the establishment of institutional mechanisms of dialog as well as adoption of legislation on local finances.” It stipulates the formalization by law of the consultation process by stating that “Legal changes must take place in order to formalize by law the process of consultation of local authorities by the central authorities, to ensure consultation takes place in due time and in an appropriate way, on matters which concern directly local government activity.” Subchapter 2.2, page 24, states the government’s pledge that “No decision affecting local governance will be made without initially consulting with the local governance representatives.”

The action plan includes some measures that address improvement of relations between central government and local governance, among which we highlight: (a) measure in II-1.1/A “Program to strengthen cooperation between the central and local governments; establishment of central government-local governance consultative council and cooperation with associations of local elects; (b) measure in item II-II/A “Establish the technical working group of national- and local-level officials to review and identify specific areas of the present legal framework that needs to be amended”; (c) measure in item II.3/b “Establish dialogue of main stakeholders from central, local, and financial organizations to review existing legal framework and identify new approaches to borrowing.”

In its Policy Paper No. 5, (November 2014), IDM assessed that inclusion of consultation on the Draft Law “On Some Amendments and Additions to the Law No. 8652, dated 31.07.2000” was a positive step, but also identified some internal problems. These problems arise from: (i) definition of consultation; (ii) evasive form of consultation; and, (iii) designation of Council of Ministers as the authority to determine the structure, form, manner of organization, functioning, nature of issues of consultation, and time frequency of the consultation process (as set forth in Article 5 of the draft law). In consideration of this, uncertainties have emerged on **government’s control on the consultation process**. The new law that is being developed is expected to provide a good and final solution to this issue.

Regions, “an Empty Box”

The analysis of the decentralization strategy is also examined in “how” and “to what extent” the “region, an empty box” addresses the problems identified in the legal framework and in relation to Congress’s concerns and recommendations on regions. We find that some positive developments have occurred from the first draft to the final version of the decentralization strategy. Yet, some inaccuracies and negative developments have also been identified, as shown in the following sections.

The August version of the decentralization strategy, page 12, states: “The organic law provides **Region** with the coordinating role in harmonizing national policies with local and regional ones. The impact of socio-economic development at the regional level, and the role of region have been weak, due to the lack of a clear model for regional operation, lack of financial resources, assets and low institutional capacity. A Strategy for Regional Development was developed in 2008, followed by the draft law on regional development. While the strategy was approved the draft law was never enacted.” This paragraph clearly reveals the problems on regions, but it contains some constitutional and legal inaccuracies, because according to the Constitution and law the region’s role is not “to coordinate”. “It is the unit in which regional policies are constructed and implemented...”²⁷

The October 2014 and the final versions have changed the above paragraph. We find the omission of two sentences a non-positive development. These two sentences are: “A Strategy for Regional

²⁷Article 110, paragraph 2 of the Constitution and Article 13, paragraph 1 of the Organic Law

Development was developed in 2008, followed by the draft law on regional development. While the strategy was approved the draft law was never enacted.” They should not be omitted, because they revealed the first and serious effort to give regions the roadmap on how to exercise their only constitutional and legal function. As a positive development, two other sentences are added. “Policies on regional development and regionalization would give the regions a new role in the future and these policies should harmonize with the recommendations of the Council of Europe and European Union with regard to structure of regions as a local government unit.” The added sentences stipulate more or less the region’s role and responsibility on regional development in conformity with the recommendations of CoE and EU.

The final (February 2015) version adds other paragraphs: “Under this reform, regions cover an average of 5 municipalities as compared with 31 LGUs under the old division. In this context, the Region’s coordinating role in harmonizing national policies with local and regional ones becomes easier and more efficient.” Indeed, the region’s work will become easier and more efficient, but, by Constitution, the regions do not have a “coordinating” role.

The objective “1. Enhance the overall efficiency of local government structures” in the August 2014 version of the decentralization strategy specifies the Priority “Regionalization and regional reform. A special reformation of the second level of the local government will take place. The reformation will seek to create regions and re-configure the territory according to the European models of Self-governed, leading to a more efficient organization and operation of the central and local authorities at the regional level.” The formulation of this priority addresses quite well the issue of regions as described above. However, **this priority is removed** in the October 2014 and February 2015 versions of the Decentralization Strategy.

The Action Plan includes two measures (III.1/B and IV.3/C) related with the Review functions and competencies of regions” and “Analyze the impact of current implementation of shared functions after the new administrative division; clarify competencies; Develop the matrix of competencies for the three tiers to determine the role of line ministries, central institutions, regional institutions and LGUs.”

We find that the decentralization strategy has made significant efforts to address the problems of the region in the regional development and in accordance with the recommendations of CoE and EU. Yet, we should point out that, by Constitution, the region’s role is not “coordinating”. Rather, it “is the unit in which regional policies are constructed and implemented and where they are harmonized with state policy.”²⁸ Therefore, these terms should be reviewed to conform to those of the Constitution.

Administrative-Territorial Reform, Tiers of Local Governance, Structures, and Capacities

²⁸ Article 110, item 2, of the Constitution of the Republic of Albania

In the first half of year 2014, Albania undertook the process of discussion and adoption of the administrative-territorial reform, which aimed at three major objectives: (1) Improve services to citizens at local level; (2) enhance efficiency and good governance at local level; (3) strengthen local governance, citizens, and communities. The first phase of this reform was finalized with the adoption of the Law No. 115/2014, dated 31.07.2014, ‘On Administrative-Territorial Reform of Local Government Units in the Republic of Albania’, opening up the path to the second phase, which includes two periods: (1) preparatory or transitory period until June 2015, and (ii) implementation period that starts with the constitution of new municipalities. The above law has produced two effects: 1) it gives the country a consolidated territorial system with 61 municipalities, and, 2) the ‘commune’ term is eliminated in the administrative-territorial reform. The current communes as local government units become administrative units of their new constituent municipalities.

The objective “1. Enhance the overall efficiency of local government structures” of the August 2014 version of the decentralization strategy describes the priority of administrative-territorial reform. It states that: “A key priority for the Government will be the reform and implementation of the territorial-administrative division, which seeks to achieve the territorial consolidation of the first and second-level local government units. This reform shall be implemented in line with the best practices applied by the EU countries in this area, and based on an inclusive process”. The October 2014 version features several positive developments, including subchapter 4.1 “administrative-territorial reform”, which is not included in the August version. This aspect is indeed appreciated, because it specifies the steps to be undertaken in the two periods of the second phase of the administrative-territorial reform. It stipulates two specific objectives of the decentralization strategy:

- i. Administrative and financial consolidation of 61 municipalities after adoption of the new law on administrative-territorial division;
- ii. Institutional and infrastructure support to the 12 regions and 61 new municipalities after the local elections of 2015

Another positive aspect noticed in the February 2015 version of the draft decentralization strategy includes the provision to establish the Territorial Reform Enforcement Agency in order to support new LGUs until they are fully operational and will coordinate between central institutions and LGUs.

In its priority of administrative-territorial reform, the August 2014 version of the decentralization strategy states that “A key priority for the Government will be the reform and implementation of the territorial-administrative division...” However, in the October 2014 and February 2015 versions this formulation changes to the following: “A key priority for the Government will be the reform and implementation of the territorial-administrative division.” We believe that the description of August 2014 version is better and more complete, because we have to deal with the administrative-territorial *reform* and its implementation, and not a mere revision of the administrative-territorial division.

The final version of the action plan features a radical improvement in comparison with that of October 2014. Out of two measures stipulated in the October 2014 version, we now have an entire chapter on Administrative-Territorial Reform with 10 measures that encompass all elements of the territorial reform implementation.

In conclusion, **the new strategy has described well and has clearly specified the objectives and measures to be undertaken for the administrative-territorial reform and its implementation.** It is necessary to revisit the formulation of “revision of the administrative-territorial division”.

Structures

The administrative-territorial reform imposes a complete revision of the local governance structures. The August 2014 version of the decentralization strategy, subchapter 4.1, Structures, provides an overall description of the structures that need further supplementary work.

This subchapter has been updated and completed in the versions of October 2014 and February 2015. Subchapter 4.2, Structures, in the October 2014 version has changed to subchapter 2.5, Local Government Structures, in the February 2015 version. It gives a better description of the major goal of the strategy: “The major objectives of the strategy in this process will be the consolidation of local autonomy through support for efficient functioning of representative, executive, and community structures of local governance of all tiers.” It seeks to (a) empower the mayor’s role in terms of approval of organizational structures and appointment of heads of administrative units; (b) maintain the current level of citizens’ access to services by establishing administrative units (in former communes) as a functional part of new municipalities.

To achieve this goal, the MoSLI prepared the draft Law “On Some Amendments and Additions to the Law No. 8652, dated 31.07.2000”, which was submitted for consultation on 10 October 2014 to the associations of local elects and partner organizations. IDM identified several problems in this draft law, which it presented in its Policy Paper No. 4 (September 2014), *An Analytical View of the Draft Law On Some Amendments and Additions to the Law No. 8652, dated 31.07.2000*. The additions foreseen to be made to Articles 4, 10, and 13 of the draft law related with the composition of the municipality by several administrative units, hiring and firing of administrators of the administrative units as well as with the municipality’s administration of the administrative units. We find that i) according to Article 113 of the Constitution, “The councils of the communes, municipalities and regions regulate and administer in an independent manner local issues within their jurisdiction”; ii) according to Article 6 of the European Charter, “local communities may determine their own internal administrative structures” iii) the Organic Law stipulates that communes and municipalities have full administrative, service, investment and regulatory authorities for their own functions and are entitled to establish administrative structures to carry out the functions and exercise their own competences.

Article 8 of the Organic Law clearly stipulates that local government to create any administrative-territorial sub-division within its jurisdiction to perform its governing functions. The amendment to be made by means of Articles 4, 10, and 13 of the draft Law “On Some Amendments and Additions to the Law No. 8652, dated 31.07.2000” are not in line with the above provisions, because municipalities are deprived of the right to (i) regulate and administer in an independent manner local issues within their jurisdiction; and, (ii) to create administrative-territorial subdivisions within their jurisdiction in order to increase efficiency. The creation of administrative-territorial units not on the basis of real local needs and not with the aim of increasing efficiency, but imposed from the top incurs unneeded financial and administrative costs to local government units and deprives the territorial consolidation system supporters of their rationale on save of funds.

We find that the draft law approved by the Council of Ministers on 26 November 2014 and the Law No. 30/2015, dated 2.4.2014, adopted by the Parliament, have incorporated some of the recommendations published by IDM in its Policy Paper No. 4. Article 21 defines: “The administration of the administrative unit will function in each and every administrative unit until 31 December 2017. From 1 January 2018 and on, the municipal council has the authority to decide for the reorganization of the administrations of administrative units that may cover the territory of one or more administrative units within the municipality, in accordance with the local needs and as per the administrative effectiveness.”

In conclusion, the strategy re-describes well the goal, specific objectives and the measures for the representative, executive and community structures. After 31 December 2017, the new municipalities will acquire the full authority on administrative reorganization as per the local needs and administrative effectiveness, and this complies with the Article 113 of the Constitution and Article 6 of the European Charter.

Capacities

The capacity of local government units is linked with human, financial capacities and administrative infrastructure. Small LGUs are continuously coping with the difficulty to raise human and financial capacities. This is used as an argument and obstacle for full decentralization of competences, responsibilities and resources. The October 2014 version of the strategy state that the “presence of many small units has affected the quality of local services due to the lack of capacities to provide services of high efficiency.” With the adoption of the Law No. 115/2014, dated 31.07.2014, “On Administrative-Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania”, this argument falls through, because Albania has now a consolidated territorial system. One of the positive possible effects of this system is related with the fact that “large LGUs may attract highly qualified staff and support this staff with good technical equipment²⁹” and will have better quality in local councils.

When examining the February 2015 version of the decentralization strategy with regard to administrative capacities and skills, we point out:

²⁹ Swianiewicz, P. *Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization?*

- i. Special attention is paid to this aspect: “The administrative-territorial reform will call for skilled management structures in the new LGUs. Support to smooth functioning of elected structures (mayors and councilors) and local administrators as new structures will become a priority.”
- ii. The Objective “Strengthen Good Governance at the Local Level” presents the priority “Empower Local Administration”. It emphasizes that it will be “able to respond to the expectation of the business and the community for public services and with the ability to handle the challenges brought forth by the European integration of the country.”
- iii. Chapter 4, Policies, Objectives and Measures for Implementation of Decentralization Strategy, and its subchapter ‘Structures’ elaborate on policies to strengthen the skills of local government units with particular focus on the local elected (council, mayor) and administration of administrative units;
- iv. About 30% of the measures foreseen in the action plan are linked with the consolidation of the local government units. This great number of measures specified in the action plan explains the very fact that the capacities of LGUs to date to carry out self-government functions have left much to be desired. In addition, the consolidated territorial system calls for skills, capacities and very good administrative infrastructure. In consideration of the importance of this component, **the working group established the thematic subgroup on “Structures and Inter-Institutional Relations”, which has done a very decent job.**

Democratic Deficit in the Context of Consolidated Territorial System

The final version of the decentralization strategy has not stated anything on the potential negative effects of the consolidated territorial system. Yet, it directly minimizes at best these effects by means of its objectives, priorities, and measures.

The strategy states that in order to achieve its vision, the government will “enhance the transparency and accountability of the local government towards the community” and will “increase the participation of the citizens and groups of interest in the local government decision-making process.” The strategic objective “Strengthen good governance at the local level”, details 5 specific objectives/priorities. Some of them are closely linked with and affect the minimization of democratic deficit, such as improvement of transparency and participation of interest groups in decision-making, empowerment of community structures, and strengthening of local administration. A very positive effect in this direction is introduced by subchapter 2.2, Structures”, which includes “Community Structures”. Community structures are deemed useful and important to the enhancement of local democracy, minimization of potentially negative effects of the consolidated territorial system, accomplishment of needs, and to the improvement of quality of citizens’ life.

In this respect, we find that the action plan includes:

- i. Two measures directly linked with the minimization of potentially negative effects of the consolidated territorial system and they are: (a) measure in item II-1.1/C, ‘Program of

Transparency and Participation in Decision-making at Local Level”, and (b) measure in item II-1.1/D, “Strengthening of community structures at local level (heads of villages, liaisons in towns)”;

- ii. Two other measures that indirectly impact the minimization of democratic deficit: (a) measure in item I/DH, “Drafting model statutes and regulations of 61 municipalities”. We see this measure in the aspect of regulating the principles of good governance and establishing the instruments and local structures for their implementation. (b) Measure in item II-1.1/A, “Training program for new councilors of 61 LGUs and 12 regions”. Under this measure, we think that the training modules should include channels of communication, citizens’ participation in decision-making, transparency, and accountability.

Competences and Their Address for Solution

The decentralization strategy addresses well the evidences and recommendations on LGUs’ competences to carry out shared functions. The chapter ‘General Overview of Local Government in Albania’ of the final version of the strategy makes a good description of the problems related with the competences under the shared functions. This chapter has more than 5 paragraphs, out of which the following is extracted: “The shared functions and competencies are vague, stemming mainly from the deficient and unclear legal framework regulating the structure, roles and competences of the central and local authorities at regional and local level.”

Two out of three priorities stipulated in Strategic Objective “Increase efficiency of local governance structures” are closely linked with the review of the competences in the shared functions. Chapter 2, Policies, Objectives and Measures for Implementation of Decentralization Strategy, subchapter 2.2.1, Deconcentrated Structures”, delineates some goals that deal with the review of the current legislation on functions and competences of deconcentrated units (education, healthcare, public order, social welfare system, tourism, etc.) in order to identify overlapped and or conflicting competencies and design clear matrix of competences for each sector. Subchapter 2.4.2, Shared Functions” specifies a priority to “eliminate the overlapping of competences between deconcentrated structures at local level, and local government structures.” Subchapter IV.3 of the Action Plan states: “Eliminate duplication of competencies between deconcentrated structures at local level and local government structures.” Five measures are defined and linked with the shared functions. The most important ones include: (i) Revise the Law on Prefect in order to clarify the status and the role of prefect in order to avoid overlaps; and, (ii) Develop the matrix of competencies for the three tiers to determine the role of line ministries, central institutions, regional institutions and LGUs.

The Strategy failed to ultimately clarify the exercising of full competences on local issues/public issues in the jurisdiction of the local governance. It could not address the confusion created by the terminology of ‘own’ and ‘delegated’ competences and of ‘own’ and ‘delegated’ functions. The confusion is increased when page 7 of the strategy mentions “shared competences”.

In conclusion, the strategy defines some ambitious goals in the area of competences under the shared functions. These goals are linked with the specification, revision, harmonization, and elimination of *competence overlapping*.

Administrative Dimension

Principles of Decentralization, Forms, and Types of Functions

The transfer of a function from the central to the local level is founded upon the principle of subsidiarity or provision of services to the lowest tier of state, closest to the citizens. Article 4/3 of the European Charter of Local Autonomy of the Council of Europe states: “Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Transfer of competence is achieved to the closes local governance level, on the condition that it holds the administrative capacity to adequately provide the respective public service.” This is the essence of decentralization. The right to self-exercising of transferred functions relies on the legal authority of local government units to manage their activity to accomplish their engagements in the most effective manner in the conditions of the LGU within the rules and manners determined by law.

The February 2015 version of the decentralization strategy tends to rely on this principle. It has placed efforts to transfer new functions to the local governance. This is linked with the new administrative-territorial division. **It is unclear as to how functions will be transferred to local governance unless they are necessarily associated with the full executive competences, implying full and legally stipulated authority of the LGUs, together with the required financial support.** We would like to bring to the attention the fact that in the past, some functions were not exercised by LGUs, even though they were legally mandated to them.

The current strategy cites “the principle of asymmetric decentralization based on the principle of subsidiarity” and “those LGUs that have human capacities and financial resources may demand decentralization of certain competencies within shared functions or other ones exercised by central government agencies seeking to provide services of higher standards.” This offer to the future municipalities is open to discussion in two directions:

1. One of the main goals of the new territorial division was the establishment of functional symmetry among functional areas. It is assumed that they will be so and, consequently, asymmetry should not hypothetically exist.
2. In case competences will be decentralized even on the basis of non-unified criteria, without conducting preliminary research to determine the fairness and accuracy of these requirements, then we will ourselves create an uncontrolled asymmetric development.

Taking into account that the asymmetric development will be an indisputable reality in the future municipalities, the strategy should then emphasize the objectives that favor the other case where certain LGUs lack adequate capacities to carry out their functions. Cross-local cooperation and

delegation to the region based on the good will of parties, as solutions introduced times ago, have proven to have failed in the past.

Administrative decentralization includes the transfer of authority, responsibilities and decision-making resources for the transfer of public services from the central government to lower tiers of governance, coming insofar as close to citizens and, at the same time, increasing the responsibility of local governance and citizens involved in this process. The process of transferring a certain group of services from the central government to local governance is carried out by means of three forms: a) transfer, b) deconcentration, and c) delegation. These forms are translated into three types of functions for LGUs: i) own functions; ii) shared functions; and iii) delegated functions, coupled with the transfer of respective competences from the central to the local tier of governance.

The Decentralization Strategy highlights two functions as the core of the future local governance activity: own functions and shared functions. With regard to the delegated functions (civil registry and address system), it points out that it will put “an end to the chaotic management of the Civil Register and address system, through implementation of concrete projects...” Likewise, it is important to quote the following from the strategy: “The process of decentralization will seek to allocate new functions to LGUs by means of sectoral legislation as well as by applying the principle of functional analysis and complete funding of function prior to its decentralization.”

The commitment stated in the decentralization strategy on allocation of new functions with complete funding of the function prior to decentralization will inevitably cope with problems that have already been present over the years. They relate with the development and approval of standards of services, source of funding, and clear competences of local governance in sectoral laws.

It is welcoming that the strategy states: “LGUs may refuse functions decentralized to them by sectoral legislation unless there is a functional analysis and complete funding of function.” This element is an innovative approach to the allocation of functions in the future, because it establishes certain relationship on any possible cases where central government will insist to transfer a function and LGUs will have the right to refuse when they rationalize their inability to execute the said function.

It is necessary to reflect on the used terms of “function” and “competence”, which are inseparable, as the strategy does not pay much attention to their use.

The Organic Law defines 23 functions of the local governance. LGUs have been coping with great difficulties in carrying out these functions, because of ambiguity of competences as well as lack of adequate financial support. Currently, municipalities and communes may exercise their own functions by means of own competences, and they “may assume responsibility for any of shared functions, which are regulated in any case by law. With regard to the functions of the region, the Organic Law states that the “region carries out and exercises competences delegated by the central

power.” Likewise, the decentralization strategy quotes that “the competencies delegated to regions by first tier of local governance will be reviewed in terms of efficiency and effectiveness of functions delegated by central or local level.”

Marcou (2007) says that “the functions are the content or the subject matter of exercising competences...”, issues submitted to local governance to act upon. The word “competence” is used to denote a general idea of its legal scope, stipulating the boundaries within which the authority entitled to the competence may act. In the narrow sense of authority, competences exist only through a combination of a function (subject matter) and the rights or duties of the authority exercising this function. Therefore, functions cannot be analyzed without the authority to provide the service, the combination of which determines the extent of discretion of the local governance authority. The authority entails the competence and the required finance to carry out the function. On the other hand, the local authorities’ competences cannot be analyzed separately within themselves. They should always consider the context of the relations among the local authorities and central government and/or regional authorities.

Currently, communes and municipalities possess two categories: own competences, and delegated competences, divided in administration, service, investment, and regulatory competences. The elaboration of the function-competence relationship is of particular importance, because it is deemed to be critical to the entire activity of the local governance. The new law on local governance will definitely refer to the new strategy in terms of the future activity of the local governance, because the strategy states that the competences of local governance in the area of youth will increase without specifying the exact competences. **Urban planning and land administration remain the competence of municipalities and regions with regard to design and approval of territorial development plans and development permits, but it does not provide specifications on strengthening or weakening of the territorial control role of the LGUs.**

The area of collaboration in the public-private partnerships (PPP) at local level is clarified, but it is unclear as to what types of competences parties will exercise. The new law will probably specify additional details in this direction. There is a clear provision in the tourism development that municipalities will have additional competences in terms of organization of the network of local tourism promotion and increase of quality of local infrastructure to the service of tourism. The new law will review and enhance the competences and role of local authorities in the area of civil protection.

In the section on pre-university education under the shared functions, care has been taken to specify competences shared between LGUs and the regional education department/offices on distribution of pupils within the jurisdiction of LGUs. Under the primary healthcare service section, Competences of the LGUs associated with various programs of public health, such as HIV, the fight against smoking, etc., will be clearly defined, and service standards and unit cost will be developed. Transfer of additional competences in these areas will be made based on predefine set of criteria and

assessment of capacities of LGUs to implement them. It is a welcoming fact that the competences of municipalities and regions in the planning and oversight of environmental protection will be enhanced by means of legal amendments and support for capacity building.

Functions

The analysis of functions examined basically the cases where:

- i. Own functions mandated by law to local governance but that over the years have experienced interventions from central government structures that have deformed their competences (water supply, competence of administration is not direct, transition to shareholder company is a deformation without the consent of LGUs);
- ii. Own functions mandated by law to local governance but that have been exercised only in certain domains or sectors (social service – full transfer, previously only nursery homes);
- iii. New functions and competences introduced in the decentralization strategy (irrigation and drainage system)

The analysis made use of the comparative method of the decentralization strategy content linked with the administrative dimension, in terms of:

- i. Current legislation on own functions and competences and current level of service delivery from LGUs, based on this legislation and its incorporation in the strategy as a perspective for the future;
- ii. Potentials of LGUs to acquire more own and shared functions and competences, as stated in the decentralization strategy, compared with the issues confronted with to date;
- iii. Option of LGUs to let go some of their own or shared functions that they have been unable to realize sufficiently or at all, as referred to in the decentralization strategy;
- iv. The spirit of decentralization strategy to further transfer or maintain the current situation or to recentralize functions and competences previously granted to LGUs;
- v. Objectives and plans presented in the decentralization strategy to delineate the boundaries of shared functions and competences between the central and local tiers of governance.

Reform in the Water Supply and Sewage Sector

Article 10 of the Organic Law places the function of drinkable water and wastewater management under the own functions of the municipalities and communes, which have full administrative, service, investment and regulatory authorities for their own functions.

The February 2015 version of the decentralization strategy makes use of terms such as “radical reformation”, “revision of the entire regulatory and financial framework”, “new standards”, “reassessment of fees”, “legislation on public services/utilities”, and “reconfiguration/merge of assets”. The focus of intervention is quite broad. At first glance, it looks like everything done to date will be undone. This is a too ambitious, if impossible, initiative. A detailed view makes one think that this service is extremely complex and the sector seems to be operating difficulty. ‘Radical reformation’ implies eradication of all work done for more than a decade, even though water supply and removal of wastewater are under the full responsibility of local governance, which has full

administrative, service, investment and regulatory authority required for this service. The steps undertaken to date and the subsequent legal amendments changed the management to Shareholder Company, where the head of the company is appointed by the Supervisory Council, which is elected by the Municipal Council (Shareholder Assembly). This service, which is legally classified in the own functions of the local governance, and the shareholder management have led to a distribution in the leadership hierarchy and have established indirect relations between the mayor and the director and management staff of the shareholder company.

On the other hand, the management situation is extremely difficult and calls for urgent short-term and long-term interventions, not only midterm ones as foreseen in the Strategy. Furthermore, the dissolution and recomposition demand money and time and go beyond the timeframes established for the implementation of the strategy, even though the strategy implementation action plan provide several timeframes within this 5-year period. The idea of a great overthrow seems unlikely to become a reality to the benefit of a better service. A next step to improve what has been achieved so far is better than a total destruction and restart from starch.

This analysis relies on a 2014 report of the Water Regulatory Authority (WRA), which states that “in many LGUs the water is supplied on reduced schedules... the distribution grid is outdated and it is often impossible to maintain as it should. We have 316 water sources, of which 223 use mechanical pumping. The latter consumes a lot of electricity and incurs very high costs to the service. The fees are way too small to cover the costs and the difference between the costs and fees are too big. The collection rate is 80% and the loss is about 67% of the water produced. Only 9 operators have been able to recover the expenditures for the delivered services with the revenues; the large shareholder companies have increased their fees by several time. Analyses reveal that the labor costs take up 35% of the total costs; electricity gobbles 26%; depreciation 20%, repair and maintenance 6%, and other 13%.”

The process of consultation with the regions produced a demand for separating water supply from the wastewater and sewage system. Furthermore, there was a request to consider the outsourcing of this service. This request is possible and reflects what was defined through “radical reformation” in the strategy, but there are many questions to make this request a reality. The private system deals with sale of water from private licensed entities to certain central government structures, which buy water from public tanks and sell it to the citizens. Involvement in the private market may and should constitute another subsequent step: allow shareholder companies to engage in the free private market of buying water and sell it to the clients (consumers). Liberalization of market to shareholder companies would be a costless step and would match with the current continuity of this service. Privatization is introduced here as the solution to the problem. Yet, privatization does not necessarily lead to the solution of problems that characterize this sector.

The strategy constitutes the basis on which laws are drafted and approved. Therefore, it is necessary to develop a specific piece of legislation on the water supply and sewage sector, because there is no

law to regulate the organization and functioning of this sector, which is currently operating on the basis of several direct legal and sublegal acts (over 10 laws and sublegal acts that deal with the issues of water management) and many other legal and sublegal acts that indirectly affect this sector. Lack of a specific law has led many problems, including the following:

- a) The rights and duties of physical and legal entities that offer services in the water supply and sewage are ambiguous;
- b) The rights and obligation of the public institutions involved in this sector have overlapping of competences or the latter are unclear; and,
- c) Lack of a market development model and clear stipulation of rules on its functioning.

This document addresses ownership of water supply and sewage assets, which have been gradually transferred by a Council of Ministers' Decision to LGUs in pursuance of the decentralization reforms and functions of LGUs, in accordance with the law on local governance. There is considerable lack of documentation. The asset registers of shareholder companies are not updated to be included in the annual inventory and for their certification in the IPRO. The assets generated from investments made by LGUs as shareholders to these companies are not part of the inventory of water supply and sewage systems of these utilities. In addition, LGUs, which are not part of the jurisdiction of shareholder companies, have constructed their water supply system, on which there is no information at the moment. This situation continues to be a deadlock.

The solution of the above problems calls for policies and strategies on how to achieve the objectives of the management policies in the future. Under the "Contribution to Strengthening Local Government Structures and Cooperation of the Local Elected Representatives in Albania (2012-2015), implemented by the Council of Europe and funded by the Swiss Agency for Cooperation and Development, the associations of local elects stated that the "full transfer of ownership of water supply systems from LGUs must be analyzed on case-by-case basis by clearly defining the rights and obligations of the parties through legal arrangements." A proposal was made to separate water production from water supply of the population where municipalities have the full responsibility from the water depot to the citizen.

Construction, rehabilitation and maintenance of local roads, sidewalks and public spaces

In terms of this function, the decentralization strategy has touched upon these major issues: increase of management capacities, inventory of roads, adoption of standards, and cooperation of PPPs.

In pursuance of the Organic Law, the function of construction, rehabilitation and maintenance of local roads, sidewalks and public spaces is among the own functions of the communes and municipalities. Currently, the municipalities have legal, administrative, service, investment competences and the right to establish standards and regulation on organization of road rehabilitation and maintenance service when funding comes from its own budget or from donors or

agencies. The strategy has positively addressed the deficient parts of this function, one of the most important of which is the emergency to develop and approve the standards.

Urban Waste

With regard to management of urban waste, according to the Organic Law, LGUs have full responsibility and authority to ensure the service of waste collection, transport, and treatment in the landfills. The increasing quantity of production of urban waste has increased the cost for the provision of this service. The situation is quite severe in the cleaning service, which is one of the core services to be provided by the local governance. Most communes and a considerable number of municipalities do not have a landfill for the collected waste in accordance with the standards. In those places where the service is missing, waste is dumped in uncertified dumping sites or in riverbeds.

The legal framework includes many other laws, DCMs, and instructions that seek to regulate the collection and removal of other types of waste. It is worth mentioning that the DCM No. 418, dated 25.06.2014, “On Differentiated Collection of Waste at the Source”, has determined a new goal to bring to the attention of the LGUs their responsibility on separated collection and recycling of solid waste. The deadline for this assignment is year 2016.

Referring to hierarchy of integrated waste management, which includes prevention, recycling, reuse, regeneration for energy production, and, finally, elimination by means of decomposition or other subsequent processes, we clearly understand that our reality is stuck in the initial phase and is far from what is required from EU standards.

The decentralization strategy addresses two important issues in subchapter 2.4.1, Own Functions, (Urban Waste). The specification that “The management of landfills will be reconsidered under the new frame of allocation of competencies among various tiers of local governance” is a very important step for the accurate division of competences in relevant tiers of local governance by relieving the new municipalities of the heavy burden of waste. The past history shows that LGUs have always been blamed. Introduction of PPPs at local level is considered to be a positive step to the integrated waste management. Management-wise, the following items can be singled out:

- i. The strategy should also address the cross-local cooperation by referring to legal, organizational and administrative instruments that would regulate this cooperation for better management of urban waste;
- ii. The strategy should also have longer-term objectives in this local service by determining central government objectives longer than 5-year. This would help to reflect a clearer dynamics of the progress in this direction.
- iii. It is already known that there are two main directions to improve this service: development, approval, and enforcement of laws harmonized with the European legislation, and curriculum education. The latter occupies the most important part for the long-term success of this service. Since this is a cross-cutting strategy, the objectives of cooperation with the Ministry of Education and Sport would have to be addressed clearly in this paragraph.

Social Services and Social Welfare

The local social service function will be decentralized and transferred to the competence of municipalities. In priority terms in the strategy, we can point out: a) design of a “basket of basic services” to be funded by the state budget; b) development of local social plans by municipalities and the competence to provide additional services other than those of the “basket of basic services” to be funded by local budgets by creating the Local Social Fund; and, c) improvement of management capacities and quality of social service in orphanages, daily care centers, elderly homes, etc. The list of services and minimal standards will be designed by the Ministry of Social Welfare and Youth.

This effort on full decentralization is welcomed, but in the social service and welfare sector, it would be more helpful to determine the funding of this function from the state budget, i.e., the pool from the central government, and then funding from local budgets. The municipality has full administrative, service, investment and regulatory authorities only for the establishment and functioning of nursery homes in their territory, whose facilities are owned by the local government unit. The municipal council has the right to approve specific criteria on delivery of social welfare services. The strategy clearly states that the local governance will have full administrative, service, investment and regulatory competences in this service.

Social Housing

The strategy stipulates the promotion of cooperation in PPP or non-profit organizations, encouragement of municipalities to develop and approve 10-year social housing plans, and the support for capacity building on administration of demand to satisfy this service.

Article 10 of the Organic Law places the function of social housing in the list of own local functions, while Law NO. 9232, dated 13.05.2004, “On Social Programs for Housing of Urban Area Residents” is the main regulator for the delivery of this service by municipalities. The latter face no obstacles in terms of exercising their administrative/service competence (administration of demand and designation and possession of land). With regard to the competence of investment (the right to planning of investment, execution, and amount of funding as well as the form and location of investment), the law stipulates that low-cost housing units are ensured by means of construction or purchase from the market with state, municipal or private donation funding, and by encouraging private initiatives.

In reference to regulatory competence, the municipal councils have the right to re-establish conditions to beneficiaries within the boundaries set forth in the law, whereas the requirements on documentation and procedures of purchase from the market are determined in a Council of Ministers’ Decision. In addition, the housing rates shall be determined in a DCM, while the minimal and maximal limits of income for households to be entitled to rental social housing are set forth in the law. Within these legal boundaries, and upon a decision of the municipal council, LGUs have the right to re-establish these conditions. **The role of the National Housing Committee is not clearly specified regarding the social housing sector, because this committee is vested with**

decision-making authority that may affect or overlap with the competences of the local government units.

Irrigation and Drainage

Incorporation of this function in the decentralization strategy is deemed positive. New municipalities will be involved in a new territory, in which a considerable part is agricultural land. The principle of subsidiarity is clearly embodied: service closest to the citizens. More attention is required for the relevant law to be drafted for this new function. It will contain the principle enshrined in this strategy that any given function will be accompanied with the relevant competences and funding. **This means that the new law will clearly stipulate that funds given to local governance should at least be equal to what has been spent to date by the Ministry of Agriculture, Rural Development and Water Administration for the provision of this service.** During the consultation process, the regional departments of agriculture and food are still unable to be transferred under the authority of LGUs. This may occur in the future.

Tourism

The decentralization strategy has failed to incorporate the most important item: tourism. The latter is basically a living means, earned by people who operate by rules imposed by the central and/or local government. **The strategy runs short of objectives and instruments that encourage the proper performance to provide tourist service (which is basically a local governance assignment).** Tourism is an activity that requires cooperation of high level on the part of central and local institutions. Air, maritime, and inland transportation, bank and their services, medical services, public parking, etc., should have been addressed in this part of the strategy, probably with various legal sectoral interventions and amendments.

Urban Planning

According to the Organic Law and February 2015 version of decentralization strategy, in the conditions of the new administrative division, municipalities are entitled to full competences in this function, including planning, issue of permits, and territorial control. While it is an exclusive right, the right to set and collect the infrastructure tax on new buildings, by law, is not under the authority of the municipalities. Once issued on the basis of a plan by the municipality, the construction permits will be reconfirmed by the National Territorial Planning Agency, sharing this authority with that of the municipality. The National Inspectorate for the Protection of Territory and the Local Urbanistic Construction Inspectorate are often situated in institutional conflicts. The new Organic Law needs to address this situation by stipulating clear legal provision in order to specifically determine the responsibilities on territorial control and inspection of construction as well as the return of this institution in its legal framework, as provided for in the European Urban Charter.

Pre-University Education

There is full commitment to ensure clear division of competences in this area. The section on pre-university of item 2.4.2, "Shared Function", in the final version of the decentralization strategy states that "Attention will be paid to the clarification of competencies between the LGU and the regional education departments/offices on the distribution of the students within LGU jurisdiction area."

The consultation process of the decentralization strategy in regions revealed the demand for more competences in education without specifying these competences. Years ago, the competence on investment as conditional funding was exercised only by large municipalities, but LGUs should now pay the salaries of their staff, should have operating funds and service maintenance fund.

In year 2004, a DCM approved the document “On Policies of Decentralization in the Pre-University Education Sector”, whereby local governance was defined as the owner of facilities and fundamental instruments within this sector. LGUs are responsible for the maintenance of school facilities, planning and implementation of investments, for the construction and reconstruction of schools, and furnishing with school supplies. It should be pointed out that pre-university private education facilities are a reality that cannot be ignored. **The strategy has not considered this private sector and has not stipulated objectives linked with the relationships of the central or local governance with these institutions in terms of relevant functions and competences.**

Primary Healthcare Service

The local governments have a limited role in the implementation of primary health care services. The impact of the current implementation by local government of shared functions in primary health care system, as a result of the administrative-territorial reform, is analyzed. Current legislation will be revised to clarify the role and institutional accountability on maintaining the physical infrastructure of primary health care institutions, which are part of the local government owned assets. Competences of the LGUs associated with various programs of public health, such as HIV, the fight against smoking, etc., will to be clearly defined, and service standards and unit cost will be developed. Transfer of additional competences in these areas will be made based on predefined set of criteria and assessment of capacities of LGUs to implement them.

Often times LGUs are requested to be responsible for guaranteeing primary healthcare and hospital services, while in fact they have limited administrative, service, investment and regulatory authority. Article 5 of the Law No. 10107, dated 30.03.2009, “On Healthcare in the Republic of Albania”, specifies the responsibilities and rights of the local governance, the most important of which is “the administration of facilities of healthcare services, which are under their ownership and administrative control on the healthcare activity in the territory of their jurisdiction, in conformity with the legislation in force, but always in coordination with the Ministry of Health.” Other items of this article in the law are general and indeterminate.

In the health system, the region maintains and develops reports on central investments at local level; reports on inventory of capital (buildings, ambulances, healthcare centers) for the healthcare system in the region, as confirmed by the Public Health Directorate in the region’s center. The strategy provides clear statement on this service by placing central government and local governance in their respective domains and by implying that the region will not be involved in the relevant competences.

In a nutshell, the strategy has designated the central government and municipality as the responsible institutions for management of this service. **The strategy expresses the will to enhance and**

specify legal mechanisms upon which this management will be carried out. The process to be pursued for this management will be the authority of two parties: central government and local governance (municipalities).

Financial Dimension

Section 4.3 of the strategy states that the “main goal of the fiscal decentralization reforms is to create more opportunities for local government to take advantage of financial resources that will enable them to exercise their functions and powers in an efficient and sustainable manner.”

The main objectives of the strategy in this area are to:

- Increase local revenue capacity of local government to meet the financial needs for delivering more services.
- Improve stability, simplicity, equity of the transfer system along with increased transparency.
- Provide more capacity for local governments to utilize borrowing and debt, within national policies on public debt, for financing the capital investments.
- Strengthen the public finance management system at local and regional level

Several priority measures will be implemented in different specific areas of fiscal decentralization aiming to strengthen financial situation of the local government.”

The revised strategy makes an important step toward determining the major financial objectives that are to be achieved by revising the legal and fiscal framework for local government units through taking up the commitment to increase the share of LGUs in the GDP and consolidated budget. In addition, the strategy clearly defines by means of measurable indicators the objective to modify the structure of revenues of local governance to the favor of own and discretionary revenues.

Local Taxes and Fees

The strategy states that “***local authorities will determine the base and rate of taxes***”. Revision and adoption of the relevant legislation such as the draft Law on Local Finance, the Law on Organization and Functioning of Local Governments, and the Law on Management and Budgetary System will take place in order to determine their compliance with the European Charter on Local Self-Government to set tax base and impose surtax on these national shared revenue sources.

In general, indicative tax rates set in the law will be revised and local government discretion in setting tax rate and base (depending on the type of tax) will be increased. Specific rules will be introduced for the estimation of local fees.

It should be mentioned that in the current system the tax rate is determined by law and the frequent changes to the legal framework have either increased or decreased the local discretion in increasing or lowering the statutory level of the tax. In the absence of a suggestion from the draft strategy on any new local tax, we conclude that **authority to determine taxes will be regulated for property tax and infrastructure impact tax**. It would be useful for the strategy to elaborate on plans for:

- a) Revision of rates of property tax and correction of significant disparities in the tax levels; for example, a dwelling unit in Tirana downtown is currently taxed at a maximum rate of 30 ALL/m² if it is a second residence; a dwelling unit in a village of Kavaja within the territory of former tourist villages may be taxed to up to 800 ALL/m² as a second residence, or about 27 times more than the residence in Tirana downtown, which has potential rent of several times higher than that of a Kavaja village. Furthermore, with the adoption of the law on privatization of land in the territories of former tourist villages, these dwelling units have similar status with those of other units in the coastal line, which are taxed with a rate applied in the relevant communes. Secondly, various experts, particularly the urban planning ones, have been lobbying for years to introduce a tax on urban land as a financial mechanism for land development.
- b) Revision (clarification of definition on value of investment) of the infrastructure impact tax rate and, in particular, the various rates applicable to various types of development according to the additional infrastructures required as a result of these development. For instance, the construction of a power plant does not have a similar supplementary impact on existing infrastructures as a multi-storey building or school
- c) The principles of estimating local fees may be subject to detailed studies that do not pertain to this strategy. However, it would be useful for the strategy to plainly stipulate these two principles: a) use pays (i.e., polluter pays in the case of cleaning fee) and, b) the fee should cover the cost of delivery and should not exceed it. In addition, the strategy should also touch upon the discriminatory policies of local government units in setting fees to current businesses, which are charged with higher fees in disproportion with the burden they cause on the services. For example, a small office does not necessarily pollute more than a household, but pays a cleaning fee 10 times higher, which conflicts with the rationale of estimation of fees. Indeed, the administration of fees for households is way more difficult in current conditions, but the policies on strengthening local governance should focus more in enhancement of capacities on management of taxes and assimilation of use of current legal instruments on tax enforcement. These elements seemed to have been in the focus of those who drafted the strategy, but it would be more useful to make them known more clearly.
- d) In the case of shared taxes, it was mentioned earlier in this report that the strategy contains a vague statement on the goal of sharing taxes, such as PIT, or TTF. In case the central government intends to move forward in this direction, it would be more useful for the strategy to incorporate a more matured opinion on the method of tax sharing (e.g., source of collection, proportion with the residential population, proportion with the regional population, financing from the total fund of grants that are reallocated with other mechanisms, etc.).

Inter-governmental Transfers

The decentralization strategy specifies that “the legal framework will be reviewed to improve the criteria for the allocation of grant transfers to the local government. Rules for vertical and horizontal equalization and fiscal rules aiming to ensure local fiscal discipline will be introduced in legislation.” Over the years, the main criticism on the existing equalization formula of the unconditional grant

related with the failure to understand it, eg., lack of its transparency. The results of the formula have ensured equality and funding possibilities for even the most vulnerable communities, as can be seen in a comprehensive WB study on local governance in year 2009³⁰, which provides an assessment of this system. It is remarkable to note that decentralization strategy includes a goal **to incorporate in the law the vertical and horizontal equalization and criteria**. It would be positive if the strategy clearly stated its intention on fundamental changes (if any) to the criterion utilized by the current system, including an inclination to introduce new criteria, such as demography that requires various structures of services and costs, the base for fiscal equalization (like the transit to a steadier and easily calculable tax base, such as the property tax), or scale of equalization.

Local Borrowing

The February 2014 version of the decentralization strategy states its intention to strengthen local capacities on local borrowing, including improvement of financial management and audit practices. Firstly, it should be pointed out that the legislation on default was never adopted, while an early version of this law was prepared by the experts that drafted the law on local borrowing. In consideration of the current crisis and the many funding problems, most LGUs would have gone under controlled administration had this piece of legislation been ever adopted. **The strategy should elaborate on these issues taking into account the option that forbids borrowing in the absence of an advanced independent audit.** In addition, it would be quite helpful to address the issue of co-sharing the limit of public debt between the central and local governances in proportion to the share of their expenditures in the consolidated public spending.

Strengthening Public Finance Management system at local level

Local governance's access to Automated Ministry of Finance Treasury System (AMoFTS) is only mentioned without giving a specific objective. The strategy has included the need to record all commitments and control them in the treasury system, as recommended. Yet, this is linked with the LGUs' access to AMoFTS as a method to enhance PFM and avoid hidden debts. The Decentralization Strategy does not specifically mention the need to expand and enhance the internal control and audit reforms, PIFC, and the procedures on external audit to local governance.

Perceptions of Central and Local Stakeholders

Access to Information and Knowledge on Decentralization Strategy

More than half of local officials (55%) reported that they possess a copy of the strategy. In general, central government officials have had more access to Decentralization Strategy document than the local officials. The quantitative data reveal that most of the central government respondents possess at least a hard or electronic copy of the Strategy. Most of them state that they have received a physical or electronic copy of the strategy from the MoSLI. The same conclusion applies to local officials as well.

³⁰ The World Bank. (2008). *Albania Local Finance Policy Note*.

Local officials rank personal ties as the second most frequent source of obtaining a copy of the Strategy (in 36% of the cases). Other sources include: Association of Albanian Municipalities (14%), the Association of Local Elects (4%), Association of Albanian Communes (7%), and the official website of MoSLI (7%).

The political affiliation of LGUs is seen as an influencing factor in officials' perception of their access to information. In this line, right-affiliated LGUs report that they had less access to information in comparison to left-affiliated LGUs. Thus, 62% of the local government units, where the leftist "Coalition for the Future" has won, possess a copy of the Decentralization Strategy as compared with the 53% of LGUs affiliated with the "Coalition for the Citizen".

In addition, surveys revealed that the stakeholders have shown particular interest in ensuring information on the strategy by engaging in group discussions or through individual research. About 78% of local officials state that they have average or good knowledge on the Decentralization Strategy as compared with 13% of them who admit to have little or no knowledge at all. Central stakeholders report that they are better informed when compared with local officials. The overwhelming majority of central officials state that they have good or very good knowledge on the Decentralization Strategy. Group discussions, personal contacts, and research result to be the main sources that have generated their knowledge on the strategy. These sources apply to both surveyed groups.

Content of the Decentralization Strategy

In most cases, survey participants agree with the overall vision and strategic objectives specified in the Strategy. However, they are somewhat unclear as to how these objectives will be achieved or with other contextual aspects of the Strategy. A wave of skepticism and distrust with regard to accomplishment of the strategic objectives lingered among them.

The municipality/commune division and the political affiliation tend to be determinative factors in these perceptions.

Most of the local and central stakeholders agree to the vision of the Decentralization Strategy: "Empowerment of the local government and the decentralization process thereof, in order to ensure a heightened efficiency of local government itself". This level of agreement is maintained regardless of officials' stance to local governance or division by municipalities or communes.

Local officials tend to show confidence in the accomplishment of the objectives of the Strategy. However, a significant number of these officials are unclear as to how these objectives will be accomplished. Concretely speaking, 82% of local officials declare that they are partially confident or fully confident in the accomplishment of the objectives. This tendency is also noticed among central stakeholders.

Lack of clarity and trust in the accomplishment of the strategic objectives varies by political affiliation and municipality/commune division. This is true in consideration of the fact that the

Albanian environment is impregnated with frequent political conflicts. Consequently, the political affiliation may affect the trust of the stakeholders in the accomplishment of the objectives. In addition, the communes to be eliminated after the administrative-territorial reform show problems of ambiguity or lack of confidence.

Half of local officials representing municipalities and 28% of communal officials state that they are partially clear on how the strategic objectives specified in the Decentralization Strategy will be achieved. An overwhelming majority (96%) of officials affiliated with left-wing political parties and 67% of officials representing right-wing LGUs state that they have partial or full confidence in the accomplishment of the strategic objectives.

The qualitative data shed light on some aspects to the local officials' lack of clarity. The focus group respondents stated that they were still unclear as to how the functions and responsibilities will be divided between the central and local tiers of governance. They suggested the division of functions should be guided by the principle of self-governance through subsidiarity, in which local issues should be the exclusive domain of local government units. Allocation of funds from the central government to the local government units is also ambiguous. Local governance representatives stated that this allocation must comply with some criteria. LGUs must be informed of these criteria and the central government must be transparent.

Another concern arising in all meetings related to the functions of the region. These functions were not clearly stated in the Decentralization Strategy. However, respondents disagreed with one another regarding the functions that a region should have. Representatives of the regional council maintained that the region's competencies should be increased, whereas representatives of the municipalities and communes reasoned that the authorities of LGUs should be expanded. The second group assigned a very minimal role to the region and the prefect. Several questions came up in the course of discussions for which participants sought clarification. These questions included: What percentage of GDP would be assigned to LGUs? How will LGUs' capacities be enhanced? Will the quality of public services be improved? Will standards of public services be established?

The majority of focus group participants expressed their disbelief in the Strategy. One of them said: "We will have problems with the Strategy over and over again, because strategies are designed and then put on the shelf." In addition, participants were skeptic about the central government's goals. They stated that the central government is not interested in transferring competences to LGUs.

When asked whether there is political will to accomplish the goals stipulated in the Decentralization Strategy, 61.4% of local officials concurred. Most central stakeholders shared the same opinion. Communal officials and right-wing affiliated officials were unlikely to admit that there is political will: 88% of left-wing affiliated officials believed that political will is there.

Transparency of Central Government

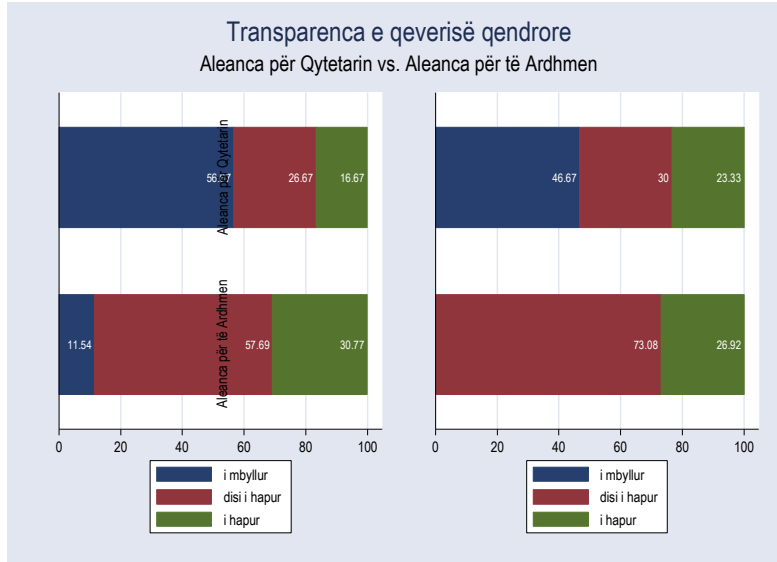
Central government's transparency is assessed in accordance with the level of openness of the process of drafting and consultation of the Decentralization Strategy as perceived by the stakeholders.

Most local officials have perceived the process of discussing the Decentralization Strategy to be open and stated that they were somewhat satisfied with how the process of consultation is evolving. However, these summarized results cover up important differences in the perceptions in consideration of the municipality/ commune division and political affiliation of the local stakeholders. In addition, in line with the local officials, the overwhelming majority of the central stakeholders considered the process of design and consultation to be somewhat or completely open. About 63% of local officials stated that the process of drafting the Decentralization Strategy was somewhat or completely open. On the other hand, 37% of local officials claimed that this process was closed.⁵ About 73% of the respondents acknowledged that the consultation process was somewhat open or completely open and 27% thought that this process was closed.

Relational statistics reveal that unlike the municipalities, the communes are more likely to consider the process of drafting and consultation of the Decentralization Strategy closed. Thus, 67% of the communal respondents stated that the drafting process was closed as compared with only 21% of the municipal respondents that shared the same opinion. In terms of the consultation process, 50% of communal officials and 13% of municipal respondents perceived it to be closed.

Officials of left-wing affiliation were more likely to perceive that the process of Decentralization Strategy drafting and consultation process was open. Thus, about 57% of LGUs with mayors coming from the right-wing "Coalition for the Citizen" qualified the drafting process as closed, compared with 12% of officials representing the left-wing "Coalition for the Future". About 58% of officials of the "Coalition for the Future" considered the drafting process to be somewhat open. The same trend applies to the consultation process, which is perceived as closed by 47% of officials representing the "Coalition for the Citizen" as compared with 73% of representatives of LGUs affiliated with the "Coalition for the Future" who considered the consultation process to be somewhat open. (See Graph 1 below.)

Graph 1: Drafting-Consultation Process and Division by Coalitions of 2011



Note: The left panel presents the data on the drafting process and the right panel presents the data on the consultation process.

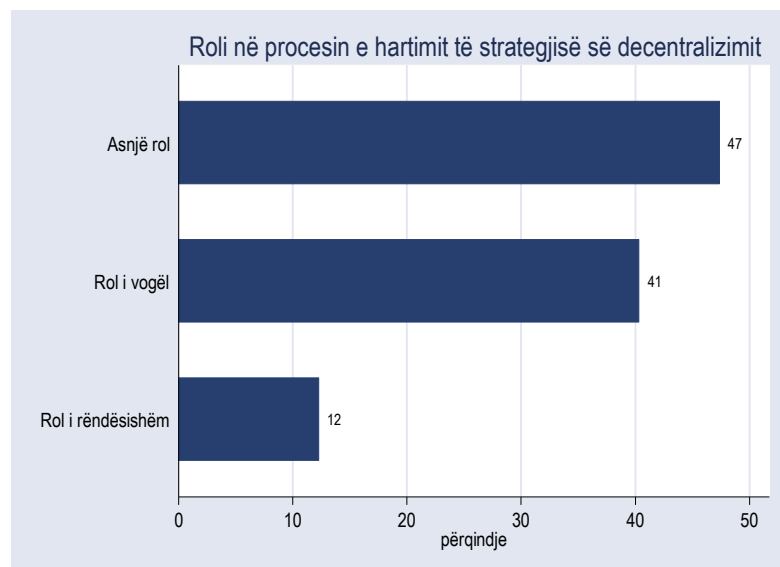
Local associations’ representatives were skeptic about the drafting process. They stated that the consultative bodies that strive for the participation in the decision-making are not functional, because decisions are made in advance and have political background. In addition, they declared that the proposed Strategy does not differ from the previous ones with regard to the role assigned to local associations. One of the respondents emphasized that “the reform is just territorial, not an administrative one.”

More than half of local stakeholders declared that they were somewhat satisfied or satisfied with how the consultation process of the Decentralization Strategy was evolving. Differences in the stances of local officials in consideration of the municipality/commune division and political affiliation are also noticed. Most (56%) of communal officials declared that they were very dissatisfied with how the consultation process of the Decentralization Strategy is moving ahead as compared with 23% of the respondents representing municipalities. On the other hand, 54% of respondents pertaining to the left-wing “Coalition for the Future” appear to be satisfied with the process.

Participation in Drafting the Decentralization Strategy

The division by political affiliation and municipality/ commune of local officials seems to be an important factor in their perception about the participation in the drafting of the Decentralization Strategy. Many of the local respondents (47%) state that their local government unit did not play a role in the Strategy drafting process. Only 12% of the respondents declared that their LGU played an important role in the process. (See Graph 2)

Graph 2: Role in the Process of Drafting the Decentralization Strategy



Overall, communal officials stated that they have played a much smaller role as compared with municipal officials. Thus, 67% of the respondents representing communes admit that they have played no role at all in the process of strategy drafting. Among municipal respondents, this figure goes as high as 38%. On the other hand, 14% of municipal respondents declared that they have played an important role as compared with 6% of communal officials making the same statement.

Officials with right-wing affiliation were more likely to admit that they have played a smaller role in the process of strategy drafting. In concrete figures, 20% of LGUs affiliated with the “Coalition for the Future” consider their role in the drafting process as important in comparison with 3% of the LGUs affiliated with the “Coalition for the Citizen”.

The descriptive analysis shows that 56% of local respondents perceived that the Decentralization Strategy represented the common interest of the central government and LGUs. Most central stakeholders shared the same opinion. However, it should be pointed out that a considerable number of communes (45%) declared that the Strategy represented the interests of the central government. In this aspect, focus group participants stated that it was very likely that the Strategy would lead to “deficient representation”, particularly in remote areas. The level of representation will be weak since councilor will not be elected by the community, but will be appointed to the council. Some of the frequently comments made in the focus groups discussions included: “... representation by the new law will suffer regress...” and “...there will be deficient local representation in the new situation proposed by the Strategy...”

It is worth mentioning that, while half of the central stakeholder sample was part of the Inter-Institutional Working Group, most of respondents coming from this sample admitted to have played a small role in the drafting of the Decentralization Strategy.

Impact of the Decentralization Strategy

Local officials perceived that poverty and unemployment are the major problems confronting their local government units. Among central stakeholders, the major problems include lack of financial resources, lack of capacities, and ambiguous competences. **The perceptions on the impact of the Decentralization Strategy tend to be more positive in the long run than in the short term.** While 18% of the respondents thought that the Decentralization Strategy would lead to the solution of problems in the short term, 35% of the respondents perceived this in the long run. In both cases, most respondents stated that the impact of the Strategy would vary by problem.

With regard to the tangible effect of the Decentralization Strategy, the impact on the strengthening of local finances and increase of fiscal autonomy remains unlikely to occur for local officials. In concrete figures, 38% of the respondents did not know whether the Strategy would ultimately lead to the strengthening of local finances. This stance was not seen among central stakeholders. Yet, this concern was expressed in focus group discussions. Many participants pointed out the importance of the financial discretion to the LGUs. For instance, one respondent declared that LGUs should “have discretion in collecting and allocating [taxes and fees] by having them adopted by the relevant municipal councils.”

Conclusions

- In general, central government officials have had more access to Decentralization Strategy document than the local officials.
- The political affiliation of LGUs is seen as an influencing factor in officials’ perception of their access to information
- The surveyed stakeholders have shown particular interest in ensuring information on the Strategy by engaging in group discussions or through personal research.
- Stakeholders agree in general with the overall vision and strategic objectives specified in the Strategy. However, they are somewhat unclear as to how these objectives will be accomplished or with other contextual aspects of the Strategy. A wave of skepticism and distrust with regard to the accomplishment of the strategic objectives was prevailing among the respondents.
- The political affiliation affects the trust of the parties in the accomplishment of the objectives set forth in the Decentralization Strategy. In addition, the communes to be eliminated after the administrative-territorial reform reveal problems of ambiguity or lack of confidence.
- Officials affiliated with the left-wing political parties were more likely to perceive that the process of Decentralization Strategy drafting and consultation process was open.
- The division by political affiliation and municipality/ commune of local officials seems to be an important factor in their perception about the participation in the drafting of the Decentralization Strategy
- More than half of central stakeholders declared that they were somewhat satisfied or satisfied with how the consultation process of the Decentralization Strategy is evolving. Differences in

the stances of local officials with respect to the municipality/commune division and political affiliation are also noticed

- The perceptions on the impact of the Decentralization Strategy tend to be more positive in the long run than in the short term.
- A considerable number of communes (45%) declared that the Strategy represents the interests of the central government.
- The impact of the Strategy on the strengthening of local finances and increase of fiscal autonomy is unlikely to occur for local officials.

Recommendations

The Political Dimension

We recommend:

- Territorial re-dimensioning of regional self-governance and update and specification of its competences, functions, and resources in reliance of the subsidiarity principle, territorial cohesion, and loyalty”
- Resolution of the problems of disparities in the representations to the regional councils
 - A first and quick steps that would not require constitutional changes is the identification of an adequate formula of representation by number of population;
 - A final step would include constitutional changes that would make sure that regional council exercise self-governance with members elected by free, secret, fair, direct, and universal voting;
- Regulations in the legal framework, statutes and rules on functioning of municipal council to ensure active participation of citizens in decision-making; These regulations should:
 - Clearly specify the dimension of issues, participation, territory, finance, gender, and social issues;
 - Re-dimension administrative structures that facilitate and support active participation;
 - Define minimal mandatory standards on information, consultation, periodic public hearings, civic initiatives, petitions, citizens’ panels; in addition, under this frame, it is recommended to ratify the supplementary protocol of the European Charter for the right to participation in the issues of a local body;
- Amendments to the legal provisions on local referenda so that it is an accessible and useful governance instruments for citizens and in compliance with the best European traditionsl
- Re-dimensioning community leadership structures (liaison) including the definition of mission, scope of activity (functions and competences), method of election, financial sources, relationship and interaction with other public and community institutions;
- Legal re-dimensioning of relations between local and central authorities relying on principles of self-governance, subsidiarity, legitimacy, discretion, and delegation of competences and instruments of cooperation, information, consultation, supervision, and legal oversight. In this framework, it is recommended that the law provides procedures and minimal standards of consultation. In addition, the law should specify the structure, form, manner of organization and functioning, issues of consultation, and timeframes for the process of consultation.
- Provide legal guarantee to LGUs regarding their discretion in running their activity and in exercising full competences on own functions;
- Suggest a review and open discussions of the recommendations for Albania delivered by the Congress of Local and Regional Authorities (Recommendations 201 (2006) and Recommendations 349 (2013)) and their incorporation in the relevant legislation.

The Administrative Dimension

- Production of water, i.e., water-based system or deep drilling systems, as well as water transport by means of major pipeline is better carried out by the central government rather than local governance. The latter does not have the proper capacities to deliver this service including all elements of this system.
 - Local governance must have exclusive competences on water supply for citizens by buying it from a certain reservoir location and distribute it to households and businesses establishing the system of control for abuses. The fees in this system should be based on the costs. This proposal includes two main actors: production seller (central government) and buyer of water (local governance). Once they purchase it, municipalities will manage the water independently and will be then accountable to their citizens for the provision of this service. It should also be added that an initiative to allow other private sellers in this business should be gradually introduced. The water price can be reduced in two ways: competition in the water market on the part of municipalities and good domestic management on the part of municipalities as well.
- There should be one list only of local governance functions and no other lists. It should be called “own functions of local governance.” Even in current shared and delegated functions, the competences must be clearly divided between the central government and local governance. These competences should be designated clearly to one or the other party specifically defining the scope of competence for each party. Establishment of standards in all areas where local governance provides services is considered an immediate emergency.
- The Organic Law should be drafted in a consensual environment with actors and factors linked with the development in local governance. Involvement of local elects and relevant experts is an obligation to ensure the development of a quality law.
- The local economic development should find more space in the future legislation. We recommend economic planning with clear guidelines for the new municipalities, particularly for those that possess agricultural land. Design and implementation of territorial plans of economic development must be compulsory for new municipalities in the future.

The Financial Dimension

- It is suggested to elaborate in the narrative part of the decentralization strategy the measurable indicators for the financial dimension of the strategy (share of local spending to GDP, ratio of own revenues to national revenues) in order to avoid any possible misunderstanding on the used notions. For example, it would be of interest to understand whether the funds from the Regional Development Fund, direct investment of the Albanian Development Fund or any other funds expected from the regional development reform are expected to be estimated as own expenditures of the local government unit.

- It would be useful for the strategy to clearly state its goals and expected method on sharing of national taxes.
- It would be helpful that the strategy clearly define the goal of increasing the property tax rate as an inevitable way to increase efficiency of this tax and to address and to address disparities in the burden of this tax to the current system.
- In terms of equalizing transfers, it would be positive if the strategy clearly stated its intention on fundamental changes (if any) to the criterion utilized by the current system, including an inclination to introduce new criteria, such as demography that requires various structures of services and costs, the base for fiscal equalization (like the transit to a steadier and easily calculable tax base, such as the property tax), or scale of equalization.
- Local borrowing is another issue that the strategy should focus to define its commitment for the adoption of the legal framework on default of municipalities, taking into account the option that forbids borrowing in the absence of an advanced independent audit. In addition, it would be quite helpful to address the issue of co-sharing the limit of public debt between the central and local governances in proportion to the share of their expenditures in the consolidated public spending.

References

- Commission of Venice (2002). Code of Good Practice in Local Issues.
- Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe. Local and Regional Democracy in Albania.
- Constitution of the Republic of Albania, adopted by Law No. 8417, dated 21.10.1998.
- Constitutional Court of the Republic of Albania, Decision No. 29, dated 21.12.2006.
- Council of Europe, Gender Equality Strategy 2014-2017.
- Council of Europe, the 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation.
- Cross-Cutting National Strategy for Decentralization and Local Governance (2011).
- Dafflon, B. Conceptual Problems in the Assignment of Functions in SEE: The Case of Albania
- DCM No. 148, dated 13.02.2008 “On Definition of Procedures on Purchase of Dwelling Units at Low Cost in the Market”
- DCM No. 258, dated 28.04.2005 “On Conditions, Norms, and Standards to Be Fulfilled by Social Dwelling Units on Rent, Bought from the Market”
- DCM No. 35, dated 24.01.2007 “On Procedures and Forms of Sale of Land, Equipped with Infrastructure for Market Purpose”
- DCM No. 418, dated 25.06.2014, “On Differentiated Collection of Waste at the Source”
- DCM No. 456, dated 16.4.2008 “On Procedures of Evaluation and Sale as Well as Criteria to Determine the Selling Price of Land to Households Entitled to Low Cost Shelters”
- DCM No. 53, dated 28.01.2005 “On Determination of Necessary Documentation, Timeframes, and Procedures to Be Entitled to Housing from Programs of Rental Social Housing”
- DCM No. 814, dated 03.12.2004 “On Housing Norms for Households Entitled to Social Housing Programs”.
- Decentralization and Local Autonomy Strategy (1999).
- Decentralization and Local Autonomy Strategy (2006).
- European Charter of Local Autonomy.
- European Commission. (2007). Programming Guide for Strategy Papers, Decentralisation European Urban Charter II; Manifesto for a New Urbanity.
- IDM, Community Liaison in Local Democracies
- Inception Report on Cross-Local Cooperation. (2012).
- INSTAT: Census of year 2011.
- Isaraj, A. A Historical Overview of Local governance in Albania 1998
- Kurti, T. Aspects of Organization and Activity of Local Governance (1928-1939)
- Law No. .9734, dated 14.5.2007 “On Tourism”.
- Law No. 10 107, dated 30.3.2009 “On Healthcare Service in the Republic of Albania”.
- Law No. 10019, dated 29.12.2008 “Electoral Code of the Republic of Albania”.
- Law No. 107/2014 “On Territorial Planning and Development” applicable on 1 October 2014.
- Law No. 185/2013, dated 2.12.2013 “On Budget of Year 2014”.
- Law No. 5506, dated 28.12.1976 “Constitution of the PSRA”.
- Law No. 7491, dated 29.4.1991 “On Main Constitutional Provisions”.
- Law No. 8097, dated 19.06.2003 “Electoral Code of the Republic of Albania” chapter on referenda.
- Law No. 8417, dated 21.10.1998 “Constitution of the Republic of Albania”.
- Law No. 8518, dated 30.07.1999 “On Irrigation and Drainage”.
- Law No. 8548, dated 11.11.1999 “On Ratification of European Charter of Local Autonomy”
- Law No. 8652, dated 31.7.2000 “On Organization and Functioning of Local Governance”

Law No. 9232, dated 13.05.2004 “On Social Programs for Housing Urban Area Residents”.

Law No. 9232, dated 13.5.2004 “On Social Programs for Housing Urban Area Residents”.

Manual of Cross-Local Cooperation Instruments

Marcou, G. (2007). Local Authority Competence in Europe

Ministry of Finance, Supplementary Instruction No. 2, dated 09/01/2015 “On Implementation of Budget of Year 2015”

OSCE. (2014). Analysis of Implementation of Shared Functions of Local Governance in Albania

OSCE-ODIHR Mission on Election Observations (2011). Local elections.

Paweł Swianiewicz, Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization?

Policy Paper “On Decentralization Policies in the Pre-University Education” approved upon DCM (2004).

Policy Paper on Territorial Planning and Development in Albania in 2014-2018 (Ministry of Urban Development and Tourism)

Recommendation 201 (2006) “On Local and Regional Democracy in Albania”.

Recommendation 228 (2007) “Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government”.

Recommendation 349 (2013) “On Local and Regional Democracy in Albania”.

Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), “The relationship between central and local authorities”.

Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local Authority Competences in Europe.

Shutina, D. & Toto, R. (2014). Analysis of Implementation of Territorial Planning and Development Function.

SIGMA (2015). Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review.

Supplementary Protocol to the European Charter of Local Self-Governance about the Right to Participate in a Local Government Utrecht, 16. XI. 2009

Venice Commission and OSCE/ODIHR “Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania” Opinion no. 273 / 2004.

Vokopola, E. (2014). Draft Analysis on Exercise of Own Functions by Local Governance in Albania

Vokopola, E. Establishing an Effective Mechanism for Dialogue between Central government and Local Governance in Albania

World Bank. (2012). Report No: 27885-ALB Albania: Decentralization in Transition II, cross-local cooperation – Guideline for auctioneers

WRA (Water Regulatory Authority) (2014) Annual Report.



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

RAPORT MONITORIMI

HARTIMI I STRATEGJISË KOMBËTARE NDËRSEKTORIALE PËR DECENTRALIZIMIN DHE QEVERISJEN VENDORE (2015 – 2020)

Maj 2015

Financuar nga:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambasada e Zvicrës në Shqipëri

Ky dokument u përgatit në kuadër të projektit “Monitorimi dhe Vlerësimi i Procesit të Decentralizimit në Shqipëri” financuar nga Ambasada e Zvicrës në Shqipëri.. Analiza, vlerësimet dhe rekomandimet janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë opinionin e Ambasadës së Zvicrës.

Autorët:

Shefqet Bruka
Marsela Dauti
Kadri Gega
Sabina Ymeri

Kontribuan:

Fation Dragoshi
Orsiola Kurti
Aleka Papa

© IDM 2015

Të gjitha të drejtat e Autorit. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet ose të ndryshohet pa miratimin paraprak të autorëve.

Varianti në anglisht i këtij botimi gjendet në www.idmalbania.org

Pasqyra e Lëndës

Hyrje.....	9
1. Historiku i decentralizimit në Shqipëri.....	11
Dimensioni politik	12
Dimensioni administrativ	17
Dimensioni financiar.....	19
2. Metodologjia	21
3. Rezultatet	26
3.1 Procesi i Hartimit të Strategjisë.....	26
Transparenca e procesit të hartimit të Strategjisë	26
Pjesëmarrja	28
Bashkëpunimi	29
3.2 Përbajtja e Strategjisë.....	29
Dimensioni politik.....	30
Vetëqeverisja nëpërmjet përfaqësuesve dhe pjesëmarrjes qytetare	30
Marrëdhëniet mes qeverisë qendrore dhe vendore	32
Reforma administrativo-territoriale, nivelet e qeverisjes vendore, strukturat dhe kapacitetet	34
Strukturat.....	36
Kapacitetet.....	37
Defiçiti demokratik në kontekstin e sistemit të konsoliduar territorial	38
Kompetencat dhe adresimi i tyre për zgjidhje.....	39
Dimensioni Administrativ.....	40
Parimet e decentralizimit, format dhe llojet e funksioneve.....	40
Funksionet	43
Reforma në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve	43
Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve me karakter vendor, trotuareve dhe shesheve publike	45
Mbetjet urbane	46
Shërbimet sociale dhe të përkuqjesit social	47
Strehimi social.....	47
Ujitja dhe kullimi	48
Turizmi	48
Planifikimi urban	48
Arsimi parauniversitar	49
Shërbimi i kujdesit shëndetësor parësor	49
Dimensioni Financiar.....	50
Taksat dhe tarifat vendore.....	50
Transfertat ndërqeveritare	52
Huamarrja vendore	52
Forcimi i PFM në nivel vendor	53
3.3 Perceptimet e aktorëve qendrorë dhe vendorë.....	53
Aksesi në informacion dhe njohuritë rreth strategjisë	53
Përbajtja e strategjisë së decentralizimit	54
Transparenca e qeverisë qendrore.....	55
Pjesëmarrja në hartimin e strategjisë së decentralizimit	57
Impakti i strategjisë së decentralizimit	58
4. Rekomandime.....	59
Referenca.....	62

Lista e shkurtimeve

AMoFTS	Albania MoF Treasury System (Sistemi i Thesarit i Ministrisë së Financave të Shqipërisë)
BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Evropian
DLDP	Decentralisation and Local Development Programme
ERRU	Enti Rregullator i Ujit
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
FZHR	Fondi i Zhvillimit Rajonal
IDM	Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim
KiE	Këshilli i Evropës
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
MF	Ministria e Financave
MSHCV	Ministrii Shtetit për Çështje Vendore
NjQV	Njësi e Qeverisjes Vendore
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
ODHIR	Organizata për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
PIFC	Public Internal Financial Control (Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik)
PLGP	Planning and Local Governance Programme
PFM	Public Financial Management (Menaxhimi Financiar Publik)
PPP	Partneriteti Publik Privat
SKNDQV	Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale e Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore
TAP	Tatimi mbi të Ardhurat Personale
TTF	Trajtimi Tarifor Favorizues
USAID	United States Agency for International Development
UK	Ujësjetës Kanalizime
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ZRPP	Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme

Përmbledhje ekzekutive

Ky raport fokusohet në monitorimin e hartimit të Strategjisë Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SKNDQV) (2015 – 2020). Ai mbështetet në analizat e ekspertëve si dhe perceptimet e aktorëve në nivelin qendror dhe vendor. Më poshtë është një përmbledhje e gjetjeve kryesore të monitorimit. Gjetjet janë grupuar në tre seksione: (a) procesi i hartimit të strategjisë; (b) analiza e strategjisë; dhe (c) perceptimet e aktorëve qendrorë dhe vendorë.

Procesi i hartimit të strategjisë

- Procesi i hartimit të SKNDQV u udhëhoq nga Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore me asistencën e USAID/PLGP dhe me kontributin e agjensive dhe programeve që punojnë në fushën e qeverisjes vendore.
- Që nga muaji dhjetor 2014 strategjia dhe plani i veprimit (shqip dhe anglisht) u publikuan në faqen zyrtare të MSHÇV duke iu krijuar mundësi grupeve të interesit, ekspertëve dhe çdo qytetari të interesuar të konsultohesh me përmbatjen e saj.
- Takimet e grupit të punës dhe tryezat e organizuara për këtë qëllim ishin të hapura dhe u raportuan gjerësisht nga media e shkruar dhe audiovizive. Takimet u publikuan në faqen zyrtare të MSHÇV, PLGP/USAID dhe DLDP. Takimet e nëngrupeve të punës, duke qenë diskutime teknike, kanë qenë të mbyllura.
- Dokumentat, raportet dhe analizat që u vendosën në dispozicion të grupit të punës dhe nëngrupeve mbulojnë gjithë problematikat e qeverisjes vendore, sfidat me të cilat ajo ndeshet si dhe synimet për të ardhmen.
- Afatet për hartimin e strategjisë janë ndryshuar disa herë.
- Pjesëmarrja në grupin ndërinstitucional të punës konsiderohet gjithëpërfshirëse. Edhe pse pjesë e grupit të punës, jo të gjithë shoqatat e të zgjedhurve vendor morën pjesë në takimet e grupit të punës.
- Janë evidente përpjekjet dhe angazhimet serioze të MSHÇV dhe të stafit të tij për të siguruar një bashkëpunim efektiv me ministrinë e linjës, donatorët, programet në fushën e qeverisjes vendore, institucionet e dekoncentruara, njësitë e qeverisjes vendore, shoqatat e të zgjedhurve vendor dhe shoqërinë civile.
- Një vlerë të shtuar të bashkëpunimit MSHÇV dhe stafi i tij arritën të sigurojnë nëpërmjet programeve PLGP/USAID dhe DLDP të cilët në zonat e tyre arritën të krijojnë ura komunikimi dhe bashkëpunim efektiv me të zgjedhurit vendor, shoqërinë civile dhe ekspertë duke prodhuar sugjerime dhe rekomandime për përmirësimin e procesit të hartimit e të përmbatjes së strategjisë.
- Bashkëpunimi ndërinstitucional në nivel qendror njohu edhe probleme që kishin të bënin me disa vonesa nga ministrinë e linjës për të dhënë kontributet e tyre në kohë gjatë procesit.
- Bashkëpunimi me shoqatat e të zgjedhurve vendor herë pas here shfaqti probleme që vinin kryesisht nga mungesa e bashkëpunimit mes faktorëve politikë.
- Bashkëpunimi me shoqërinë civile ka qenë i mirë dhe gjithëpërfshirës.

- Bashkëpunimi me IDM, si organizatë e shoqërisë civile që po monitoronte procesin e hartimit të strategjisë ka qenë i mirë, i hapur dhe me kontribute të ndërsjella për të përmirësuar procesin dhe përmbajtjen e strategjisë.

Analiza e strategjisë

- Strategjia shpreh një synim ambicioz për përfaqësimin gjinor “rritja e përfaqësimit të të rinjve dhe grave në këshillat vendor me deri në 50% të përbërjes së këshillave”. Me nismën e një grupi deputetesh, ky synim u materializua me shtesën që iu bë pikës 6, të nenit 67, të Kodit Zgjedhor. Si rezultat i këtyre zhvillimeve, përfaqësimi gjinor në këshillat vendor ka marrë një dimension të ri shumë pozitiv.
- Mënyra e zgjedhjes së këshillit të qarkut shkaktonte pabarazi përfaqësimi dhe nuk është në përputhje me parimin “votim i barabartë”/fuqi e barabartë e votës. Zgjidhja që ka bërë ligji nr. 30/2015, datë 31.7.2000 përfaqësimit në këshillin e qarkut nuk është në një linjë me rekomandimet 201 (2006) dhe 349 (2013) të Kongresit.
- Pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrje i është kushtuar një rëndësi e veçantë. Kjo është evidentuar në përmirësimet në përmbajtje që ka pësuar kjo çështje gjatë procesit të hartimit të strategjisë si dhe me miratimin e ligjit Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.
- Strukturat komunitare vlerësohen si të dobishme dhe me rëndësi për përmirësimin e demokracisë vendore, minimizimin e efekteve potencialisht negative të sistemit të konsoliduar territorial, plotësimin e nevojave dhe përmirësimin e cilësisë së jetës së qytetarëve.
- Gjatë periudhës së tranzicionit, marrëdhëniet mes dy niveleve të qeverisjes kanë qenë gjithnjë në përmirësim. Gjatë kësaj periudhe marrëdhëniet janë shoqëruar edhe me probleme dhe kanë pasur ulje ngritje për shkak të mungesës së përvojës së bashkëpunimit, konflikteve politike, klimës së mosbesimit dhe mungesës së rregullimit me ligj të këtyre marrëdhënieve. Në strategji marrëdhëniet ndërqeveritare janë trajtuar mirë. Përshkruhet mënyra se si do të përmirësohen keto marrëdhënie, përcaktohet formalizimi me ligj i procesit të konsultimit dhe jepet angazhimi i qeverisë “Asnjë vendim që ndikon në qeverisjen vendore nuk do të merret pa u konsultuar më parë me përfaqësuesit e qeverisjes vendore”.
- Ligj Nr. 30/2015, datë 2.4.2015, ligjëron për herë të parë procesin e konsultimit dhe kjo është një gjë shumë pozitive. Pavarësisht nga kjo, ligji mbart disa problematika që lindin nga fakti se Këshilli i Ministrave është caktuar si autoriteti që përcakton strukturën, formën, mënyrën e organizimit, funksionimin, natyrën e çështjeve për konsultim dhe frekuencën kohore të procesit të konsultimeve mbi këtë bazë kanë lindur dyshimet se qeveria ruan kontrollin mbi konsultimin.
- Gjatë periudhës së tranzicionit, kompetencat e qeverisjes vendore në disa raste nuk janë të përcaktuara qartë, ka mbivendosje, nuk janë të plota dhe ka probleme në lirinë e ushtrimit të tyre. Strategjia përcakton disa synime ambicioze në fushën e kompetencave, në lidhje me funksionet e përbashkëta. Këto synime lidhen me qartësimin, rishikimin, harmonizimin dhe eliminimin e mbivendosjes së kompetencave.
- Strategjia nuk arrin të qartësojë përfundimisht ushtrimin e kompetencave të plota për çështjet vendore/çështjet publike në juridiksionin e qeverisjes vendore. Ajo nuk i shmanget dot

konfuzionit të krijuar nga terminologjia kompetenca “të veta” dhe “të deleguara” dhe funksione “të veta” dhe “të deleguara”.

- Strategjia ka përshkruar mirë dhe ka përcaktuar qartë objektivat dhe masat që do të ndërmerren për reformën administrativo-territoriale dhe zbatimin e saj. Në versionin përfundimtar të planit të veprimit ka një përmirësim rrënjësor në krahasim me versionin e tetorit 2014. Nga dy masa që kishte në versionin e tetorit 2014, sot kemi një kapitull “I. Reforma Administrativo-Territoriale” dhe 10 masa që përfshijnë të gjithë elementët e zbatimit të reformës territoriale.
- Krijimi i “Agjencisë së Zbatimit të Reformës Territoriale” me qëllim mbështetjen e njësive të reja të qeverisjes vendore është një veprim pozitiv.
- Strategjia përshkruan mirë qëllimin, objektivat specifike dhe masat për strukturat përfaqësuese, ekzekutive dhe komunitare. Pas 31 dhjetorit 2017, bashkitë e reja marrin kompetencën e plotë të riorganizimit administrativ sipas nevojave të komuniteteve vendore dhe efektshmërisë administrative dhe kjo shkon në përputhje me nenin 113 të Kushtetutës dhe nenin 6 të Kartës Evropiane.
- Rreth 30% e masave të parashikuara në planin e veprimit lidhen me konsolidimin e kapaciteteve të njësive të qeverisjes vendore. Që në fillim grupi i punës, duke parë rëndësinë e këtij komponenti, ngriti nëngrupin tematik “Strukturat dhe marrëdhëniet ndërinstitucionale”, i cili ka bërë një punë shumë të mirë.
- Në Partneritetin Publik Privat (PPP) në nivel vendor është qartësuar fusha e bashkëpunimit, por mbetet e paqartë se çfarë lloj kompetencash do të ushtrohen nga palët.
- Në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve, gjendja paraqitet tejmasë e vështirë në menaxhim dhe kërkon ndërhyrje emergjente afatshkurtër dhe ndërhyrje afatgjatë - jo vetëm “afatmesme” siç shprehet në strategji.
- Në sektorin e shërbimeve sociale dhe të përkujdesit shoqëror, do të ishte me shumë vlerë nëse do të përcaktohej më parë masa e financimit të këtij funksioni nga buxheti i shtetit, pra vlera në shifra e shportës e pastaj ndërhyrja nga buxhetet vendore.
- Në sektorin e strehimit social, roli i Komitetit Kombëtar të Strehimit nuk është përcaktuar qartë pasi nga funksioni konsultues ky komitet është veshur me autoritet vendimmarrës, veprim që çënon apo mbivendoset me kompetencat e qeverisjes vendore.

Perceptimet e aktorëve qendrorë dhe vendorë

- Aktorët qendrorë kanë pasur më tepër akses në dokumentin e strategjisë së decentralizimit sesa zyrtarët vendorë.
- Orientimi politik i njësive vendore shfaqet si faktor ndikues në perceptimet e zyrtarëve rreth aksesit të tyre në informacion.
- Ekziston një valë skepticizmi dhe mosbesimi në lidhje me përmbushjen e objektivave të strategjisë.
- Pjesa më e madhe e pjesëmarrësve në fokus grupe shfaqti mosbesim tek strategjia. Një nga pjesëmarrësit u shpreh se “me strategjinë do të kemi vazhdimisht probleme pasi ... strategjitë hartohen dhe mbeten në sirtar...”. Njëkohësisht, pjesëmarrësit u shfaqën skeptikë ndaj qëllimeve

të qeverisë. U përmend se pushteti qendror nuk është i interesuar t'i lëshojë kompetencat njësive vendore.

- Pjesa më e madhe e zyrtarëve vendorë e kanë perceptuar procesin e diskutimit të Strategjisë së Decentralizimit disi të hapur dhe u shprehën disi të kënaqur me mënyrën sesi po ecën procesi i diskutimit.
- Komunat, krahasuar me bashkitë, kanë më shumë gjasa t'i cilësojnë proceset e hartimit dhe të diskutimit të strategjisë të mbyllura.
- Përfaqësuesit e shoqatave vendore shprehen mosbesues ndaj procesit të hartimit të strategjisë. Ata theksuan se organizmat konsultativë që synojnë pjesëmarrjen në vendimmarrje nuk funksionojnë pasi vendimet merren në mënyrë paraprake dhe kanë qëllime politike.
- Pjesa më e madhe e të anketuarve vendorë (47%) percepton se njëzia e tyre vendore nuk ka luajtur asnjë rol në procesin e hartimit të strategjisë. Zyrtarët e komunave në përgjithësi perceptojnë se kanë luajtur një rol shumë më të vogël në krahasim me zyrtarët e bashkive.
- Zyrtarët me orientim politik të djathtë kanë më shumë gjasa të deklarojnë një rol më të vogël në hartimin e strategjisë krahasuar me zyrtarët me orientim të majtë.
- Një numër i konsiderueshëm i komunave (45%) deklarojnë se strategjia përfaqëson interesat e qeverisë qendrore.
- Ndonëse gjysma e kampionit të aktorëve qendrorë ka qenë pjesë e Grupit Ndër-institucional të Punës, pjesa më e madhe e tyre cilëson se ka luajtur një rol të vogël në hartimin e strategjisë së decentralizimit.
- Perceptimet mbi impaktin e strategjisë së decentralizimit priret të shihen më pozitive në planin afatgjatë sesa në planin afatshkurtër.
- Impakti i strategjisë në forcimin e financave vendore dhe rritjen e autonomisë fiskale mbetet më i dyshimtë për zyrtarët vendorë.

Hyrje

Njësitë vendore në Shqipëri kanë hyrë në një fazë të re zhvillimi. Një sërë reformash kombëtare synojnë t'i transformojnë ato në qendra të zhvillimit politik, ekonomik, dhe social. Strategjia Kombëtare Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SKNDQV) (2015 – 2020) është një nga instrumentet përmes të cilit qeveria shqiptare synon ta realizojë një gjë të tillë. Kjo strategji është përballë dy sfidave kryesore: (a) të adresojë problemet që kanë karakterizuar decentralizimin në Shqipëri gjatë 15 viteve të fundit; dhe (b) të paraqesë hapa konkrete përmes të cilave decentralizimi realisht do të çojë në forcimin e njësisve vendore në Shqipëri. Por a do të çojë strategjia e propozuar në forcimin e qeverisjes vendore? Si e perceptojnë strategjinë zyrtarët vendorë dhe qendrorë? A do të çojë strategjia në një përsëritje të problemeve që kanë karakterizuar decentralizimin gjatë 15 viteve të fundit apo në një shkëputje prej tyre?

Për të adresuar këto pyetje, grupi i ekspertëve në IDM monitoroi procesin e hartimit të SKNDQV (2015 – 2020). Monitorimi u fokusua në tre dimensionet e decentralizimit – politik, administrativ, dhe financiar. Ekspertët ndoqën procesin e hartimit të strategjisë nga afër duke ndjekur takimet e grupeve dhe nëngrupeve të punës si dhe komunikimet midis tyre. Njëkohësisht, ekspertët analizuan përmbajtjen e drafteve të strategjisë për të kuptuar ndryshimet në kohë; nivelin në të cilin përmbajtja e strategjisë i është përgjigjur ndryshimeve të propozuara nga grupet e interesit. Një element thelbësor i analizës ishte shqyrtimi i perceptimeve të zyrtarëve në nivelin qendror dhe vendor. Raporti sjell perspektivat e aktorëve të ndryshëm duke vënë në pah ngjashmëritë dhe ndryshimet mes tyre.

Gjetjet tregojnë se procesi i hartimit të strategjisë së decentralizimit është karakterizuar nga një kombinim zhvillimesh – pozitive dhe negative. Për shembull, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore dhe stafi i tij krijuan ura komunikimi me të zgjedhurit vendor, shoqërinë civile dhe ekspertët për përmirësimin e procesit të hartimit si dhe përmbajtjes së strategjisë së decentralizimit. Megjithatë, ka munguar bashkëpunimi mes pozitës dhe opozitës. Apo, strategjia përcakton disa synime ambicioze në fushën e kompetencave. Megjithatë, ajo nuk arrin të qartësojë ushtrimin e kompetencave të plota për çështjet vendore në juridiksionin e qeverisjes vendore. Njëkohësisht, studimi tregon se zyrtarët janë skeptikë dhe mosbesues në lidhje me përmbushjen e objektivave të strategjisë. Në mënyrë të veçantë, impakti i strategjisë në forcimin e financave vendore dhe rritjen e autonomisë fiskale mbetet i dyshimtë për zyrtarët vendorë.

Qëllimi i këtij raporti nuk është thjesht të paraqesë gjetje, por të inkurajojë individë, grupe, apo organizata të përfshira në fushën e qeverisjes vendore në Shqipëri t'i përdorin gjetjet me qëllimin fuqizimin e njësisve vendore: njësitë vendore të kenë autonominë dhe kapacitetet e duhura për të nxitur zhvillimin dhe bashkëpunimin midis tyre.

Pjesa në vazhdim e raportit është e ndarë në 4 kapituj. Kapitulli i parë fokusohet në historikun e decentralizimit në Shqipëri. Kapitulli i dytë fokusohet në metodologjinë e përdorur për grumbullimin

dhe analizimin e të dhënave. Kapitulli i tretë paraqet gjetjet, të cilat ndahen në tre seksione: procesi i hartimit të strategjisë, analiza e përmbajtjes së strategjisë, dhe shqyrtimi i perceptimeve të aktorëve qendrorë dhe vendorë. Kapitulli i fundit prezanton një sërë rekomandimesh sipas tre dimensioneve të decentralizimit – politik, administrativ, dhe financiar.

Historiku i decentralizimit në Shqipëri

Tradita shqiptare e qeverisjes vendore nuk është shumë e pasur dhe gjendet larg traditës së mirë të vendeve evropiane. Ajo ka tre periudha me karakteristika të veçanta.

Periudha e parë (vitet 1924-1938) përfaqëson fillimin e traditës shqiptare për qeverisjen vendore. Legjislacioni në vitet 1924-1938 evoluoi pozitivisht drejt krijimit të një pushteti vendor eficient.¹ Vlerësohet legjislacioni në fushën e taksave, bashkëpunimit mes sektorit publik dhe privat, zhvillimi i harmonizuar i zonave të ndryshme të vendit. Administrata ishte e vogël në numër dhe shumë efektive. Kjo periudhë e parë e qeverisjes vendore u pasua nga një periudha e dytë, ajo komuniste (vitet 1944-1990) ku kemi një perkeqësim të praktikës së krijuar të qeverisjes vendore. Gjatë kësaj periudhë asnjë parim i qeverisjes vendore nuk zbatohet. Qeverisja vendore drejtohet nga partia shtet. Në ideologjinë dhe teorinë politike të kohës pohohej me forcë si arritje demokratike “zëvendësimi i organeve të vetëqeverisjes lokale të trashëguara me krijesat e quajtura këshilla popullore apo komitete ekzekutive si organe të administratës shtetërore.”²

Me rënien e regjimit komunist në vitet 90', fillon periudha e tretë për qeverisjen vendore e cila mund të ndahet në dy faza. Faza e parë përfshin vitet 1992-2000, në të cilët filluan të formulohen dhe të implementohen konceptet e para demokratike të qeverisjes vendore. Në këtë periudhë parimi “Organe lokale të pushtetit”³ u zëvendësua me parimin “Organe të pushtetit lokal”⁴. Për herë të parë në Shqipëri organet e pushteti vendor u zgjodhën drejtpërsëdrejti nga populli me zgjedhje të lira, të përgjithshme, të barabarta dhe të fshehta.

Faza e dytë e kësaj periudhe (vitet 2000-2014) njihet edhe si vala e parë e decentralizimit. Kushtetuta e re në nenin 13 përcakton se “Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore.” Gjithashtu, në nenet 108-115, Kushtetuta përcakton nivelet e qeverisjes vendore, ngritjen dhe funksionimin e tyre, të drejtat dhe funksionet e organeve përfaqësuese. Me frymën e re kushtetuese, qeverisja vendore mori një mision dhe dimension të ri. U ratifikua Karta Evropiane e Autonomisë Vendore (tani e në vijim Karta Evropiane), e cila solli detyrimin për implementimin e normave dhe standardeve evropiane për vetëqeverisjen në legjislacionin e brendshëm. U miratua ligji nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (tani e në vijim ligji organik), i cili normoi misionin dhe të drejtat e njërive të qeverisjes vendore, kompetencat dhe funksionet, burimet dhe shpenzimet, bashkëpunimin dhe bashkëveprimin me institucionet e tjera qeveritare. U miratuan ligji nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”; ligji nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”; ligji nr. 9869, datë 4.2.2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore” ku njërive të qeverisjes vendore iu dhanë

¹ Isaraj, A. (1998). *Një Vështrim Historik i Traditës së Qeverisjes Lokale në Shqipëri*.

² Ibid.

³ Ligji Nr.5506, datë 28.12.1976, “Kushtetuta e RPSSH” Pjesa e dytë, kap II.

⁴ Ligji Nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese”.

burimet financiare për ushtrimin e funksioneve të tyre dhe u normuan rregullat për grumbullimin, administrimin dhe shpenzimin e burimeve. U miratua ligjinr. 8744, datë 22.02.2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore” ku njësitë të qeverisjes vendore iu dhanë pronat dhe instrumentat e duhura ligjore për ushtrimin e së drejtës së pronës. Gjithashtu u miratua për herë të parë një strategji për decentralizimin dhe autonominë vendore, e cila përcaktoi vizionin, rrugët, instrumentat e ngritjes dhe fuqizimit të qeverisjes vendore në Shqipëri. Vlen të theksohet se për herë të parë qeveria qendrore dhe qeveritë vendore bënë një marrëveshje politike ku dakorduan për krijimin e Komitetit Kombëtar për Decentralizimin, i cili me konsensus miratonte drejtimet politike dhe parimet e decentralizimit dhe Grupit të Ekspertëve për Decentralizimin me detyrë formulimin e strategjisë dhe monitorimin e saj.

Me miratimin e ligjit nr. 115/2014, datë 31.7.2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësitë të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” qeverisja vendore merr një dimension të ri. Reforma administrative - territoriale u planifikua dhe do të zbatohet në bazë të tre objektivave strategjikë: i) përmirësimi i shërbimeve për qytetarët në nivel vendor, ii) rritja e efijencës dhe mirëqeverisjes në nivel vendor, iii) fuqizimi i qeverisjes vendore, qytetarëve dhe komuniteteve. Me miratimin e Urdhërit nr. 69, datë 13.02.2014 “Për ngritjen dhe funksionimin e grupit ndërinstitucional të punës për hartimin e strategjisë ndërsektoriale të decentralizimit dhe qeverisjes vendore” fillon puna për hartimin e strategjisë së re të decentralizimit. Këtu fillon dhe vala e dytë e decentralizimit në Shqipëri.

Periudha 2000-2014 mund të përfikuzohet si periudha e ngritjes së qeverisjes vendore në bazë të kushtetutës, Kartës Evropiane dhe ligjit organik. Kjo periudhë, me gjithë sukseset e padiskutueshme të arritura, mbart në vetvete disa probleme që kërkojnë zgjidhje nëpërmjet strategjisë së re.

Më poshtë do të prezantohen problematikat që kanë karakterizuar të tre dimensionet e decentralizimit – dimensionin politik, administrativ dhe fiskal – gjatë kësaj periudhe.

Dimensioni politik

Analiza ka përfshirë shqyrtimin e parimeve kryesore të dimensionit politik të decentralizimit dhe të mekanizmave/instrumentave që bëjnë të mundur implementimin e tyre. Kushtetuta, Karta Evropiane, ligji organik dhe vendimi nr. 29, datë 21.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese mbi interpretimin përfundimtar të nenit 13 të Kushtetutës, përbëjnë filozofinë, frymën, parimet dhe instrumentat për ngritjen dhe funksionimin e qeverisjes vendore, të drejtat, kompetencat, funksionet dhe burimet financiare të saj. Nga ky kuadër kushtetues dhe ligjor buron dhe dimensionin politik i decentralizimit. Ai rrjedh nga e drejta e komuniteteve vendore për t’u vetëqeverisur, e drejtë të cilën e ushtrojnë nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur me votim ose nëpërmjet pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve në vendimarrje. Për të realizuar vetëqeverisjen, komunitetet vendore duhet të zgjedhin përfaqësuesit e tyre dhe këta duhet të kenë: (i) të drejtën për të rregulluar e drejtuar një pjesë të mirë të çështjeve publike në bazë të parimit të subsidiaritetit; (ii) kompetenca të plota dhe liri për rregulluar dhe administruar në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të

tyre; (iii) burime të mjaftueshme për ushtrimin e veprimtarisë së tyre; (iv) të drejtën e bashkëpunimit dhe të marrëdhënieve mes dy niveleve të qeverisjes. Analiza e problemeve të dimensionit politik që përshkruhet në vijim, në mënyrë të përmbledhur përfshin (i) vetëqeverisjen nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur dhe pjesëmarrjes qytetare në vendimarrje ose komponenti demokratik (përfaqësimi dhe pjesëmarrja); (ii) marrëdhëniet mes qeverisë qendrore dhe vendore; dhe (iii) kompetencat dhe problemet në ushtrimin e tyre.

Vetëqeverisja nëpërmjet përfaqësuesve dhe pjesëmarrjes qytetare

Në analizën e kësaj çështjeje, ne jemi fokusuar në tre çështje: (1) përfaqësimi; (2) pjesëmarrja qytetare në vendimarrje dhe (3) referendumet.

Përfaqësimi është një element kryesor i komponentit demokratik, i cili rregullohet nëpërmjet Kushtetutës, Kodit Zgjedhor dhe ligjit organik. Ai bazohet në 5 parimet bazë të trashëgimisë elektorale evropiane (votimi i përgjithshëm, i barabartë, i lirë, i fshehtë dhe i drejtpërdrejtë), por ka vend për përmirësime të mëtejshme. Në vijim disa argumenta.

Përfaqësimi gjinor në organet e zgjedhura të qeverisjes vendore është larg parimit të përfaqësimit të barabartë gjinor në vendimmarrjen politike dhe publike të përkufizuar nga ligji nr. 9970, datë 24.07.2008 “Për barazinë gjinore në shoqëri” dhe akoma më larg angazhimit që kanë marrë shtetet anëtare të Këshillit të Evropës nëpërmjet objektivit 4 të Strategjisë së Barazisë Gjinore 2014-2017 e cila synon arritjen e pjesëmarrjes së balancuar të grave dhe burrave në vendimmarrjen politike e publike (përfaqësimi nuk duhet të jetë poshtë 40 %).⁵ Të dhënat nga zgjedhjet vendore të vitit 2011 tregojnë se nga 6,146 këshilltarëve fitues për këshillat e komunave dhe bashkive (përfshirë 11 minibashkitë) vetëm 753 ose 12.3% ishin gra fituese. Në 88 njësi të qeverisjes vendore nuk ka asnjë grua fituese. Në 367 njësi të qeverisjes vendore (përfshirë 11 minibashkitë) nuk u arrit kuota 30 %. Në vetëm 17 njësi të qeverisjes vendore gratë dolën fituese në kuotën mbi 30%. Në listat e kandidatëve për kryetar komune/ bashkie (përfshirë të minibashkive) kishte 872 kandidatë dhe nga këto vetëm 14 ose 1.6 % ishin gra. Nga 384 kryetar fitues vetëm 6 ose 1.6 % ishin gra fituese.

Mënyra e sotme e zgjedhjes së këshillit të qarkut shkakton pabarazi përfaqësimi dhe është në kundërshtim me parimin “votim i barabartë”/fuqi e barabartë e votës. Problemi është evidentuar nga Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale i Këshillit të Evropës (tani e në vijim Kongresi), i cili në dy raste në rekomandimet për Shqipërinë ka përfshirë rekomandimin për ndryshimin e mënyrës së zgjedhjes së Këshillit të qarkut si dhe nga Banka Botërore (BB) e cila në raportin⁶ e saj citon “Në Shqipëri, çështja e përfaqësimit përbën një sfidë që herët a vonë duhet të zgjidhet...”.

Neni 110 të Kushtetutës ka përcaktuar “Bashkitë dhe komunat delegojnë anëtarë në këshillin e qarkut **në përpjesëtim me popullsinë** e tyre”. Në bazë të këtij parimi kushtetues “*në përpjesëtim me*

⁵ Objektivit 4 në *Strategjia e barazisë gjinore 2014-2017*. Këshilli i Evropës. .

⁶ Raport Nr: 27885-ALB *Shqipëria: Decentralizimi në tranzicion II*, fq.12.

popullsinë” nenit 50 i ligjit organik jep formulën e përcaktimit të numrit të anëtarëve të këshillit të Qarkut. Kjo formulëka prodhuar një pabarazi në përfaqësim të popullsisë në këshill të qarkut, sepse të dhënat⁷ nga zgjedhjet vendore të vitit 2011 flasin se 77,075 banorë të bashkisë Shkodër përfaqësohen në Këshillin e Qarkut Shkodër me 6 këshilltarë, ndërkohë 77,832 banorë të 27 njësive të tjera përfaqësohen me 43 këshilltarë; 113,249 banorë të Bashkisë Durrës përfaqësohen në Këshillin e Qarkut me 8 këshilltarë, ndërkohë 112,929 banorë të 14 njësive të tjera përfaqësohen me 34 këshilltarë. E njëjta dukuri vërehet në të gjithë qarqet e Shqipërisë.

Një element i rëndësishëm i komponentit demokratik është **pjesëmarrja e qytetarëve në vendimarrje**. Qeverisja vendore duhet t’u garantojë qytetarëve: (i) informim në kohë, në sasi dhe në cilësinë e duhur; (ii) vendosjen e çështjeve të tyre prioritare në axhendën e vendimarrjes; (iii) shprehjen e opinionit dhe pikëpamjeve të tyre për çështje vendore; (iv) ushtrimin e autoritetit të tyre në forma të mundshme dhe të përshtashme. Sipas kodit të praktikës së mirë për pjesëmarrjen e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes⁸ ekzistojnë katër nivele graduale të pjesëmarrjes, nga niveli më i ulët i pjesëmarrjes deri tek ai më i lartë. Këto janë informimi, konsultimi, dialogu dhe partneritetidhe as dispozita që rregullojnë peticionin dhe iniciativën qytetare. Nenit 35 i ligjit organik rregullohet dy nivelet e para të pjesëmarrjes qytetare (informimi dhe konsultimi) por ligji nuk ka dispozita që rregullojnë dhe mbështesin pjesëmarrjen aktive qytetare (dialogu dhe partneriteti). Shqipëria akoma nuk ka ratifikuar protokollin shtesë të Kartës Evropiane për të drejtën për pjesëmarrje në punët e një organi vendor. Këshilli i Ministrave, më 16.06.2010 ka miratuar në parim këtë protokoll, por vendimi i tij nuk është botuar në fletoren zyrtare dhe nuk është ratifikuar nga Kuvendi.

E drejta e vetëqeverisjes nëpërmjet referendumeve nuk është ushtruar deri më sot nga qytetarët për shkak se kuadri ligjor mbart probleme dhe vështirësi në zbatim. Çështja e referendumeve vendore u bë objekt diskutimi nga shumë njësi të qeverisjes vendore dhe nga shoqatat e të zgjedhurve vendor gjatë procesit të reformës administrative – territoriale të cilët kërkuan respektimin e të drejtës së qytetarëve për t’u shprehur për ndryshimin e kufijve administrativë.

Dispozitat për referendumet janë miratuar në vitin 2003 si pjesë integrale e Kodit Zgjedhor dhe që nga ajo kohë nuk kanë pësuar ndryshime, ndonëse Kodi Zgjedhor ka pësuar ndryshime disa herë. Gjithashtu, nga Komisioni i Venecias⁹ dhe misioni OSBE/ODIHR ka pasur rekomandime për të ndryshuar disa nga dispozitat për referendumet. Në dispozitat aktuale për referendumet mungon lista e çështjeve vendore për të cilat qytetarët mund të realizojnë vetëqeverisjen nëpërmjet referendumeve vendore dhe e drejta e thirrjes së referendumit nga autoritetet vendore. Procedurat për realizimin e referendumit janë norma juridike të ndërlikuara për qytetarët dhe autoritet vendore. Përfshirja e KQZ, Presidentit të Republikës dhe Gjykatës Kushtetuese në vendimarrjen dhe

⁷Të dhënat e popullsisë në bazë të të dhënave të INSTAT-it (Censusi 2011).

⁸Teksti i Kodit të praktikës së mirë: http://coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf.

⁹Venice Commission and OSCE/ODIHR. *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania*. Opinion no. 273 / 2004.

realizimin e referendumit vendor është pengesë për vetëqeverisjen vendore. Në shumë shtete e drejta e vendimarrjes dhe organizimit të referendumeve vendore iu përket autoriteteve vendore.

Marrëdhëniet mes qeverisë qendrore dhe vendore

Gjatë periudhës së tranzicionit marrëdhëniet mes dy niveleve të qeverisjes ka qenë gjithnjë në përmirësim si pasojë e njohjes dhe zbatimit të parimeve (të vetëqeverisjes, subsidiaritetit, ligjshmërisë dhe delegimit të kompetencave) dhe ngritjes së mekanizmave (të bashkëpunimit, informimit, konsultimit etj) që mbështesin, lehtësojnë, realizojnë dhe rregullojnë keto marrëdhënie. Pranohet që gjatë kësaj periudhe marrëdhënit janë shoqëruar edhe me problem dhe kanë pasur ulje ngritje për shkak të mungesës së përvojës së bashkëpunimit, konflikteve politike, klimës së mosbesimit dhe mungesës së rregullimit me ligj të këtyre marrëdhënieve.

Në analizën që ne i bëmë kësaj çështje evidentuam se (i) Gjykata Kushtetuese me vendimin e saj, nr. 29, datë 21.12.2006, ka bërë një vlerësim dhe interpretimin përfundimtar të nenit 13 të Kushtetutës nga i cili veçojmë: “Mënyra e organizimit dhe e funksionimit të qeverisjes vendore si dhe raporti që ajo ka me pushtetin qendror varen nga kuptimi kushtetues dhe ligjor që u jepet decentralizimit të pushtetit, autonomisë vendore dhe vetëqeverisjes” (ii) Rekomandimi 228 (2007)¹⁰ shtojca I, neni 11, sugjeron përfshirjen e autoriteteve lokale në procesin e vendimarrjes për çështjet që u përkasin atyre. Kongresi kërkon që e drejta e autoriteteve lokale për t’u përfaqësuar në procesin e vendimarrjes nëpërmjet shoqatave të tyre të njihet me ligj (iii) rekomandimi 201 (2006) pika 7/d, ju rekomandon autoriteteve shqiptare “Të institucionalizohet konsultimi dhe pjesëmarrja e autoriteteve lokale dhe rajonale në procesin e decentralizimit”¹¹ (iv) Rekomandimi 349 (2013)¹² shprehet se : “nuk ka rregulla të qarta për pjesëmarrjen e shoqatave të autoriteteve vendore në procesin e konsultimit”si dhe rekomandon “vendosjen e një një dispozite specifike në ligjin nr. 8652 me qëllim zyrtarizimin e procesit të konsultimit dhe për të siguruar konsultimin "në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme, në çështjet që u përkasin atyre drejtpërdrejt", siç kërkohet nga Neni 4 paragrafi 6 i Kartës.

Gjatë viteve të fundit, edhe pse qëndrimi zyrtar i qeverive ka qenë të decentralizojë pushtetin, herë pas here vërehen **tendencë centralizuese** nga ana e qeverive. Ky fenomen del na pah përmes disa ligjeve dhe akteve nënligjore që kanë propozuar dhe miratuar qeveri të ndryshme si psh kuadri ligjor që rregullon veprimtarinë e Inspektoriatit Urbanistik Kombëtar, Këshillin Kombëtar të Territorit, sistemin e taksave vendore, transfertat e pakushtëzuara, etj.

Koncepti i qarqeve ende mbetet një **“fushë e paplotësuar.”**Ky është konstatimi i Bankës Botërore¹³ i bërë që në vitin 2004, por që është aktual edhe sot sepse territori, kompetencat, funksionet, burimet, kapacitetet dhe përfaqësimi akoma janë larg parimit të vetëqeverisje rajonale europiane.

¹⁰ Recommendation 228. (2007). *Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government.*

¹¹ Rekomandimi 201. (2006). *Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri.*

¹² Rekomandimi 349. (2013). *Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri.*

¹³ Raport Nr: 27885-ALB *Shqipëria: Decentralizimi në tranzicion II*, fq.18.

Në analizën që ne i bëmë kuadrit ligjor evidentuam se kushtetuta përcakton se “Qarku është njësi ku ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore”¹⁴. Ligji organik shprehet se “Funksionet e veta të qarkut janë ndërtimi dhe zbatimi i politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat shtetërore në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i vet i dhënë me ligj”. Vendimi i KM nr. 773, datë 14.11.2007 “Për miratimin e strategjisë ndërsektoriale për zhvillimin rajonal, për periudhën 2008-2013” përcaktoj vizionin, objektivat strategjike, prioritetet dhe strukturat për zhvillimin rajonal. Ligji nr. 115/2014, datë 31.7.2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisve të qeverisjes vendore në RSH” ripërcakton 12 qarqe si njësi të qeverisjes vendore pa prekur dimensionin e sotëm territorial të tyre.

Kongresi ka shprehur dy herë shqetësime dhe rekomandime për qarqet, si “ekzistencën e boshllëqeve në përcaktimin e rolit dhe funksioneve të tyre në sistemin politik dhe administrative, mungesën e burimeve financiare dhe administrative¹⁵” dhe se “b. bashkëjetesa e këshillave të qarqeve dhe prefektëve si struktura paralele në çdo qark e bën të paqartë faktin se cilat kompetenca janë nën mandatin ekskluziv të këshillave...” dhe “c. ligji organik rregullon në mënyrë të paqartë strukturën, rolet dhe përgjegjësitë e organeve vendore dhe të atyre rajonale¹⁶”.

Kompetencat dhe problemet në ushtrimin e tyre

Kompetencat e qeverisjes vendore në disa raste nuk janë të përcaktuara qartë, ka mbivendosje, nuk janë të plota dhe ka probleme në lirinë e ushtrimit të tyre.

Në analizën që ne i bëmë kuadrit ligjor evidentuam se kushtetuta përcakton se këshillat vendor rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre. Ligji organik përcakton dy kategori kompetencash (të veta dhe të deleguara) dhe i ndan ato në lloje (administrative, investimi, rregullatore, shërbimi). Karta Evropiane përcakton se “bashkësitë vendore gëzojnë, brenda ligjit, liri të plotë për të ushtruar iniciativën e tyre për çdo çështje që nuk është jashtë kompetencës së tyre dhe kompetencat që u besohen bashkësive vendore normalisht duhet të jenë të plota”. Nga raporti “Analiza e Ushtrimit të Funksioneve të Veta të Qeverisjes Vendore në Shqipëri¹⁷” del se qeverisja vendore për disa funksione të veta ka dhe ushtron kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi dhe rregullatore dhe në disa funksione të tjera nuk ka kompetenca të plota, ato i ushtron pjesërisht. Nga raporti “Analiza e Zbatimit të Funksioneve të Përbashkëta të Pushtetit Vendor në Shqipëri¹⁸” për funksionet përbashkëta “Nuk përcaktohen qartë kompetencat”, dhe vija ndarëse që ka secili nivel. Kjo ka krijuar paqartësi dhe mungesë efience, paralelizma kompetencash brenda një sistemi”. Nga studimi i Dafflon¹⁹ evidentohet fakti i konfuzionit që krijohet nga përdorimi për

¹⁴Neni 110 pika 2 e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë..

¹⁵Rekomandimi 201 (2006) pika 14 Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri.

¹⁶Rekomandimi 349 (2013) pika 6.b dhe c Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri.

¹⁷Vokopola, E. (2014). *Draft Analiza e Ushtrimit të Funksioneve të Veta të Qeverisjes Vendore në Shqipëri*.

¹⁸Trebicka dhe Apostoli (2014). *Analiza e Zbatimit të Funksioneve të Përbashkëta të Pushtetit Vendor në Shqipëri*.

¹⁹Dafflon. *Probleme konceptuale në përcaktimin e funksioneve në vendet e Europës Juglindore: Rasti i Shqipërisë*.

“kompetenca”, dhe për “funksionet” i termave “e veta” dhe “të deleguara” dhe kjo ndarje kufizon konceptin e kompetencës së plotë në rastet e funksionit lokal. Kongresi nëpërmjet rekomandimit 349 (2013) ka kërkuar qartësimin e kompetencave të organeve vendore dhe rajonale, duke rishikuar veçanërisht nenet 2, 7, 8, 9 dhe 10 të ligjit organik.

Nga qershori 2015 Shqipëria do të kalojë në sistemin me njësi më të mëdha vendore, i njohur ndryshe si sistemi i konsolidimit territorial. Sistemi i ri, krahas efekteve të shumta positive ka potencialisht edhe disa efekte të mundshme negative në demokracinë vendore. Në sistemin e konsoliduar territorial (i) rritet distanca mes qytetarit dhe përfaqësuesit të tij; (ii) ulet numri i përfaqësuesve për numër banor; (iii) ulet njohja dhe besimi mes qytetarit dhe përfaqësuesit të tij; (iv) ulet llogaridhënia dhe transparencja; (v) ka vështirësi në përfaqësimin e interesave të grupeve dhe komuniteteve të largëta²⁰. Minimizimi i deficitit demokratik lidhet ngushtësisht me qeverisjen e mirë, parimet dhe instrumentat e implementimit të saj dhe me ngritjen, funksionimin dhe konsolidimin e strukturave me bazë komunitare.

Dimensioni administrativ

Ligji organik “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” ka vendosur kornizën e procesit të decentralizimit, mbi të cilën u zhvillua kuadri ligjor që lidhet me procesin e decentralizimit. Procesi decentralizues në fushën e funksioneve dhe kompetencave përkatëse për të realizuar këto funksione, mishërohet në këtë ligj organik. Ai konsolidon në mënyrë të zgjeruar qeverisjen vendore si autoritet administrativ, shërbimi, investimi dhe si institucion rregullator në fushën e infrastrukturës publike e të shërbimeveku ndër më të rëndësishmit mund të përmendim furnizimin me ujë të pijshëm, ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve vendore, transportin publik vendor, planifikimin, zhvillimin dhe kontrollin e territorit, etj.

Qeverisja vendore u karakterizua nga një fragmentarizëm i lartë në të gjithë vendin. Një e pesta e popullsisë së Shqipërisë jetojnë në 232 njësi të qeverisjes vendore. Afërsisht 75% e totalit të NjQV-ve kanë më pak se 5,000 banorë. Kostot tepër të larta të shërbimeve për qytetarët e kanë vështirësuar ofrimin e shërbimeve bazë ose pamundësuar atë. Fenomeni i shërbimeve jo cilësore ndikohet edhe nga kapacitetet e kufizuara njerëzore të njësitëve qeverisjes vendore. Paqartësia në ndarjen e funksioneve të përbashkëta dhe roli i paqartë i qarqeve në ushtrimin e funksioneve vendore ka zbehur performancën e qeverisjes vendore në Shqipëri në vitet post-diktaturë.

Analiza e problemeve të dimensionit administrativ ka marrë për shqyrtim problematika të qeverisjes vendore pas miratimit të ligjit organik ku përfshihen pika të caktuara të lidhura me funksionet e qeverisjes vendore. Si dokumenta referuese janë marrë konkluzionet e Rekomandimeve të Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale Evropiane 201 (2006) dhe 349 (2013).

²⁰ Swianiewicz, P. *Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization?*

Përgjegjësitë e Njësive të Qeverisjes Vendore

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale tërheq vëmendjen se “dispozitat e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore nuk janë zbatuar plotësisht”. Kongresi sjell në vëmendje autoriteteve qendrore se autoritetet vendore “duhet të kenësa më tepër të jetë e mundur, përgjegjësi të plota (sipas nenit 4.4 të Kartës) të ndara ndërmjet organeve qendrore dhe atyre vendore, duke u bazuar në respektin ndaj parimit të subsidiaritetit”. Gjithashtu rekomandohet kalimi në mënyrë graduale i pushtetit ekzekutiv dhe ndarja e funksioneve midis niveleve të qeverisjes vendore me ato qendrore, duke vënë theksin në decentralizimin e furnizimit me ujë dhe sistemit të kanalizimeve si funksione të veta të tyre, duke pasur në vëmendje implikimet financiare në transferimin e tyre.

Në Rekomandimin 349 Kongresi shpreh shqetësimin e tij se “ligji organik rregullon në mënyrë të paqartë strukturën, rolet dhe përgjegjësitë e organeve vendore dhe rajonale... organet vendore nuk kanë burime financiare ose të ardhura vendore në përputhje me kompetencat e veta dhe me kompetencat e ndara, gjë e cila nuk është në përputhje me Nenin 9, Paragrafi 2 të Kartës Evropiane”.

Një nga problemet e qeverisjes vendore ka qënë pamundësia për të përdorur të drejtat e dhëna me ligj. Në vitin 2000, hartimi i ligjit organik dhe ndarja administrativo-territoriale nuk u bazua në studime apo analiza të thelluara të kapacitetit dhe aftësive të njësive të qeverisjes për të kryer funksionet dhe kompetencat e decentralizuara. Decentralizimi u bazua në konceptin e barazisë për funksionet dhe kompetencat për të gjitha njësitë vendore duke mos bërë dallim në burimet që zotëroheshin, në madhësinë e njësive të qeverisjes vendore apo në kapacitetet e tyre për kryer këto funksione. Komunitetet vendore si edhe përfaqësuesit e qeverisjes vendore nuk ishin pjesë e tryezave konsultuese dhe ndarja erdhi si detyrim kushtetues dhe detyrim i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Ligji organik përcakton në nenin 8, pika c, se bashkitë dhe komunat “krijojnë struktura administrative për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tyre, sipas ligjeve në fuqi”. Ligji sillte një zhvillim asimetrik ku fshatrat apo bashkësi fshatrash u quajtën “komuna” dhe gëzuan të drejta të barabarta ligjore me qytetet të cilat u quajtën “bashki”.

Një pjesë e komunave, duke qënë të vogla, nuk arritën të ndërtonin kapacitete administrative të përshtatshme për ushtrimin e kompetencave. Pjesa tjetër e komunave, më të mëdha në numër popullate, u rritën dhe fuqizuan duke u krahasuar me qytetet mesatare të Shqipërisë në lidhje me burimet dhe autoritetin e tyre ekzekutiv. Në komunat e vogla administrata e pamjaftueshme nga ana sasiore dhe mungesa e kapaciteteve ishte një nga arsyt kryesore të mungesës së efikasitetit në kryerjen e shërbimeve publike në nivel vendor.

Shumë prej bashkive dhe komunave të vogla kishin staf të limituar përgjegjës për funksione të tilla si shërbimet në infrastrukturë, planifikimin territorial, kulturën apo mjedisin. Në njësi të tjera më të mëdha në numër të popullatës problem kryesor ishte cilësia e stafit. Mund të themi se kapacitetet e kufizuara njerëzore që arritën të afrojnë njësitë vendore, e bënë të pamundur ushtrimin e funksioneve

vendore dhe zbehën aftësinë e këtyre njësive për të gjeneruar e grumbulluar të ardhura e për të ofruar shërbime.

Sipas relacionit për projektligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive vendore në Republikën e Shqipërisë” (2014), njësitë vendore në Shqipëri shpenzojnë 27% të buxhetit të tyre për investime kapitale dhe 37% për pagat e punonjësve. Këto shifra përkeqësohen sipas ndarjes së njësive në kategorizime më të detajuara: 40 NjQV shpenzojnë mbi 80% të buxhetit të tyre vetëm për pagat e punonjësve, ndërsa 230 NjQV (63% e NjQV-ve dhe që përfaqësojnë 34% të popullsisë së vendit) shpenzojnë mbi 60% të buxhetit të tyre për pagat e punonjëve.

Ligji organik cilëson se “për kryerjen e shërbimeve specifike në emër dhe në dobi të bashkësive përkatëse, dy ose më shumë njësi të qeverisjes vendore mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësisë të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë”. Rastet e zbatimit të kësaj pjese të ligjit kanë qënë të pakta dhe të sforcuara dhe kanë patur ndihmën dhe kontributin e disa organizatave ndërkombëtare për të mbështetur nisma të tilla. NjQV-të nuk kanë patur vullnetin për të deleguar kompetencat e tyre në një nivel tjetër të qeverisjes vendore, në rastet kur kanë mundur të ofrojnë shërbimet tek qytetarët e tyre. Disa raste të rralla për bashkim të disa njësive fqinje për të kryer shërbime së bashku nuk kanë legjitimuar të drejtën e bashkëpunimit të lirë të shprehur në ligj.

Ligji organik përcakton se “njësitë e qeverisjes vendore, ushtrojnë të drejtën e pronësisë. Ato fitojnë, shesin dhe japin në përdorim pronën e paluajtshme ose të luajtshme të tyre, si dhe ushtrojnë të drejta të tjera sipas mënyrës së përcaktuar me ligj”. Procesi i tejzgjatur i transferimit të pronave publike nuk dha efektin e duhur për ta kthyer këtë të drejtë në një nga faktorët kryesorë të krijimit të të ardhurave të njësive vendore. Konflikti me pronarët më të hershëm para ndryshimit të sistemit e ka bërë akoma më të vështirë këtë proces, sidomos në zonat urbane.

Dimensioni financiar

Sipas informacioneve të ekipit të ekspertëve që kanë hartuar strategjinë e decentralizimit, gjatë periudhës nëntor 2014 – shkurt 2015 janë hedhur hapa të mëtejshëm në formulimin e objektivave të decentralizimit fiskal dhe strukturës së financimit të njësive të qeverisjes vendore, të cilat përfshijnë mes të tjerash riformulimin e ligjit organik të qeverisjes vendore, si edhe rishikimin e plote të kuadrit financiar. Puna për strukturimin e ri të transfertave të pakushtëzuara me bazë formule ekualizuese duket të ketë filluar tashmë me mbështetjen teknike të programit PLGP të financuar nga USAID. Megjithatë, dokumentet e punës dhe të ndërmjetme që po punohen nga ekspertët teknikë nuk janë ende të disponueshme për publikun në kohën e hartimit të kësaj analize. Si rezultat, një pjesë e vlerësimeve dhe/ose rezervave të përmbledhura këtu mund të marrin përgjigje të ndryshme në një kohë të dytë kur informacioni të jetë më i plotë.

Gjendja ekzistuese të strukturës së financimit të njësive të qeverisjes vendore

Në një analizë përmbledhëse të ecurisë së decentralizimit fiskal ndër vite, vërehet se njësitë e qeverisjes vendore administrojnë një pjesë shumë të vogël fondesh krahasuar me Prodhimin e Brendshëm Bruto (PBB) si edhe me shpenzimet e konsoliduara publike. Me gjithë ndryshimet thelbësore në strukturën e të ardhurave vendore (granti i pakushtëzuar dhe ligji i taksave dhe tarifave vendore) në sajë të të cilave pati rritje të ndjeshme të të ardhurave diskrecionale në periudhën 2002 – 2007, të ardhurat dhe shpenzimet vendore në Shqipëri mbeten modeste qoftë në raport me numrin e banorëve (të ardhura për frymë) ashtu edhe në raport me nivelet kombëtare (shpenzime publike dhe PBB). Në veçanti, analiza krahasimore e të ardhurave për frymë në NjQV-të shqiptare me vendet e rajonit është mjaft interesante, por do të ishte me vlerë të sqarohet se për çfarë të ardhurash bëhet fjalë (të ardhura të veta; të ardhura diskrecionale apo të ardhura totale të cilat përfshijnë çdo lloj burimi qoftë edhe të kushtëzuar) si edhe të citoheshin burimet nga janë marrë të dhënat për vendet e rajonit. Kjo do të vinte në pah jo vetëm besueshmërinë e të dhënave por edhe do të krijonte mundësinë që lexuesit të vlerësonin nëse baza e krahasimit është e njëjtë duke pasur parasysh ndryshimet jo të vogla në organizimin dhe strukturën e financimit të pushtetit vendor në rajon dhe Evropë.

Analiza e ecurisë së decentralizimit fiskal vijon me një paraqitje të burimeve kryesore të të ardhurave nga taksat dhe tarifave vendore:

Të ardhurat e veta

Taksa e pasurisë trajtohet në veçanti në këtë seksion i cili nënvizon se taksa e pasurisë është “alternativa më e mirë e mundshme për përmirësimin e të ardhurave të veta të NjQV”. Krahas sfidave të përmendura për realizimin e kësaj takse si identifikimi dhe regjistrimi i pasurive të paluajtshme do të kishte qenë me vlerë të përmendëj edhe çështja e shumë diskutuar e bazës dhe nivelit të taksës së pasurisë. Prej vitesh diskutohet se niveli i taksës së pasurisë është tepër i ulët dhe shpeshherë kostot administrative për mbledhjen e saj janë shumë pranë ose tejkalojnë të hyrat potenciale. Gjithashtu, shumë aktorë advokojnë në favor të kalimit të bazës së taksës drejt vlerës së tregut si edhe futjes së taksës mbi truallin urban të pashfrytëzuar. Një propozim ligjor i para disa viteve për rritjen e nivelit të taksës së pasurisë i cili arriti në parlament me kompromis politik të dy partive kryesore u rrëzua në momentin e fundit. Ndërkohë, në fund të vitit 2013 me disa ndryshime në nivelin e taksave të pasurisë u rrit shumëfish niveli i taksës në disa terriore të quajtur si “fshatra turistike” në bregdet, ndërkohë që taksa e pasurisë për ndërtesat në qytetet kryesore të vendit mbetet në nivele mjaft modeste; duke krijuar pabarazi të theksuara në sistem.

Taksa e ndikimit në infrastrukturë ka qenë një burim domethënës i të ardhurave deri në vitin 2010 kur me shenjat e para të krizës ekonomike dhe rënien e intensitetit të ndërtimeve, hyrjet nga kjo taksë ranë në mënyrë drastike. Është e pritshme që hyrjet nga kjo taksë do të stabilizohen në nivele mesatare në të ardhmen, ndonëse do të ishte mirë që këto të ardhura të përdreshin vërtet për investime në infrastrukturën vendore e jo si të ardhura me karakter të përgjithshëm për financimin e kostove korrente.

Tarifat vendore gjithashtu trajtohen në veçanti nga dokumenti si një burim i rëndësishëm i të ardhurave vendore. Vlen të përmendet se duhet të forcohet disiplina fiskale e njësisve vendore në drejtim të tarifave vendore dhe ndjekja e parimit që tarifa e shërbimit duhet të mbulojë kostot.

Të ardhurat e përbashkëta

SKNDQV diskuton problemin e mungesës së qëndrueshmërisë së politikave në lidhje me nivelin dhe administrimin e taksës së biznesit të vogël. Vlen të theksohet se ndryshimet në kuadrin fiskal kanë riformuluar dy taksa të reja të përbashkëta: taksën e biznesit të vogël dhe taksën e automjeteve. Ndarja e Tatimit për të Ardhurat Personale dhe Trajtimi Tarifor Favorizues diskutohen sërish në strategji, po pa ofruar ndonjë zgjidhje konkrete për mënyrën dhe përqindjen e ndarjes. Një studim për qeverinë shqiptare i mbështetur nga BB në vitin 2007²¹ mbi sistemin e taksave të përbashkëta e ka analizuar hollësisht potencialin e taksave të përbashkëta në sistemin shqiptar të transfertave ndërqeveritare, por ai nuk duket të jetë marrë asnjë herë parasysh nga aktorët politikë dhe artikulumit i temës mbetet në nivele teorike dhe të cekëta edhe në këtë draft.

Transfertat ndërqeveritare

Granti i pakushtëzuar dhe formula ekualizuese nuk janë diskutuar në këtë pamje të përgjithshme, e cila duket të ketë vënë theksin kryesisht në mangësitë e sistemit. Ndërkohë, sistemi i granteve të kushtëzuara dhe në veçanti grantet konkurruese (më vonë Fondi i Zhvillimit të Rajoneve) përshkruhet si një instrument me potencial për investimet vendore si edhe për bashkëfinancimin e projekteve më të mëdha me disa donatorë/financues.

Huamarrja vendore

Sipas strategjisë “Procesi i vërtetë i huamarrjes nga NjQV ka filluar në vitin 2009, por që atëherë të dhënat për kreditë e marra nga njësitë e qeverisjes vendore tregojnë se ato janë shumë të pakta dhe vlerësohen në 0.02% të stokut të borxhit kombëtar në vitin 2010 dhe në 0.04% në vitin 2013”. Në këtë dokument diskutohen kufizimet e vendosura nga Ministri i Financave për huamarrjen vendore në interes të ruajtjes së nivelit të borxhit kombëtar; por nuk përmendet mekanizimi/zgjidhja e sugjeruar nga MSHÇV për eliminimin e barrierave për huamarrjen vendore. Instrumente si Fondi Bashkiak i Investimeve apo PPP (që do të përkufizohej më mirë si koncesione vendore) përmenden vetëm shkarazi pa objektiva të qarta.

Metodologjia

Procesi i hartimit të strategjisë së decentralizimit

²¹ The Urban Institute (2007). *Intergovernmental transfers and shared taxes*.

Analizimi i procesit të hartimit të strategjisë mbështet në tre dimensione – transparenca, pjesëmarrja, dhe bashkëpunimi. Transparenca i referohet nivelit në të cilin qeveria siguron informacion që i lejon qytetarët t'i vendosin zyrtarët para përgjegjësisë; pjesëmarrja i referohet përfshirjes së qytetarëve në procesin e vendimmarrjes me qëllim informimin, shkëmbimin e eksperiencave, dhe ndikimin e reformave qeveritare; dhe bashkëpunimi i referohet krijimit të urave të komunikimit me grupet e interesit dhe vendosjen e marrëdhënieve të bashkëpunimit për ta forcuar procesin e decentralizimit. Rëndësi i është kushtuar pasqyrit të procesit të hartimit të strategjisë në median e shkruar, vizive dhe hapësirës elektronike duke patur në vëmendje sasinë e informacionit të përcjellur publikut dhe grupeve të interesit për procesin dhe sa të hapura kanë qenë takimet e grupit dhe nëngrupeve të punës me median.

Matja e transparencës u fokusua në përmbajtjen e informacionit, cilësinë e informacionit, dhe metodat e komunikimit të informacionit. Disa nga pyetjet që u drejtuan gjatë analizës ishin si më poshtë: Çfarë metodash janë përdorur për të komunikuar strategjinë, p.sh. media e shkruar, media sociale? A është informacioni i dhënë i plotë, primarë, i aksesueshëm, i qartë, i shpejtë, dhe gjithëpërfshirës? Matja e nivelit të pjesëmarrjes u fokusua në grupet pjesëmarrëse dhe natyrën e pjesëmarrjes. Vëmendje e veçantë ju kushtua njërive vendore të përfshira në procesin e konsultimit. Matja e bashkëpunimit u fokusua në grupet e përfshira gjatë diskutimit të strategjisë dhe natyrën e bashkëpunimit. Disa nga pyetjet që u adresuan gjatë analizës ishin: A janë vendosur marrëdhënie bashkëpunimi gjatë procesit të konsultimit? Nëse po, me cilat grupe? Çfarë interesash përfaqësojnë ato? Analiza e përmbajtjes së dokumentave u realizua nga tre ekspertët e fushave të decentralizimit politik, administrativ, dhe financiar. Ekspertët u fokusuan në njësrë dokumentash, si draftet e strategjisë dhe raportet e grupeve të punës të përfshirë në hartimin e strategjisë.

Analiza e përmbajtjes së strategjisë së decentralizimit

Grupi i ekspertëve analizoi përmbajtjen e strategjisë së decentralizimit duke përdorur një përfaqëse krahasuese. U shqyrtuan ndryshimet që propozohen në strategjinë e re duke e krahasuar atë me dokumenta kombëtare dhe ndërkombëtare të tilla si Kushtetuta, Karta Evropiane, vendimet e Gjykatës Kushtetuese, ligji organik, vendimet e Këshillit të Ministrave si dhe rekomandimet e Kongresit.

Shqyrtimi i perceptimeve të zyrtarëve rreth strategjisë së decentralizimit

Vëmendja u përqëndrua në mënyrën sesi e perceptojnë zyrtarët qendrorë dhe vendore strategjinë e decentralizimit. Për këtë, u përdor një kombinim i teknikave kërkimore sasore dhe cilësore. Pjesa sasore e studimit përfshiu dy (2) pyetësorë. Pyetësori i parë u përdor me qëllim grumbullimin e të dhënave nga zyrtarët vendorë, përkatësisht kryetarët/nën-kryetarët e bashkive/komunave, kryetarët e këshillit bashkiak/komunal dhe drejtuesit në fushën e financës ose shërbimeve, të shpërndarë në 12 qarqet e Shqipërisë. Pyetësori i dytë targetoi aktorët qendrorë, përkatësisht nëpunësit e ministrive të linjës, shoqatat e qeverisjes vendore, komunitetin e donatorëve dhe agjencive të ndryshme, shoqërinë civile relevante dhe deputetët e Kuvendit (anëtarë të Nënkomisionit për Qeverisjen Vendore).

Nga ana përmbajtësore, të dy pyetësorët përbëheshin nga gjashtë module: a)aksesi në informacion; b)njohuritë rreth strategjisë së decentralizimit; c)përmbajtja e strategjisë së decentralizimit; d)transparenca e qeverisë qendrore; e)pjesëmarrja në hartimin e strategjisë së decentralizimit dhe f)impakti i strategjisë së decentralizimit. Pyetësorët kishin respektivisht 11 pyetje me alternativa, 8 pyetje me alternativa po/jo, 2 pyetje me përzgjedhje të shumëfishtë dhe 2 pyetje të hapura.

Anketa e parë u realizua gjatë periudhës 21 nëntor 2014 – 8 janar 2015. Anketa e dytë u realizua përgjatë periudhës 17 dhjetor 2014 – 19 janar 2015. Ndërsa pyetësi i parë u shpërnda edhe në mënyrë të printuar dhe elektronike, pyetësi i dytë u shpërnda vetëm në mënyrë elektronike.

Pjesa cilësore e studimit pati si qëllim sigurimin e një informacioni më të hollësishëm lidhur me perceptimin rreth strategjisë duke u përqëndruar në tre dimensionet e decentralizimit: dimensionin politik, dimensionin administrativ dhe dimensionin financiar. Për këtë pjesë, gjashtë (6) fokus grupe u organizuan në të gjithë Shqipërinë ku u ftuan përfaqësues të qeverisjes vendore dhe shoqatave të zgjedhurve vendorë, institucioni i prefektit, përfaqësues të shoqërisë civile dhe agjencive ndërkombëtare dhe ekspertë të qeverisjes vendore. Fokus grupet u realizuan në periudhën kohore 4 – 19 dhjetor, 2014. Organizimi strukturor i fokus grupeve sipas qarqeve dhe numri përkatës i pjesëmarrësve ishte si më poshtë:

Nr.	Vendndodhja/Qarku	Dimension i diskutuar	Nr. i pjesëmarrësve
1	Kukës	Dimensioni Politik	12
2	Lezhë	Dimensioni Administrativ	6
3	Elbasan	Dimensioni Financiar	9
4	Durrës	Dimensioni Politik	8
5	Tiranë	Dimensioni Financiar	6
6	Fier	Dimensioni Administrativ	7

Analiza e të dhënave sasiore u përqëndrua tek kombinimi i elementeve të natyrës përshkruese dhe relacionale.²² Megjithatë, si rrjedhojë e kufizimit të të dhënave (e diskutuar më poshtë) dhe masës së vogël të kampionit që mbulonte aktorët qendrorë, analiza e anketës së dytë u fokusua ekskluzivisht tek tipari përshkrues. Ndërkaq, të dhënat cilësore të regjistruara në audio dhe të transkriptuara janë analizuar duke përdorur metodën e analizës së përmbajtjes.

Kampionimi i të dhënave sasiore

Kampioni përfundimtar²³ i pyetësorit të parë përbëhet prej 60 përfaqësuesish të zyrtarëve vendorë. Shpërndarja e kampionit sipas karakteristikave kryesore paraqitet në tabelën 1.

Tabela 1 Shpërndarja e kampionit sipas gjinisë, nivelit arsimor dhe pozicionit në qeverisjen vendore

Karakteristikat e kampionit	Frekuenca	Përqindje
-----------------------------	-----------	-----------

²²Të dhënat nga databaza e pyetësorit janë koduar, inputuar dhe përpunuar në programin statistikor STATA/SE 12.0.

²³Në këtë studim është përdorur kampionimi i qëllimshëm (konvenient).

Gjinia		
Burrë	45	75
Grua	15	25
Niveli arsimor		
I mesëm	2	3.33
I lartë	48	80
Master	10	16.67
	60	
Pozicioni		
Kryetar bashkie/komune	21	35
Nën-kryetar bashkia/komune	4	6.67
Kryetar i këshillit bashkiak/komunal	2	3.33
Drejtues në fushën e financës/shërbimeve	33	55
Total	60	100

Në total, popullata e kampionit përfshin 75% burra dhe 25% gra. Kjo shpërndarje gjinore prirret të reflektojë tipare të situatës reale të përfaqësimit të grave në qeverisjen vendore – pjesa dërrmuese e grave të anketuara është e punësuar si drejtuese dhe jo si e zgjedhur në njësitë përkatëse vendore. Përsa i përket shpërndarjes sipas nivelit arsimor, 80 % e kampionit raporton se ka arsim të lartë, 16.7% ka një diplomë pasuniversitare master dhe vetëm 3.3% është me arsim të mesëm. Ndërkohë, mosha mesatare e të anketuarve është 49 vjeç (± 9.1).²⁴ Tabela 1 raporton edhe shpërndarjen sipas pozicionit që të anketuarit kanë në qeverisjen vendore. Në kampion mbizotërojnë drejtuesit në fushën e financës/shërbimeve (55%) të ndjekur nga kryetarët e bashkive/komunave (21%). Mesatarisht, drejtuesit në fushën e financës/shërbimeve kanë një përvojë prej 10 vitesh në qeverisjen vendore. Intervali varion nga një minimum prej 1 viti deri në 22 vite përvojë. Përsa i përket të zgjedhurve vendorë, numri mesatar i mandateve në kampion është 2.

Në lidhje me mbulimin gjeografik pyetësori i aktorëve vendorë përfshiu të 12 qarqet e Shqipërisë. Informacioni mbi shpërndarjen gjeografike të kampionit është si më poshtë (shih tabelën 2).

Tabela 2 Shpërndarja gjeografike e kampionit

Pozicioni	Frekuenca	Përqindje
Berat	6	10
Dibër	5	8.33
Durrës	4	6.67
Elbasan	9	15
Fier	5	8.33

²⁴ 11 pjesëmarrës preferuan mos të përgjigjeshin pyetjes mbi moshën. Intervali i kampionit varionte nga mosha minimale 30 tek mosha maksimale 60.

Gjirokastrë	4	6.67
Korçë	2	3.33
Kukës	7	11.67
Lezhë	3	5
Shkodër	6	10
Tiranë	8	13.33
Vlorë	1	1.67
Total	60	100

Për të shqyrtuar nëse perceptimet e zyrtarëve mund të variojnë sipas ndarjes bashki-komunë në nivelin e parë të qeverisjes vendore dhe duke pasur parasysh që komunat do të suprimohen dhe do të konsiderohen njësi administrative përbërëse të bashkive sipas reformës administrativo- territoriale, u krijua ndryshorja që diferencon midis të dyjave.²⁵ Si rezultat, bashkitë përfaqësojnë 68% të kampionit, ndërsa komunat 32% (shiko tabela 3). Në të njëjtën linjë, për të hulumtuar nëse perceptimet e ndryshme mbi strategjinë mund të variojnë edhe sipas afinitetit politik që përfaqësojnë njësitë vendore, është krijuar ndryshorja që lidh emrin e njësisë prej pyetësorit të parë me të dhënat prej buletinit të KQZ rreth kandidatëve fitues në të gjitha njësitë vendore në Shqipëri në zgjedhjet vendore të 8 maj-it 2011.²⁶ Në këto zgjedhje Aleanca për Qytetarin u drejtua nga Partia Demokratike e Shqipërisë dhe përfaqësoi koalicionin e djathtë, ndërsa Aleanca për të Ardhmen u drejtua nga Partia Socialiste e Shqipërisë dhe përfaqësoi koalicionin e majtë.²⁷ Shpërndarja e kampionit sipas Aleancave fituese pjesëmarrëse është si më poshtë (tabela 3): rreth 54% e kampionit mund të konsiderohet me orientim politik të djathtë, krahasuar me rreth 46% të kampionit me orientim të majtë.

Tabela 3 Shpërndarja sipas njësite të nivelit të parë të qeverisjes vendore dhe Aleancës fituese në 2011

	Frekuenca	Përqindje
Bashki	38	67.86
Komuna	18	32.14
Aleanca fituese në 2011		
Aleanca për Qytetarin	30	53.57
Aleanca për të Ardhmën	26	46.43

²⁵Në krijimin e kësaj variable për 4 individë të kampionit nuk është e mundur të bëhet identifikimi i njësisë vendore që i përket për mungesë të dhënash. Si pasojë, në kryqëzimet ku përdoret kjo ndryshore baza është N=56.

²⁶Lista shteruese e kandidatëve fitues në zgjedhjet lokale të 2011 e përdorur për krijimin e ndryshores: http://ëëë2.ccc.org.al/Portals/0/Documents/CEC%202013/Legjislacioni_2011/Vendime_2011/VENDIM%201229/Lidhja%201.pdf

²⁷Gjithashtu duhet përmendur se kjo ndryshore është krijuar si një *proxy* për të kapur afinitetin politik të aktorëve vendorë në studim, megjithatë kjo ndryshore paraqet kufizimet e veta pasi që në konstrukt ajo krijon ekuivalencë në afinitet politik midis të gjithë zyrtarëve të identifikuar në një njësi vendore të caktuar. Duke u bazuar në realitetin shqiptar dhe faktin se qëllimi kryesor këtu është ai eksplorativ, ndërtimi i kësaj variable është i justifikuar nga ana metodologjike.

Përsa lidhet me kampionin e dytë ai u përfaqësua nga 30 aktorë të nivelit qendor. Demografia e analizës së kampionit tregoi se kampioni i aktorëve qendrorë është më i ri, më i mirë-arsimuar dhe më i balancuar nga pikëpamja gjinore krahasuar me kampionin e zyrtarëve vendorë. Mosha mesatare e të anketuarve është 45 vjeç (± 10.4). Përsa i përket nivelit arsimor, 16 kanë kryer studime pasuniversitare të nivelit master, të ndjekur nga 8 të nivelit doktoraturë dhe 6 të anketuar me studime universitare. Ndërkohë, sipas gjinisë të anketuarit ndahen në 15 burra dhe 15 gra.

Rezultatet

Kapitulli i rezultateve do të ndahet në tre seksione: rezultatet e monitorimit të procesit të hartimit të strategjisë, analizës së strategjisë, dhe shqyrtimit të perceptimeve të aktorëve qendrorë, vendorë, dhe grupeve të tjera të interesuara.

Procesi i Hartimit të Strategjisë

Transparenca e procesit të hartimit të Strategjisë

Për matjen e nivelit të transparencës jemi fokusuar në sasinë e informacionit të komunikuar, cilësinë e tij (nëse informacioni i dhënë është i plotë, i aksesueshëm, i shpejtë dhe gjithëpërfshirës) dhe në metodat e ndjekura të komunikimit.

Aktet, afatet dhe publikimi.

Procesi i hartimit të SKNDQV filloi me daljen e Urdhërit të Kryeministri nr. 69, datë 13.2.2014, “Për ngritjen e grupit ndërinstitucional të punës për hartimin e strategjisë ndërsektoriale të decentralizimit dhe qeverisjes vendore 2014-2020”. Udhëri përmban ngritjen, përbërjen, objektivin kryesor të grupit ndërinstitucional si dhe afatet e përfundimit të hartimit të strategjisë. Pika 8 e Urdhërit vendosi detyrimin që projekti i parë i strategjisë të hartohet brenda muajit korrik 2014. Në planin e veprimit të përbashkët (MSHÇV dhe Projektit të USAID), publikuar në 28 mars 2014 ishte parashikuar që në javën e parë të muajit korrik 2014 të përfundonte drafti final i strategjisë dhe në javën e fundit të muajit korrik 2014 të fillonte monitorimi i procesit të decentralizimit. Evidentohet se nuk u arrit të respektohen afatet për hartimin dhe miratimin e strategjisë për arsye të disa vështirësive objektive dhe të kompleksitetit që mbarte në këtë periudhë hartimi i një strategje të tillë.

Në muajin gusht u finalizua draft “Strategjia e Decentralizimit”, versioni gusht 2014; në muajin tetor versioni i dytë, versioni tetor 2014, dhe në muajin shkurt, versioni final shkurt 2015. Në tryezën e organizuar nga DLDP dhe PLGP/USAID në datë 23 tetor 2014 bëhet publike për herë të parë draft strategjia, versioni tetor 2014, për grupet e interesit. Draft-Strategjia e Decentralizimit dhe Plani i Veprimit u publikuan për herë të parë në 3 dhjetor 2014, në website-n e MSHÇV-së. Më vonë gjatë këtij muaji u publikua edhe versioni anglisht i dokumentit. Në muajin mars 2015, versioni final shkurt 2015, strategjia dhe plan veprimi u publikuan në faqen elektronike të MSHÇV-së në shqip dhe anglisht.

Takimet

U monitoruan disa takime të zhvilluar gjatë procesit të hartimit të strategjisë (i) takimi i grupit të punës në 28 mars 2014; (ii) takimet e tre shoqatave të të zgjedhurve vendore me mbështetjen e opozitës, të mbajtura në datë 24 qershor, 27 qershor dhe 2 korrik 2014; (iii) tryeza e rrumbullakët “Reforma Territoriale dhe Decentralizimi Fiskal” e organizuar nga MSHÇV në 12 shtator; (iv) tryeza e organizuar në 10 tetor 2014 nga MSHÇV për të diskutuar propozimet për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin organik; (v) tryeza e organizuar nga PLGP/USAID dhe DLDP në 23 tetor 2014, ku një nga çështjet objekt diskutimi në tryezë ishte “Strategjia e re e decentralizimit (draft versioni tetor)”; dhe (vi) takimet e nëngrupeve të punës.

Gjatë monitorimit evidentuam:

- a) Pjesëmarrësve u ishte dërguar më përpara, me rrugë elektronike, ftesa dhe programi i takimit i cili përmbante agjendën dhe objektivat që synonte të arrinte takimi. Në dosjen e çdo pjesëmarrësi ishin të vendosur prezantimet që do të mbaheshin dhe dokumenta të tjerë të lidhur me çështjen në diskutim. Organizatorët ishin të hapur për çdo pyetje dhe diskutim nga pjesëmarrësit.
- b) Takimet e grupit të punës dhe tryezat e organizuara për këtë qëllim ishin të hapura dhe u raportuan gjerësisht nga media e shkruar dhe audiovizive. Takimet u publikuan në websitin e MSHÇV, PLGP/USAID, DLDP etj.
- c) Takimet e nëngrupeve të punës, duke qenë diskutime teknike, kanë qenë të mbyllura.

Konsultimet

Në bazë të një plani, MSHÇV në bashkëpunim me PLGP/USAID organizoi procesin e konsultimit të strategjisë me përfaqësues të qeverisjes vendore dhe të organeve të dekoncetrura. U organizuan 4 takime konsultimesh dhe dy nga këto (Shkodër dhe Tiranë) u monitoruan nga IDM. Të dy takimet e monitoruara nga IDM ishin të mirëorganizuara, me ftesa të dërguara paraprakisht, me një prezantim të mirë përmbledhës të strategjisë nga ana e ekspertit PLGP/USAID, me pyetje, diskutime dhe përgjigje të shumta kryesisht për funksionet e përbashkëta. Metodologjia e ndjekur nga ana e ekspertit PLGP/USAID ishte mjaft e mirë, pjesëmarrësve ju dha hapësirë e mjaftueshme për të shprehur mendimet, pikëpamjet dhe sugjerimet e tyre. Takimet ishin të hapura për median, e cila e pasqyroj lajmin.

Debate Televizive dhe Artikuj e Shkruar

Tryezat e debatit në televizion dhe artikujt e shkruar janë një instrument i mirë për të përcjellë te publiku problematikat e qeverisjes vendore, sfidat që ndeshen, praktikat më të mira dhe çfarë do të bëhet në të ardhmen.

Gjatë monitorimit ne evidentuam:

- a) Një tryezë debati në median vizive me përfaqësues të MSHÇV-së dhe përfaqësues të shoqatave të autoriteve vendore.

- b) Një numër i vogël artikujsh dhe analizash të pasqyruara në median e shkruar, ku veçohen disa artikuj nga ekspertët të fushës dhe përfaqësues të grupeve të interesit.
- c) Ekspertët e angazhuar nga IDM për monitorimin e procesit të hartimit të Strategjisë kanë qenë të pranishmëm në median vizive (UTV News dhe A1 Report) për t'i përcjellë publikut gjetjet nga procesi i hartimit të strategjisë.

Dokumenta, raporte dhe studime në dispozicion të grupit të punës

Dokumentat, raportet dhe analizat që u vendosën në dispozicion të grupit të punës dhe nëngrupeve mbulojnë gjithë problematikat e qeverisjes vendore, sfidat me të cilat ajo ndeshet si dhe synimet për të ardhmen. Vlerësojmë se shfrytëzimi i këtyre dokumentave nga ekspertët dhe grupe interesi jashtë grupit të punës ka paraqitur vështirësi. Disa nga dokumentat, raportet dhe analizat nuk ishin pasqyruar në website. IDM gjykon se krijimi i një website që do të publikonte të gjithë këto dokumenta do të lehtësonte shfrytëzimin e tyre nga ekspertët të pavarur dhe aktorë dhe grupe interesi. Një qasje e tillë u zbatua për reformën territoriale-administrative.

Pjesëmarrja

Procesi i hartimit të Strategjisë së Decentralizimit ka ecur bazuar në një qasje, të logjikshme, nga lart poshtë. Afatet kohore ishin të ngushta dhe disi të sforcuara. Megjithatë pjesëmarrja vlerësohet pozitivisht.

Pjesëmarrja në grupin ndërinstitucional të punës konsiderohet gjithëpërfshirëse. Morën pjesë 41 institucione dhe organizma me përfaqësues nga ministrinë e linjës, njësitë e qeverisjes vendore, shoqatat e të zgjedhurve vendor, biznesi, shoqëria civile, organizata kombëtare dhe ndërkombëtare dhe donatorë që operojnë në Shqipëri. Edhe pse pjesë e grupit të punës, jo të gjithë shoqatat e të zgjedhurve vendor morën pjesë në takimet e grupit të punës.

Tre shoqatat e të zgjedhurve vendore (bashki, komuna, qarqe) organizuan tre konferenca (24 qershor, 27 qershor dhe 2 korrik 2014), që në thelb kishin decentralizimin dhe ndarjen territoriale-administrative. Në këto konferenca morën pjesë përfaqësues të partive opozitare. Në konferencën e datës 27 qershor, morën pjesë dhe përfaqësues të maxhorancës (Z.Bashkim Fino, bashkëkryetar i Komisionit të posaçëm parlamentar për reformën territoriale dhe Z. Petrit Vasili, kryetar i grupit parlamentar të LSI) si dhe përfaqësues të MSHÇV.

Ministri i SHÇV organizoi 2 tryeza të rumbullakëta me tematikë refromën territoriale dhe decentralizimi fiskal dhe disa ndryshime ne ligjin organik për qeverisjen vendore. Përfaqësuesit e opozitës dhe një pjesë e shoqatave të të zgjedhurve vendor nuk morën pjesë në këto tryeza edhe pse ishin ftuar paraprakisht.

MSHÇV organizoi 4 takime konsultative rajonale ku u ftuan përfaqësues nga të 12 qarqet e vendit. Në total morën pjesë 160 persona. Nga këto 78 persona përfaqësonin njësi të qeverisjes vendore dhe 82 persona përfaqësonin agjensi të dekoncentruara dhe aktorë të interesit. IDM monitoroi dy nga

ketë takime dhe përkatësisht takimin e Shkodrës dhe atë të Tiranës. Në takimin e Shkodrës morën pjesë 41 përfaqësues të organeve të dekoncentruara të qeverisjes qendrore, Prefekti dhe përfaqësues të tij, përfaqësues të mjedisit, shëndetësisë, arsimit, pasurive të paluajtshme dhe pyjeve. Përfaqësuesit e njësive të qeverisjes vendore ishin të paktë në numër. Mungonin përfaqësuesit e spektrit të djathtë. Në takimin e Tiranës kishte 19 drejtues dhe përfaqësues të 8 njësive të qeverisjes vendore, nga të cilët, vetëm 3 pjesëmarrës përfaqësonin njësi të djathta.

Bashkëpunimi

Bashkëpunimi i referohet krijimit besimit dhe urave të komunikimit me institucionet qeverisëse, grupet e interesit dhe me aktorë të tjerë me qëllim për të siguruar gjithëpërfshirje dhe për të pasur vlerë të shtuar në procesin e hartimit dhe zbatimit të decentralizimit.

Janë lehtësisht të evidetuara përpjekjet dhe angazhimet serioze të Ministrisë të Shtetit për Çështjet Vendore dhe të stafit të tij për të siguruar një bashkëpunim efektiv me ministrinë e linjës, donatorët, programet në fushën e qeverisjes vendore, institucionet e dekoncentruar, njësitë e qeverisjes vendore, shoqatat e të zgjedhurve vendor dhe shoqërinë civile.

Një vlerë të shtuar të bashkëpunimit MSHÇV dhe stafi i tij arritën të sigurojnë nëpërmjet programeve PLGP/USAID dhe DLDP të cilët në zonat e tyre arritën të krijojnë ura komunikimi dhe bashkëpunim efektiv me të zgjedhurit vendor, shoqërinë civile dhe ekspertë duke prodhuar sugjerime dhe rekomandime për përmirësimin e procesit të hartimit e të përmbajtjes së strategjisë së re.

Gjithashtu në gjatë procesit të hartimit të strategjisë evidentuam se:

- Bashkëpunimi ndërinstitucional në nivel qendror herë-herë shfaqti probleme që kishin të bënin më disa vonesa nga ministrinë e linjës për të dhënë kontributet e tyre në kohë gjatë procesit.
- Për shkak të mungesës së besimit mungoi bashkëpunimi mes faktorëve politikë (pozitë/opozitë) në procesin e hartimit të draft strategjisë. Sugjerohet gjetja e rrugëve dhe rritja e besimit reciprok me qëllim përfshirjen e gjithë faktorit politik në procesin e hartimit të strategjisë e për të siguruar cilësi dhe qëndrueshmëri të strategjisë.
- Bashkëpunimi me shoqatat e të zgjedhurve vendorë herë pas herë shfaqti probleme që vinin kryesisht nga faktorë politikë.
- Bashkëpunimi me shoqërinë civile ka qenë i mirë dhe gjithëpërfshirës.
- Bashkëpunimi me IDM, si organizatë e shoqërisë civile që po monitoronte procesin e hartimit të strategjisë ka qenë i mirë, i hapur dhe me kontribute të ndërsjella për të përmirësuar procesin dhe përmbajtjen e strategjisë.

Përmbajtja e Strategjisë

Përmbajtja e strategjisë u analizua sipas dimensionit politik, administrativ, dhe financiar. Më poshtë është një përmbjedhje e rezultateve të analizës.

Dimensioni politik

SKNDQV përkufizohet si një vizion, tërësi objektivash, prioritetesh dhe veprimesh që do të jenë në themel të veprimtarisë së qeverisë qendrore dhe qeverisë vendore për periudhën 2014-2020. Edhe pse miratohet me Vendim të Këshillit të Ministrave (VKM), ajo duhet kuptuar, hartuar dhe zbatuar si dokument qeverisës dhe jo si dokument i një qeverie të caktuar. Analiza e strategjisë vlerëson nëse janë adresuar si duhet problemet që kanë karakterizuar decentralizimin. Gjithashtu ajo do të shihet si proces dinamik ndryshimesh e përmirësimesh që vijnë si rezultat i punës së grupit ndërinstitucional të punës për hartimin e strategjisë dhe si rezultat i përfshirjes në strategji të propozimeve dhe amendimeve të bërë nga grupe të interesit gjatë procesit të diskutimeve dhe konsultimeve.

Vetëqeverisja nëpërmjet përfaqësuesve dhe pjesëmarrjes qytetare

IDM përmes dokumentit të politikave Nr. 4 “Drejt De-Centralizimit? Një analizë e mjedisit mundësues për decentralizimin në Shqipëri” (shtator 2014) vendosi në vëmendje të anëtarëve të grupit të punës për hartimin e strategjisë së re, **çështjen e përfaqësimit gjinor** në këshillat vendor. U evidentua që në draft-strategji, versioni gusht 2014, çështja e përfaqësimit gjinor nuk trajtohej.

Draft-strategjia, versioni tetor 2014, bëri një hap pozitiv në këtë drejtim. Tek prioriteti 3 (Të forcojë qeverisjen e mirë në nivel vendor) citohet “Prioritet do të jetë edhe rritja e përfaqësimit të grave dhe vajzave në strukturat qeverisëse vendore në nivel përfaqësues dhe ekzekutiv”. Më tej, draft-strategjia, versioni shkurt 2015, ndërmoi një hap cilësor. Tek pjesa “Strukturat e qeverisjes vendore” përshkruhet synimi ambicioz “...rritja e përfaqësimit të të rinjve dhe grave në këshillat vendor me deri në 50% të përbërjes së këshillave”. Me nismën e një grupi deputetesh, ky synim u materializua me shtesën që iu bë pikës 6, të nenit 67, të Kodit Zgjedhor “Për zgjedhjet e organeve të qeverisjes vendore, për çdo këshill bashkie, një në çdo dy emra të njëpasnjëshëm në renditje duhet t’i përkasë së njëjtës gjini”. Si rezultat i këtyre zhvillimeve, përfaqësimi gjinor në këshillat vendor ka marrë një dimension të ri shumë pozitiv.

Një tjetër çështje që ngriti IDM në dokumentin e politikave nr. 4 ishte **përfaqësimi në Këshill të Qarkut**. Në draft strategji version gusht 2014 tek objektivi strategjik “Rritja e efikasitetit të të gjithë strukturave të qeverisjes vendore” është parashikuar prioriteti “Rajonalizimi dhe reforma e qarqeve” i cili në thelb ...”do të synojë krijimin e rajoneve dhe rikonfigurimin e qarqeve sipas modeleve evropiane të rajoneve vetëqeverisëse” dhe kjo do të çojë “...në krijimin e një modeli të ri dhe më efikas organizimi dhe funksionimi të autoriteteve qendrore dhe vendore në nivel rajonal”. Në bazë të këtij prioriteti, rikonfigurimi do të kërkojë krahas aspekteve të tjera (të territorit, kompetencave dhe burimeve financiare) hapjen e diskutimit për mënyrën e zgjedhjes së këshillit të qarkut. Në draft strategjinë versionin tetor dhe në strategjinë versionin final shkurt 2015 prioriteti i sipërcituar nuk gjendet më. Çështja e përfaqësimit në këshill të qarkut u bë objekt diskutimesh gjatë procesit të

hartimit, konsultimit dhe miratimit të ligjit Nr 30/2015, datë 31.7.2000 i cili nëpërmjet nenit 17 ndryshoj pikat 1 dhe 2 të nenin 50 të ligjit organik. Në thelb këto ndryshime modifikuan numrin e përfaqësuesve në raport me numrin e popullsisë por pa prekur parimin, procedurën e zgjedhjes dhe pa zgjidhur pabarazinë në përfaqësim.

Të dhënat nga numri i popullsisë²⁸ tregojnë se 299,989 banorë të bashkisë Durrës do të përfaqësohen në Këshill të qarkut me 9 këshilltarë, ndërkohë 123,711 banorë të dy njërive të tjera (Shijak dhe Krujë) do të përfaqësohen me 9 këshilltarë. Mbi 200,000 banorë të bashkisë Shkodër do të përfaqësohen në këshill të qarkut me 8 këshilltarë, ndërkohë 131,371 banorë të 4 njërive të tjera do të përfaqësohen me 13 këshilltarë; (c) 59,393 banorë të bashkisë Kukës do të përfaqësohen në këshill të qarkut me 5 këshilltarë, ndërkohë 49,463 banorë të 2 njërive të tjera do të përfaqësohen me 8 këshilltarë; (d) 757,361 banorë të bashkisë Tiranë do të përfaqësohen në këshill të qarkut me 19 këshilltarë, ndërkohë 282,102 banorë (më shumë se dyfishi më pak) të 4 njërive të tjera do të përfaqësohen me 19 këshilltarë. Këto të dhëna tregojnë se nuk kemi shpërndarje të qartë e të balancuar të mandateve për këshillin e qarkut dhe as në përpjesëtim me popullsinë. Bashkitë me popullsi më të vogël përfaqësohen me më shumë këshilltarë dhe zotërojnë shumicën në vendimmarrje.

Zgjidhja që ka bërë ligji Nr 30/2015, datë 31.7.2000 përfaqësimin në këshillin e qarkut nuk është në një linjë me rekomandimet 201 (2006) dhe 349 (2013) të Kongresit si dhe as në përputhje me parimin “votim i barabartë”/fuqi e barabartë e votës.

Një tjetër çështje që ngriti IDM në dokumentin e politikave nr. 4 ishte **pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrje**. IDM konstatoi se ligji organik rregullon, nëpërmjet nenit 35, vetëm dy nivelet e para të pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrje (informimin dhe konsultimin), por nuk ka dispozita që rregullojnë dhe mbështesin pjesëmarrjen aktive qytetare (dialogun dhe partneritetin) dhe as dispozita që rregullojnë peticionin dhe iniciativën qytetare. Në draft-strategjinë, versionin gusht 2014, thuhet se për të arritur vizionin “do të rritet pjesëmarrja e qytetarëve dhe grupeve të interesit në procesin e vendimmarrjes së qeverisjes vendore”. Në versionin tetor 2014 të draft-strategjisë gjenden edhe tre detajime të tjera më pozitive. Tek objektivi “Të forcojë qeverisjen e mirë në nivel vendor” thuhet “Aktivizimi qytetar do të nxitet nëpërmjet fuqizimit të strukturave komunitare...”. Tek nënkapitulli 4.2 “Strukturat” thuhet “Përfaqësimi i qytetarëve dhe vendimmarrja efikase do duhet të mbështeten me kanale të reja të komunikimit midis të zgjedhurve dhe zgjedhësve duke respektuar në maksimum parimet e një demokracie funksionale dhe përfaqësuese në nivel vendor” dhe “synohet që këshillat të jenë forume të demokracisë lokale duke garantuar një lidhje më të fortë me strukturat komunitare dhe shoqërinë civile. Pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrjen e këshillave bashkiakë do të rritet nëpërmjet aktivizimit qytetar në politikën vendore”.

²⁸ Shiko: <http://gis.ceshtjetvendore.gov.al/>

Në draft-strategji, versioni shkurt 2015, gjejmë një aspekt tjetër pozitiv që lidhet me pjesëmarrjen qytetare në vendimarrje. Nënkapitulli “Strukturat komunitare” citon “Jeta komunitare dhe përfshirja e qytetarëve në punë e qeverisjes vendore do të rivitalizohen nëpërmjet krijimit dhe mbështetjes së strukturave komunitare në nivelin vendor”. Në planine veprimtarashikohet masa II.C “Programi i transparencës dhe pjesëmarrjes në vendimarrjen në nivel vendor”. Është për t’u theksuar miratimi i ligjit Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” i cili hyn në fuqi në fund të muajit maj 2015 dhe përcakton rregullat dhe procedurat e njoftimit e të konsultimit publik që zhvillohet nga organet publike në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse. Në mënyrë të përmbledhur ne konkludojmë se proceset e pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrje (informimi dhe konsultimi) i është kushtuar një rëndësi e veçantë. Këtë e evidentojmë në përmirësimet në përmbatje që ka pësuar kjo çështje gjatë procesit të hartimit të strategjisë si dhe me miratimin ligjit Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Problemi i **referendumeve vendore** u bë objekt diskutimesh nga shumë njësi të qeverisjes vendore dhe nga shoqatat e të zgjedhurve vendore gjatë procesit të reformës territoriale-administrative si një e drejtë e qytetarëve për t’u shprehur për ndryshimin e kufijve administrativ. Gjatë procesit të hartimit të strategjisë së decentralizimit nuk pati ndonjë analizë për referendumet vendore e për pasojë nuk ka ndonjë përshkrim apo masë në strategji dhe plan veprimin. Çështja e referendumeve vendore është mirë të shqyrtohet dhe të rregullohet me ligjin e ri për qeverisjen vendore dhe sipas praktikës më të mirë europiane duke i parë referendumet për çështje vendore si çështje në autoritet të këshillave bashkiakë.

Marrëdhëniet mes qeverisë qendrore dhe vendore

Në strategji marrëdhëniet ndërqeveritare janë trajtuar mirë. Në nënkapitullin 1.5, faqe 14, deklarohet se “Decentralizimi do të jetë i suksesshëm vetëm nëse autoritetet vendore do të mund të promovojnë me sukses interesat e tyre, duke u angazhuar në dialog politik me qeverinë qendrore dhe të bashkëpunojnë mes tyre”, gjithashtu në këtë nënkapitull (i) jepet mënyra se si do të përmisohen keto marrëdhënie “Marrëdhëniet ndërqeveritare do të përmirësohen nëpërmjet ngritjes së mekanizmave institucionale të dialogut si dhe miratimit të legjisllacionit përkatës në fushën e financave vendore” (ii) përcaktohet formalizimi me ligj i procesit të konsultimit “duhet të bëhen ndryshimet ligjore me qëllim formalizimin me ligj të procesit të konsultimit të autoriteteve qendrore me ato”. Në nënkapitullin 2.2 faqe 24 jepet angazhimi i qeverisë “Asnjë vendim që ndikon në qeverisjen vendore nuk do të merret pa u konsultuar më parë me përfaqësuesit e qeverisjes vendore”.

Plani i veprimit ka disa masa që adresojnë përmirësimin e marrëdhënieve mes qeverisë qendrore dhe vendore, ndër të cilat mund të përmendim (a) masën në pikën II-1.1/A “Programi i forcimit të bashkëpunimit qeveri qendrore-qeveri vendore. Ngritja e Këshillit Konsultativ dhe bashkëpunimi me shoqatat vendore” (b) masën në pikën II-II/A “Ngritja e grupit teknik të punës me përfaqësues vendorë e qendrorë për të shqyrtuar dhe identifikuar fushat specifike të kuadrit aktual ligjor që ka nevojë të ndryshohet” (c) masën në pikën pikën II.3/b “Krijimi i dialogut mes aktorëve kryesorë nga

organizatat qendrore, vendore dhe financiare për të shqyrtuar kuadrin ekzistues ligjor dhe për të evidentuar përfaqset e reja ndaj huamarrjes”.

IDM nëpërmjet dokumentit të politikave Nr.5 (nëntor 2014) e vlerësoi si hap pozitiv përfshirjen e konsultimit në draft ligjin “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr.8652”, datë 31.7.2000, por evidentoi edhe disa problematika të brendshme. Ato linden prej: (i) përkufizimit të konsultimit; (ii) mënyrës evazive të konsultimit; dhe (iii) vendosjes së Këshillit të Ministrave si autoritetin që përcakton strukturën, formën, mënyrën e organizimit, funksionimin, natyrën e çështjeve për konsultim dhe frekuencën kohore të procesit të konsultimeve (neni 5 i draft ligjit). Mbi këtë bazë kanë lindur dyshimet se **qeveria ruan kontrollin mbi konsultimin**. Ligji i ri që po hartohet pritet t’i japë zgjidhje të mirë dhe përfundimtare kësaj çështje.

Qarqet një “fushë e paplotësuar”

Analiza e strategjisë të decentralizimit është parë në prizmin se “sa dhe si” i adreson problemet e evidentuara në kornizën ligjore “**qarku fushë e paplotësuar**” dhe në raport me shqetësimet dhe rekomandimet e Kongresit për qarqet. Evidentojmë disa evoluime pozitive nga versioni i parë tek version final i SKNDQV, por edhe disa pasaktësi dhe evoluime jo pozitive, bazuar në faktet e mëposhtme:

Në draft strategjinë, version gusht 2014, në faqen 12, “Ligji organik parashikon **Qarkun** me rolin e tij bashkërendues në harmonizimin e politikave kombëtare me ato vendore dhe rajonale. Ndikimi i zhvillimit social-ekonomik në nivel rajonal, dhe roli i qarkut kanë qenë të dobëta për shkak të mungesës së një modeli të qartë për funksionimin e qarkut, mungesës së burimeve financiare, aseteve dhe kapacitetit të ulët institucional. Strategjia për zhvillim rajonal u hartua në vitin 2008, e ndjekur nga Projektligji për zhvillimin rajonal. Ndërkohë strategjia u miratua, projekt-ligji nuk arrit të miratohej”. Ky paragraf evidenton qartësisht problematikën për qarqet, por përmban disa pasaktësi kushtetuese dhe ligjore sepse qarku me kushtetutë dhe me ligj nuk ka rolin e “bashkërenduesit” por atë të “ndërtimit dhe zbatimit të politikave rajonale”²⁹.

Në draft strategjinë, version tetor 2014, në faqen 11 dhe në versionin final, faqe 12 paragrafi i sipërcituar ka pësuar disa ndryshime. Në sensin jo pozitiv janë hequr dy fjali: “Strategjia për zhvillim rajonal u hartua në vitin 2008, e ndjekur nga Projektligji për zhvillimin rajonal. Ndërkohë strategjia u miratua, projekt-ligji nuk arrit të miratohej”. Këto dy fjali nuk kishin pse të hiqeshin sepse ato mbartin përpjekjen e parë dhe serioze për t’i dhënë qarqeve udhërefyesin se si do ta ushtronin funksionin e vetëm kushtetues dhe ligjor që kanë. Në sensin pozitiv, janë shtuar dy fjali të tjera: “Politikat në drejtim të zhvillimit rajonal dhe rajonalizimit do mund të japin qarkut një rol të ri në të ardhmen. Megjithatë këto politika duhet të harmonizohen me rekomandimet e Këshillit të Evropës dhe Bashkimit Evropian përsa i përket strukturës së Qarkut si njësi e qeverisjes vendore”. Fjalitë e shtuara mbartin pak a shumë strukturën, rolin dhe marrjen e përgjegjësisë së zhvillimit rajonal nga ana e qarkut sipas rekomandimet e KiE dhe BE.

²⁹Neni 110, pika 2 e Kushtetutës dhe Neni 13, pika 1 e ligjit organik

Në strategji (version final Shkurt 2015) në faqen 12 shtohen edhe paragrafët “Me ndarjen e re, qarqet kanë në përbërjen e tyre mesatarisht 5 bashki nga 31 njësi vendore që kishin më parë me ndarjen e vjetër. Në këtë kontekst, Qarku me rolin e tij bashkërendues në harmonizimin e politikave kombëtare me ato vendore dhe rajonale bëhet më i lehtë dhe më eficient”, është e vertetë se puna e qarkut do të bëhet më e lehtë dhe më efiçente por roli i qarkut me kushtetutë nuk është “bashkërendues”.

Në draft strategjinë (version gusht 2014) në objektivin: Rritja e efikasitetit të të gjithë strukturave të qeverisjes vendore, faqe 17, gjejmë prioritetin “Rajonalizimi dhe reforma e qarqeve. Do të kryhet një reformim i veçantë i nivelit të dytë të qeverisjes vendore. Kjo reformë do të synojë krijimin e rajoneve dhe rikonfigurimin e qarqeve sipas modeleve evropiane të rajoneve vetëqeverisëse. Kjo reformë do t’u japë një drejtim të ri politikave kombëtare dhe rajonale të zhvillimit, duke çuar në krijimin e një modeli të ri dhe më efikas organizimi dhe funksionimi të autoriteteve qendrore dhe vendore në nivel rajonal”. ky prioritet në mënyrën se si është formuluar adreson më së miri problemet e qarqeve të përshkruara më sipër, por **ky prioritet nuk gjendet** në draft strategjinë ,version tetor 2014, dhe as në strategjinë ,version final shkurt 2015.

Në planin e veprimit gjejmë dy masa (III.1/B dhe IV.3/Ç) që kanë të bëjnë me “Rishikimi i funksioneve dhe kompetencave të Qarqeve” dhe me analizimin e funksioneve të përbashkëta pas ndarjes së re administrative e me matricën e kompetencave për tri nivelet qeverisëse.

Për sa cituam më sipër në strategjinë e decentralizimit në gjejmë një përpjekje serioze për të adresuar problemet e qarkut në zhvillimin rajonal dhe sipas rekomandimeve të KiE dhe BE. Por duhet të theksojmë se roli i qarkut me kushtetutë nuk është “bashkërendues” apo “koordinues”, por “Qarku është njësi ku ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore³⁰” prandaj këto terma duhen riparë sipas frymës së kushtetutës

Reforma administrativo-territoriale, nivelet e qeverisjes vendore, strukturat dhe kapacitetet

Në gjysmën e parë të vitit 2014 Shqipëria u përfshi në procesin e diskutimit dhe të miratimit të reformës administrativo-territoriale, e cila kishte tre objektiva kryesorë: (1) Përmirësimi i shërbimeve për qytetarët në nivel vendor; (2) rritja e efiçencës dhe mirëqeverisjes në nivel vendor; (3) fuqizimi i qeverisjes vendore, qytetarëve dhe komuniteteve.

Faza e parë e kësaj reforme u finalizua me miratimin e ligjit Nr. 115/2014, datë 31.7.2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive vendore në Republikën e Shqipërisë” duke i lënë vend fazës së dytë, e cila përfshin dy periudha: (i) periudhën përgatitore ose tranzitore deri në qershor 2015 dhe (ii) periudhën implemtuese që fillon me konstituimin e bashkive të reja. Ligji i sipër cituar ka prodhuar dy efekte. Së pari, i jep vendit një sistem të konsoliduar territorial me 61 bashki dhe së

³⁰Neni 110 pika 2 e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

dyti, suprimohet termi “komunë” – në ndarjen administrativo-territoriale, komunat aktuale si njësi të qeverisjes vendore kalojnë njësi administrative në përbërje të bashkive të reja.

Në versionin gusht 2014 të draft-strategjisë, në objektivin “Rritja e efikasitetit të të gjithë strukturave të qeverisjes vendore” përshkruhet prioriteti “Reforma administrativo-territoriale”. Aty thuhet “Reforma dhe zbatimi i ndarjes administrativo-territoriale, do të jetë prioriteti kryesor i strategjisë, e cila synon konsolidimin territorial të njësive vendore të nivelit të parë dhe nivelit të dytë. Reforma do zbatohet në përputhje me praktikën më të mira të reformave të tilla që janë zbatuar në vende të BE dhe bazuar në një proces gjithëpërfshirës”. Në versionin e tetor 2014 gjejmë disa zhvillime pozitive. Në kapitullin 4 “Politikat, objektivat dhe masat për zbatimin e strategjisë së decentralizimit”, gjejmë nënkaptullin 4.1 “Reforma administrativo-territoriale”, i cili nuk është tek version i gushtit. Ky aspekt vlerësohet pozitivisht pasi qartëson hapat që do të ndërmerren në dy periudhat e fazës së dytë të reformës administrativo-territoriale. Aty përcaktohen dy objektiva specifike të strategjisë

- i. Konsolidimi administrativ dhe financiar i 61 bashkive të reja pas miratimit të ligjit të ri për ndarjen administrativo-territoriale
- ii. Mbështetja institucionale dhe infrastrukturore për 61 bashkitë e reja pas zgjedhjeve vendore të vitit 2015.

Një tjetër hap pozitiv vërehet në versionin shkurt 2015 të draft-strategjisë decentralizimit ku parashikohet krijimi i “Agjencisë së Zbatimit të Reformës Territoriale” me qëllim mbështetjen e njësive të reja të qeverisjes vendore deri në garantimin e funksionalitetit të plotë të tyre dhe me rol bashkërendues dhe koordinues midis institucioneve qendrore dhe njësive të qeverisjes vendore.

Versioni gusht 2014 i draft-strategjisë së decentralizimit, në prioritetin “Reforma administrativo-territoriale”, objektivi “Rritja e efikasitetit të të gjithë strukturave të qeverisjes vendore” thuhet “Reforma dhe zbatimi i ndarjes administrativo-territoriale, do të jetë prioriteti kryesor i strategjisë...”. Ndërkohë në versionet tetor 2014 dhe shkurt 2015 të draft-strategjisë e gjejmë të ndryshuar këtë formulim si më poshtë “Prioriteti kryesor i qeverisë është rishikimi i ndarjes administrativo-territoriale”. Mendojmë se përshkrimi në versionin gusht 2014 të draft-strategjinë është më i mirë dhe më i plotë sepse ne kemi të bëjmë me *reformë* administrativo-territoriale dhe me zbatim të saj dhe nuk kemi thjesht një rishikim të ndarjes administrativo-territoriale.

Në versionin përfundimtar të planit të veprimit ka një përmirësim rrënjësor në krahasim me versionin e tetorit. Nga dy masa që kishte në versionin e tetorit 2014, sot kemi një kapitull “I. Reforma Administrativo-Territoriale” dhe 10 masa që përfshijnë të gjithë elementët e zbatimit të reformës territoriale.

Si konkluzion, **strategjia e re ka përshkruar mirë dhe ka përcaktuar qartë objektivat dhe masat që do të ndërmerren për reformën administrativo-territoriale dhe zbatimin e saj.**

Nevojitet rishikimi i formulimit “rishikim të ndarjes administrativo-territoriale”.

Strukturat

Reforma administrativo-territoriale imponon një rishikim të plotë të strukturave të qeverisjes vendore. Në versionin gusht 2014 të draft-strategjisë nënkaptulli 4.1 “Strukturat”, përshkruan në linja të përgjithshme strukturat, i cili ka nevojë për plotësime të mëtejshme.

Ky nënkaptull ka pësuar plotësime dhe ndryshime pozitive në versionet tetor 2014 dhe shkurt 2015 të draft-strategjisë. Nënkaptulli 4.2 “Strukturat” në versionin tetor 2014, ndryshuar si Nënkaptulli 2.2 “Strukturat e qeverisjes vendore” në versionin shkurt 2015 përshkruhet mirë qëllimi kryesor i strategjisë: “konsolidimi i autonomisë vendore nëpërmjet mbështetjes për funksionimin me efikasitet të strukturave përfaqësuese, ekzekutive dhe komunitare të qeverisjes vendore në të gjitha nivelet” me pesë objektiva specifike. Synohet (a) fuqizimi i rolit të kryetarit në drejtëm të miratimit të strukturave organizative dhe të emërimit të drejtuesve të njësive administrative; (b) ruajtja e nivelit aktual të aksesit të qytetarëve në shërbimet nëpërmjet krijimit të njësive administrative përbërëse (ish-komunat) si pjesë funksionale e bashkive të reja”.

Për të realizuar këtë synim, Ministri i SHÇV përgatiti draft ligjin “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr. 8652, Datë 31.7.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore””, të cilin e paraqiti për konsultim në datën 10 tetor 2014 me shoqatat e të zgjedhurve vendor dhe organizatat partnere. IDM evidentoi disa problematika në këtë draft ligj të cilat i prezantoi në dokumentin e politikave Nr. 4 (shtator 2014) “Një vështrim analitik mbi Projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8652 datë 31.07.2000””. Shtesat që parashikohen të bëhen nëpërmjet neneve 4, 10 dhe 13 të draft ligjit kanë të bëjnë me përbërjen e bashkisë nga disa njësi administrative, me emërimin dhe shkarkimin e administratorëve të njësive administrative si dhe me administratën e bashkisë në njësitë administrative. Ne evidetojmë se i) sipas nenit 113 të Kushtetutës, “këshillat komunal/bashkiak rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre” ii) sipas nenit 6 të Kartës Evropiane “bashkësitë vendore mund të përcaktojnë vetë strukturat e brendshme administrative” iii) ligji organik përcakton që komunat dhe bashkitë kanë kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi dhe rregullatore për funksionet e veta si edhe kanë të drejtë të krijojnë struktura administrative për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tyre.

Në mënyrë të qartë, Neni 8 i ligjit organik i njeh të drejtën njësive të qeverisjes vendore të “krijojnë nëndarje administrativo-territoriale brenda juridiksionit për rritjen e efikasitetit në kryerjen e funksioneve të tyre qeverisëse”. Ndryshimet që parashikohen të bëhen nëpërmjet neneve 4, 10 dhe 13 të draft ligjit “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin Nr 8652, datë 31.07.200...” nuk janë në frymën e dispozitave të sipërcituara sepse bashkive u hiqet e drejta (i) për të rregulluar dhe administruar në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre si dhe (ii) për të krijuar nëndarje administrativo-territoriale brenda juridiksionit që synojnë rritjen e efikasitetit. Ngritja e njësive administrative-territoriale jo në bazë të nevojave reale vendore dhe jo me synimin e rritjes së efikasitetit por të diktuar nga lart shton kostot financiare administrative të panevojshme për njësitë vendore dhe heq argumentin më të fortë të mbështetësve të sistemit të konsolidimit territorial, argumentin e kursimit të fondeve

Në draft ligjin e miratuar nga Këshilli i Ministrave më 26 nëntor 2014 si dhe në ligjin Nr. 30/2015, datë 2.4.2015 të miratuar nga kuvendi konstatojmë se një pjesë e rekomandimeve tona të publikuara

në dokumentin e politikave Nr.4 janë marrë në konsideratë. Neni 21 përcakton: “Deri në datën 31 dhjetor 2017, në çdo njësi administrative funksionon administrata e njësisë administrative. Nga 1 janari 2018, këshilli i bashkisë ka kompetencën të vendosë për riorganizimin e administratave të njësisë administrative, të cilat mund të mbulojnë territorin e një ose më shumë njësisë administrative brenda bashkisë, sipas nevojave të komuniteteve vendore dhe efektshmërisë administrative”.

Si konkluzion, strategjia e repërshkruan mirë qëllimin, objektivat specifike dhe masat për strukturat përfaqësuese, ekzekutive dhe komunitare. Pas 31 dhjetor 2017, bashkitë e reja marrin kompetencën e plotë të riorganizimit administrativ sipas nevojave të komuniteteve vendore dhe efektshmërisë administrative dhe kjo shkon në përputhje me nenin 113 të Kushtetutës dhe nenin 6 të Kartës Evropiane.

Kapacitetet

Aftësia e njësisë të qeverisjes vendore lidhet me kapacitetet njerëzore, financiare dhe infrastrukturën administrative. Njësitë e vogla vendore përballen vazhdimisht me vështirësi për të ngritur kapacitetet njerëzore dhe financiare. Ky është përdorur si argument dhe pengesë për decentralizimin e plotë të kompetencave, përgjegjësisë dhe burimeve. Në versionin tetor 2014 të draft-strategjisë thuhet “Prania e shumë njësisë të vogla ka ndikuar në cilësinë e shërbimeve vendore për shkak të mungesës së kapaciteteve për të siguruar shërbimet me efikasitet të lartë”. Me miratimin e ligjit Nr. 115/2014, datë 31.7.2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisë vendore në Republikën e Shqipërisë” ky argument bie sepse Shqipëria tashmë kalon në sistemin e konsoliduar territorial. Një nga efektet e mundshme pozitive të këtij sistemi ka të bëjë me faktin se “Njësitë e mëdha vendore mund të tërheqin staf me kualifikim e me aftësi më të mirë dhe e mbështesin këtë staf me paisjet teknike më të mira³¹” dhe do të kenë cilësi më të mirë në këshillat vendor.

Në shqyrtimin e draft-strategjisë, versioni shkurt 2015, në lidhje me kapacitetet dhe aftësitë administrative veçojmë sa më poshtë:

- i. I kushtohet një vëmendje e veçantë këtij aspekti “Reforma administrativo-territoriale do të kërkojë struktura të afta menaxheriale në bashkitë e reja. Prioritet do të jetë mbështetja për mirëfunksionimin e strukturave të zgjedhura (kryetarë bashkish dhe këshilltarë të bashkive) si dhe administratorëve lokalë si strukturë e re që do të krijohet”.
- ii. Në objektivin “Të forcojë qeverisjen e mirë në nivel vendor” paraqitet si prioritet “Fuqizimi i administratës vendore”. Aty theksohet se “Ajo do të jetë e gatshme t’i përgjigjet pritshmërive të komuniteteve dhe biznesit për shërbime publike, e aftë që të përballojë sfidat e integritetit evropian të vendit dhe thithjen e fondeve të BE.”
- iii. Në kapitullin “Politikat, objektivat dhe masat për zbatimin e strategjisë së decentralizimit”, nënkapitulli “Strukturat” detajohen politikat për fuqizimin e aftësive të qeverisjes vendore

³¹ Swianiewicz, P. *Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization?*

me theks të veçantë tetë zgjedhurit vendor (këshilli, kryetari) dhe administratën në njësitë administrative;

- iv. Rreth 30% e masave të parashikuara në planin veprimt lidhen me konsolidimin e kapaciteteve tËnjësive të qeverisjes vendore. Ky numër kaq i madh i masave në planin e veprimit shpjegohet me faktin se aftësia e njësive vendore deri më sot për të kryer detyrat vetëqeverisese ka lënë për të dëshiruar. Gjithashtu sistemi i konsoliduar territorial kërkon aftësi, kapacitete dhe infrastrukturë administrative shumë më të mirë. Që në fillim **grupi i punës duke parë rëndësinë e këtij komponenti ngriti nëngrupin tematik “Strukturat dhe marrëdhëniet ndërinstucionale”, i cili ka bërë një punë shumë të mirë.**

Defiçiti demokratik në kontekstin e sistemit të konsoliduar territorial

Strategjia, versioni final shkurt 2015, nuk është shprehur për efektet potencialisht negative të sistemit të konsoliduar territorial, por ajo në mënyrë të drejtëpërdrejtë me objektivat, prioritetet dhe masat minimizon në mënyrën më të mirë efektet potencialisht negative.

Në strategji citohet se për të arritur vizionin e strategjisë, qeveria “... do të rrisë transparencën dhe përgjegjshmërinë e qeverisë vendore ndaj komunitetit; ... do të rrisë pjesëmarrjen e qytetarëve dhe grupeve të interesit në procesin e vendimmarrjes së qeverisjes vendore”. Objektivi strategjik “Të forcojë qeverisjen e mirë në nivel vendor”, detajon 5 objektiva specifike/prioritete. Disa prej të cilave janë të lidhur ngushtë dhe ndikojnë në minimizimin e defiçitit demokratik si forcimi i transparencës dhe pjesëmarrja e grupeve të interesit në vendimmarrje, fuqizimii strukturave komunitare dhe fuqizimii administratës vendore. Një efekt shumë pozitiv në këtë drejtim sjell nënkapitulli 2.2 “Strukturat” në të cilin përfshin “Strukturat komunitare”. Strukturat komunitare vlerësohen si të dobishme dhe me rëndësi për përmirësimin e demokracisë vendore, minimizimin e efekteve potencialisht negative të sistemit të konsoliduar territorial, plotësimin e nevojave dhe përmirësimin e cilësisë së jetës së qytetarëve.

Në plan veprim deri tani konstatojmë:

- i. dy masa të lidhura drejtëpërsëdrejti me minimizimin e efekteve potencialisht negative të sistemit të konsoliduar territorial dhe që janë (a) masa në pikën pikën II-1.1/C “Programi i Transparencës dhe Pjesëmarrjes në vendimmarrjen në nivel vendor” dhe (b) masa në pikën pikën II-1.1/D “Fuqizimi i strukturave komunitare në nivel vendor (kryetaret e fshatrave, ndërlidhësit qytetar”;
- ii. dy masa të tjera që ndikojnë indirekt në minimizimin e defiçitit demokratik: (a) masa në pikën pikën I/DH “Hartimi i statuteve dhe rregulloreve model të 61 bashkive të reja”. Në e shohin këte masë në aspektin e normimit të parimeve të qeverisjes së mirë dhe të përcaktimit të instrumentave dhe strukturave vendore për implementimin e tyre; (b) masa në pikën pikën II-1.1/A “Programi i trajnimit të këshilltarëve të rinj të 12 qarqeve dhe 61 bashkive”. Në e shohim këte masë në aspektin që në modulën e trainimeve do të përfshihen edhe kanalet e

komunikimit dhe të pjesëmarrjes së qytetarit në vendimarrje, të transparencës dhe të llogaridhënies.

Kompetencat dhe adresimi i tyre për zgjidhje

Strategjia ka një adresim të mirë të evidencave dhe rekomandimeve në lidhje me kompetencat e NjQV-ve për kryerjen e funksioneve që konsiderohen të përbashkëta. Në versionin final të draft-strategjisë, në kapitullin “Pamje e përgjithshme e qeverisjes vendore në Shqipëri”, përkthehen mirë problemet në lidhje me kompetencat në kryerjen e funksioneve që konsiderohen të përbashkëta. Këtu gjejmë mbi 5 paragrafë përshkruese nga të cilët veçojmë: “Në nivelin e funksioneve dhe kompetencave të përbashkëta ka akoma paqartësi që buron kryesisht nga mangësitë dhe paqartësia e vetë kuadrin ligjor që rregullon strukturën, rolet dhe kompetencat e autoriteteve qendrore e vendore në nivel rajonal dhe lokal”.

Nga tre prioritetet të përcaktuara tek objektivi strategjik “Të rrisë efikasitetin në tërësi të strukturave të qeverisjes vendore”, dy janë të lidhura ngushtësisht me rishikimin e kompetencave në funksionet e përbashkëta. Kapitulli 2 “Politikat, objektivat dhe masat për zbatimin e strategjisë së decentralizimit”, nënkaptulli 2.2.1 “Strukturat e dekoncentruara” përcakton disa synime që kanë të bëjnë me rishikimin e legjislacionit aktual të funksioneve dhe kompetencave të njësisë të dekoncentruara (arsim, shëndetësi, rendin publik, sistemin e kujdesit social, turizëm, etj.) në mënyrë që të identifikohen fushat ku ka mbivendosje ose përplasje të kompetencave dhe të hartohet matricat e kompetencave për çdo sektor. Ndërsa nënkaptulli 2.4.2 “Funksionet e përbashkëta” përcakton si prioritet “Të eliminohet mbivendosja e kompetencave ndërmjet strukturave të dekoncentruara në nivel vendor dhe strukturave të qeverisjes vendore”. Në planin veprimi, nënkaptulli IV.3 thuhet “Eliminohet mbivendosja e kompetencave ndërmjet strukturave të dekoncentruara në nivel vendor dhe strukturave të qeverisjes vendore”. Përcaktohen 5 masa të cilat janë të lidhura me kompetencat në funksionet e përbashkëta ku më të rëndësishmet janë (i) Rishikimi i Ligjit për Prefektin me qëllim qartësimin e statusit dhe rolit të prefektit për të shmangur mbivendosjet dhe (ii) Matrica e kompetencave për tri nivelet që përcaktojnë rolin e ministrive të linjes, institucioneve qendrore, institucioneve rajonale dhe NjQV-ve.

Në strategji nuk del qartë nëse qeverisja vendore do të ketë liri dhe kompetenca të plota për funksionet e veta/ çështjet vendore brenda juridiksionit të saj apo jo. Strategjia nuk i shmanget dot konfuzionit të krijuar nga terminologjia kompetenca “të veta” dhe “të deleguara” dhe funksione “të veta” dhe “të deleguara”, konfuzioni shtohet më tepër kur në strategji, faqe 7, gjejmë dhe termin “kompetenca të përbashkëta”.

Në konkluzion, strategjia përcakton disa synime ambicioze në fushën e kompetencave, në lidhje me funksionet e përbashkëta. Këto synime lidhen me qartësimin, rishikimin, harmonizimin dhe eliminimin e *mbivendosjes së kompetencave*

Dimensioni Administrativ

Parimet e decentralizimit, format dhe llojet e funksioneve

Transferimi i një funksioni nga niveli qendror në atë vendor, ka në themel parimin e subsidiaritetit ose afrimin e shërbimeve në nivelin më të ulët të shtetit, sa më afër qytetarëve. Karta Evropiane e Autonomisë Vendore e Këshillit të Evropës (Karta Evropiane), në nenin 4/3 përcakton “Funksionet publike përgjithësisht ushtrohen..., nga ato autoritete që janë më afër qytetarëve...”

Preferenca për caktimin e një kompetence të përgjithshme do t’i jepet autoritetit që është më afër shtetasve”. Ky është edhe thelbi i decentralizimit. E drejta e vetë-ushtrimit të funksioneve të transferuara gjen mbështetjen në autoritetin ligjor të organeve të qeverisjes vendore për të administruar veprimtarinë për realizimin e angazhimeve, në mënyrën më efektive në kushtet e njësisë përkatëse brenda rregullave dhe mënyrave të përcaktuara me ligj.

SKNDQV, versionishkurt 2015, ka tendencë për t’u mbështetur në këtë parim. Ka përpjekje për të tranferuar edhe funksione të reja drejt qeverisjes vendore, e lidhur kjo edhe me ndarjen e re territoriale. **Nuk ka shumë qartësi se si do t’i jepen funksionetqeverisjes vendore, nëse ato domosdoshmërisht do të shoqërohen me kompetenca të plota ekzekutive që do të thotë autoritet i plotë dhe i qartësuar ligjor i NjQV-ve, së bashku me mbështetjen e duhur financiare.** Sjellim në vëmendje faktin se edhe në kohë të mëparshme një pjesë e funksioneve, edhe pse janë të cituara në ligj, gjatë viteve 2000 nuk kanë gjetur zbatim ngaNjQV-të.

Në strategjinë aktuale citohet “parimi i decentralizimit asimetric bazuar në parimin e subsidiaritetit” dhe se “ato njësi vendore që kanë kapacitete njerëzore dhe burime financiare mund të kërkojnë decentralizimin e kompetencave të caktuara brenda funksioneve të përbashkëta apo dhe funksioneve të tjera që ushtrohen nga organet e qeverisë qendrore duke synuar ofrimin e shërbimeve në një standard më të lartë”. Kjo ofertë për bashkitë e ardhshme, lë hapësirë diskutimi në dy drejtime.

Së pari, ndarja e re territoriale pati një nga qëllimet e saj kryesore vendosjen e simetrisë funksionale nëpërmjet zonave funksionale. Presupozohet se ato do të jenë të tilla dhe si rrjedhojë, hipotetikusht asimetria nuk duhet të ekzistojë.

Së dyti, në rast se decentralizimi i kompetencave do të realizohet edhe në bazë të kërkesave jo të unifikuara, pa kryer paraprakisht analizat përkatëse që vërtetojnë drejtësinë e saktësinë e kërkesës sëtyre, atëherë do të krijojmë vetë një zhvillim asimetric të pa kontrolluar.

Duke konsideruar zhvillimin asimetric si një realitet të padiskutueshëm në bashkitë e ardhshme atëherë strategjia duhet të vendosë theksin për objektiva që favorizojnë rastin e kundërt kur njësi të caktuara nuk kanë kapacitetet e duhura për kryerjen e funksioneve. Bashkëpunimi ndërvendor dhe delegimi në qark bazuar në vullnetin e mirë të palëve, zgjidhje të hedhura për zbatim kohë më parë, kanë treguar se nuk kanë patur suksesin e duhur.

Decentralizimi administrativ përfshin transferimin e autoritetit, përgjegjësi dhe burimeve vendimmarrëse për kalimin e shërbimeve publike nga qeverisja qendrore drejt niveleve më të ulëta qeverisëse, duke ardhur sa më pranë qytetarëve e njëkohësisht duke rritur kështu përgjegjësinë e qeverisjes vendore dhe të vetë qytetarëve të përfshirë në proces. Procesi i kalimit të një grupi të caktuar të shërbimeve nga pushteti qendror drejt qeverisjes vendore realizohet nëpërmjet tre formave *a)* transferimit, *b)* dekoncentrimit dhe *c)* delegimit. Këto forma rezultojnë në marrjen prej pushtetit vendor të tre llojeve të funksioneve : i) funksionet e veta ii) funksionet e përbashkëta dhe iii) funksionet e deleguara, të shoqëruara këto me kalimin e kompetencave përkatëse nga niveli qendror në atë vendor.

SKNDQV vë theksin mbi dy funksione si bazë të veprimtarisë së ardhshme të qeverisjes vendore: funksionet e veta dhe ato të përbashkëta. Për funksionet e deleguara (regjistri civil dhe sistemi i adresave) theksohet se “do t’i jepet fund menaxhimit kaotik të regjistrimit civil dhe sistemit të adresave, përmes zbatimit të projekteve konkrete.” Po kështu me shumë rëndësi është citimi i mëposhtëm në strategji se “decentralizimi si një proces në vazhdim do të synojë alokimin e funksioneve të reja edhe me ligje sektoriale, por duke aplikuar parimin e analizës funksionale dhe financimin e plotë të funksionit përpara decentralizimit të tij”.

Vullneti i shprehur më sipër në SKNDQV për alokim të funksioneve të reja me financim të plotë të funksionit përpara decentralizimit në mënyrë të pashmangshme do të ndeshet me probleme që tashmë janë hasur në vite. Ato kanë të bëjnë me hartimin e miratimin e standardeve për shërbimin, burimin e financimit dhe kompetencat e qartësuara të qeverisjes vendore në ligjet sektoriale.

Është për t’u përhëndetur fakti që në strategji sqarohet se “qeverisja vendore do mund të refuzojë funksionet që synohen t’i decentralizohen me ligje sektoriale nëse nuk ka një analizë funksionale dhe financim të plotë të funksionit”. Ky element përbën risi në lidhje me alokimin e funksioneve në të ardhmen, pasi vendos raport të caktuar midis rasteve të mundshme kur qeverisja qendrore këmbëgull për të transferuar dhe të drejtës për të mospranuar nga ana e qeverisjes vendore kur ajo e ka të argumentuar pamundësinë për të ekzekutuar funksionin.

Është e nevojshme që më parë të reflektojmë mbi termat e përdorura **“funksion” dhe “kompetencë”**, të cilat janë të pandashmenga njëra-tjetra, pasi në strategji nuk i është kushtuar shumë vëmendje përdorimit tyre.

Ligji organik përcakton 23 funksione të qeverisjes vendore. Realizimi me sukses i tyre nga ana e NjQV-ve ka hasur vështirësi të mëdha, si prej përcaktimit jo plotësisht të qartë të kompetencave ashtu edhe prej mungesës së mbështetjes së duhur financiare. Aktualisht, bashkitë dhe komunat, funksionet e veta mund t’i ushtrojnë nëpërmjet kompetencave të veta, ndërsa për funksionet e përbashkëta “kompetencat për funksionet e parashikuara..., rregullohen në çdo rast me ligj”. Për funksionet e qarkut, ligji organik shprehet se “qarku kryen dhe ushtron kompetencat e deleguara nga pushteti qendror...”. Po kështu në strategjinë e decentralizimit citohet se “kompetencat e deleguara

qarkut nga niveli i parë do të rishikohen nga pikëpamja e efikasitetit dhe efikasitetit të funksioneve të deleguara nga niveli qendror apo lokal”.

Marcou (2007) shprehet se “funksionet janë përmbajtja apo lënda e ushtrimit të kompetencave...” çështje që i shtrohen pushtetit vendor për të vepruar. Fjala “kompetencë” përdoret për të dhënë një ide të përgjithshme të objektit të tij ligjor, duke pasqyruar kufijtë brenda të cilit i takon të veprojë autoriteti që zotëron kompetencën. Kompetencat, në kuptimin e ngushtë të autoritetit, ekzistojnë vetëm përmes kombinimit të një funksioni (element lëndor) dhe të drejtat apo detyrat që autoriteti ushtron për këtë funksion. Pra funksionet nuk mund të analizohen pa autoritetin për të realizuar shërbimin, kombinimi i të cilave përcakton shkallën e lirisë të autoritetit të qeverisjes vendore. Autoriteti përmban kompetencën dhe financat e duhura për të realizuar një funksion. Nga ana tjetër kompetencat e autoriteteve lokale nuk mund të analizohen veçmas brenda vetes së tyre. Ato gjithmonë duhet të merren në konsideratë në kontekstin e marrëdhënieve mes autoriteteve lokale dhe qeverisë qendrore apo/edhe të autoriteteve rajonale.

Aktualisht komunat dhe bashkitë zotërojnë dy kategori: kompetenca të veta dhe kompetenca të deleguara, të ndara në kompetenca administrimi, shërbimi, investimi dhe rregullatore. Trajtimi i raportit funksion-kompetencë është me një rëndësi të veçantë pasi vlerësohet si përcaktues i gjithë veprimtarisë së qeverisjes vendore. Ligji i ri bazë për veprimtarinë e ardhshme të qeverisjes vendore detyrimisht do t’i referohet strategjisë së re, e cila shprehet se do të rriten kompetencat e qeverisjes vendore në fushën e rinisë dhe nuk përcakton se cilat lloj kompetencash do të jenë ato. **Planifikimi urban dhe administrimi i tokës mbeten kompetencë e bashkive dhe qarqeve për hartimin dhe miratimin e planeve të zhvillimit të territorit dhe lejeve të zhvillimit, por nuk ka përcaktime të forcimit apo dobësimit të rolit të kontrollit të territorit nga ana e NjQV-ve.**

Në Partneritetin Publik Privat (PPP) në nivel vendor është qartësuar fusha e bashkëpunimit, por mbetet e paqartë se çfarë lloj kompetencash do të ushtrohen nga palët. Ndoshta ligji i ri do të japë detaje të mëtejshme në këtë drejtim. Në zhvillimin e turizmit ka një përcaktim të qartë se bashkitë do të kenë kompetenca të shtuara në drejtim të organizimit të rrjetit të promovimit turistik lokal dhe rritjes së cilësisë së infrastrukturës lokale në shërbime të turizmit. Ndërsa për mbrojtjen civile ligji i ri do të rishikojë dhe përmirësojë kompetencat dhe rolin e autoriteteve vendore në fushën e mbrojtjes civile.

Tek funksionet e përbashkëta në pjesën “Arsimi parauniversitar” ka një përkujdesje për qartësimin e kompetencave mes NjQV-ve dhe Drejtoritë Arsimore Rajonale/Zyrat e Arsimit për shpërndarjen e nxënësve brenda zonës së juridiksionit të njërive vendore, ndërsa në “Shërbimin e kujdesit shëndetësor parësor”, do të përcaktohen qartë kompetencat e NjQV-ve lidhur me programe të ndryshme të shëndetit publik, të tilla si HIV, lufta kundër duhanit, etj., si dhe do të hartohen standardet e shërbimit dhe kostot për njësi. Është për t’u vlerësuar fakti se kompetencat e bashkive dhe qarqeve në planifikimin dhe në mbikëqyrjen e mbrojtjes së mjedisit do të forcohen nëpërmjet ndryshimeve ligjore dhe mbështetjes për ngritjen e kapaciteteve.

Funksionet

Në analizën e funksioneve kryesisht u morën nën shqyrtim raste kur:

- i. funksionet e veta që i janë dhënë me ligj qeverisjes vendore, por në ecurinë e viteve kanë patur ndërhyrje nga struktura qendrore që kanë deformuar kompetencat (furnizimi me ujë, kompetenca e administrimit nuk është e drejtpërdrejtë, kthimi në ndërmarrje sh.a është deformim, pa aprovim të vendorëve);
- ii. funksionet e veta që i janë dhënë ligjërisht qeverisjes vendore, por që janë ekzekutuar vetëm në drejtime apo sektorë të caktuara (shërbimi social- transferim i plotë, më pare, vetëm çerdhet);
- iii. funksionet dhe kompetencat e reja të paraqitura në SKNDQV (sistemi i ujitjes dhe kullimit).

Në këtë analizë u përdor metoda krahasimore e përmbajtjes së SKNDQV-së lidhur me dimensionin administrativ, në drejtim të:

- i. legjislacionit ekzistues për funksionet e kompetencat e veta dhe nivelit aktual të ofrimit të shërbimeve nga NjQV-të, bazuar në këtë legjislacion dhe reflektimit në strategji si perspektivë për të ardhmen;
- ii. potencialeve të mundshme të NjQV-ve për të marrë përsipër më shumë funksione e kompetenca të veta e të përbashkëta, referuar SKNDQV-së, krahasuar me problematikën që kanë krijuar deri në këto momente;
- iii. hapësirave të mundshme të NjQV-ve për të lëshuar funksione të veta e të përbashkëta që kanë patur mundësi t'i realizojnë aspak, pak apo mjaftueshëm, referuar SKNDQV-së;
- iv. frymës sëSKNDQV-së për të transferuar më tej, apo për të ruajtur situatën ekzistuese apo për të riqendëruar funksione e kompetenca të dhëna më parë NjQV-ve;
- v. objektivave e planeve të paraqitur në SKNDQV për të ndarë qartë kufijtë e funksioneve dhe kompetencave të përbashkëta midis qeverisjes qendrore dhe asaj vendore.

Reforma në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve

Neni 10, i ligjit organik e vendos funksionin e sistemimit të kanalizimeve të ujërave të bardha dhe të ujërave të zeza, në funksionet e veta të komunës dhe bashkisë. Komuna/bashkia ka kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi dhe rregullatore.

Në SKNDQV, versioni shkurt 2015 vërehet se tek “Reforma në sektorin e ujësjellës-kanalizimeve” janë përdorur terma të tillë si: “ndryshim rrënjësor”, “rishikim i të gjithë kuadri rregullator dhe financiar”, “standarte të reja”, “rivlerësim të tarifave”, “legjislacion për shërbimet publike/ndërmarrjet publike” si edhe “rikonfigurim/bashkim të aseteve”. Fokusi i ndërhyrjes ka një diapazon të gjërë. Në pamje të parë duket që gjithçka që është bërë do të zhbëhet. Një iniciativë shumë ambicioze, ndoshta e pamundur. Një vëzhgim më i detajuar të bën të mendosh se ky shërbim është tejmas kompleks dhe se sektori paraqitet se ecën me shumë vështirësi. “Ndryshim rrënjësor” do të

thotë shkulte nga themelet e tëgjithë punës së ngritur në më shumë se një dekadë, edhe pse për furnizimin me ujë dhe për kanalizimet e ujërave të ndotura, qeverisja vendore me ligj ka përgjegjësi të plotë dhe të gjithë autoritetin e nevojshëm administrativ, shërbimi, investimi dhe rregullator. Në hapat e hedhura deri në këto momente, me ndryshimet ligjore të mëvonshme, menaxhimi u realizua në formën e Shoqërisë Aksionere(sh.a), ku drejtori i ndërmarrjes caktohet nga një Këshill Mbikqyrës, i zgjedhur nga Këshilli Bashkiak (Asambleja e Aksionarëve). Ky shërbim që përcaktohet me ligj në “funksionet e veta” të qeverisjes, dhe menaxhimi me ndërmarrje sh.a ka krijuar shpërndarje në hierarkinë drejtuese dhe ka vendosur marrëdhënie jo të drejtpërdrejta të titullarit të Bashkisë dhe drejtorit dhe stafit përkatës menaxhues të ndërmarrjes UK sh.a.

Nga ana tjetër, gjendja paraqitet tejmasë e vështirë në menaxhim dhe kërkon ndërhyrje emergjente afatshkurtër dhe ndërhyrje afatgjatë - jo vetëm “afatmesme” siç shprehet në strategji. Për më shumë, shpërbërja dhe ribërja kërkojnë shumë para dhe kohë, dhe kalon përtej afateve të përcaktuara të implementimit të vetë strategjisë, edhe pse në planin e veprimit të zbatimit të strategjisë janë përcaktuar disa afate kohore brenda pesë vjeçarit. Ideja e një përmbysje të madhe duket se nuk ka gjasa të bëhet realitet në favor të një shërbimi më të mirë. Një hap i hedhur më tej nga ç’është bërë deri në këto moment është më i mirë se shkatërrimi i asaj që është realizuar dhe më pas ringritja nga e para.

Analiza mbështetet në raportin e Entit Rregullator tëUjit (ERRU) për vitin 2014 ku shprehet se “në shumë njësi vendore furnizimi me ujë është me orar të reduktuar... rrjeti është i vjetëruar dhe shpesh... nuk ka mundësi të mirëmbahet siç duhet. Kemi 316 burime ujore, nga të cilët 223 janë me ngritje mekanike dhe kjo e fundit krijon konsum të energjisë elektrike dhe kosto tepër të lartë të shërbimit. Tarifat janë shumë më të vogla se kostot dhe jo rrallë me diferenca të mëdha; niveli i arkëtimit të faturimit është rreth 80 % dhe humbjet janë rreth 67 %. Vetëm 9 (nëntë) operatorë kanë arritur të mbulojnë me të ardhurat e tyre të gjitha shpenzimet e kryera për shërbimet e ofruara; kryesisht sh.a të mëdha të cilat kanë rritur me disa herë tarifat. Nga analizat e kryera del që kosto e punës merr 35% të kostos totale; energjia kap shifrën 26%; amortizimi 20%; riparime e mirëmbajtje 6%; të tjera 13%”.

Nga procesi konsultues me qarqet është kërkuar që të ndahen ujësjellësat nga sistemi i kanalizimeve të ujrave të zeza, madje shkohet edhe më tej e kërkohet të shikohet privatizimi i tyre. Kjo kërkesë është e mundshme dhe reflekton atë që është përcaktuar në strategji “nëpërmjet reformimit tërësor”, por ka pikëpyetje të mëdha për ta bërë realitet këtë kërkesë. Sistemi privat merret me tregtimin e ujit nga subjekte private të licencuar nga struktura të caktuara qendrore, të cilët e blejnë ujin nga depozitat publike dhe ia shesin atë qytetarëve. Futja në tregun privat mund dhe duhet të bëjë edhe një hap më tej: të lejojë ndërmarrjet e UK sh.a të futen në tregun e lirë privat të blerjes së ujit dhe t’ia shesin atë klientëve (konsumatorëve). Liberalizimi i tregut për ndërmarrjet UKsh.a do të ishte njëhap pa kosto dhe do të përputhej me vijueshmërinë e deritanishme të këtij shërbimi. Ketu privatizimi është prezantuar si zgjidhja e problemit; megjithatë, privatizimi nuk çon domosdoshmerisht në zgjidhjen e problemeve që karakterizojnë këte sektor.

Strategjia është baza mbi të cilën hartohen e miratohen ligjet. Prandaj është e domosdoshme të hartohet një ligj specifik për sektorin Ujësjellës-Kanalizime, pasi nuk ka një ligj bazë i cili të rregullojë mënyrën e organizimit dhe funksionimit të tij. Aktualisht, ky sektor funksionon mbi bazën e disa akteve ligjore e nënligjore direkte (mbi 10 ligje e akte nënligjore që merren me problemet e menaxhimit të ujërave) dhe një sërë aktesh të tjera ligjore e nënligjore të cilat ndikojnë indirekt në sektor. Mospasja e një ligji të posaçëm ka sjellë një sërë problematikash, ku ndër të tjera mund të përmendim:

- a) Të drejtat dhe detyrat e personave fizikë dhe juridikë që ofrojnë shërbimin në sektorin ujësjelles kanalizime janë të paqarta;
- b) Të drejtat dhe detyrimet e institucioneve publike të përfshirë në këtë sektor kanë mbivendosje kompetencash ose këto kompetenca janë të paqarta; dhe
- c) Mungon një model i zhvillimit të tregut dhe një mirë-përcaktim i rregullave për funksionimin e tij.

Po në këtë dokument trajtohet pronësia e aseteve të sistemeve ujësjellës e kanalizime, të cilat janë transferuar në mënyrë graduale me VKM pranë njësite vendore, në zbatim të reformave të decentralizimit dhe të funksioneve të NjQV-ve, sipas ligjit për qeverisjen vendore. Ka një mungesë të theksuar dokumentacioni. Regjistrat e aseteve të shoqërive UK sh.a nuk përditësohen për t'i përfshirë në inventarin vjetordhëpër çertifikimin e tyre në ZRPP. Asetet e përfituara nga investimet e kryera nga njësite e qeverisjes vendore si aksionare të shoqërive UK sh.a, nuk janë pjesë e inventarit të sistemeve UK sh.a të këtyre shoqërive. Gjithashtu, NjQV-të që nuk janë pjesë e juridiksionit të shoqërive UK sh.a, kanë ndërtuar sistemet e tyre të furnizimit me ujë, për të cilat aktualisht nuk ka informacion. Kjo situatë vijon të jetë në ngërç.

Për zgjidhjen e problemeve të mësipërme kërkohen politika dhe strategji përkatëse mbi hapat sesi do të arrihen objektivat e politikave të menaxhimit në të ardhmen. Në kuadër të projektit “Fuqizimi i Strukturave të Pushtetit Vendor dhe Bashkëpunimit të Përfaqësuesve të Zgjedhur Vendorë në Shqipëri (2012-2015)”, zbatuar nga Këshilli i Evropës dhe financuar nga Agjencia Zvicerane për Bashkëpunim dhe Zhvillim, Shoqatat e qeverisjes vendore shprehen se “transferimi i plotë i varësisë së sistemeve të ujësjellësave prej njësite vendore duhet analizuar rast pas rasti duke përcaktuar në mënyrë të qartë të drejtat dhe detyrimet e palëve me anë të rregullimeve ligjore”. U propozua ndarja e prodhimit të ujit nga furnizimi i popullatës ku bashkitë të kenë përgjegjësi me kompetenca të plota nga deponizimi deri tek qytetari.

Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve me karakter vendor, trotuar e vedhesheshëve publike

Për këtë funksion SKNDQV ka prekur këto çështje kryesore: rritjen e kapaciteteve menaxhuese, inventarizimin e rrugëve dhe miratimin e standarteve dhe bashkëpunimin e PPP-ve.

Në bazë të ligjit organik funksioni i “Ndërtimit, rehabilitimit dhe mirëmbajtjes së rrugëve me karakter vendor, trotuarve dhe shesheve publike” radhitet në funksionet e veta të komunës dhe bashkisë. Aktualisht, bashkitë kanë kompetencën ligjore, administrative, shërbimi, investimi dhe vendosjen e standardeve dhe rregullave për organizimin e shërbimit të mirëmbajtjes dhe rehabilitimit në rastin kur investojnë nga buxheti i vet, si edhe kur investohet nga fonde prej donatorësh apo agjensish. Strategjia ka prekur pozitivisht hallkat më të dobëta të këtij funksioni, ku për t’u veçuar është emergjenca e hartimit dhe miratimit të standardeve.

Mbetjet urbane

Për menaxhimin e mbetjeve urbane, sipas ligjit organik njësitë vendore kanë patur përgjegjësi dhe autoritet të plotë në garantimin e shërbimit të mbledhjes, transportit dhe trajtimit të tyre në vendgrumbullim. Sasia e madhe e prodhimit në rritje të mbetjeve urbane, ka rritur koston në ofrimin e shërbimeve. Në shërbimin e pastrimit, si një nga shërbimet bazë që duhet të kryejë qeverisja vendore, situata është mjaft e rënduar. Në pjesën më të madhe të komunave dhe në një numër të caktuar bashkish, nuk ka patur asnjë vend depozitimi për mbetjet e grumbulluara sipas standardeve dhe vendet ku shërbimi mungon, mbetjet depozitohen ose në vende depozitimi të pa çertifikuara ose hidhen në shtretërit e lumenjve.

Kuadri ligjor përfshin një sërë ligjesh të tjera, VKM dhe udhëzime, të cilat kanë për qëllim të rregullojnë edhe grumbullimin dhe largimin e llojeve të tjera të mbetjeve. Vlen për t’u theksuar VKM nr. 418, datë 25.06.2014 “Për grumbullimin e diferencuar të mbetjeve në burim” ka përcaktuar qëllim të ri për të sjellë në vëmendje të qeverisë vendore përgjegjësinë e tyre për grumbullimin e diferencuar dhe riciklimin e mbetjeve të ngurta. Afati për këtë detyrë është viti 2016.

Duke iu referuar hierarkisë së menaxhimit të integruar të mbetjeve e cila përfshin parandalimin, riciklimin, ripërdorimin, rigjenerimin për prodhim energjie, dhe në fund eliminimin me anën e kompostimit apo proceseve të tjera të mëtejshme, kuptojmë qartë se realiteti ynë ka mbetur në fazën fillestare dhe është shumë larg ndaj asaj që kërkohet nga ana e standardeve të BE-së.

SKNDQV trajton dy momente të rëndësishme në pikën 2.4.1 Funksionet e veta (Mbetjet urbane). Saktësimi se “menaxhimi i landfilleve do të rikonsiderohet në kuadrin e ri të shpërndarjes së kompetencave midis niveleve të ndryshme të qeverisjes vendore” përbën një hap pozitiv shumë të rëndësishëm për ndarjen e saktë të kompetencave në nivelet përkatëse të qeverisjes vendore, duke çliruar bashkitë e reja nga barra e rëndë e mbetjeve. Historia e së kaluarës tregon se “gishti” i fajësisë është drejtuar gjithmonë drejt tyre. Ndërsa, hedhja në treg duke nxitur PPP në nivel vendor konsiderohet hap pozitiv në menaxhimin e integruar të mbetjeve. Në lidhje me menaxhimin, mund të veçohen këto pika për trajtim:

- i. Strategjia duhet të trajtonte edhe bashkëpunimin ndërvendor, duke iu referuar instrumenteve ligjorë, organizativë dhe administrativë që do të rregullonin këtë bashkëpunim në menaxhimin sa më të mirë të mbetjeve urbane;

- ii. Strategjia duhet të ketë edhe objektiva akoma më afatgjatë në këtë shërbim vendor, duke përcaktuar objektiva më shumë se pesë vjeçare të qeverisë. Kjo do të pasqyrojë një dinamikë më të qartë të ecurisë në këtë drejtim.
- iii. Tashmë është e ditur se ka dy drejtime kryesore për përmirësimin të këtij shërbimi: hartimi, miratimi dhe zbatimi i ligjeve të përafërta me legjislacionin evropian dhe edukimi shkollor. Edukimi shkollor duhet të zëjë vend më të rëndësishëm për suksesin afatgjatë të këtij shërbimi. Meqënëse kjo është një strategji ndërsektoriale edhe objektivat për bashkëpunimin me Ministrinë e Arsimit dhe Sportit, duheshin trajtuar më qartë në këtë pikë.

Shërbimet sociale dhe të përkujdesit social

Funksioni i shërbimit social vendor do të decentralizohet dhe do të kalojë në kompetencë të bashkive. Nga termat prioritare në strategji mund të veçohen a) hartimi i një 'shporte shërbimesh bazë' me financim nga buxheti shtetit, b) hartimi i Planeve Lokale Sociale nga bashkitë dhe kompetenca për të ofruar shërbime shtesë përtej 'shportës së shërbimeve bazë' me financim nga buxhetet lokale duke krijuar Fondin Social Lokal, si dhe c) përmirësimin e kapaciteteve menaxhuese dhe cilësisë së shërbimeve sociale në lidhje me jetimoret, qendrat ditore, shtëpitë e të moshuarve, etj. Listat e shërbimeve dhe standardeve minimale do të hartohen nga Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë.

Kjo përpjekje për decentralizim të plotë është për t'u përshëndetur, por do të ishte me shumë vlerë nëse do të përcaktohej më parë masa e financimit të këtij funksioni nga buxheti i shtetit, pravlera në shifra e shportës e pastaj ndërhyrja nga buxhetet vendore.

Bashkia ka patur kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi dhe rregullatore vetëm për ngritjen dhe funksionimin e çerdheve të fëmijëve në territorin e tyre, objektet e të cilave aktualisht janë pronë vendore. Këshilli i bashkisë ka të drejtë të miratojë kritere specifike për të ofruar shërbime të përkujdesit shoqëror. Strategjia shprehet qartë se pushteti vendor do të ketë kompetenca të plota administrative dhe shërbimi, investimi dhe rregullator në këtë shërbim.

Strehimi social

Strategjia parashtron nxitjen e bashkëpunimit në PPP ose me Organizatat jo-fitim prurëse (OJF), inkurajimin e bashkive për hartimin e miratimin e planeve 10-vjeçare të strehimit social, si edhe mbështetje për rritje kapacitetesh për administrimin e kërkesave për përballimin e këtij shërbimi.

Neni 10 i ligjit organik e vendos funksionin e shërbimit të strehimit në funksionet e veta të bashkisë, ndërsa ligji numër 9232, datë 13.5.2004, "Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane" është rregullatori kryesor për dhënien e këtij shërbimi nga bashkitë. Bashkitë nuk kanë pengesë në aspekt të ushtrimit të kompetencës administrative/shërbimit (administrimi i kërkesave dhe përcaktimi dhe disponimi i truallit). Ndërsa për kompetencën e investimit (e drejta për planifikimin e investimit, për ekzekutimin, për sasinë e fondeve dhe formën dhe vendin ku do të investohen), ligji sqaron se banesat me kosto të ulët sigurohen nëpërmjet ndërtimit ose blerjes nga tregu me fondet e buxhetit të shtetit, me fondet e bashkisë, nëpërmjet donacioneve private dhe nëpërmjet nxitjes së nismës private.

Në referim të kompetencave rregullatore, këshillat bashkiakë kanë të drejtën e rivendosjes së kushteve për përfituesit brenda kufijve të përcaktuara me ligj, ndërsa standardet për dokumentacionin dhe procedurat e blerjes nga tregu përcaktohen me VKM. Gjithashtu, normat e strehimit, përcaktohen me VKM, ndërsa kufijtë minimalë dhe maksimalë të të ardhurave të familjeve, që përfitojnë banesa sociale me qira përcaktohen me ligj. Brenda këtyre kufijve, NjQV-të me vendim të këshillave përkatëse kanë të drejtën e rivendosjes së këtyre kushteve. **Roli i Komitetit Kombëtar të Strehimit nuk është përcaktuar qartë pasi nga funksioni konsultues ky komitet është veshur me autoritet vendimmarrës, veprim që cënon apo mbivendoset me kompetencat e qeverisjes vendore.**

Ujitja dhe kullimi

Përfshirja e SKNDQV e këtij funksioni vlerësohet pozitivisht. Bashkitë e reja do të përfshihen në një territor të ri, ku një pjesë e konsiderueshme do të jetë edhe tokë bujqësore. Parimi i subsidiaritetit mishërohet qartë: *shërbimi sa më afër qytetarit*. Kërkohej më shumë vëmendje dhe kujdes me ligjin përkatës që do të hartohet për këtë funksion të ri. Ai duhet t'i përmbahet parimit të caktuar në këtë strategji se çdo funksion i dhënë do të shoqërohet edhe me kompetencat përkatëse mbështetur me fonde. **Kjo do të thotë që ligji i ri duhet të ketë shprehje të qartë se fondet e dhëna qeverisjes vendore duhet të jenë të paktën të barabarta me ato që ka harxhur deri në këto moment Ministria e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave për kryerjen e këtij shërbimi.** Gjatë procesit të konsultimit të strategjisë u cilësua se Drejtoritë Rajonale të Bujqësisë dhe Ushqimit, akoma nuk e kanë mundësinë të kalojnë nëvartësi të NjQV-ve. Kjo mund të ndodhë në një kohë të ardhme.

Turizmi

SKNDQV nuk ka përfshirë atë që është më kryesore: turizmi në radhë të parë është mënyrë jetese, mënyrën e jetesës e bëjnë njerëzit dhe njerëzit operojnë sipas rregullave që vendosen prej qeverisjes qendrore apo/edhe vendor. **Strategjisë i mungojnë objektivat dhe instrumentat që inkurajojnë performancën e duhur për të kryer një shërbim turistik (detyrë kjo më së shumti e qeverisjes vendore).** Turizmi është veprimtari që kërkon bashkëveprim të nivelit të lartë të disa institucioneve qendrore e vendore. Transporti ajror, detar e tokësor, bankat me shërbimet e tyre, shërbimi mjekësor, parkimet publike etj. duhet të gjejnë shprehje të pozicionit të tyre në këtë pjesë të strategjisë, ndoshta me ndërhyrje e ndryshime ligjore sektoriale.

Planifikimi urban

Sipas ligjit organik dhe SKNDQV, versioni shkurt 2015, në kushtet e ndarjes së re administrative, bashkitë do të ushtrojnë kompetencat të plota për këtë funksion, duke përfshirë planifikimin, dhënien e lejeve dhe kontrollin e territorit. Edhe pse është një e drejtë ekskluzive, e drejta për të vendosur dhe mbledhur taksën mbi infrastrukturën për ndërtimet e reja, me ligj nuk është nën autoritetin e bashkive. Lejet e ndërtimit, pasi janë nxjerrë mbi bazën e planit nga institucioni i bashkisë, duhet të rikonfirmohen nga Agjencia Kombëtare për Planifikimin e Territorit, duke barazuar kështu autoritetin e këtij institucioni me atë të bashkive. Inspektoriati Kombëtar i Mbrojtjes së Territorit dhe Inspektoriati Ndërtimor dhe Urbanistik Vendor shpesh gjenden në përballje institucionale. Ligji i ri

organik duhet të adresojë këtë situatë me ndërhyrje të qarta ligjore për të ndarë qartë përgjegjësinë për kontrollin e territorit dhe inspektimin e ndërtimit, dhe kthimin e këtij institucioni në kuadrin e vet ligjor sipas Kartës Urbane Evropiane.

Arsimi parauniversitar

Ka një shprehje vullneti të plotë për ndarjen e saktë të kompetencave në këtë fushë. Në versionin përfundimtar të SKNDQV, pika 2.4.2 “Funksionet e përbashkëta”, në pjesën “Arsimi parauniversitar”, thuhet se “kujdes do të bëhet për qartësimin e kompetencave mes NjQV-ve dhe DAR/ZA për shpërndarjen e nxënësve brenda zonës së juridiksionit të njërive vendore”. Në procesin konsultues të SKNDQV-së në takime në qarqe, u kërkuan më shumë kompetenca në edukim, pa përcaktuar se kush mund të jenë ato. Vite më parë, kompetenca e investimeve si fonde të kushtëzuara u ushtrua nga disa prej bashkivetë mëdha, por tashmë NjQV-të paguajnë pagat e punonjësve, fondet operacionale dhe fondet për mirëmbajtjen e shërbimit.

Në vitin 2004, me VKM, u miratua dokumenti “Për politikën e decentralizimit në sektorin e arsimit parauniversitar”, ku pushteti vendor u përcaktua pronar i objekteve dhe mjeteve themelore brenda këtij sektori. NjQV-të kujdesen për ruajtjen dhe mirëmbajtjen e objekteve shkollore, për planifikimin dhe zbatimin e investimeve, për ndërtimin, rikonstruksionin dhe paisjen me bazë materiale të shkollave. Është për të vënë në dukje se tashmë institucionet private të edukimit parauniversitar, janë një realitet që nuk mund të anashkalohen. **Strategjia nuk e ka marrë në konsideratë këtë sektor privat dhe nuk ka paraqitur objektiva lidhur me raportet e pushtetit vendor apo qendror me këto institucione në lidhje me funksionet dhe kompetencat përkatëse.**

Shërbimi i kujdesit shëndetësor parësor

NjQV-të kanë rol të kufizuar në zbatimin e shërbimeve të kujdesit shëndetësor parësor. Është analizuar ndikimi i zbatimit aktual nga NjQV-të i funksioneve të përbashkëta në sistemin e kujdesit shëndetësor parësor, si rrjedhojë e reformës administrativo-territoriale. Legjislacioni aktual do të rishikohet për të sqaruar rolin dhe përgjegjësinë institucionale për mirëmbajtjen e infrastrukturës fizike të institucioneve të kujdesit shëndetësor parësor, të cilat janë pjesë e aseteve në pronësi të pushtetit vendor. Kompetencat e NjQV-ve lidhur me programe të ndryshme të shëndetit publik, të tilla si HIV, lufta kundër duhanit, etj., do të përcaktohen qartë, si dhe do të hartohen standardet e shërbimit dhe kosto për njësi. Transferimi i kompetencave të tjera në këto fusha do të bëhet në bazë të një sërë kriteresh të paracaktuara dhe pas vlerësimit të kapaciteteve të NjQV-ve për zbatimin e tyre.

Shpesh NjQV-ve u kërkohet që të mbajnë përgjegjësi për garantimin e shërbimit shëndetësor parësor si dhe atë spitalor, kur në realitet ato kanë autoritet të kufizuar administrativ, shërbimi, investimi dhe rregullator. Ligji nr.10 107, datë 30.3.2009, “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”, neni 5, përcakton përgjegjësitë dhe të drejtat e pushtetit vendor, ku mund të përmendim si më të rëndësishëm “administrimin e objekteve të shërbimit të kujdesit shëndetësor, të cilat janë në pronësi të tyre dhe kontrollin administrativ për veprimtarinë shëndetësore në territorin që administrojnë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, por gjithmonë në koordinim me Ministrinë e Shëndetësisë”. Pikat e tjera në këtë nen të ligjit janë të përgjithshme dhe jo konkrete.

Qarku në sistemin e shëndetësisë mban dhe harton evidenca të investimeve qendrore në nivel vendor: evidenca të inventarit të kapitaleve (ndërtesa, ambulanca, qendra shëndetsore) për sistemin e shëndetësisë në qark, të konfirmuara nga Drejtoria e Shëndetit Publik në qendër qarku. Strategjia për këtë shërbim është shprehur qartë duke pozicionuar qeverisjen qendrore dhe atë vendore dhe duke lënë të nënkuptuar se qarku nuk do të jetë i përfshirë në marrjen e kompetencave përkatëse.

Në mënyrë të përmbledhur, strategjia ka përcaktuar qeverisjen qendrore dhe bashkinë si institucione përgjegjëse për menaxhimin e shërbimit. **Në këtë strategji është shprehur vullneti për të forcuar dhe qartësuar mekanizmat ligjor mbi të cilat ky menaxhim mund të realizohet.** Proceset që do të kryhen për menaxhimin do të jenë atribut i vetëm dy palëve: qeverisjes qendrore dhe asaj vendore (bashkitë).

Dimensionin Financiar

Në seksionin 4.3, strategjia deklaron “Qëllimi kryesor i reformave të decentralizimit fiskal do të jetë të krijohet mundësi që qeveritë vendore të kenë më shumë burime financiare, në mënyrë që ato të kryejnë funksionet dhe kompetencat e tyre në mënyrë efektive dhe të qëndrueshme.

Objektivat kryesorë të strategjisë në këtë fushë janë:

- Të rrisë kapacitetin e të ardhurave vendore të NjQV për të përmbushur nevojat financiare për ofrimin e më shumë shërbimeve;
- Të përmirësojë qëndrueshmërinë, thjeshtësinë dhe barazinë e sistemit të transfertave së bashku me rritjen e transparencës;
- Të sigurojë më shumë kapacitete për NjQV që të përdorin huamarrjen dhe borxhin për financimin e investimeve kapitale brenda politikave kombëtare të borxhit publik;
- Të forcojë sistemin e administrimit të financave publike në nivel vendor.

Do të zbatohen disa masa prioritare në fusha të caktuara të decentralizimit fiskal me qëllim forcimin e situatës financiare të NjQV.”

Strategjia e rishikuar bën një hap të rëndësishëm në përcaktimin e objektivave kryesorë financiarë që synohen të arrihen nëpërmjet rishikimit të kuadrit ligjor dhe fiskal për njësitë e qeverisjes vendore duke marrë përsipër angazhimin për rritje të peshës së shpenzimeve të pushtetit vendor ndaj PBB dhe buxhetit të konsoliduar. Po ashtu, strategjia përcakton qartë nëpërmjet treguesve të matshëm edhe objektivin për të ndryshuar strukturën e të ardhurave të njëjësive të qeverisjes vendore në favor të të ardhurave të veta dhe diskrecionare.

Taksat dhe tarifat vendore

Strategjia përcakton se “autoritetet vendore do të përcaktojnë bazën dhe nivelin e taksave”. Rishikimi dhe miratimi i legjislacionit përkatës, si projektligji “Për financat vendore”, ligji organik, dhe ligji nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e

Shqipërisë”, do të bëhet me qëllim përcaktimine përputhshmërisëse tyre me Kartën Evropiane, për të përcaktuar bazën dhe nivelin e taksave dhe tarifave vendore në përputhje me legjislacionin tatimor. Në përgjithësi, normat treguese të taksave të përcaktuara me ligj do të rishikohen dhe NjQV–ve do t’u jepet më shumë liri veprimi për përcaktimin e nivelit dhe bazës së taksës (në varësi të llojit të taksës). Do të prezantohen rregullat specifike për llogaritjen e tarifave vendore.

Vlen të përmendet se në sistemin aktual në përgjithësi niveli i taksës është i përcaktuar me ligj dhe ndryshime të herëpashershme të kuadrit ligjor kanë rritur ose ngushtuar diskrecionin vendor në rritjen apo uljen e nivelit statutor të taksës. Në mungesë të sugjerimit nga projekt strategjia për ndonjë taksë të re vendore; mund të konkludojmë se **autoriteti vendor për përcaktimin e taksave do të rregullohet për taksat e pasurisë dhe taksën e ndikimit në infrastrukturë**. Do të kishte qenë me vend që strategjia të diskutonte më në hollësi planet për:

- a) Rishikimin e niveleve të taksës së pasurisë dhe korigjimin e pabarazive të theksuara në nivelet e taksave. Për shembull, një banesë në qendër të Tiranës taksohet aktualisht me një nivel që arrin në maksimumi 30 lekë/m² në vit nëse kjo e fundit është një banesë e dyte; ndërkohë që një banesë në një fshat të Kavajës brenda territorit të ish fshatrave turistike mund të taksohet deri në nivelin 800 lekë/m² në vit si banesë e dytë, ose pothuaj 27 herë më shumë se banesa në qendër të Tiranës e cila natyrisht ka rentë potenciale disafish më të lartë se banesa në fshatin e Kavajës. Për më tepër, me ligjin për privatizimin e trojeve në territoret e ish-fshatrave turistike këto banesa kanë tashmë status të njëjtë me ato të banesave të tjera në bregdet të cilat taksohen me nivelin e taksës së aplikuar në komunat përkatëse. Së dyti, ekspertë të ndryshëm dhe në veçanti urbanistë llojnë prej vitesh për futjen e taksës së truallit si një mekanizëm financiar për zhvillimin e tokës.
- b) Rishikimi (qartësimi i përkufizimit të vlerës së investimit) i bazës së taksës së ndikimit në infrastrukturë dhe në veçanti nivelet e ndryshme të aplikueshme për lloje të ndryshme zhvillimi në varësi të infrastrukturave shtesë që nevojiten si rezultat i këtyre zhvillimeve: për shembull, ndërtimi i një hidrocentrali nuk ka ndikim të njëjtë shtesë mbi infrastrukturën ekzistuese si ndërtimi i një banese shumëkatëshe apo një shkolle.
- c) Parimet për llogaritjen e tarifave vendore mund të jenë subjekt i studimeve të hollësishme që nuk i përkasin kësaj strategjie. Megjithatë, do të ishte me vend që strategjia të përcaktonte në mënyrë deklarative këto dy parime: së pari, parimin që përdoruesi paguan (i.e. ndotësi paguan në rastin e tarifës së pastrimit) dhe që tarifa duhet të mbulojë koston e shërbimit dhe të mos shkojë përtej saj. Gjithashtu, do të ishte me vend që të përmendej edhe politika diskriminuese e pushteteve vendore në vendosjen e tarifave sot përkundrejt bizneseve, të cilat ngarkohen me kosto shumë të larta tarifash në shpërpjesëtim me barrën që ato shkaktojnë mbi shërbimet. Për shembull, një zyrë nuk ndot detyrimisht më shumë se një familje, por paguan mesatarisht 10 herë më shumë tarifë pastrimi; çka shkon në kundërshtim me logjikën e përllogaritjes së tarifave. Natyrisht, administrimi i tarifës për subjektet familjare është shumë më i vështirë në kushtet e sotme, por politikat e forcimit të pushteteve vendore duhet të përqendrohen gjithmonë e më shumë në forcimin e kapaciteteve për menaxhimin e taksave dhe njohjen e përdorimit të instrumenteve ligjore që edhe aktualisht kanë në dispozicion për sigurimin e pagimit të taksave (tax enforcement). Këto elemente duket se

kanë qenë në synimin e hartuesve të strategjisë, por do të kishte qenë më vlerë të bëheshin të njohura në mënyrë të qartë.

- d) Në rastin e taksave të përbashkëta, u përmend edhe më lart se strategjia përmban një pohim të dobët mbi synimin për ndarjen e taksave si TAP apo TTF. Në rast se qeveria synon vërtet të ecë përpara në këtë drejtim, do të kishte qenë me vlerë që strategjia të përmbante një mendim më të pjekur për mënyrën e ndarjes së taksave (p.sh. sipas pikës së mbledhjes; në përpjesëtim me popullsinë banuese; në përpjesëtim me popullsinë e qarkut; si financim i fondit total të granteve të cilat rishpërndahen me mekanizma të tjerë, etj.).

Transferrat ndërqeveritare

Strategjia përcakton se “Do të rishikohet kuadri ligjor për të përmirësuar kriteret për ndarjen e transfertave të granteve për pushtetin vendor. Rregullat për barazimin vertikal dhe horizontal dhe rregullat fiskale që synojnë të sigurojnë disiplinën fiskale në nivel vendor do të përfshihen në legjislacion.”. Në vite kritika kryesore në lidhje me formulën ekualizuese të grantit të pakushtëzuar kishte të bënte me moskuptimin p.sh. mungesën e transparencës së saj. Rezultatet e formulës kanë siguruar barazi dhe mundësi financimi edhe për komunitete më të cënueshme, siç vihet në pah edhe nga një studim i thelluar i BB mbi pushtetin vendor në vitin 2009³², i cili e vlerëson këtë sistem. Është për t'u përsëritur qëllimi që **kriteret ekualizuese vertikale dhe horizontale do të sanksionohen me ligj**. Do të ishte edhe më pozitive nëse strategjia do të shprehej mbi synimin ose jo për ndryshimin drastik të këtyre kriterëve në krahasim me sistemin aktual, përfshirë edhe synimin për të futur kriteret të reja (për shembull përbërja demografike e cila kërkon strukturë të ndryshme shërbimesh e kostosh), baza për ekualizimin fiskal (për shembull, kalimi drejt një baze tase më të qëndrueshme dhe më lehtë të llogaritshme siç mund të jetë taksat e pasurisë) apo shkalla e ekualizimit.

Huamarrja vendore

Versioni shkurt 2015 i strategjisë së decentralizimit shpreh synimin për forcimin e kapaciteteve vendore për huamarrje lokale, përfshirë forcimin e praktikave të menaxhimit financiar dhe auditimit. Së pari, vlen të përmendet se kuadri ligjor për paaftësinë paguese nuk është miratuar asnjëherë, ndonëse një draft i hershëm i këtij ligji ishte përgatitur nga ekspertët që punuan për ligjin e huamarrjes vendore që në fazat e para. Në kontekstin e krizës aktuale dhe problemeve të shumta të financimit, një pjesë e madhe e pushteteve vendore do të duhet të kishin kaluar në administrim të kontrolluar nëse ky kuadër ligjor do të ishte miratuar ndonjëherë. **Strategjia mund titrajtonte këto çështje më në detaj, duke marrë në konsideratë edhe mundësinë që huamarrja të mos jetë e lejueshme në mungesë të një auditimi paraprak nga një ekspert i pavarur**. Gjithashtu, do të ishte me vlerë t'i jepej përgjigje edhe çështjes së bashkëndarjes së kufirit të borxhit publik mes qeverisë qendrore dhe atyre vendore, në përpjesëtim me pjesën që shpenzimet e tyre kanë në shpenzimet publike të konsoliduara.

³² The World Bank. (2008). *Albania Local Finance Policy Note*.

Forcimi i PFM në nivel vendor

Aksesi i pushtetit vendor në sistemin AMoFITS përmendet por pa saktësuar data specifike pra duke mos krijuar një objektiv detyrues. Strategjia ka përfshirë nevojën për regjistrimin e angazhimeve dhe kontrollin e tyre në sistemin e thesarit siç është rekomanduar. Megjithatë, kjo lidhet me aksesin e njësive në AMoFITS si një mënyrë për të forcuar PFM dhe shmangur borxhet e fshehura. **Strategjia nuk përmend në mënyrë specifike nevojën për shtrirjen dhe forcimin e reformave të kontrollit dhe auditimit të brendshëm, PIFC dhe procedurat për auditimin e jashtëm edhe në pushtetin vendor.**

Perceptimet e aktorëve qendrorë dhe vendorë

Aksesi në informacion dhe njohuritë rreth strategjisë

Pak më shumë se gjysma (ose 55%) e zyrtarëve vendorë raportuan se zotërojnë një kopje të strategjisë. Përgjithësisht, **aktorët qendrorë kanë pasur më tepër akses në dokumentin e strategjisë së decentralizimit sesa zyrtarët vendorë.** Të dhënat sasiore zbulojnë se pjesa dërrmuese e aktorëve qendrorë të anketuar zotëron të paktën një kopje fizike ose elektronike të strategjisë. Në pjesën më të madhe të tyre, ata deklarojnë se e kanë siguruar dokumentin me postë elektronike ose fizike nga stafi i MSHÇV. I njëjti konkluzion qëndron edhe për zyrtarët vendorë.

Zyrtarët vendorë rendisin lidhjet personale si burimi i dytë më i shpeshtë i sigurimit të strategjisë (në 36% të rasteve). Burime të tjera janë: Shoqata e Bashkive (14%), Shoqata e të Zgjedhurve Vendorë (4%), Shoqata e Komunave (7%), dhe faqja zyrtare e ministrisë (7%).

Orientimi politik i njësive vendore shfaqet si faktor ndikues në perceptimet e zyrtarëve rreth aksesit të tyre në informacion. Në këtë linjë, njësitë me orientim të djathtë, krahasuar me njësitë me orientim të majtë, raportuan se kanë pasur më pak mundësi aksesit në informacion. Kësisoj, 62% e njësive ku ka fituar “Aleanca për të Ardhmen” zotërojnë një kopje krahasuar me 53% të njësive ku ka fituar “Aleanca për Qytetarin”.

Anketat zbuluan gjithashtu se aktorët e targetuar kanë pasur interes të veçantë në përthithjen e informacionit lidhur me strategjinë duke u angazhuar në diskutime në grup ose nëpërmjet hulumtimeve personale. Në pjesën më të madhe të tyre (rreth 78%) zyrtarët vendorë deklarojnë se kanë njohuri mesatare ose të mira rreth strategjisë së decentralizimit krahasuar me 13% prej tyre që cilësojnë se nuk kanë aspak njohuri ose kanë njohuri të pakta. Aktorët qendrorë raportojnë se janë më të mirëinformuar krahasimisht me aktorët vendorë. Pjesa dërrmuese e aktorëve qendrorë shprehen se kanë njohuri të mira ose shumë të mira rreth strategjisë së decentralizimit. **Diskutimet në grup, kontaktet dhe hulumtimet personale rezultojnë të jenë burimet kryesore ku janë mbështetur njohuritë e palëve mbi strategjinë.** Këto burime përkrijnë për të dy grupimet e anketuara.

Përmbajtja e strategjisë së decentralizimit

Në pjesën më të madhe të rasteve aktorët e interesit pajtohen me vizionin e përgjithshëm dhe objektivat strategjikë të cilësuar në strategji. Megjithatë, ata shfaqen disi të paqartë me mënyrën sesi do të përmbushen këto objektiva ose në lidhje me aspekte të tjera përmbajtësore të strategjisë. **U vu re një valë skpticizmi dhe mosbesimi në lidhje me përmbushjen e objektivave strategjikë.**

Ndarja bashki/komunë dhe orientimi politik priren të jenë faktorë përcaktues në këto perceptime. Pjesadërrmuese e aktorëve vendorë dhe qendrorë pajtohen me vizionin e strategjisë: “Fuqizimi i qeverisjes vendore dhe i procesit të decentralizimit me qëllim që të sigurohet një efikasitet më i lartë i vetë qeverisë vendore”. Ky nivel pajtimi arrin të ruhet pavarësisht pozicionit që mbajnë zyrtarët në qeverisjen vendore ose ndarjes sipas bashkive dhe komunave.

Zyrtarët vendorë priren të shfaqin besim në përmbushjen e objektivave të strategjisë. Megjithatë, një numër i konsiderueshëm i tyre nuk janë të qartë se si do të përmbushen këto objektiva. Konkretisht, 82% e zyrtarëve vendorë deklarojnë se kanë pjesërisht besim ose kanë besim në përmbushjen e objektivave. Kjo shifër zbret në 63% kur bëhet fjalë për qartësinë në realizimin e objektivave. Kjo tendencë vihet re edhe në kampionin e aktorëve qendrorë.

Niveli i qartësisë dhe besimit në përmbushjen e objektivave strategjikë varion sipas orientimit politik dhe ndarjes bashki/komunë. Kjo ndodh pasi që mjedisi shqiptar është karakterizuar kahera nga konfliktet politike dhe si rrjedhojë orientimi politik mund të jetë faktor në besimin që kanë palët lidhur me përmbushjen e objektivave. Ndërkaq, komunat të cilat do të suprimohen sipas Reformës Territoriale shfaqin probleme paqartësie ose mungesë besimi.

Gjysma (50%) e zyrtarëve vendorë të bashkive deklarojnë se janë pjesërisht të qartë sesi do të përmbushen objektivat strategjikë të cilësuar në Strategjinë e Decentralizimit krahasuar me vetëm 28% të zyrtarëve të komunave. Shumica dërrmuese (96%) e zyrtarëve me orientim të majtë shprehën se kanë pjesërisht besim ose kanë besim në përmbushjen e objektivave strategjikë, krahasuar me 67% të zyrtarëve me orientim politik të djathtë.

Të dhënat cilësore zbulojnë disa prej arsyeve të paqartësisë së zyrtarëve vendorë. Kështu, **pjesëmarrësit në fokus grupe u shprehën se nuk ishin ende të qartë sesi do të bëhet ndarja e përgjegjësive midis qeverisë qendrore dhe njësive vendore.** Ata sugjerojnë që mënyra e ndarjes së përgjegjësive duhet të informohet nga interesat e njësive vendore dhe jo ato të qeverisë qendrore. Ndarja e fondeve nga qeveria qendrore në njësitë vendore mbetet gjithashtu e paqartë. Përfaqësuesit e njësive vendore u shprehën se ndarja duhet të mbështetet në disa kritere. Njësitë vendore duhet të jenë të informuara rreth kriterëve si dhe qeveria qendrore të jetë transparente.

Një shqetësim tjetër që ishte i pranishëm në çdo takim të zhvilluar lidhet me funksionet e qarkut të cilat mbeten ende të paqarta në strategji. Megjithatë, midis pjesëmarrësve nuk kishte konsensus rreth funksioneve që duhet të ketë qarku. Përfaqësuesit e institucionit të Këshillit të Qarkut argumentuan

se duhet të rriten kompetencat e qarkut, ndërkohë përfaqësuesit e bashkive dhe komunave argumentuan se duhet të rriten kompetencat e njësive vendore. Grupi i dytë i cakton qarkut dhe prefektit një rol minimal. Gjatë diskutimeve u ngritën dhe një sërë pyetjesh të tjera ku pjesëmarrësit shfaqeshin të paqartë. Për shembull: Sa përqind e PBB-së do t'i kalojë njësive vendore? Si do të fuqizohen kapacitetet e njësive vendore? A do të përmirësohet cilësia e shërbimeve publike? A do të përcaktohen standartet e shërbimeve publike?

Pjesa më e madhe e pjesëmarrësve në fokus grupe shfaqti mosbesim tek strategjia. Një nga pjesëmarrësit u shpreh se “me strategjinë do të kemi vazhdimisht probleme pasi ... strategjitë hartohen dhe mbeten në sirtar...”. Njëkohësisht, pjesëmarrësit u shfaqën skeptikë ndaj qëllimeve të qeverisë. U përmend se pushteti qendror nuk është i interesuar t'i lëshojë kompetencat njësive vendore.

Të pyetur nëse ka vullnet politik për të përmbushur objektivat e cilësuar në strategjinë e decentralizimit, 61.4% e zyrtarëve vendorë deklarojnë se po. Një pjesë e madhe e aktorëve qendrorë ndan të njëjtin perceptim. Zyrtarët e komunave dhe zyrtarët me orientim politik të djathtë kanë më pak gjasa të perceptojnë se ka vullnet politik: 88% e zyrtarëve me orientim politik të majtë beson se ka vullnet politik.

Transparenca e qeverisë qendrore

Transparenca e qeverisë qendrore është vlerësuar në bazë të nivelit në të cilin aktorët e kanë konsideruar të hapur procesin e hartimit dhe diskutimit të strategjisë. **Pjesa më e madhe e zyrtarëve vendorë e kanë perceptuar procesin e diskutimit të Strategjisë së Decentralizimit disi të hapur dhe u shprehën disi të kënaqur me mënyrën sesi po ecën procesi i diskutimit.**

Megjithatë, këto rezultate të përmbledhura maskojnë dallime të rëndësishme në perceptime sipas ndarjes bashki dhe komuna dhe orientimit politik të aktorëve vendorë. Nga ana tjetër, në të njëjtën linjë me zyrtarët vendorë, shumica dërrmuese e aktorëve qendrorë i konsideron proceset e hartimit dhe diskutimit disi të hapura ose të hapura.

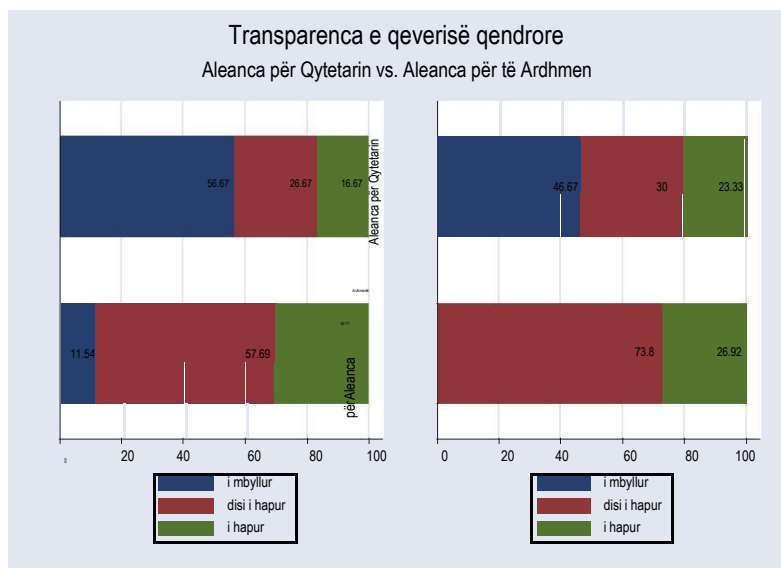
Rreth 63% e zyrtarëve vendorë janë shprehur se procesi i hartimit të Strategjisë së Decentralizimit ka qenë disi i hapur ose i hapur. Ndërkohë 37% prej tyre janë shprehur se procesi ka qenë i mbyllur³³. Në lidhje me procesin e diskutimit, gjysma (ose 50%) e të anketuarve vendorë e ka perceptuar procesin e diskutimit të strategjisë disi të hapur, krahasuar me 42% prej tyre për procesin e hartimit. Megjithatë, ndërkohë që 27% e të anketuarve e vlerëson procesin e diskutimit të mbyllur, 23% e konsiderojnë atë të hapur. Nëse e mbledh këto shifër me përqindjen e atyre që e konsiderojnë procesin e diskutimit “disi të hapur”, atëherë afro 73% e kampionit e cilëson procesin e diskutimit disi të hapur ose të hapur.

³³ Një proces hartimi ose diskutimi i hapur është konsideruar në pyetësor si një proces ku opinionet e drejtuesve vendorë janë marrë në konsideratë plotësisht. Një proces hartimi ose diskutimi i mbyllur është konsideruar një proces ku opinionet e drejtuesve vendorë nuk janë marrë aspak në konsideratë.

Analiza relacionale tregon se në krahasim me bashkitë, komunat kanë më shumë gjasa t'i cilësojnë proceset e hartimit dhe të diskutimit të strategjisë të mbyllura. Kështu, 67% e komunave në anketë e cilësojnë procesin e hartimit të strategjisë të mbyllur, krahasuar me vetëm 21% të bashkive. Përsa i përket procesit të diskutimit, 50% e zyrtarëve vendorë të komunave e kanë perceptuar si proces të mbyllur krahasuar me vetëm 13% të bashkive.

Zyrtarët me orientim politik të majtë shfaqin më shumë gjasa në perceptimin e procesit të hartimit dhe diskutimit të strategjisë si të hapur. Kështu që, shumica ose rreth 57% e njësive vendore me fitues kandidatin nga “Aleanca për Qytetarin” e cilëson procesin e hartimit të strategjisë të mbyllur, krahasuar me vetëm 12% të “Aleancës për të Ardhmen”. Shumica e njësive vendore ku ka fituar “Aleanca për të Ardhmen” ose rreth 58% e konsideron procesin e hartimit të strategjisë disi të hapur. E njëjta tendencë vërehet edhe për procesin e diskutimit, ku 47% e zyrtarëve ku ka fituar “Aleanca për Qytetarin” e kanë perceptuar si proces të mbyllur, ndërsa shumica dërrmuese ose rreth 73% e përfaqësuesve ku ka fituar “Aleanca për të Ardhmen” e konsideron procesin disi të hapur (shih Fig. 1).

Fig.1 “Procesi i hartimit-diskutimit dhe ndarja sipas aleancave të 2011”



Shënim: Paneli majtas paraqet të dhënat mbi procesin e hartimit të Strategjisë, ndërsa paneli djathtas mbi procesin e diskutimit të Strategjisë.

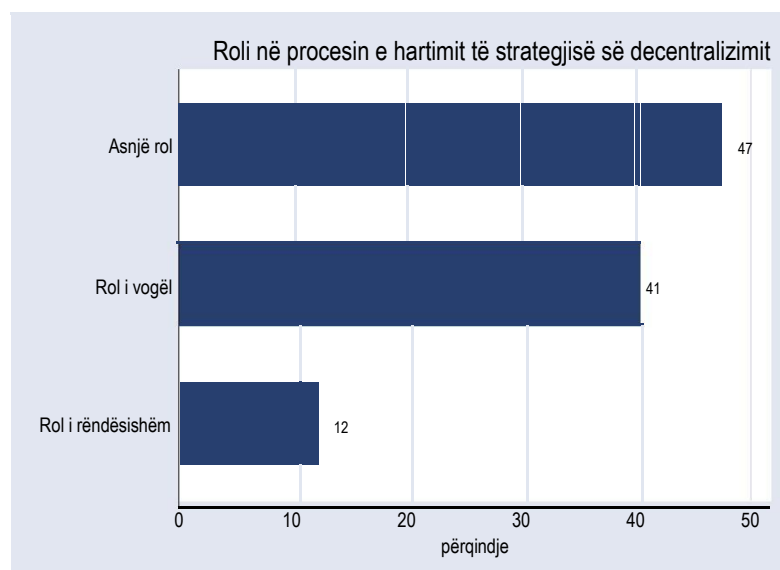
Përfaqësuesit e shoqatave vendore shprehen mosbesues ndaj procesit të hartimit të strategjisë. Ata theksuan se organizmat konsultativë që synojnë pjesëmarrjen në vendimmarrje nuk funksionojnë pasi vendimet merren në mënyrë paraprake dhe kanë qëllime politike. Njëkohësisht ata u shprehen se strategjia e propozuar nuk ndryshon nga ato të mëparshmet përsa i përket rolit që i është caktuar shoqatave vendore. Një prej pjesëmarrësve theksoi se “Reforma është vetëm territoriale dhe jo administrative.”

Më shumë se gjysma e aktorëve qendrorë shprehen disi të kënaqur ose të kënaqur me mënyrën sesi po ecet procesi i diskutimit të strategjisë së decentralizimit. Përsa i përket zyrtarëve vendorë dallime vihen re në bazë të ndarjes komunë/bashki dhe orientimit politik të aktorëve të interesit. Shumica ose 56% e zyrtarëve prej komunave të vendit deklarohen shumë të pakënaqur ose të pakënaqur me mënyrën sesi po ecën procesi i diskutimit të strategjisë, krahasuar me rreth 23% të bashkive. Nga ana tjetër, 54% e zyrtarëve prej “Aleancës për të Ardhmen” shfaqen disi të kënaqur.

Pjesëmarrja në hartimin e strategjisë së decentralizimit

Ndarja sipas orientimit politik dhe bashki/komunë e zyrtarëve vendorë shfaqet si faktor i rëndësishëm në perceptimet rreth pjesëmarrjes në hartimin e strategjisë. **Pjesa më e madhe e të anketuarve vendorë (47%) percepton se njësia e tyre vendore nuk ka luajtur asnjë rol në procesin e hartimit të strategjisë.** Vetëm 12% e të anketuarve deklaroi se njësia e tyre ka luajtur një rol të rëndësishëm shih Fig. 2).

Fig.2 “Roli në procesin e hartimit të strategjisë së decentralizimit”



Zyrtarët e komunave në përgjithësi perceptojnë se kanë luajtur një rol shumë më të vogël në krahasim me zyrtarët e bashkive. Kështu, 67% e zyrtarëve të komunave perceptojnë se nuk ka luajtur asnjë rol në procesin e hartimit krahasuar me 38% të bashkive. Ndërkaq, 14% e aktorëve vendorë të bashkive deklarojnë se kanë luajtur një rol të rëndësishëm krahasuar me vetëm 6% të komunave.

Zyrtarët me orientim politik të djathtë kanë më shumë gjasa të deklarojnë një rol më të vogël në hartimin e strategjisë krahasuar me zyrtarët me orientim të majtë. Konkretisht, 20% e njësisve vendore ku ka fituar Aleanca për të Ardhmen e cilëson rolin e luajtur në hartim si të rëndësishëm, krahasuar me vetëm 3% të njësisve ku ka fituar Aleanca për Qytetarin.

Analiza përshkruese tregon se 56% e të anketuarve vendorë percepton se SKNDQV përfaqëson interesat e përbashkëta të qeverisë qendrore dhe njësive vendore. Pjesa dërrmuese e aktorëve qendrorë ndan të njëjtin mendim. Megjithatë, është shqetësues konstatimi se **një numër i konsiderueshëm i komunave (45%) deklarojnë se strategjia përfaqëson interesat e qeverisë qendrore**. Në këtë aspekt, pjesëmarrësit në fokus grupe u shprehën se me shumë gjasa strategjia do të çojë në ‘deficiencë përfaqësimi’, sidomos në zonat e thella. Duke qenë se anëtarët e këshillit do të emërohen dhe nuk do të përzgjidhen nga komuniteti, niveli i përfaqësimit do të jetë i dobët. Disa nga komentet që u hasën më shpesh gjatë fokus grupeve janë: “...përfaqësimi me ligjin e ri do të përjetojë regres...” dhe “...do të ketë deficiencë në përfaqësimin vendor me situatën e re të propozuar nga strategjia...”.

Është me interes të përmendet fakti se **ndonëse gjysma e kampionit të aktorëve qendrorë ka qenë pjesë e Grupit Ndër-institucional të Punës, pjesa më e madhe e tyre cilëson se ka luajtur një rol të vogël në hartimin e strategjisë së decentralizimit**.

Impakti i strategjisë së decentralizimit

Zyrtarët vendorë perceptojnë se varfëria dhe papunësia janë problemet kryesore që has njësia e tyre vendore. Ndërsa aktorët qendrorë përmendin mungesën e burimeve financiare, mungesën e kapaciteteve dhe paqartësinë e kompetencave. **Perceptimet mbi impaktin e strategjisë së decentralizimit priret të shihen më pozitive në planin afatgjatë sesa në planin afatshkurtër**. Ndërsa vetëm 18% e të anketuarve mendojnë se strategjia do të çojë në zgjidhjen e problemeve në planin afatshkurtër, 35% prej tyre mendojnë kështu për planin afatgjatë. Pjesa më e madhe e të anketuarve në të dyja rastet është e mendimit se efekti i strategjisë do të variojë sipas problemeve

Në lidhje me efektin konkret të strategjisë së decentralizimit, **impakti i strategjisë në forcimin e financave vendore dhe rritjen e autonomisë fiskale mbetet më i dyshimtë për zyrtarët vendorë**. Konkretisht, 38% syresh shprehen se nuk e dinë nëse strategjia do të çojë në forcimin e financave vendore. Ky tipar nuk shpërfaqet për kampionin e aktorëve qendrorë. Megjithatë, ky shqetësim u vu re dhe gjatë fokus grupeve. Pjesa më e madhe e pjesëmarrësve theksuan rëndësinë e lirisë financiare të njësive vendore. Për shembull, një prej tyre u shpreh si më poshtë: “Të ketë dorë të lirë të grumbullimit dhe shpërndarjes [së taksave dhe tarifave] duke u miratuar në këshillat përkatëse.”.

Konkluzione

- Përgjithësisht, aktorët qendrorë kanë pasur më tepër akses në dokumentin e strategjisë së decentralizimit sesa zyrtarët vendorë.
- Orientimi politik i njësive vendore shfaqet si faktor ndikues në perceptimet e zyrtarëve rreth aksesit të tyre në informacion.
- Aktorët e targetuar kanë pasur interes të veçantë në përthithjen e informacionit lidhur me strategjinë duke u angazhuar në diskutime në grup ose nëpërmjet hulumtimeve personale.

- Aktorët e interesit përgjithësisht pajtohen me vizionin e përgjithshëm dhe objektivat strategjikë të cilësuar në strategji. Megjithatë, ata shfaqen disi të paqartë me mënyrën sesi do të përmbushen këto objektiva ose në lidhje me aspekte të tjera përmbytësore të strategjisë. Vërehet një valë skpeticizmi dhe mosbesimi në lidhje me përmbushjen e objektivave strategjikë.
- Orientimi politik është faktor ndikues në besimin që kanë palët lidhur me përmbushjen e objektivave të strategjisë. Ndërkaq, komunat të cilat do të suprimohen sipas reformës territoriale shfaqin probleme paqartësie ose mungesë besimi.
- Zyrtarët me orientim politik të majtë shfaqin më shumë gjasa në perceptimin e procesit të hartimit dhe diskutimit të strategjisë si të hapur.
- Ndarja sipas orientimit politik dhe bashki/komunë e zyrtarëve vendorë shfaqet si faktor i rëndësishëm në perceptimet rreth pjesëmarrjes në hartimin e strategjisë.
- Më shumë se gjysma e aktorëve qendrorë shprehen disi të kënaqur ose të kënaqur me mënyrën sesi po ecte procesi i diskutimit të strategjisë së decentralizimit. Përsa i përket zyrtarëve vendorë dallime vihen re në bazë të ndarjes komunë/bashki dhe orientimit politik të aktorëve të interesit.
- Perceptimet mbi impaktin e strategjisë së decentralizimit priret të shihen më pozitive në planin afatgjatë sesa në planin afatshkurtër.
- Një numër i konsiderueshëm i komunave (45%) deklarojnë se strategjia përfaqëson interesat e qeverisë qendrore.
- Në lidhje me efektin konkret të strategjisë së decentralizimit, impakti i strategjisë në forcimin e financave vendore dhe rritjen e autonomisë fiskale mbetet më i dyshimtë për zyrtarët vendorë.

Rekomandime

Dimensioni politik

Rekomandojmë:

- Ridimensionimin territorial të vetëqeverisjes rajonale (qarkut) dhe plotësimin dhe qartësimin e kompetencave, funksioneve, burimeve të tij në bazë të parimit të “subsidiaritetit, kohezionit territorial dhe besnikërisë”.
- Zgjidhjen e problemit të pabarazisë në përfaqësim në këshillat e qarqeve.
 - o Si hap të parë, të shpejtë, dhe pa ndryshime kushtetuese, rekomandojmë gjetjen e një formule të përshtatshme përfaqësimi me bazë numrin e pupullsisë.
 - o Si hap përfundimtar, ne rekomandojmë ndryshime kushtetuese nëpërmjet të cilave të sigurohet që vetëqeverisja rajonale të ushtrohet nga këshilli i qarkut me anëtarë të zgjedhur me votim të lirë, të fshehtë, të barabartë, të drejtpërdrejtë e universal.

- Rregullime në kuadrin ligjor, në statutet dhe rregulloret e funksionimit të këshillave bashkiakë për të siguruar pjesëmarrjen aktive qytetare në vendimmarrje. Nëpërmjet këtyre rregullimeve duhet:
 - të përcaktohen qartësisht dimensionit i çështjeve, i pjesëmarrjes, territorial, financiar, gjinor dhe social.
 - të ridimensionohen strukturat administrative që lehtësojnë dhe mbështesin pjesëmarrjen aktive.
 - të përcaktohen standardet minimale detyruese për informimin, konsultimin, dëgjesa periodike publike, iniciativat qytetare, peticionet dhe komisionet qytetare. Gjithashtu, në këtë kuadër rekomandohet ratifikimi i protokollit shtesë të Kartës Evropiane për të drejtën për pjesëmarrje në punët e një organi vendor.
- Ndryshime në dispozitat ligjore për referendimet vendore me qëllim që ai të jetë një instrument qeverisës i arritshëm dhe i përdorur nga qytetarët dhe në përputhje me traditën më të mirë evropiane.
- Ridimensionim i strukturës drejtuese komunitare (ndërlidhësit) duke përfshirë përcaktimin e misionit, fushës së veprimtarisë së tyre (funksionet dhe kompetencat), mënyrës së zgjedhjes, burimet financiare dhe marrëdhëniet dhe ndërveprimet me institucionet e tjera publike e komunitare.
- Ridimensionim ligjor të marrëdhënive mes autoriteteve vendore dhe qendrore duke pasur si bazë parimet e vetëqeverisjes, subsidiaritetit, ligjshmërisë, diskrecionit dhe të delegimit të kompetencave dhe instrumentat e bashkëpunimit, informimit, konsultimit, mbikqyrjes dhe kontrollit ligjor. Në këtë kuadër, rekomandohet që me ligj të përcaktohen procedurat dhe standardet minimale të konsultimit. Gjithashtu, me ligj të përcaktohet struktura, forma, mënyra e organizimit dhe funksionimin, çështjet për konsultim dhe afatet kohore të procesit të konsultimeve.
- T'u garantohet me ligj njësitë të qeverisjes vendore liria e plotë në ushtrimin e veprimtarisë së tyre dhe të ushtrojnë kompetenca të plotë për funksionet ekskluzive.
- Sugjerohet shqyrtimi dhe një diskutim i hapur i rekomandimeve për Shqipërinë të Kongresit të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale (rekomandimi 201 (2006) dhe rekomandimi 349 (2013)) dhe përfshirja e tyre në legjislacionin përkatës.

Dimensioi administrativ

- Prodhimin e ujit, pra sistemet me bazë ujore, apo ato me shpime në thellësi, si edhe transportimin e tij nëpërmejt tubacioneve të mëdha kryesore e realizon më mirë qeverisja qendrore se ajo vendore. Qeverisja vendore nuk ka kapacitetet e duhura për ta realizuar këtë shërbim në të gjithë hallkat e zinxhirit të tij.
 - Qeverisja vendore duhet të ketë kompetenca ekskluzive të veta për furnizimin me ujë të qytetarëve, duke e blerë atë nga një pikë depozitë e caktuar e në vazhdim ta shpërndajë atë në familje e biznese duke vendosur edhe sistemin e kontrollit për abuzime. Tarifat me këtë sistem bazohen tek kostot. Në këtë propozim, ka dy aktorë

kryesorë: shitësi i prodhimit (qeverisja qendrore) dhe blerësi i ujit (qeverisja vendore). Bashkitë pasi blejnë ujin e menaxhojnë atë në mënyrë të pavarur dhe atëherë përgjigjen plotësisht përpara qytetarëve për realizimin e këtij shërbimi. Duhet shtuar se gradualisht duhet të fillojnë iniciativa për të lënë alternativë për të lejuar shitës të tjerë privatë. Çmimi i ujit ulet në dy mënyra: konkurenca në tregun e blerjes së ujit nga ana e bashkive dhe menaxhimi i mirë i brendshëm përsëri nga ana e bashkive.

- Duhet të ketë vetëmnjë listë funksionesh të qeverisjes vendore dhe jo më shumë, e cila të quhet “funksionet e veta të qeverisjes vendore”. Edhe në funksionet e përbashkëta aktuale, edhe në ato të deleguara, kompetencat e ndara qartë midis qeverisjes vendore dhe asaj qendrore. Ato duhen përcaktuar si kompetenca të secilës palë vecmas ku të jepet qartë se ku fillojnë e mbarojnë kufijtë e njëjës palë lidhur me palën tjetër. Konsiderohet emergjencë e shkallës së lartë vendosja e standarteve në të gjitha fushat në të cilat kryen aktivitetin pushteti vendor.
- Ligji i ri organik duhet të hartohet në një mjedis konsensual me aktorë dhe faktorë të lidhur me zhvillimin në pushtetin vendor. Përfshirja e të zgjedhurve vendor dhe ekspertëve përkatës është detyrim për të realizuar hartimin e një ligji cilësor.
- Zhvillimi ekonomik lokal duhet të gjejë më tepër vend në legjislacionin e ardhshëm. Rekomandojmë planifikim ekonomik orientues me piketa të qarta për bashkitë e reja, sidomos ato që zotërojnë toka bujqësore. Planet e zhvillimeve ekonomike të territorit duhet të jenë të detyrueshme për t’u hartuar e zbatuar nga bashkitë e reja në të ardhmen.

Dimensioni financiar

- Sugjerohet që treguesit e matshëm për dimensionin financiar të strategjisë (pesha e shpenzimeve vendore ndaj PBB; raporti të ardhura të veta/të ardhura me burim kombëtar) të sqarohen më gjerësisht edhe në pjesën narrative të strategjisë për të shmangur keqkuptime të mundshme mbi nocionet e përdorura. Për shembull, do të ishte me interes të kuptohej nëse fondet nga FZHR, investimet direkte nga FZSHH apo fondet e pritshme nga reforma e zhvillimit rajonal pritet të përlogariten si shpenzime të veta të njësive vendore.
- Do të ishte me vend që strategjia të shprehej në mënyrë të qartë mbi synimin dhe metodën e pritshme të ndarjes së taksave kombëtare.
- Do të ishte me vend që strategjia të përcaktonte qartë synimin për të rritur nivelin e taksave të pasurisë, si një mënyrë e paevitueshme për të rritur efikasitetin e kësaj takes, si edhe për korrigjimin e pabarazive në barrën e kësaj takse në sistemin aktual.
- Në lidhje me transferat ekualizuese, do të ishte pozitive nëse strategjia do të shprehej mbi synimin ose jo për ndryshimin drastik të kritereve në krahasim me sistemin aktual, përfshirë edhe synimin për të futur kritere të reja (për shembull përbërja demografike e cila kërkon strukturë të ndryshme shërbimesh e kostosh), baza për ekualizimin fiskal (për shembull

kalimi drejt një baze tase më të qëndrueshme dhe më lehtë të llogaritshme siç mund të jetë taksa e pasurisë), apo shkalla e ekualizimit.

- Në lidhje me huamarrjen vendore, do të ishte me vend që strategjia të përcaktonte angazhimin për të miratuar kuadrin ligjor për paaftësinë paguese, duke marrë në konsideratë edhe mundësinë që huamarrja të mos jetë e lejueshme në mungesë të një auditimi paraprak të pavarur. Gjithashtu, do të ishte me vlerë t'i jepej përgjigje edhe çështjes së bashkëndarjes së kufirit të borxhit publik mes qeverisë qendrore dhe atyre vendore, në përpjesëtim me pjesën që shpenzimet e tyre kanë në shpenzimet publike të konsoliduara.

Referenca

- Banka Botërore. (2012). Raport Nr: 27885-ALB Shqipëria: Decentralizimi në tranzicion, bashkëpunimi ndërkomunal – Udhëzues për praktikuesit.
- Censusi (2011).
- Dafflon, B. Probleme konceptuale në përcaktimin e funksioneve në vendet e Evropës Juglindore: Rasti i Shqipërisë.
- Dokumenti “Për politikat e decentralizimit në sektorin e arsimit parauniversitar” miratuar me VKM (2004).
- Dokumenti i Politikave për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit në Shqipëri 2014-2018 (Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit).
- ERRU (Enti Rregullator i Ujit). (2014). Raporti Vjetor.
- Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, Vendimi nr. 29, datë 21.12.2006. IDM, Ndërlidhësi Komunitar në Demokracinë Vendore.
- Isaraj, A. Një vështrim Historik i Traditës së Qeverisjes Lokale në Shqipëri.
- Karta Evropiane e Autonomisë Vendore.
- Këshilli i Evropës, Strategjia e Barazisë Gjinore 2014-2017.
- Këshilli i Evropës. The 12 principles for good governance at local level, ëith tools for implementation.
- Komisioni Evropian. (2007). Programming Guide for Strategy Papers, Decentralisation European Urban Charter II; Manifesto for a Neë Urbanity.
- Komisioni i Venecias (2002). Kodi i Praktikës së Mirë në çështjet zgjedhore.
- Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale i Këshillit të Evropës. Demokracia vendore dhe rajonale në Shqipëri.
- Kurti, T. Aspekte të organizimit dhe të veprimtarisë së qeverisjes vendore (1928-1939)
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e miratuar me ligjin nr. 8417, datë.21.10.1998.
- Ligj Nr.9232, datë 13.05.2004 “Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave”.
- Ligji Nr 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”.
- Ligji Nr .9734, datë 14.5.2007 “Për Turizmin”.
- Ligji Nr 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

Ligji Nr 8097, datë 19.06.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” kapitulli i referendumeve.

Ligji Nr. 10 107, datë 30.3.2009 “Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji Nr. 107/2014 për “Planifikimin dhe zhvillimin e territorit”,hyrë në fuqi 1 tetor 2014.

Ligji Nr. 185/2013, datë 2.12.2013 “Për buxhetin e vitit 2014”.

Ligji Nr. 5506, datë 28.12.1976 “Kushtetuta e RPSSH”.

Ligji Nr. 7491, datë 29.4.1991 "Per dispozitat kryesore kushtetuese”.

Ligji Nr. 8518, datë 30.07.1999 “Për ujtitjen dhe kullimin”.

Ligji Nr. 8548, datë 11.11.1999 Për ratifikimin e "Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore”.

Ligji Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”.

Ligji Nr. 9232, datë 13.5.2004 “Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane”.

Ligji Nr. 9232, datë 13.5.2004 “Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane”.

Manuali i instrumentave bashkëpunimi ndërkomunal.

Marcou, G. (2007). Kompetencat e autoriteteve vendore në Evropë.

MF, Udhëzimit plotësues Nr 2, datë 09/01/2015 “Për Zbatimin e Buxhetit të Vitit 2015”

Misioni i OSBE-ODIHR-it për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (2011). Zgjedhjet e Qeverisjes Vendore.

OSCE. (2014). Analiza e Zbatimit të Funksioneve të Përbashkëta të Pushtetit Vendor në Shqipëri.

Paëel Sëianieëicz, Is territorial consolidation – a necessary pre-condition for further decentralization? Protokoll shtesë i Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore për të drejtën për pjesëmarrje në punët e një organi vendor Utreht, 16. XI. 2009

Raporti Fillestar për Bashkëpunimin Ndër-Komunal. (2012).

Recommendation 228 (2007) “Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government”.

Rekomandimi 201 (2006) “Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri”.

Rekomandimi 349 (2013) “Mbi demokracinë lokale dhe rajonale në Shqipëri”.

Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), “The relationship between central and local authorities”.

Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR),Local authority competences in Europe.

Shutina, D. & Toto, R. (2014). Analiza e Zbatimit të Funksionit të Planifikimit dhe Zhvillimit të Territorit.

SIGMA (2015).Assigning Comptences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Revieë.

Strategjia e Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore (1999).

Strategjia e Decentralizimit dhe e Qeverisjes Vendore (2006).

Strategjia Ndërsektoriale e Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore (2011).

V.K.M Nr. 418, datë 25.06.2014, “Për grumbullimin e diferencuar të mbetjeve në burim”

V.K.M Nr.35, datë 24.01.2007 “Për procedurat dhe format e shitjes së truallit, të pajisur me infrastrukturë, për qëllime tregu”;

V.K.M. Nr.148, datë 13.02.2008 “Për përcaktimin e procedurave për blerjen e banesave, me kosto të ulët, në treg”.

V.K.M. Nr.258, datë 28.04.2005 “Për kushtet, normat dhe standardet që duhet të plotësojnë banesat sociale me qira, të cilat blihen në treg”.

V.K.M. Nr.456, datë 16.4.2008 “Për procedurat e vlerësimit dhe të shitjes, si dhe kriteret e përcaktimit të çmimit të shitjes së truallit familjeve, që përfitojnë banesa me kosto të ulët”.

V.K.M. Nr.53, datë 28.01.2005 “Për përcaktimin e dokumentacionit të nevojshëm, afateve dhe procedurave për të përfituar strehim nga programet e banesave sociale me qira”.

V.K.M. Nr.814, datë 03.12.2004 “Për normat e strehimit për familjet që përfitojnë nga programet sociale të strehimit”.

Venice Commission and OSCE/ODIHR “Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania” Opinion no. 273 / 2004.

Vokopola, E. (2014). Analiza e Ushtrimit të Funksioneve të Veta të Qeverisjes Vendore në Shqipëri.