

RAPORT MONITORIMI

Përmbledhje

Hartimi i strategjisë kombëtare
ndërsektoriale për
decentralizimin dhe qeverisjen
vendore (2015 – 2020)





Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

RAPORT MONITORIMI

PËRMBLEDHJE

**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:

Shfqet 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.

www.idmalbania.org

Përmbajtja

Hyrje	4
Dokument Politikash nr. 1	6
Dokument Politikash nr. 2	9
Dokument Politikash nr. 3	11
Dokument Politikash nr. 4	13
Përmbledhje ekzekutive e gjetjeve të analizës së procesit të hartimit dhe përmbajtjes së SKNDQV	16
Rekomandimet e ekspertëve nga analiza e strategjisë	22
Treguesit e monitorimit dhe vlerësimit të zbatimit të strategjisë ndërsektoriale për decentralizimin dhe qeverisjen vendore (2015 – 2020)	26

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 vitevetë 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 Institutin për Demokraci dhe Ndërmjetësim 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 edhe shqyrtimi i perceptimeve të zyrtarëve në nivelin qendror dhe vendor. Raporti sjell perspektivat e aktorëve të ndryshëm duke vënë në pah ngjashmëritë dhe ndryshimet midis 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 njësive vendore: njësitë vendore të kenë autonominë dhe kapacitetet e duhura për të nxitur zhvillimin dhe bashkëpunimin midis tyre.

Dokument Politikash

nr. 1

Drejt De-Centralizimit?

Një analizë e mjedisit mundësues për decentralizimin në Shqipëri

Shqipëria ka një mungesë të theksuar të traditës së qeverisjes së decentralizuar. Përvoja qeverisëse gjatë dekadës së parë të sistemit demokratik liberal deri në vitet 2000 përbën valën e parë të decentralizimit. Në vitin 1998, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon se “qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore”. Nenet 108-115 tek pjesa e gjashtë e Kreut IV të Kushtetutës përcaktojnë nivelet e autoriteteve të qeverisjes vendore, ngritjen dhe funksionimin e tyre si dhe të drejtat dhe funksionet kushtetuese. Nën këtë frymë të decentralizimit, Parlamenti i Shqipërisë ratifikoi Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore në nëntor të vitit 1999, që garanton zbatimin e standardeve evropiane në kuadrin ligjor kombëtar. Ligji Nr. 8652 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore”, miratuar në 31 korrik të vitit 2000, përbën ligjin organik, që udhëheq funksionimin e autoriteteve vendore të nivelit të parë dhe të dytë. Po ashtu, gjatë kësaj periudhe u miratuan ligje me rëndësi të veçantë, si Ligji Nr. 8743 dt. 22.02.2001, “Për Pronat e Paluajtshme”, Ligji Nr. 8744 dt. 22.02.2001, “Për Transferimin e Pronave të Paluajtshme Shtetërore Njësive të Qeverisjes Vendore”, Ligji Nr. 9636 dt. 30.10.2006 “Për Sistemin e Taksave Vendore”.

Vala e dytë e decentralizimit sapo ka nisur dhe lidhet ngushtësisht me rikonfigurimin territorial të vendit sipas reformës administrative-territoriale. Pavarësisht se në programin elektorale të qeverisë parashikohej një rrugë e njëkohshme midis reformës administrative-territoriale dhe reformës së decentralizimit, realisht u ndoq një qasje sekuenciale ku

përpos riorganizimit territorial po përvijohet me decentralizimin.

Dokumenti analizoi prirjet e përgjithshme të mjedisit në të cilin po zhvillohej decentralizimi politik, administrativ dhe financiar në Shqipëri. Argumentet u paraqitën nën dritën e valës së dytë të decentralizimit, specifikisht hartimit të Strategjisë Ndër-Sektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2014-2020 dhe rishikimit të ligjeve kryesore me ndikim në qeverisjen vendore.

Në pjesën e fundit të dokumentit u dhanë rekomandimet e mëposhtme me synim përmirësimin e mjedisit sipas parimit të subsidiaritetit dhe autonomisë vendore, për të tre dimensionet:

- Nevojitet të ndërmerren disa masa dhe ndryshime ligjore që nëpërmjet zgjedhjeve të arrihet pjesëmarrja e balancuar e grave dhe burrave në vendimmarrjen politike të qeverisjes vendore (përfaqësimi nuk duhet të jetë poshtë 30 %);
- Rishikimi i procedurës ligjore për zgjedhjen e Këshillit të Qarkut është i nevojshëm për të siguruar një përfaqësim të drejtë;
- Përcaktim i pragut minimal për përfaqësimin në këshillat vendor dhe përcaktimi i numrit të anëtarëve të këshillave që do të zgjidhen në bashkitë me mbi 200 mijë banorë;
- Rishikimi i ligjit organik dhe garantimi i pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrje në periudhën jashtë zgjedhore për: (i) planifikimin me pjesëmarrje, (ii) buxhetimin me pjesëmarrje, (iii) përzgjedhjen dhe vendosjen e përparësive, (iv) trajtimin e nismave qytetare (v) ndërtimin e politikave vendore, dhe (vi) pjesëmarrje në monitorim dhe vlerësim;
- Ridimensionim i misionit, rolit dhe funksioneve të strukturës drejtuese komunitare në kushtet e riorganizimit territorial të vendit;
- Formalizimi i procesit të konsultimit të qeverisjes qendrore dhe vendore në përputhje me Rekomandimin nr. 349 për Shqipërinë të Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Këshillit të Evropës.
- Përcaktimi i standardeve kombëtare për shërbimet, që janë nën përgjegjësinë e funksioneve ekskluzive për njësitë e qeverisjes vendore;
- Ripërcaktimi i qartë i funksioneve të përbashkëta dhe rishikimi i funksioneve të nivelit të mesëm të qeverisjes për të shmangur mbivendosje institucionale me institucionin e prefektit dhe autoritetet e dekoncentruara;

- Hartimi dhe miratimi i kuadrit nënligjor për funksionet ekskluzive apo të përbashkëta të NJQV-ve në respekt të hierarkisë ligjore dhe parimit të decentralizimit dhe autonomisë vendore.
- Përcaktimi i një objekti të qartë mbi përqindjen e rritjes së të ardhurave të qeverisjes vendore në raport me të ardhurat e përgjithshme publike në Shqipëri;
- Madhësia e transfertës së pakushtëzuar nevojitet të shprehet si përqindje e të ardhurave të përgjithshme të buxhetit;
- Ndryshimet në burimet e të ardhurave të veta për njësitë e qeverisjes vendore nevojiten të konsultohen paraprakisht me njësitë e qeverisjes vendore dhe shoqatat e të zgjedhurve vendorë;
- Zbatimi i taksave të ndara, si taksa mbi të ardhurat personale (TAP) apo tatimi mbi vlerën e shtuar (TVSH) ndihmojnë në ekualizimin vertikal;
- Renta minerare kërkohet të transferohet në buxhetin e njësisë të qeverisjes vendore përkatëse në respekt të ligjit Nr. 10304 dt.15.07.2010 “Për Sektorin Minerar në Republikën e Shqipërisë”;
- Rishikimi i formulës së ekualizimit për transfertën e pakushtëzuar për të lehtësuar ekualizimin horizontal.

Dokument Politikash

nr. 2

Sfidat e demokracisë në nivel vendor

Një vështrim analitik mbi Projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8652 datë 31.07.2000, ‘Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore’”

Konsolidimi territorial i Shqipërisë përmes reformës administrative-territoriale dhe miratimi i Ligjit Nr. 115/2014 datë 31/07/2014 “Për Ndarjen Administrative-Territoriale të Njësive të Qeverisjes Vendore në Republikën e Shqipërisë” solli nevojën e ndryshimeve në kuadrin ligjor që udhëheq organizimin dhe veprimtarinë e qeverisjes vendore. Qeveria, nëpërmjet Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore, propozoi disa shtesa dhe ndryshime në ligjin organik, të cilat u konsultuan me shoqatat e të zgjedhurve vendorë, aktorë të shoqërisë civile dhe donatorët që mbështesin proceset reformatore në nivel vendor.

Këto ndryshime të propozuara shtrinin disa pikëpyetje në lidhje me demokracinë. Elementët më të rëndësishëm të demokracisë sipas Dahl janë barazia politike dhe pjesëmarrja e qytetarëve në proceset vendimmarrëse. Demokracia vendore udhëhiqet prej parimeve të demokracisë përfaqësuese dhe pjesëmarrëse, që ushtrohet në nivel vendor. Ndërkohë që demokracia përfaqësuese lidhet me proceset zgjedhore dhe politikën vendore, demokracia pjesëmarrëse e vë theksin tek pjesëmarrja e shoqërisë civile dhe e grupeve të interesit, që ndikojnë politikën vendore.

Ky dokument i dytë politikash në mbështetje të reformës së decentralizimit analizoi ndryshimet ligjore të propozuara në ligjin organik në raport me demokracinë, duke u ndalur veçanërisht në mekanizmat e përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies vertikale, siç janë

zgjedhjet, marrëdhëniet ndër-institucionale ashtu edhe në mekanizmat e përgjegjshmërisë horizontale siç është ndarja dhe kontrolli i pushtetit dhe pjesëmarrja qytetare.

Në pjesën e fundit të dokumentit u dhanë rekomandimet përkatëse:

- Ofrim i një përkufizimi të qartë të konsultimit (Neni 2) dhe ndarje konceptuale midis konsultimit, informimit dhe shkëmbimit;
- Përcaktim i procedurave dhe i standardeve minimale të konsultimit dhe normimi i tyre në ligjin organik të organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore. Nevojitet detajim në ligjin organik në vend të akteve nën-ligjore mbi strukturën, formën, mënyrën e organizimit, funksionimit, natyrën e çështjeve për diskutim dhe frekuencën kohore;
- Ndryshim i sistemit të zgjedhjeve vendore nga sistem proporcional i mbyllur në sistem pro-porcional gjeografik, që siguron një përfaqësim më të lartë të interesave të qytetarëve dhe zonave periferike dhe rritje të pjesëmarrjes së qytetarëve në zgjedhje;
- Njohja si e drejtë ekskluzive e qeverisjes vendore e përcaktimit të strukturave administrative dhe krijimi i nëndarjeve administrativo-territoriale sipas nevojave vendore me qëllim rritjen e efikasitetit;
- Rishikimi i Nenit 44/1 ku statusi i Administratorit të njësisë administrative nevojitet të jetë si nëpunës civil në vend të emërimit politik të kryetarit të bashkisë;
- Funkzioni i miratimit të strukturës organizative dhe rregulloreve bazë të administratës së bashkisë dhe të njësive e institucioneve buxhetore në varësi nevojitet të mbetet në tagrin e këshillit bashkiak për të siguruar kontrollin e pushtetit;
- Parashikim i dispozitave që rregullojnë pjesëmarrjen aktive të qytetarëve në vendimmarrje.
- Ridimensionimi i strukturave nënbashkiake komunitare me mision, fushë veprimtarie, mënyrë zgjedhjeje në ligjin organik.

Dokument Politikash

nr. 3

Monitorimi i procesit të hartimit të strategjisë së decentralizimit dhe qeverisjes vendore 2014-2020

Ky dokument i tretë i politikave synonte paraqitjen e nivelit në të cilin qeveria ishte e hapur gjatë procesit të hartimit dhe diskutimit të Strategjisë Kombëtare Ndërsektoriale së Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore 2014-2020. Dokumenti u organizua sipas dimensioneve të ndjekura gjatë punës monitoruese, specifikisht transparencës, pjesëmarrjes dhe bashkëpunimit. Përzgjedhja e këtyre tre dimensioneve bazohej në literaturë si dhe në parimet që udhëheqin marrëdhënien e qeverive të vendeve të zhvilluara me publikun.

Në pjesën e fundit të dokumentit u dhanë rekomandimet përkatëse:

- Publikimi i dokumenteve strategjike, studimore, raporteve dhe analizave të zhvilluara në kuadër të hartimit të strategjisë me qëllim përmirësimin e transparencës dhe rritjen e për-fshirjes së aktorëve, publikut dhe grupeve të tjera në proceset decentralizuese.
- Publikimi i versionit anglisht të draft-strategjisë;
- Angazhim më i plotë i grupit ndër-institucional të punës për përfundimin e procesit të hartimit të strategjisë. Përcaktimi i një afati të pranueshëm dhe i arritshëm nga të gjithë shihet si rrugë që sjell bashkërendim dhe mobilizim më të mirë institucioneve dhe aktorëve të ndryshëm;
- Grupi i punës/nëngrupet të organizojnë tryeza dhe debate me

ekspertë, aktorë dhe grupe interesi për të përcjellë tek publiku përmbajtjen, objektivat, prioritetet, përfitimet dhe rrugët e realizimit të strategjisë. Kjo do të sjellë një rritje të transparencës dhe ndërgjegjësim të publikut për fuqizimin e qeverisjes vendore nëpërmjet decentralizimit;

- Një rol më i ndjeshëm i të gjitha shoqatave të të zgjedhurve vendore do të rriste nivelin e pjesëmarrjes në kuadër të hartimit të strategjisë pavarësisht pozicionit politik të bashkive dhe komunave;
- Gjetja e rrugëve dhe rritja e besimit reciprok me qëllim përfshirjen e gjithë faktorit politik në procesin e hartimit të strategjisë për të siguruar cilësi dhe qëndrueshmëri të strategjisë.
- Përcaktimi i procedurave, afateve dhe mënyrave të konsultimit;
- Diskutim i hapur me fokus (i) rekomandimet për Shqipërinë të Kongresit të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale (rekomandimit 201 [2006] dhe të rekomandimit 349 [2013], (ii) rekomandimet e Misionit të OSBE/ODIHR-it për zgjedhjet e datës 8 Maj 2011 si dhe (iii) të Komisionit Evropian të shprehura në raportet e progresit;
- Sugjerohet përfshirja në procesin e hartimit të strategjisë të deputetëve të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike/ Nënkomisioni për Qeverisjen Vendore dhe kërkuesve shkencorë me qëllim marrjen e mendimit dhe kontributit të ligjvënësve si dhe vlerave shkencore nga kërkuesit;
- Harmonizimi i strategjisë së decentralizimit me strategjitë e tjera sektoriale dhe ndërsektoriale është domosdoshmëri.

Dokument Politikash

nr. 4

Strategjia e decentralizimit 2014 – 2020: Perceptimet e aktorëve vendorë dhe qendrorë

Pas publikimit të dy versioneve paraprake të Draft-Strategjisë nga Grupi Ndërinstitucional i Punës për Hartimin e SKNDQV dhe përfundimit të procesit formal të konsultimit, shqyrtimi i perceptimit të aktorëve të interesit në lidhje me strategjinë dhe procesin hartimit të saj paraqet interes të veçantë. Si e perceptojnë palët e interesuara përmbajtjen e strategjisë? Po procesin e hartimit dhe konsultimit të strategjisë? Cili do të jetë ndikimi potencial i strategjisë në njësitë e qeverisjes vendore?

Në kuadër të monitorimit dhe vlerësimit të decentralizimit në Shqipëri, IDM ndërmori një fushatë për matjen e perceptimit të zyrtarëve vendorë dhe qendrorë si dhe të palëve të tjera të interesit mbi procesin e hartimit dhe përmbajtjen e strategjisë së decentralizimit. Ky dokument politikash i katërt prezantoi gjetjet kryesore të këtij hulumtimi. Dokumenti prezantonte gjetjet moduleve përmbajtësore ku orientohet matja e perceptimit dhe përkatësisht: 1) Aksesit në informacion dhe njohuritë rreth strategjisë; 2) Përmbajtja e strategjisë; 3) Transparenca e qeverisë qendrore; 4) Pjesëmarrja në hartimin e strategjisë; dhe 5) Ndikimi.

Metodologjia

Matja e perceptimit rreth procesit të hartimit dhe përmbajtjes së strategjisë së decentralizimit u realizua me anë të kombinimit të teknikave kërkimore sasiore dhe cilësore. Pjesa sasiore konsistoi në dy anketa që iu drejtuan zyrtarëve vendorë dhe aktorëve qendrorë duke shfrytëzuar një kampionim të volitshëm. Pyetësi i parë iu drejtua

zyrtarëve vendorë dhe përkatësisht: kryetarëve të bashkive/komunave, kryetarëve të këshillit bashkiak/komunal dhe drejtuesve në fushën e financës ose shërbimeve. Kampioni përfundimtar u përbë nga 60 individë të shpërndarë gjeografikisht në të 12 qarqet e Shqipërisë (norma e përgjigjeve = 35%). Në total, kampioni përfshin 75% burra dhe 25% gra. Mbitotërojnë drejtuesit në fushën e financës/shërbimeve (55%) të ndjekur nga kryetarët e bashkive/komunave (21%). Bashkitë përfaqësojnë 68% të kampionit, ndërsa komunat 32%. Në lidhje me orientimin politik, rreth 54% e kampionit mund të konsiderohet me orientim politik të djathtë, krahasuar me rreth 46% të kampionit me orientim të majtë.³ IDM arriti të sigurojë një balancim të tillë politik në kampionin që i përket aktorëve vendorë edhe pse e djathta ka qenë disi e distancuar nga procesi i hartimit dhe konsultimit të strategjisë së decentralizimit. Ndërkohë, pyetësi i dytë iu drejtua aktorëve qendrorë dhe përkatësisht: nëpunësve të ministrive të linjës, shoqatave të qeverisjes vendore, komunitetit të donatorëve dhe agjencive të ndryshme, shoqërisë civile dhe deputetëve të Kuvendit (anëtarë të Nënkomisionit për Qeverisjen Vendore). Kampioni u përbë nga 30 aktorë të nivelit qendrorë (norma e përgjigjeve = 34%). Ky kampion paraqitet më i ri, më i mirë-arsimuar dhe më i balancuar nga pikëpamja gjinore krahasuar me kampionin e zyrtarëve vendorë.

Pjesa cilësore e hulumtimit konsistoi në gjashtë fokus grupe 5 të organizuara në Kukës, Lezhë, Elbasan, Durrës, Fier dhe Tiranë. Në fokus grupe u ftuan përfaqësues të qeverisjes vendore (Komuna, Bashki dhe Këshilla Qarqesh) dhe institucioni i prefektit nga të 12 qarqet e Shqipërisë, shoqatat e të zgjedhurve vendorë, përfaqësues të shoqërisë civile si dhe ekspertë të qeverisjes vendore. Kampioni përfshin në total 48 aktorë dhe shfaqet i balancuar nga pikëpamja gjinore dhe përkatësia politike. Të dhënat sasiore u shqyrtuan duke kombinuar elemente të natyrës përshkruese dhe relacionale. Ndërkaq, të dhënat cilësore u analizuan duke përdorur metodën e analizës së përmbajtjes.

Në pjesën e fundit të dokumentit u dhanë rekomandimet përkatëse.

- Përmirësimi i aksesit në informacion. Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore duhet të ketë në vëmendje shpërndarjen e informacionit rreth Strategjisë në të gjitha njësitë vendore. Edhe Shoqata e Bashkive, ajo e të Zgjedhurve Vendorë, dhe Shoqata e Komunave duhet të luajnë një rol aktiv në shpërndarjen e këtij informacioni.
- Rritja e njohurive rreth përmbajtjes së strategjisë. Tre aspekte janë të rëndësishme: (a) të rriten njohuritë rreth përmbajtjes aktuale të strategjisë; (b) të sigurohen detaje të mëtejshme rreth mënyrës si do të ndahen funksionet midis dy niveleve – qendror dhe vendor – në praktikë. Njësitë vendore presin zbatimin e parimit të vetëqeverisjes nëpërmjet subsidiaritetit dhe marrjen e autoritetit për të gjitha çështjet vendore. Gjithashtu, presin të

kenë më shumë autonomi fiskale me strategjinë e re, edhe pse ka shumë skepticizëm nëse kjo do të ndodhë në realitet dhe c) të ketë më shumë detaje rreth instrumenteve dhe mekanizmave që do të realizojnë përmbushjen objektive strategjike të Strategjisë.

- Rekomandohet përmirësimi i mekanizmave aktualë dhe krijimi i mekanizmave të rinj të transparencës në lidhje me shkëmbimin e informacionit, konsultimit dhe ndarjen e fondeve dhe granteve.
- Qartësimi i funksioneve të qarkut. Rekomandohet qartësimi i rolit, funksioneve dhe burimeve financiare të qarkut.

Përmbledhje ekzekutive
e gjetjeve të analizës së
procesit të hartimit dhe
përmbajtjes së **SKNDQV**

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 dy seksione: (a) procesi i hartimit të strategjisë; dhe (b) analiza e strategjisë.

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 konsultohet me përmbajtjen 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 përmbajtjes së strategjisë.

- Bashkëpunimi ndërinstitucional në nivel qendror njohu edhe probleme që kishin të bënin me disa vonesa nga ministritë 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 përmbajtësore 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 shkakton 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 përfaqësimin 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 këto 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 njësisve 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 cënon apo mbivendoset me kompetencat e qeverisjes vendore.

Rekomandimet e ekspertëve

nga analiza e strategjisë

- 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 përshtashme 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:
 - o të përcaktohen qartësisht dimensionet e çështjeve, i pjesëmarrjes, territorial, financiar, gjinor dhe social.
 - o të ridimensionohen strukturat administrative që lehtësojnë dhe mbështesin pjesëmarrjen aktive.
 - o të përcaktohen standardet minimale detyruese për informimin, konsultimin, dëgjuesin 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 referendumet 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 njësisive 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.
- 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.
 - o 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 vetëm një 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.
- 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 FZSH apo fondet e pritshme nga reforma e zhvillimit rajonal pritet të përlllogariten si shpenzime të veta të njëjësive 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 eficientë e kësaj takse, 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 kriterëve në krahasim me sistemin aktual, përfshirë edhe synimin për të futur kriterë 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.

Treguesit e monitorimit dhe vlerësimit të zbatimit të strategjisë ndërsektoriale për decentralizimin dhe qeverisjen vendore (2015 – 2020)

Treguesit e monitorimit dhe vlerësimit të zbatimit të SKNDQV-së janë identifikuar të tillë që të mund të lejojnë krahasimin e Shqipërisë me vendet në rajon por edhe të reflektojnë situatën e njësive vendore. Me hartimin e treguesve krijohet mundësia e monitorimit të strategjisë në kohë. Të dhënat që do të grumbullohen para zbatimit të strategjisë do të shërbejnë si bazë. Në këtë mënyre mund të matet impakti i decentralizimit – ndryshimet që ai do të sjellë në kohë.

Tabela e paraqitur më poshtë përfshin një sërë treguesish të cilët janë të ndarë në pesë grupe. Përveç ndarjes tradicionale të decentralizimit – fiskal, administrativ, dhe politik – ne kemi përfshirë edhe dy dimensione të tjera – llogaridhënia vertikale dhe horizontale.¹ Për secilën formë decentralizimi do i jepet vëmendje katër fushave: autoriteti, kapacitetet, përgjegjësitë, dhe informacioni.² A do të çojë strategjia e re e decentralizimit në forcimin e autoritetit, kapaciteteve, përgjegjësisë dhe aksesit në informacion të njësive vendore? Tabela 1 përfshin një sërë treguesish të cilët duhet të diskutohen më tej me qëllim identifikimin e burimeve të mundshme të informacionit. Matja e decentralizimit fiskal është më e drejtpërdrejtë se matja e decentralizimit politik dhe administrativ.

Tabela 1: Treguesit e decentralizimit³

	Treguesit	Burimi
Decentralizimi fiskal^{4,5}	<p>Të ardhurat vendore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Të ardhurat vendore në raport me të ardhurat e qeverisë qendrore. • Të ardhurat vendore nga taksat në raport me të ardhurat e qeverisë qendrore nga taksat. • Të ardhurat vendore në raport me PBB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministria e Financave • Shoqata e Bashkive • Shoqata e Komunave • Analiza të institucioneve publike dhe private • Raporte të njësive vendore

1 Ideja e llogaridhënies vertikale dhe horizontale është mbështetur tek Velgel, K. Constructing indicators to measure and monitor decentralization in Sub-Saharan Africa.

2 Hutchinson P.L. & LaFond, A. K. (2004). Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors.

3 Dy tema të tjera që u sugjeruan të përfshihen nga pjesëmarresit e aktivitetit të organizuar në 25 Korrik, 2014 janë a) situata sociale dhe ekonomike e komunitetit Rom, dhe b) regjistrimi i emigrantëve.

4 Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. (2014). Fiscal decentralization: Indicators for South-East Europe, 2006 – 2012 (3rd edition).

5 World Bank. (2013). Decentralization indicators.

Treguesit	Burimi
<p>Shpenzimet vendore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Shpenzimet vendore në raport me shpenzimet e qeverisë qendrore. • Shpenzimet vendore për pagat në raport me shpenzimet e qeverisë qendrore për pagat. • Shpenzimet vendore në raport me PBB. <p>Shpenzimet funksionale vendore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Shpenzimet vendore ne sektorin e shendetesise ne raport me shpenzimet e qeverise qendrore ne sektorin e shendetesise. • Shpenzimet vendore në sektorin e arsimit në raport me shpenzimet e qeverisë qendrore në sektorin e arsimit. • (Përfshi sektorë të tjerë) <p>Ekuilibri vertikal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Të ardhurat vendore në raport me shpenzimet vendore. • Të ardhurat vendore nga taksat në raport me shpenzimet vendore. • Të ardhurat nga transfertat në raport me të ardhurat vendore.⁶ • Huamarrja e qeverisë vendore në raport me huamarrjen e qeverisë qendrore. <p>Të tjera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aftësia e njësive vendore për të vjelur taksat. • Kapacitetet menaxhuese të njësive vendore. • Transparenca e formulës së transfertave ndërqeveritare. • Njohuritë e zyrtarëve vendor rreth formulës së shpërndarjes së transfertave ndërqeveritare. • Burimet e të ardhurave vendore dhe raporti me të cilin ato qendrojnë me njëra tjetrën. 	

6 NALAS (2014) përmend se 45% e të ardhurave të njësive vendore në Shqipëri përfitohen përmes granteve të kushtëzuara nga qeveria qendrore.

	Treguesit	Burimi
Decentralizimi administrativ	<ul style="list-style-type: none"> • Niveli në të cilin rolet dhe përgjegjësite për realizimin e shërbimeve publike janë të qarta. • Niveli i delegimit të përgjegjësive në nivele të ndryshme qeverisjeje (p.sh. qarku dhe rajone). • Numri dhe lloji i funksioneve të njësive vendore për realizimin e shërbimeve publike. (P.sh. a është rritur numri i funksioneve? Cilat funksione (të veta, të deleguara, të përbashkëta)? A janë kaluar funksionet në kohë? • Prezenca e standarteve të shërbimeve publike. Zbatimi në praktikë. • Cilësia e shërbimeve publike (p.sh. shërbimi i pastrimit, gjelbërimit, ndriçimit, mirëmbajtja e rrugëve). • Numri i projekteve të financuara nga burime kombëtare dhe ndërkombëtare me qëllim përmirësimin e shërbimeve publike. • Numri i programeve të trajnimit të hartuara me qëllim forcimin e kapaciteteve të zyrtarëve vendor. Numri i personave të trajnuar. • Numri i kurrikulave të hartuara dhe zbatuara nga organizatat ndërkombëtare. • Theksimi i evidencës shkencore për të informuar programet e ndërhyrjes në njësite vendore. • Prezenca e konflikteve ligjore. 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamenti i Administratës Publike • Ministria e Integritit • Organizatat kombëtare dhe ndërkombëtare

	Treguesit	Burimi
Decentralizimi politik	<ul style="list-style-type: none"> • Niveli i autonomisë së autoriteteve vendore. • Niveli i shpërndarjes së përgjegjësive nga qeveria qendrore në ato vendore. • Cilësia e zgjedhjeve lokale. • Niveli në të cilin qeveria qendrore është transparente rreth akteve që kanë lidhje me njësitë vendore. • Niveli në të cilin qeveria qendrore përfaqëson interesat vendore. • Cilësia e ndërveprimit midis banorëve dhe zyrtarëve vendor. • Përqindja e grave këshilltare. • Përqindja e grave që punojnë në institucionet publike. • Niveli i tensioneve politike midis qeverisë qendrore dhe vendore. • Përcaktimi i prioritetëve i mbështetur në evidencë shkencore. • Niveli i njohurisë së zyrtarëve të lartë rreth situatës lokale. • Kapaciteti i zyrtarëve vendor për të hartuar dhe zbatuar plane lokale. • Numri i personave të larguar nga puna me ndryshimet politike. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizat e organizatave kombetare dhe nderkombetare • Komisioni Elektorale • Open Government Partnership • EMA • Transparency International • Vendimet e Gjykatës për personat e hequr nga puna

	Treguesit	Burimi
Llogaridhënia horizontale	<ul style="list-style-type: none"> • Numri i nismave të ndërmarra nga njësite vendore me qëllim përmirësimin e qeverisjes vendore dhe transparencës. • Realizimi i buxhetimit me pjesëmarrje. Numri i grupeve të konsultuara gjatë buxhetimit me pjesëmarrje. • Niveli i njohurisë së qytetarëve me punën e zyrtarëve vendor. • Numri i qytetarëve që shprehen të kënaqur me qeverisjen vendore në raport me popullsinë e njësisë vendore. • Numri i njësive vendore që po zbatojnë programe të qeverisjes elektronike. Aksesi i banorëve në programet e qeverisjes vendore. • Monitorimi dhe auditimi i njësive vendore. Rezultatet. • Mekanizma të adresimit të ankesave të njësive vendore dhe zbatimi i tyre në praktikë. 	<ul style="list-style-type: none"> • Njësitë e Qeverisjes Vendore • Ministria e Financave • Organizatat kombëtare dhe nderkombëtare • USAID / PLGP
Llogaridhënia vertikale	<ul style="list-style-type: none"> • Numri i programeve për rritjen e kapaciteteve të njësive vendore, llojet e programeve, dhe zbatimi i tyre në praktikë. • Dhënia e informacionit të mjaftueshëm njësive vendore për të adresuar kërkesat e tyre. • Promovimi i një kulture bashkëpunimi njësi vendore dhe qendrore. • Ekzistenca e një sistemi transparence për shpërndarjen e investimeve dhe granteve dhe zbatimi i tij në praktikë. 	

MONITORING REPORT

Summary

On drafting the National
Crosscutting Strategy for
Decentralization and Local
Governance (2015 – 2020)





Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

MONITORING REPORT

SUMMARY

**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.

www.idmalbania.org

The content

Introduction	4
Policy brief no.1	6
Policy brief no.2	9
Policy brief no.3	11
Policy brief no.4	13
Executive Summary of the Findings of the Analysis of the Drafting Process and Content of the Strategy	16
Recommendations of experts from the analysis of the Strategy	21
Monitoring and Assessment Indicators of the Implementation of the National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015-2020)	24

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.

Policy brief

no. 1

Towards De-Centralization?

An Analysis of the Enabling Environment of Decentralization in Albania

Albania is considerably short of traditions of decentralized governance. The governance experience over the first decade of the liberal democratic system until year 2000 constitutes the first wave of decentralization. Adopted in 1998, the Constitution of the Republic of Albania states 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.”¹ 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 decentralization spirit, the Parliament of Albania ratified the European Charter of Local Self-Government in November 1999 to guarantee the incorporation of European standards in its national legislation. Adopted on 31 July 2000, the Law No. 8652, On Organization and Functioning of Local Governance, is a piece of organic legislation that guides the functioning of local governance of first and second tiers. Likewise, during this period, other important laws were adopted, including Law No. 8743, dated 22.02.2001, “On Immovable Properties”, Law No.8744, dated 22.02.2001, “On Transfer of State Immovable Properties to Local Government Units”, and Law No. 9636, dated 30.10.2006, “On Local Tax System”.

The second wave of decentralization has just started and is closely linked with the territorial reconfiguration of the country as per the administrative-territorial reform. While the Government’s electoral program envisaged a synchronized journey of the administrative-territorial reform and decentralization reform, a sequential approach was followed where the

territorial reform preceded decentralization.

The document analyzed the overall trends of the environment in which the political, administrative, and financial decentralization was developing in Albania. Arguments were provided in consideration of the second decentralization wave, specifically the development of the Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance 2014-2020 and the review of several major laws that affect local governance.

The last section of the document provided recommendations on improving this environment according to the principle of subsidiarity and local autonomy.

- It is necessary that in local elections at least thirty per cent of the multi-name list and one of the first three names on the multi-name list shall belong to each gender to ensure balanced representation in local elections;
- Review the criteria of population for representation in the regional council in the Law on Organization and Functioning of Local Governance in order to ensure a fairer representation proportional to the size of constituencies;
- Establish the minimum threshold for representation in the local councils and determine the number of council members to be elected in municipalities with a population of over 200,000 inhabitants.
- Review the Law on Local Governance and guarantee citizen participation in decision-making in the post-election period with regard to: (i) participatory planning; (ii) participatory budgeting; (iii) selection and establishment of priorities; (iv) addressing civic initiatives; (v) development of local policies; and, (vi) participation in monitoring and evaluation.
- Reshape the mission, role, and functions of the head and council of villages in the conditions of the country's territorial consolidation;
- Formalize the process of consultation between the central and local governments in conformity with the Recommendation No. 349 for Albania (2013) made by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe;
- Establish national standards for services that are the responsibility of exclusive functions of local government units;
- Redefine the shared functions clearly and review the functions of the second tier of governance to avoid institutional overlapping and duplication with the institution of prefect and deconcentrated authorities;

- Abide to hierarchy of legislation and harmonize legislation with the principles of decentralization and local autonomy when developing and adopting the sublegal framework on exclusive or shared functions of the local government units;
- Set a target on the share of local governance revenues to the overall public revenues in Albania;
- The share of unconditional transfer must be expressed as a percentage of revenues of the overall budget;
- The changes in the own source revenues for local government units must be consulted with LGUs and their associations in advance;
- Apply tax sharing, such as personal income tax (PIT) or value-added tax (VAT) to help vertical equalization;
- The local share of mineral rent must be transferred to the accounts of the beneficiary local government units in pursuance of the Law No.10304, dated 15.07.2010, “On Mineral Sector in the Republic of Albania”.
- Review equalization formula on unconditional transfer to facilitate horizontal equalization.

Policy brief

no. 2

Challenges of Democracy at Local Level

An Analytical Overview of the Draft Law “On Some Additions and Amendments to Law No. 8652, dated 31.07.2000, ‘On Organization and Functioning of Local Governance’”

Albania’s territorial consolidation through the administrative-territorial reform and the adoption of the Law No. 115/2014, dated 31.07.2014, “On Administrative-Territorial Division of the Local Government Units in the Republic of Albania” imposed the need for amendments to the legal framework that guides the organization and activity of local authorities. The central government, through the Minister of State for Local Issues, proposed amendments to the organic law. These amendments were shared with local elect associations, civil society actors, and donors that support reformatory processes at local level in order to solicit their input.

The amendments proposed in the Draft Law “On Some Additions and Amendments to the Law No. 8652, dated 31.07.2000, ‘On Organization and Functioning of Local Governance’” gave way to several concerns with regard to democracy. According to Dahl, the most important elements of a democracy are political equality and citizens’ participation in decision-making processes. Local democracy runs on principles of representative and participatory democracy exercised at local level. While representative democracy is linked with the electoral processes and local politics, participatory democracy emphasizes the participation of the civil society and interest groups that influence local politics.

This second policy brief in support of decentralization reform sought to analyze the proposed legal amendments to the organic law paying

special attention to the mechanisms of vertical responsibility and accountability, such as elections and inter-institutional relationship, and to the mechanisms of horizontal responsibility, such as the sharing and control of power and civic participation. In the last part of the document the relevant recommendations were put forward.

In the last part of the document the relevant recommendations were put forward.

- Provide a clear definition of consultation (Article 2) and conceptual separation among consultation, informing, and exchange;
- Determine procedures and minimal standards of consultation and their classification in the Law on Organization and Functioning of Local Governance; make an exhaustive elaboration of structure, form, manner of organization, functioning, nature of issues for discussion, and time frequency by means of sublegal acts;
- Change the local election system from a closed proportional system to a geographic proportional system that ensures a higher representation of the interests of citizens and suburban areas and increases participation of citizens in elections;
- Recognize as an exclusive right of local governance the determination of administrative structures and creation of administrative-territorial subdivision in accordance with the local needs and with the purpose of increasing efficiency;
- Review Article 44/1, where the status of administrative unit's administrator should be civil service rather than a political nominee of the mayor;
- The function of approving the organizational structure and basic regulation of municipal administration and subordinating units of budgetary institution should remain under the authority of the municipal council in order to ensure control of power;
- Provide dispositions that regulate the active participation of citizens in decision-making;
- Re-dimension the community sub-municipal structures in the mission, scope of activity, and manner of election in the Law on Organization and Functioning of Local Governance.

Policy brief

no. 3

Monitoring the Process of Drafting the Crosscutting Decentralization and Local Governance Strategy 2014-2020

This third policy document sought to present the level of government openness in the course of drafting and discussing the Crosscutting Decentralization and Local Governance Strategy 2014- 2020. The document was elaborated by dimensions pursued during the monitoring work, specifically, transparency, participation, and cooperation. The selection of these three dimensions was based on the literature and on the principles that guide the relationship of developed countries' governments with their public.

In the last part of the document the relevant recommendations were put forward.

- It is necessary to publish strategic documents, research, reports, and assessment analysis conducted in the framework of strategy drafting with the aim of improving transparency and enhancing involvement of stakeholders, public and other groups in the decentralization processes;
- It is necessary to publish the strategy document in English;
- The full commitment of the cross-institutional working group is needed to complete the strategy drafting process. Determination of deadline acceptable and achievable to all is deemed to be the way to ensure good coordination and mobilization of institutions and stakeholders;

- It is indispensable that the working group or sub working groups organize talk shows and debates with experts, stakeholders and interest groups to inform the public about the strategy's context, goals, priorities, benefits, and implementation. This would help to increase transparency and public awareness on strengthening of local governance through decentralization;
- A more significant role of all associations of local elects would increase the extent of participation in the drafting process regardless of political affiliation and inclination of LGUs;
- Ways should be identified and mutual trust should be increased with the aim of involving all political factors in the drafting process in order to ensure quality and sustainability of the strategy;
- It is necessary to define the procedures, timeframes, and methods of consultation;
- It is recommended to hold open discussions to focus in (i) the recommendations of the Congress of Local and Regional Authority for Albania (recommendation 201 [2006], and recommendation 349 [2013]); (ii) OSCE/ODHIR Mission recommendations on elections of May 8 [2013]; and, (iii) the recommendations of the European Commission incorporated in its progress reports;
- It is observed that there are no studies and research on the process of country's accession to EU and the impact of this process on local governance (costs, benefits). It is recommended to hold an open and inclusive discussion so that the public is informed about the costs and benefits of this process;
- The future of the regions should be determined by means of the new strategy after an all-inclusive discussion has been made.

Policy brief

no. 4

Decentralization Strategy 2014 – 2020: Perceptions of Local and Central Stakeholders

After the publication of two preliminary versions of the Draft Strategy by the Cross-Institutional Working Group established to draft the Cross-Cutting Strategy of Decentralization and Local Governance and completion of the formal process of consultation, the assessment of the stakeholders' perception of the strategy and the drafting process was of particular interest. How did stakeholders perceive the Strategy's content? How about the process of drafting of and consultation on the strategy? What would be the Strategy's potential impact on the local government units (LGUs)?

In the framework of monitoring and evaluating decentralization in Albania, IDM conducted a survey to measure the perception of the local and central stakeholders and other interest groups on the process of development and content of the Decentralization Strategy. This fourth policy brief presented the main findings of this survey. The document was organized in five modules, including: 1) Access to information and knowledge of Decentralization Strategy; 2) Content of Decentralization Strategy; 3) Transparency of the central government; 4) Participation in drafting the Decentralization Strategy; and, 5) Impact of the Decentralization Strategy.

Methodology

The perception on the process of drafting and content of the Decentralization Strategy was measured by employing a combination of quantitative and qualitative research techniques. The quantitative

part consisted of two surveys conducted with local and central officials utilizing a convenient sampling. The first survey targeted local officials, including mayors of local government units, presidents of the municipal/communal councils, and heads of finance or service departments. The final sample was composed of 60 individuals distributed geographically in the 12 regions of Albania (with a survey response rate of 35%). In total, the sample consisted of: 75% men and 25% women. Heads of finance/service departments (55%) constituted the majority of the sample, followed by mayors of the local government units (21%). Municipalities constituted 68% of the sample with communes taking up the remaining 32%. In terms of political affiliation, about 54% of the sample can be considered to belong to right-wing political parties while 46% of the sample to the left-wing political forces. IDM was able to ensure such political balance in the sample of the local stakeholders even though the right-wing coalition was somewhat distanced from the process of drafting and consultation of the Decentralization Strategy. The second survey targeted the central stakeholders including officials of line ministries, local governance associations, donor community and various international agencies, civil society representatives, and members of Parliament (members of the Local Governance Sub-Committee). The sample consisted of 30 central level stakeholders (with a survey response rate of 34%). Respondents were younger, better educated, and more balanced in terms of gender when compared with local officials' sample.

The qualitative part of the research consisted in six focus-groups, 4 conducted in Kukes, Lezha, Elbasan, Durrës, Fier, and Tirana. Focus group participants included representatives of local governance (communes, municipalities, and regional councils), the institution of prefect from the 12 regions of Albania, associations of local elects, civil society, and local governance experts. The sample included a total of 48 stakeholders and is balance with regard to gender and political affiliation. The quantitative data were cross-examined by combining descriptive and relational statistics. In the meantime, the qualitative data were analyzed utilizing the content analysis method.

In the last part of the document the relevant recommendations were put forward.

- Improve access to information. The Minister of State for Local Issues must pay attention to the dissemination of information on the Decentralization Strategy to all local government units. In addition, the Association of Albanian Municipalities, the Association of Local Elects, and the Association of Albanian Communes should play an active role in the dissemination of this information.
- Enhance knowledge about the content of the Decentralization

Strategy. Three important aspects are: (a) enhance knowledge about the current content of the Strategy; (b) ensure additional details on how the functions between the two tiers of governance, central and local, will be assigned in practice. LGUs expect the implementation of the principle of self-governance through subsidiarity and acquiring authority for all local issues. Also, they expect more fiscal autonomy to be stipulated in the new strategy, even though there is significant skepticism about how this will ultimately come out and (c) to have more details on the instruments and mechanisms that will accomplish the strategic objectives of the Decentralization Strategy.

- Improve the current mechanisms and establish new mechanisms of transparency regarding the exchange of information, consultation, and allocation of funds and grants.
- Clarify the functions of the region. It is recommended that the role, functions, and financial resources of the region be clearly stipulated.

Executive Summary
of the **Findings of the
Analysis** of the Drafting
Process and Content of
the **Strategy**

This monitoring report focuses 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 two sessions: a) process of drafting the strategy; and, b) analysis of strategy.

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.

Recommendations of experts

from the analysis of the Strategy

- 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.
- 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.
 - o 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.
- 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.

Monitoring and Assessment Indicators of the Implementation of the National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015-2020)

The monitoring and evaluation indicators of the implementation of the National Cross-Cutting Strategy for Decentralization and Local Governance (2015 – 2020) are identified those that will help to compare Albania with other countries of the region and to provide an accurate description of the situation of local government units. These indicators will provide the opportunity to monitor the strategy over time. The data to be collected before the implementation of this strategy will serve as the base. In this way, we will be able to measure the impact of the decentralization, the changes it will bring in the long run.

The table presented below includes a series of indicator divided in five groups. In addition to the common division of decentralization – fiscal, administrative, and political – we have also included to other dimensions: vertical and horizontal accountability.¹ Attention will be paid to the dimension of decentralization in four areas: authority, capacities, responsibilities, and information.² Will the new strategy leads to strengthening of local government units’ authority, capacities, responsibilities, and access to information? Table 1 includes a series of indicators that should be elaborated further more to identify the potential sources of information. Measuring fiscal decentralization is more direct than that of political and administrative decentralization.

Table 1: Indicators of decentralization³

	Indicator	Source
Fiscal decentralization^{4,5}	Local revenues	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance • Association of Municipalities • Association of Communes • Analysis of public and private institutions • Reports of LGUs
	• Local revenues in ratio to central government revenues	
	• Local revenues from taxes in ratio to central government revenues from taxes	
	• Share of local revenues in the GDP	

1 The idea of vertical and horizontal accountability is based on Velgel, K. Constructing indicators to measure and monitor decentralization in Sub-Saharan Africa.

2 Hutchinson P.L. & LaFond, A. K. (2004). Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors.

3 Two other topics suggested by participants in the activity organized on 25 July 2014 include a) social and economic situation of the Roma community; and, b) registration of emigrant

4 Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. (2014). Fiscal decentralization: Indicators for South-East Europe, 2006 – 2012 (3rd edition).

5 World Bank. (2013). Decentralization indicators.

Indicator	Source
<p>Functional local expenditures</p> <ul style="list-style-type: none"> • Local expenditures in the healthcare sector in ratio to central government spending on healthcare • Local expenditures on education in ratio to spending of central government in education • Other sectors <p>Local expenditures</p> <ul style="list-style-type: none"> • Local expenditures in ratio to central government expenditures • Local expenditures for salaries in ratio to central government expenditures for salaries • Share of local expenditures in the GDP <p>Vertical equalization</p> <ul style="list-style-type: none"> • Local revenues in ratio to local expenditures • Local revenues from taxes in ratio to local expenditures • Revenues from transfers in ratio to local revenues⁶ • Local borrowing in ratio to central government borrowing <p>Others</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacities of local government units to collect taxes • Management capacities of LGUs • Transparency of formula of inter-governmental transfers • Local officials' knowledge on formula of allocation of inter-governmental transfers • Sources of local revenues and its ratio to one another 	

6 NALAS (2014) states that 45% of the revenues of local government units in Albania are generated from conditional grants from the central government.

	Indicator	Source
Administrative Dimension	<ul style="list-style-type: none"> • Extent of clarity of the role and responsibilities for public service delivery • Level of delegation of responsibilities to various tiers of governance (such as region) • Number and type of LGU function to provide public services (such as: has the number of functions increased? Which functions (own, shared, delegated)? Have functions passed over time? • Establishment of standard of public services; implementation in practice; • Quality of public services (such as cleaning and greenery, public lighting, road maintenance) • Number of projects funded by national and international sources with the aim of improving delivery of public services • Number of training programs designed to enhance capacities of local officials; number of trained people; • Number of curricula designed and implemented by international organizations; • Emphasis of scientific evidence to inform programs and interventions in the LGUs • Presence of legal disputes.⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Public Administration • Ministry of Integration • National and international organizations

7 For example, there is overlapping between the Budget Law and Organic Law with regard to citizens' participation (S. Bruka, personal communication, 23 July 2014).

	Indicator	Source
Political Dimension	<ul style="list-style-type: none"> • Level of autonomy of local authorities • Level of assignment of responsibilities from the central government to local government units • Quality of local elections • Level of transparency of central government's acts affecting LGUs • Scale to which central government represents local interests • Quality of interaction between residents and local officials • Percentage of female councilors • Percentage of women working in public institutions • Extent of political tensions between central government and local governance • Identification of scientific evidence-based priorities • Level of knowledge of high officials about local situation • Capacity of local officials to design and implement local plans • Number of people dismissed for political reasons (turnover) 	<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of national and international organizations • Central Election Commission • Open Government Partnership • EMA • Transparency International • Decisions of judicial courts for dismissed officials
Horizontal Accountability	<ul style="list-style-type: none"> • Number of initiatives undertaken by local government units intended to improve local governance and transparency • Preparation of participatory budgeting; number of consulted groups during participatory budgeting • Level of knowledge of citizens on the work of local officials • Number of citizens that express satisfaction with the local governance in ratio to the total population of the local government unit • Number of local government units implementing programs of e-governance; residents' access to programs of local governance; 	<ul style="list-style-type: none"> • Local government units • Ministry of Finance • National and international organizations • USAID / PLGP

	Indicator	Source
Vertical accountability	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring and auditing of local government units and their results • Mechanisms to address complaints of LGUs and their implementation in practice • Number of programs to increase capacities of LGUs; types of programs and their implementation in practice • Provision of sufficient information to LGUs to address their demands; • Promotion of a culture of cooperation between central government and LGUs • Existence of a transparent system on allocation of investments and grants and its implementation in practice 	