

MATJA E NDIKIMIT TË DECENTRALIZIMIT: TREGUESIT

HYRJE

STRATEGJIA KOMBËTARE NDËRSEKTORIALE për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore (SKNDQV) 2015 – 2020 thekson se vizioni i qeverisë shqiptare është “Fuqizimi i qeverisjes vendore dhe i procesit të decentralizimit me qëllim që të sigurohet një efikasitet më i lartë i vetë qeverisë vendore” (p. 16). Ky vizion është përfaqësuar edhe nga drejtuesit e njësive vendore. Një studim i realizuar së fundmi nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim tregoi se pjesa më e madhe e zyrtarëve vendorë, pothuajse 92% (n = 55), bien dakord me vizionin e strategjisë së decentralizimit.¹

Reforma e decentralizimit dhe qeverisjes vendore ka katër objektiva: (1) rritjen e efikasitetit të strukturave të qeverisjes vendore; (2) forcimin e financave vendore dhe rritjen e autonomisë fiskale; (3) forcimin e qeverisjes së mirë; dhe (4) nxitjen e zhvillimit të qëndrueshëm vendor (p. 16). SKNDQV ka prezantuar një sërë instrumentesh të cilat synojnë të përmbushin këto objektiva. Por çfarë ndikimi do të ketë në praktikë reforma e decentralizimit dhe qeverisjes vendore? A do të fuqizohen njësitet vendore? A do të kenë më shumë autonomi fiskale? A do të kenë njësitet vendore më shumë mundësi për zhvillim? A do të ofrojnë shërbime më cilësore? A do të forcohet demokracia vendore? Për të adresuar këto pyetje dhe për të shqyrtuar nivelin në të cilin reforma e re e decentralizimit dhe qeverisjes vendore do të sjellë ndryshim në njësitet vendore në Shqipëri është e nevojshme matja e ndikimit të decentralizimit. Qëllimi i matjes së impaktit të decentralizimit do të jetë përmirësimi i cilësisë së jetës në komunitetet shqiptare. Evidenca që do të grumbullohet gjatë monitorimit dhe vlerësimit do të përdoret për të informuar politikëbërësit, zbatuesit e politikave, si dhe aktorë të tjerë që janë të përfshirë në procesin e decentralizimit.

¹ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim. (2015). Strategjia e Decentralizimit 2014 – 2020: Perceptimet e aktorëve vendorë dhe qendrorë. Dokument Politikash nr. 7. Tiranë, Shqipëri: IDM.

Në këtë kontekst, ky dokument i pestë politikash në kuadër të projektit “Monitorimi dhe Vlerësimi i Procesit të Decentralizimit në Shqipëri” paraqet një përfaqëse metodologjike dhe treguesit që mund të përdoret për të matur ndikimin e decentralizimit. Njëkohësisht, dokumenti prezanton një sërë vështirësish metodologjike të cilat duhen ka-përcyer. Treguesit janë hartuar në bazë të tre dimensioneve të decentralizimit – financiar, ad-ministrativ, dhe politik. Këto tre dimensione janë përdorur nga IDM për të monitoruar procesin e hartimit të SKNDQV-së gjatë periudhës 2014 – 2015. Njëkohësisht, këto dimensione përdoren gjerësisht për matjen e ndikimit të decentralizimit në vende të tjera.²

VËSHTIRËSI METODOLOGJIKE

MATJA E NDIKIMIT të decentralizimit paraqet një sërë vështirësish metodologjike. Si fillim, njësia bazë e analizës – njësia vendore – do të ndryshojë si rezultat i reformës territoriale dhe administrative. Ky ndryshim ka dy efekte për analizën e ndikimit të decentralizimit. Së pari, të dhënat ekzistuese për bashkitë dhe komunitat, p.sh. popullsia, niveli i të ardhurave, niveli i shpenzimeve, do të duhet të riorganizohen sipas ndarjes së re administrative dhe territoriale.

Së dyti, matja e ndikimit të decentralizimit do të jetë i kushtëzuar nga progresi i reformës territoriale dhe administrative. Riorganizimi i njësive vendore do të marrë kohë, ashtu si edhe krijimi i sistemit të grumbullimit të dhënave në secilën njësi vendore. Ky problem nuk mund të shmanget. Megjithatë, për ta adresuar pjesërisht, si fillim matja e ndikimit të decentralizimit mund të fokusohet në njësitet vendore ku është pilotuar reforma territoriale dhe administrative apo në një kampion të njësive vendore. Pasi të kalojë periudha tranzitore – të

² Shih për shembull, Frank, R. (2004). Assessment of the impact of decentralization: The case of Colombia (1991-2001). Marrë më 2 maj, 2015 nga http://www.jposc.org/documents/workshop_Dakar_Assessment_of_the_impact_of_Decentralization_Colombia.pdf; Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. Marrë më 10 maj, 2015 nga http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Schneider_Decentralization.pdf

ketë përfunduar procesi i riorganizimit të njësive vendore – mund të vazhdojë puna me të gjitha njësitë vendore.

Një tjetër sfidë gjatë matjes së ndikimit të decentralizimit lidhet me identifikimin e lidhjeve shkakësore dhe mekanizmave që kanë çuar në këto lloj lidhje. Nuk është e lehtë për shembull të vendoset një lidhje shkak – pasojë midis decentralizimit dhe cilësisë së shërbimeve publike. A përmirësohet cilësia e shërbimeve publike si rezultat i decentralizimit apo forcave të tjera, si cilësia e drejtuesve? Apo të dyja – decentralizimi dhe cilësia e drejtuesve – ndërveprojnë me njëra tjetrën? Matja e ndikimit kërkon jo vetëm të matet ndryshimi që sjell decentralizimi, por edhe të identifikohen mekanizmat që kanë çuar në ndryshim.

PËRQASJA KËRKIMORE

NJË MATJE RIGOROZE e ndikimit të decentralizimit duhet të ketë karakteristikat e mëposhtme:

1. Ndryshimet që sjell decentralizimi duhet të maten në mënyrë periodike. Kjo do të lejojë informimin e vazhdueshëm të politikave dhe programeve.
2. Matja e ndryshimeve ndërmjet njësive vendore duhet të bëhet në vazhdimësi. Kjo do të lejojë të identifikohen diferencat që ekzistojnë ndërmjet njësive vendore; nëse hendeku që ekziston ndërmjet tyre rritet, zvogëlohet, apo nuk ndryshon.
3. Matja e ndryshimeve tek secila njësi vendore duhet të bëhet në vazhdimësi, gjithashtu. Kjo përjasje do të lejojë të kuptohet ritmi i ndryshimit për secilën njësi vendore; nëse ritmi është i shpejtë, i ngadaltë, apo pothuajse zero.
4. Matja e ndryshimeve duhet të mbështetet në të dhëna dytësore nga institucione të tilla si INSTAT, Ministria e Financave, Banka e Shqipërisë, Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve dhe të dhëna parësore – të grumbulluara në terren përmes pyetësorëve, intervistave, dhe grupeve të diskutimit. Në këtë mënyrë, vëmendja mund të përqendrohet tek treguesit makro dhe mikro në të njëjtën kohë. Shpesh, gjatë matjes së ndikimit të decentralizimit fokusi është në të dhënat në nivelin makro, si të ardhurat vendore nga taksat në raport me të ardhurat e qeverisë qendrore nga taksat ose niveli i grumbullimit të tarifave të shërbimeve. Ndërkohë që këto të dhëna janë shumë të rëndësishme, nuk duhet të injorohen perspektivat e aktorëve lokalë, si zyrtarët vendorë, përfaqësuesit e fshatrave dhe qyteteve, dhe banorët. Për shembull, mund të hartohet një pyetësor me qëllim grumbullimin e informacionit nga banorët. Pyetësori mund të përfshijë një sërë pyetjesh rreth aspekteve të decentralizimit administrativ dhe politik, si niveli i kënaqësisë me cilësinë e shërbimit të gjelbërimit dhe pastrimit, dhe cilësia e ndërveprimit me zyrtarët dhe drejtuesit lokalë. Intervista mund të realizohet me zyrtarët vendorë dhe drejtuesit lokalë në fshatra dhe qytete për të dëgjuar perspektivat e tyre rreth ndikimit të decentralizimit.
5. Matja e ndryshimeve nuk duhet të fokusohet vetëm në qendrat e bashkive, por edhe në fshatrat dhe qytetet. Reforma territoriale dhe administrative do të çojë në rritjen e heterogjenitetit brenda njësive vendore. Është e rëndësishme të shqyrtohet ndikimi që do të ketë decentralizimi në këtë heterogjenitet. A do të ngushtohen diferencat ndërmjet qendrës së bashkisë dhe qyteteve e fshatrave? Cilat do të jenë politikat e shpërndarjes së investimeve? A do të targetojnë ato vetëm qytetet apo edhe fshatrat? A do të përfitojnë fshatrat në zonat e largëta investime për shembull? Matja e ndikimit të decentralizimit në qytete dhe fshatra duhet të fokusohet në mënyrë të veçantë në cilësinë e shërbimeve publike dhe demokracinë lokale. A do të përmirësohet cilësia e shërbimit të gjelbërimit, pastrimit, ndriçimit, apo mirëmbajtjes së rrugëve? A do të rriten mundësitë për pjesëmarrje në vendimmarrjen lokale?
6. Matja e ndikimit të decentralizimit duhet të marrë në konsideratë ndryshimin që do të sjellë reforma territoriale dhe administrative – rritjen e distancës fizike midis fshatrave/qyteteve dhe qendrës së bashkisë. Për shembull, gjatë shqyrtimit të cilësisë së shërbimeve publike dhe ndryshimeve të tyre në kohë duhet të analizohet roli i distancës nga qendra e bashkisë. Kjo do të lejojë të kuptohet nëse ndryshimet në cilësinë e shërbimeve do të variojnë sipas distancës nga qendra e bashkisë.
7. Gjatë matjes së ndryshimeve, vëmendja duhet të përqendrohet në tregues sasiore dhe cilësorë. Për shembull, nuk është e mjaftueshme të fokusohet vëmendja në numrin e sporteleve të shërbimeve që do të hapen, por edhe në cilësinë e shërbimit që do të ofrohet në sportele si dhe nivelin në të cilin banorët nga zonat e largëta do

të kenë akses në sportele.

Matja e ndikimit të decentralizimit duhet t'i shërbejë të paktën dy qëllimeve: 1. informimit të aktorëve në nivel qendror dhe vendor rreth progresit të decentralizimit; vënies në pah të zhvillimeve pozitive dhe negative që do të shoqërojnë decentralizimin; 2. diskutimit të gjetjeve dhe identifikimit të alternativave të mundshme për të trajtuar problemet e identifikuar.

TREGUESIT

TABELAT 1, 2 DHE 3 paraqesin një sërë treguesish të cilët mund të përdoren me qëllim matjen e ndikimit të decentralizimit sipas secilit dimension – financiar, administrativ, dhe politik. Decentralizimi politik përfshin dy nën-dimensione – llogaridhënien vertikale dhe horizontale.³

3 Ideja e llogaridhënies vertikale dhe horizontale është mbështetur në Velgel, K. Constructing indicators to measure and monitor decentral-

Për secilën formë decentralizimi mund t'i jepet vëmendje katër fushave: autoritetit, kapaciteteve, përgjegjësisë, dhe aksesit në informacion.⁴ Një-kohësisht, vëmendje duhet t'i kushtohet edhe diferencave hapësinore ndërmjet njësive vendore dhe brenda njësive vendore. Dy kolonat e fundit të tabelave përmendin burimin e informacionit dhe llojin e instrumentit kërkimor që do të përdoret për të grumbulluar të dhënat si dhe llojin e të dhënave (parësore kundrejt dytësore).

ization in Sub-Saharan Africa. Marrë më 18 Korrik, 2014 nga <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-public-sector-reform-decentralisation/document/6th-annual-delog-meeting-may-2011-kfw-constructing-indicators-measure-and-monitor-decentral>

4 Shih Hutchinson P. L. & LaFond, A. K. (2004). Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors. Marrë më 18 Korrik, 2014 from <http://www.cpc.unc.edu/measure/publications/tr-04-29>

Tabela 1. Treguesit e decentralizimit financiar

Treguesit	Burimi	Instrumenti kërkimor
<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. <p>Shpenzimet vendore</p> <ul style="list-style-type: none"> Shpenzimet vendore në raport me shpenzimet e qeverisë qendrore. Shpenzimeve 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 në sektorin e shëndetësisë me burimet e veta. Shpenzimet për banorë në sektorin e shëndetësisë – ndërtimin, rregullimin, apo zgjerimin e infrastrukturës. Diferencat hapësinore në shpërndarjen e investimeve në sektorin e shëndetësisë. (Përfshi sektorë të tjerë, si arsimit, dhe shërbimet publike.) <p>Ekulibri 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.⁵ Huamarrja e qeverisë vendore në raport me huamarrjen e qeverisë qendrore. <p>Të tjera</p> <ul style="list-style-type: none"> Niveli i grumbullimit të tarifave të shërbimeve. Kapacitetet menaxhuese të njësive vendore. Transparenca e formulës së transfertave ndërqeveritare. Burimet e të ardhurave vendore dhe raporti me të cilin ato qëndrojnë me njëra tjetrën. Numri i partneriteteve publik-privat 	<p>Ministria e Financave; njësitet vendore</p>	<p>Pyetësorë; intervista; të dhëna dytësore</p>

5. NALAS (2014) permend se 45 përqind e të ardhurave të njësive vendore në Shqipëri përftohen përmes granteve të kushtëzuara nga qeveria qendrore

Tabela 2. Treguesit e decentralizimit administrativ

Treguesit	Burimi	Instrumenti kërkimor
<ul style="list-style-type: none"> Niveli në të cilin rolet dhe përgjegjësitë për realizimin e shërbimeve publike janë te qarta. Niveli i delegimit të përgjegjësisë në nivelin e bashkisë. 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 standardeve të shërbimeve publike. Zbatimi në praktikë. Cilësia e shërbimeve publike – shërbimet e pastrimit, gjelbërimit, ndriçimit, mirëmbajtjes së rrugëve. Ndryshimet hapësinore në cilësinë e shërbimeve publike – diferenca midis fshatrave dhe qyteteve. Numri i projekteve të financuara nga burime kombëtare dhe ndërkombëtare me qëllim përmirësimin e shërbimeve publike. Kapaciteti i zyrtarëve vendore për të hartuar dhe zbatuar plane lokale. Numri i programeve të trajnimit të zbatuara me qëllim forcimin e kapaciteteve të zyrtarëve vendore. Numri i personave të trajnuar. Theksimi i evidencës shkencore për të informuar programet e ndërhyrjes në njësitë vendore. 	<p>njësitë vendore; fshatrat dhe qytetet</p>	<p>Pyetësorë; intervista; të dhëna dytësore</p>

Tabela 3. Treguesit e decentralizimit politik

Treguesit	Burimi	Instrumenti kërkimor
<ul style="list-style-type: none"> Niveli i autonomisë së autoriteteve vendore. Niveli i shpërndarjes së përgjegjësisë 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, drejtuesve lokalë, dhe zyrtarëve vendorë. Proporcioni i grave këshilltare. Proporcioni i grave në institucionet publike <p>Llogaridhënia horizontale</p> <ul style="list-style-type: none"> Numri i iniciativave të ndërmarra nga njësitë vendore me qëllim përmirësimin e qeverisjes vendore dhe rritjen e transparencës. Realizimi i buxhetimit me pjesëmarrje. Numri i grupeve të konsultuara gjatë buxhetimit me pjesëmarrje. Zgjerimi i formave lokale të organizimit, si komisionet qytetare. Niveli i njohurisë së qytetarëve me punën e zyrtarëve vendorë. 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. Aksesit i banorëve në programet e qeverisjes vendore. Niveli i funksionimit të strukturave lokale, si ndërlidhësit komunitarë. <p>Llogaridhënia vertikale</p> <ul style="list-style-type: none"> Mekanizma të adresimit të ankesave të njësive vendore dhe zbatimi i tyre në praktikë. Dhënia e informacionit të mjaftueshëm njësive vendore. Promovimi i një kulture bashkëpunimi njësi vendore – qendrore. Ekzistenca e një sistemi transparence për shpërndarjen e investimeve dhe granteve, dhe zbatimi i tij në praktikë. Niveli i tensioneve politike midis qeverisë qendrore dhe vendore. 	<p>njësitë vendore; fshatrat dhe qytetet</p>	<p>Pyetësorë; intervista; të dhëna dytësore</p>

KONKLUZION

Ky dokument politikash paraqiti një qasje të mundshme metodologjike dhe disa nga treguesit që mund të përdoren për të matur ndikimin e decentralizimit në Shqipëri. Metodologjia dhe treguesit e paraqitur – të konsultuar gjerësisht me shoqërinë civile – shërbejnë si orientues për matjen e ndikimit të decentralizimit dhe nuk janë kurrsesi shterues. Ato kanë karakter dinamik, sepse rishikimi dhe konsultimi me aktorët e interesit do të vijojë.

Hapat e mëtejshëm duhet të fokusohen në

specifikimin e treguesve (p.sh. përkufizimin, periudhën dhe shpeshtësinë e grumbullimit të informacionit), zhvillimin e metodologjisë që do të përdoret për të grumbulluar të dhënat për treguesit, krijimin e sistemit të të dhënave, vendosjen e bashkëpunimit me organizatat dhe institucionet që do të shërbejnë si burime informacioni, identifikimin e vlerave fillestare për secilin tregues, si dhe identifikimin e mënyrave të cilat do të përdoren për të shpërndarë informacionin dhe shpeshtësinë në të cilën kjo gjë do të realizohet.

INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) është një organizatë e pavarur jo qeveritare, themeluar në nëntor 1999 në Tiranë, Shqipëri. Ajo punon për të forcuar shoqërinë civile në Shqipëri, për monitorimin, analizimin dhe lehtësimin e proceseve Euro-Atlantike të vendit si dhe për të ndihmuar konsolidimin e qeverisjes së mirë dhe të politikëbërjes gjithëpërfshirëse në vend. IDM-ja ndërmerr objektivat e saj me anë të ekspertizës, studimeve inovative mbi politikat, analizat dhe opsionet politike që bazohen në veprim.

Zgjedhja e aktiviteteve të IDM-së për të arritur objektivat e saj strategjike përbën një përpjekje për të shkuar përtej thjesht përfundimit në kohë të projektit. Ato formojnë pjesë të një përpjekjeje të vazhdueshme për të forcuar vlerat e përbashkëta dhe ndërhyrjet efikase në të gjithë spektrin e gjerë të aktorëve politikë dhe atyre jo politikë në Shqipëri. IDM-ja është e dedikuar për zhvillimin e një të kuptuari të thellë të sfidave bashkëkohore, për të formësuar strategji të qëndrueshme reformimi dhe politika publike në fushat që përbëjnë shtyllat kryesore për zhvillimin socio-ekonomik dhe atë politik të vendit si edhe për avancimin e qasjeve rajonale me kosto efektive në mbështetje të iniciativave të bashkëpunimit intra dhe inter sektorial të aktorëve kryesorë bazuar mbi studime të qarta, vlerësime politikash dhe analiza shumëplanëshe.

Rr. Shenasi Dishnica, Nr. 37, P.O.Box: 8177, Tirana, Albania,
Tel: +355 4 240 0241 Fax: +355 4 240 0640 Email: info@idmalbania.org www.idmalbania.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambasada e Zvicrës në Shqipëri

Ky botim u bë i mundur me mbështetjen e Ambasadës së Zvicrës në Shqipëri. Pikëpamjet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Ambasadës së Zvicrës në Shqipëri.