



REFORMIMI I TERRITORIT NË SHQIPËRI:

DIMENSIONET DEMOKRATIKE TË KONSOLIDIMIT TERRITORIAL

Orsiola Kurti (MA), Evelina Azizaj (MA)

I. HYRJE

PER MË TEPËR se një dekadë zbatimi dhe decentralizimi kanë shfaqur edhe probleme, që kanë inkurajuar debatin publik për ndryshime të nevojshme. Duke qenë se ndarja territoriale e Shqipërisë është tejet e fragmentarizuar në raport me madhësinë e territorit, çështje të kostos dhe efijencës së shërbimeve publike në nivel vendor kanë qenë shumë të diskutueshme. Nevoja për një reformë të re administrative territoriale, si një opsion i mundshëm për të adresuar këtë problematikë, është artikulluar jo pak gjatë dekadës së fundit. Aktualisht, shumica qeverisëse ka programuar ndërmarrjen e reformës së re administrative territoriale si dhe sapo ka nisur zbatimin e saj përmes ngritjes së strukturave dhe mekanizmave mbështetës.

Një reformë e tillë me synim konsolidimin territorial promovohet mbi bazën e efijencës apo kapaciteteve të ngritura të qeverisjes vendore, por gjeneron edhe nevojën e fuqizimit të demokracisë vendore. Reforma administrative territoriale mund të shoqërohet me sfida të defiçitit demokratik në nivel vendor, të tilla si: akses i vështirësuar për qytetarët në proceset vendimarrëse, akses i ulët në administratën vendore, frikë e qytetarëve mbi të qenit të papërfaqësuar si dhe vështirësi në sigurimin e llogaridhënies nga ana e njësive të reja vendore.

Në këtë kontekst, roli i strukturave ndërmjetëse midis njësive të qeverisjes vendore (NJQV) dhe qytetarëve merr përparësi në adresimin e sfidave të përmendura më sipër. Këto struktura vepronë nga njëra anë duke fuqizuar qytetarët dhe nga ana tjetër duke rritur legjitimitetin e NJQV-ve. Njëkohësisht, ky instrument ndërmjetësimi lehtëson komunikimin dhe bashkëpunimin e institucioneve publike dhe atyre vendore me qytetarët. Funksionimi optimal i demokracisë vendore

kërkon fuqizimin e këtyre strukturave lidhëse midis qytetarëve dhe NJQV-ve të reja.

Ky dokument politikash synon pra, të analizojë efektet e mundshme të reformës administrative territoriale, duke u ndalur veçanërisht tek sfidat e defiçitit demokratik në nivel vendor. Njëkohësisht, dokumenti ofron alternativa për të adresuar të tilla sfida si dhe jep një seri rekomandimesh në kuadër edhe të hartimit të Strategjisë së re të Decentralizimit. Përmes këtij dokumenti ofrohet një pikënisje për një debat konstruktiv me pjesëmarrjen e një numri të gjerë aktorësh për të parashikuar se si të tejkalohen pasojat e mundshme të defiçitit demokratik.

II. LOGJIKA PAS REFORMËS SË KONSOLIDIMIT TË TERRITORIT

HARTA E QEVERISJES vendore në Shqipëri përmban një numër të madh të strukturave të qeverisjes vendore duke prodhuar diferenca dhe pabarazi të theksuara. Këto pabarazi lidhen me madhësinë e NJQV-ve, kapacitetet teknike, si dhe me ofrimin e shërbimeve publike. Duke qenë se procesi i decentralizimit në Shqipëri ka kosto të lartë, është inkurajuar diskutimi për konsolidimin territorial midis aktorëve dhe vendimmarrësve të duhur. Gjithashtu, zhvillime të tjera të rëndësishme si ndryshimet e mëdha demografike për shkak të emigracionit dhe migrimin të brendshëm, si edhe kërkesat në rritje të qytetarëve për shërbime publike cilësore kanë ndikuar në nevojën për konsolidim territorial, duke u shndëruar në reformën kryesore të vendit për vitin.

Riorganizimi i qeverisjes vendore në Shqipëri

është parashikuar si prioritet i Qeverisë. Të dhënat e Ministrisë së Shtetit për Çështjet Vendore dëshmojnë se 150 komuna, të cilat përbëjnë mbi 50% të numrit total të tyre, janë të paafta për të kryer investime kapitale për komunitetet e tyre vendore. Përsa i përket performancës fiskale, shumë njësi të qeverisjes vendore kanë pasur rekorde negative duke qenë se pjesa më e madhe e buxhetit është shpenzuar për burime njerëzore dhe kosto administrative. Specifikisht, 220 komuna shpenzojnë 40% të buxhetit të tyre për administratën, ndërkohë që kjo shifër shkon në 80% për 100 komuna. 101 NJQV me mbi 10,000 banorë gjenerojnë mesatarisht 2500 lekë/për frymë të ardhura përmes taksave vendore, ndërkohë që 272 NJQV me më pak se 10,000 banorë gjenerojnë më pak se 700 lekë/për frymë. NJQV-të me popullsi më të dendur gjenerojnë 3 herë më tepër të ardhura vendore.

III. IMPLIKIMET E KONSOLIDIMIT TERRITORIAL

REFORMA E RE administrative dhe territoriale mund të prodhojë një kombinim të eksternaliteteve pozitive dhe negative. Qeveria shqiptare është përqendruar në implikimet pozitive që rezultojnë nga reforma. Argumentet e Swianiewicz (2010)¹ janë përdorur si një bazë e shëndoshë për implikimet pozitive. Swianiewicz thekson që reforma e konsolidimit territorial bazohet në argumentet e ekonomisë së shkallës, uljen e pabarazive midis NJQV-ve, kërkesën e zbutur për sisteme ekualizimi dhe eliminimin e problemeve të përfitimit të shërbimeve pa paguar. Gjithashtu, qeveria e ka parashikuar si një nga objektivat e reformës administrative territoriale fuqizimin e qytetarëve dhe të komuniteteve vendore,

Në këtë kuadër, eksternalitetet negative me efekt në demokracinë vendore nevojiten të merren në konsideratë në këtë fazë për të minimizuar ndikimin e tyre. Identiteti i përbashkët i komuniteteve vendore është i rëndësishëm për t'u marrë parasysh duke qenë se mund të ekzistojë një frikë mospërfaqësimi e interesave të qytetarëve në zonat më të largëta, p.sh në lidhje me investimet kapitale

Qytetarët që nuk jetojnë në afërsi të qendrës së NJQV-ve të reja mund të përballen me vështirësi si në aksesin e tyre në proceset vendimarrëse por edhe në shërbime publike dhe administratën vendore për shkak të distancave që do të rriten dhe

¹ Swianiewicz, P. (2010), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest

uljes së njohurive vendore. Ndër të tjera, NJQV-të më të mëdha do të sjellin padyshim edhe një nevojë të madhe për të siguruar llogaridhënien e tyre. Tërësia e këtyre sfidave potencialisht mund të thellojë deficitin demokratik në nivel lokal nëse nuk parashikohen në kohë.

Njihet gjerësisht dilemma që prej vitit 1973 Dahle dhe Tuft, që thekson zgjedhjen midis efektivitetit qytetar dhe kapacitetit të sistemit. Siç theksohet prej tyre, në njësi të vogla qytetarët veprojnë në mënyrë të përgjegjshme për të kontrolluar vendimmarrjen publike, ndërkohë që sistemi i përgjigjet më pak kërkesave të njerëzve. Në dallim, Mouritzen argumenton që rritja e njësisive të qeverisjes vendore ndikon demokracinë vendore dhe efektivitetin qytetar deri në një pikë të caktuar. Balanca midis efikasitetit dhe demokracisë është një çështje në diskutim të vazhdueshëm që gjeneron debatin e implikimeve negative në kontekstin shqiptar.

Përvoja shqiptare që nga viti 2000 e lidhur me procesin e decentralizimit ka ofruar deri diku hapësira për pjesëmarrjen e qytetarëve në qeverisjen vendore. Në këtë mënyrë, vala e decentralizimit ka mundësuar disa procese pjesëmarrëse vendore dhe raste të qeverisjes së mire përmes angazhimit të qytetarëve në qeverisjen vendore. Praktika të tilla pozitive të qeverisjes pjesëmarrëse si planifikimi dhe buxhetimi vendor me pjesëmarrje paraqesin raste të demokracisë vendore me qytetari aktive dhe qeverisje vendore të përgjegjshme. Përforcimi i këtyre përvojave dhe shndërrimi i tyre në një standard të NJQV-ve të reja kontribuon në një demokraci vendore të shëndoshë.

Më poshtë ofrohen alternativa se si mund të fuqizohen komunitetet vendore për të ndikuar NJQV-të e reja, lehtësuar angazhimin qytetar, aksesin e tyre në vendimmarrje, si kundër edhe monitoruar zbatueshmërinë e ligjit, përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien e NJQV-ve ndaj qytetarëve. Pra, qasja e mëposhtme mund të shërbejë për të korrigjuar thellimin e defiçitit demokratik.

IV. QASJE TË MUNDSHME PËR TË KORRIGJUAR DEFİÇITIN DEMOKRATIK

SI HAP I PARË kërkohet të adresohet nevoja për komunikim dhe ndërveprim midis qytetarëve dhe të zgjedhurve vendorë. Në këtë kuadër, strukturat dhe mekanizmat e ndërmjetësimit shihen si të nevojshme dhe marrin rol të rëndësishëm për të adresuar këtë çështje, duke qenë se ndihmojnë

në funksionimin e një shoqërie demokratike vitale. Ideja qendrore rreth këtij koncepti qëndron në faktin se strukturat e ndërmjetësimit punojnë si me qytetarët dhe me strukturat vendimmarrëse. Nga njëra anë fuqizojnë ndërsa nga ana tjetër rrisin legjitimitetin, duke bërë që si qytetarët ashtu edhe të zgjedhurit vendorë të kenë përfitim nga të tilla struktura ndërmjetësimi.

Strukturat e ndërmjetësimit shërbejnë si një instrument që përmirëson komunikimin e ndërsjelltë midis përfaqësuesve të NJQV-ve të reja dhe komuniteteve vendore; krijojnë hapësirë për angazhimin qytetar dhe rritjen e përfaqësimit në procese vendimmarrëse. Jo pa qëllim, Berger dhe Neuhaus² i shohin këto struktura ndërmjetësimi si institucione me "fytyrë Janusi bipolare", që shohin nga poshtë-lart dhe nga lart-poshtë duke i shërbyer si qytetarëve ashtu edhe qeverive vendore.

Ligji organik Nr. 8652 "Mbi Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore" njeh rolin e kryetarëve dhe kryesisë së fshatit, që përfaqësojnë NJQV-të në komunitetet vendore. Kryetari dhe këshilli i fshatit kryejnë dhe mbështesin "funksionet qeverisëse të komunës apo bashkisë në fshatin e tyre, kujdesen për zhvillimin ekonomik për përdorimin e burimeve të përbashkëta dhe sigurimin e harmonisë sociale".³ Sipas këtij ligji, detyrat e hollësishme përcaktohen në rregullore dhe urdhëresa të këshillit komunal ose bashkiak. Strukturat e kryetarit dhe këshillit të fshatit të vendosura mirë qoftë edhe me bazën ligjore aktuale i përshtaten rolit të strukturave ndërmjetësuese, ndonëse përvoja e deritanishme ka dëshmuar se ka ende hapësira për përmirësime të lidhura si me aspektin ligjor ashtu edhe me praktikën e funksionimit.

Mbështetja, fuqizimi dhe përmirësimi i strukturës së ndërmjetësimit (kryetari, këshilli i fshatit) mund të na ofrojë skenarin më optimal për të afruar dhe punuar me NJQV-të dhe komunitetet vendore. Për më tepër, qytetarët janë të njohur me këtë strukturë dhe ka praktika të mira të modelit të kryetarit të fshatit që luan një rol kyç në komunitetet vendore. Kjo strukturë bazohet edhe

në traditën shqiptare të vendimmarrjes, që do të thotë se përbën një qasje endogjene të përballimit të sfidave të ardhshme.

Strukturat e ndërmjetësimit ndihmojnë në funksionimin e një shoqërie demokratike vitale vendore

Fuqizojnë qytetarët dhe nxisin legjitimitetin e NJQV-ve

Shërbejnë si një instrument që përmirëson komunikimin e ndërsjelltë midis NJQV-ve të reja dhe komuniteteve vendore

Në mënyrë që struktura e ndërmjetësimit, kryetari dhe këshilli i fshatit, të luajë rolin e vet në adresimin e sfidave të deçitit demokratik, nevojiten të ndërmerren disa ndryshime. Ligji parashikon që kriteret e zgjedhjes, procedura dhe përshkrimi i punës së kryetarit dhe këshillit të fshatit varen nga vendimi i këshillit komunal.

Në mënyrë që kjo strukturë t'i përgjigjet sfidave të reformës administrative territoriale, dhe të luajë një rol më të fuqizuar në ndërmjetësim, elementët e sipërpërmendur duhet të jenë subjekt i ligjit organik dhe të mos varen nga vendimi i këshillit të NJQV-ve. Kriteret e përzgjedhjes së tyre duhet të përforcohen, në mënyrë që ata të jenë zëri i komuniteteve të tyre. Është e domosdoshme që përfaqësuesi i strukturës së ndërmjetësimit të ketë aftësi të theksuara lidhshme që të ndihmojë organizimin komunitar, të jetë personi kyç në një ndarje të vogël territoriale dhe një pikë reference për të gjitha ndërhyrjet si ato me qasje nga poshtë ashtu edhe ato nga lart.

Kryetari dhe kryesia e fshatit, (apo ndërlidhësit komunitarë)⁴ si struktura ndërmjetësimi krijojnë themele të forta për përpjekje të mëtejshme në përgjigje të hendekut demokratik. Fuqizimi i këtyre strukturave në nivel vendor do të jetë skenari më i mirë për të zgjidhur sfidat e komunitetit. Vizibiliteti, vizioni dhe përmirësimi i procedurave kundrejt një roli të ri të kësaj strukture ndërmjetësuese do të ndihmojë në procesin e ndërmjetësimit midis qytetarëve dhe qeverisjes vendore. Këto struktura nuk janë të pranishme vetëm në realitetin shqiptar dhe modelet mund të shërbejnë për t'i përshtatur në kontekstin tonë.

Megjithatë, bazuar në kontekstin e komuniteteve vendore në Shqipëri, të cilat karakterizohen nga nivel i ulët i kapitalit social dhe kulturë e dobët demokratike, një reformë e tillë pritet të hapë shumë hapësira për angazhimin më të madh qytetar në organizimin e jetës komunitare. Kërkesa e rritur për përfaqësim nga ana e qytetarëve do të

² Eberly, Don (2000). The Essential Civil Society Reader: Classic Essays in the American Civil society debate

³ Ligji Nr. 8652" Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", datë 31.07.2000

⁴ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2006), Ndërlidhësi Komunitar në Demokracinë Vendore, Ëestminster Foundation for Democracy, Tirana

kërkojë që të tjera institucione lokale të marrin një rol aktiv në organizimin e jetës komunitare, përveç kryetarit të fshatit/lagjes apo ndërlidhësit komunitar. Shkollat, qendrat komunitare, bibliotekat, etj duhet të kthehen në qendra të informacionit dhe të jetës së komuniteteve lokale përtej rolit dhe funksionit primar që kanë. Këto institucione së bashku me strukturat ndërmjetësuese do të kontribuojnë në demokracinë vendore.

V. REKOMANDIME

Për të tejkaluar sfidat e sipër-përmendura dhe nevojës për një demokraci vendore, sugjerohet si më poshtë:

- Ndërgjegjësim i vazhdueshëm i institucioneve qendrore dhe vendore për të arritur kohezionin e këndvështrimeve mbi rolin e strukturës së ndërmjetësimit në demokracinë vendore. Një fushatë ndërgjegjësimi mund të organizohet mbi të ardhmen e organizimit komunitar bazuar në modelin e kryetarit dhe këshillit të fshatit dhe/ose Ndërlidhësit Komunitar
- Rishikim i ligjit organik të qeverisjes vendore me qëllim përmirësimin e kriterëve dhe procedurave përzgjedhëse të strukturave të ndërmjetësimit. Funksionimi dhe përshkrimi i punës së tyre duhet të jetë subjekt i ligjit organik;
- Struktura ndërmjetësuese mund të ketë përgjegjësi administrative dhe ekzekutive në territorin e ndarjes së vet territoriale;
- Drejtuesi i strukturës së ndërmjetësimit duhet të ketë aftësi të shkëlqyera lidhshipi dhe nevojitet program i vazhdueshëm i ngritjes së kapaciteteve të tyre mbi aftësitë e lidhshipit dhe ndërmjetësimit;
- Pozicionim i duhur i strukturave ndërmjetësuese që të qëndrojnë midis NJQV-ve të reja nga njera anë dhe komunitetit nga ana tjetër;
- Ngritja e një Shkollë Trajnimi, që do të ofrojë informacion mbi funksionet dhe metodën e punës së anëtarëve të strukturave ndërmjetësuese, do të ofrojë praktika konkrete dhe raste të suksesshme dhe rrisë kapacitetet e ndërmjetësuesve për të forcuar demokracinë pjesëmarrëse vendore dhe zhvillimin e komunitetit;
- Një metodologji e integruar dhe manual mund të zhvillohet si referencë për të gjitha NJQV-të e reja. Manuali duhet të përmbajë instrumentat dhe teknikat e duhura mbi misionin dhe aktivitetet e strukturës së ndërmjetësimit;
- Fuqizim i strukturave të tjera të organizimit komunitar si shkollat, bibliotekat dhe qendrat komunitare
- Ngritje e skemave të financimit publik për të mbështetur përpjekjet vendore të qytetarisë aktive.

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 efektive 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