

Sesioni i 25^{të}
Strasbourg, 29-31 tetor 2013

CG(25)11PROV
5 tetor 2013

NON OFFICIAL TRANSLATION

Demokracia vendore dhe rajonale në Shqipëri

Komiteti monitorues

Raportues: Ždenek BROŽ, Republika Çeke (L, ECR¹)
Åke SVENSSON, Suedi (R, SOC)

Projekt rekomandim (për votim)	2
Memorandum shpjegues	5

Përmbledhje

Ky raport për demokracinë vendore dhe rajonale në Shqipëri bëhet mbi bazën e Rekomandimit 201(2006). Raporti vëren me kënaqësi që decentralizimi i kompetencave shtetërore ka qenë një komponent kryesor i demokratizimit në Shqipëri dhe se kuadri legjislativ është në përputhje me Kartën. Gjithsesi, ai vëren po ashtu se organet rajonale duken shumë të dobëta, shoqatat e qeverisjes vendore janë të fragmentarizuara dhe pa një zë të unifikuar, dhe se nuk ka rregulla të qarta lidhur me procesin e konsultimit ndërmjet qeverive vendore dhe qeverisë qendrore. Raporti tërheq vëmendjen në faktin se reforma territoriale dhe një reformë gjithëpërfshirëse dhe intensive fiskale mund të nxisin ekonominë lokale.

Raporti i rekomandon Qeverisë së Shqipërisë të hartojë një politikë territoriale që mund t'u ofrojë komunave dhe bashkive të vogla mundësinë të kryejnë detyrat e tyre, duke përfutur nga ekonomitë e shkallës, të rrisin kompetencat e autoriteteve lokale, të sigurojnë financim të njëkohshëm të kompetencave të deleguara dhe të qartësojnë dhe të rrisin kompetencat rajonale. Ai e inkurajon Qeverinë të zhvillojë një legjislacion që përcakton kërkesa të qarta për organet e qeverisë qendrore për t'u konsultuar me organet vendore për çështje që lidhen drejtpërsëdrejti me qeverisjen vendore. Raporti e fton po ashtu Qeverinë të punojë me të gjitha shoqatat ekzistuese për të arritur krijimin e një strukture që mund të përfaqësojë të gjitha organet vendore. Raporti i fton organet përgjegjëse të nënshkruajnë dhe të ratifikojnë Protokollin Shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale për të drejtën për të marrë pjesë në çështjet e një organi vendor (CETS Nr. 207).

¹ L: Karta e Autoriteteve vendore / R: Dhoma e Rajoneve
EPP/CCE: Grupi i Partisë Popullore Evropiane në Kongres
SOC: Grupi Socialist
ILDG: Grupi i Pavarur Liberal dhe Demokrat
ECR: Grupi i Konservatorëve dhe i Reformistëve Evropianë
NR: Të paregjistruar

REKOMANDIM 349 (2013)²

1. Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale i Këshillit të Europës i referohet:

a. Nenit 2, paragrafi 1.b. të Rezolutës Statutore CM/Res(2011)2 të Komitetit të Ministrave lidhur me Kongresin e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të EuropëEuropës, i cili parashikon që një ndër qëllimet e Kongresit është “t’i dërgojë propozime Komitetit të Ministrave për të nxitur demokracinë vendore dhe rajonale”;

b. Nenit 2, paragrafi 3, të së njëjtës Rezolute Statutore CM/Res(2011)2, i cili parashikon se “Kongresi përgatit rregullisht raporte mbi situatën e demokracisë vendore dhe rajonale në të gjitha shtetet anëtare dhe në shtetet që kanë aplikuar të bëhen anëtare të Këshillit të EuropëEuropës dhe siguron, në veçanti, zbatimin e parimeve të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale”;

c. Rezolutës 307 (2010) (të rishikuar) për Procedurat për monitorimin e detyrimeve dhe të angazhimeve të marra përsipër nga shtetet anëtare të Këshillit të EuropëEuropës lidhur me ratifikimin e Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale (ETS Nr. 122);

d. Rekomandimit 219 (2007) për statusin e kryeqyteteve, Rekomandimit 132 (2003) për pronat bashkiake në kuadrin e parimeve të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore;

e. Rezolutës 299 (2010) të Kongresit për Ndjekjen nga Kongresi të Konferencës së Ministrave Përgjegjës për Qeveritë Vendore dhe Rajonale të Këshillit të EuropëEuropës (Utrecht, Holandë, 16-17 nëntor 2009), e cila deklaron se Kongresi do të përdorë Kuadrin e Referencës për Demokracinë vendore të Këshillit të EuropëEuropës për monitorimin e aktiviteteve të tij, si dhe përgjigjen e dhënë nga Komiteti i Ministrave për Rekomandimin 282 (2010) (CM/CONG(2011)Rec282final të Kongresit, e cila i inkurajon qeveritë e shteteve anëtare të marrin parasysh Kuadrin e Referencës së përmendur më sipër;

f. Rekomandimit të mëparshëm 201 (2006) për demokracinë vendore dhe rajonale në Shqipëri;

g. Memorandumit shpjegues [CG MON(24)8] mbi situatën e demokracisë vendore dhe rajonale në Shqipëri, të prezantuar nga Z. Zdenek BROŽ, Republika Çeke (L, ECR), dhe Z. Åke SVENSSON, Suedi (R, SOC).

2. Kongresi kujton se:

a. Shqipëria ka nënshkruar Kartën Europiane të Vetëqeverisjes Lokale (CETS Nr. 122, më poshtë "Karta") më 27 maj 1998 dhe e ka ratifikuar atë plotësisht më 4 prill 2000, e hyrë në fuqi më 1 gusht 2000;

b. Shqipëria nuk ka nënshkruar Protokollin Shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale për të drejtën për të marrë pjesë në çështjet e një organi vendor (CETS Nr. 207);

3. Delegacioni i Kongresit realizoi një vizitë zyrtare në Shqipëri nga data 12 deri më 14 dhjetor 2012.³

4. Delegacioni dëshiron të falënderojë Përfaqësuesin e Përhershëm të Shqipërisë në Këshillin e Europës dhe autoritetet shqiptare në të gjitha nivelet e qeverisjes, shoqatat e autoriteteve vendore dhe rajonale, ekspertët dhe bashkëbiseduesit e tjerë për bashkëpunimin e tyre të vyer në faza të ndryshme të procedurës së monitorimit dhe për informacionin që i kanë dhënë delegacionit.

5. Kongresi vëren me kënaqësi se:

² Debatuar dhe miratuar nga Kongresi në 31 tetor 2013, Seanca e 3të (shih Dokumentin [CG\(25\)11FINAL](#) memorandum shpjegues), raportues: Zdenek Broz, Republika Çeke (L, ECR) dhe Åke Svensson, Suedi (R, SOC).

³ Gjatë punës së tyre raportuesit u ndihmuan nga David MELUA, konsulent, i cili është anëtar i Grupit të Ekspertëve të Pavarur për Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore dhe nga Sedef CANKOÇAK, Bashkësekretar i Komitetit Monitorues të Kongresit.

a. autoritetet shqiptare kanë miratuar një strategji për decentralizimin, e cila shërben si udhërrëfyes për më shumë zhvillim vendor dhe rajonal në Shqipëri dhe që përbën një hap të rëndësishëm përpara në krijimin e një qeverie shumë-nivelëshe dhe të demokracisë elektorale në vend;

b. sistemi shqiptar i vetëqeverisjes vendore dhe rajonale, në përgjithësi, mund të konsiderohet që i përgjigjet frymës dhe parimeve të Kartës;

c. krijimi i "Fondit Rajonal të Zhvillimit" ka qenë shumë i rëndësishëm për uljen e pabarazive ndërmjet organeve të ndryshme vendore dhe duhet të njihet si shembull i suksesshëm i politikës së decentralizimit në Shqipëri.

6. Megjithatë, Kongresi shpreh shqetësimin e tij se:

a. sjellja partiake e drejtuesve të qeverisjes vendore i ndalon ata të flasin me një zë të bashkuar, duke i çuar në një situatë ku përfaqësuesit e zgjedhur vendorë nuk mund të gjejnë konsensus brenda shoqatave të qeverisjes vendore dhe nuk mund të konsolidojnë pozicionet e tyre përkundrejt qeverisë qendrore;

b. bashkëjetesa e këshillave të qarqeve dhe prefektëve si struktura paralele në çdo qark e bën të paqartë faktin se cilat kompetenca janë nën mandatin ekskluziv të këshillave, çka nuk është në përputhje me dispozitat e Nenit 3 të Kartës, çon në rrezikun e mbivendosjes e përbën pengesën kryesore për autonominë rajonale në Shqipëri;

c. ligji organik rregullon në mënyrë të paqartë strukturën, rolet dhe përgjegjësitë e organeve vendore dhe të atyre rajonale;

d. nuk ka rregulla/parashikime të qarta që parashikojnë formalisht pjesëmarrjen e shoqatave të organeve vendore në procesin e konsultimit me qeverinë qendrore;

e. sistemi i kontrollit administrativ lejon një interpretim me të gjerë lidhur me objektin e kontrollit të funksioneve të veta të organeve vendore;

f. organet vendore nuk kanë burime financave ose të ardhura vendore në përputhje me kompetencat e veta dhe me kompetencat e ndara, gjë e cila nuk është në përputhje me Nenin 9, paragrafi 2 i Kartës;

g. organet vendore varen shumë nga ndihma financiare e shtetit, e cila i drejtohet praktikës së shkurtimit të granteve të pakushtëzuara në raste të caktuara. Kjo gjë është në kundërshtim me Nenin 9, paragrafi 5 i Kartës;

h. qyteti i Tiranës nuk ka instrumente financiare, fiskale dhe buxhetore që përputhen me statusin e tij si kryeqytet i vendit.

7. Në kuadrin e sa më sipër, Kongresi i kërkon Komitetit të Ministrave të ftojë autoritetet shqiptare të marrin parasysh rekomandimet e mëposhtme:

a. të intensifikojnë procesin e decentralizimit në kuadrin e Kartës, të marrin parasysh rekomandimet e dhëna nga Kongresi dhe të fillojnë një reformë për sistemin territorial që do t'u lejojë komunave dhe bashkive të kryejnë përgjegjësitë e tyre, veçanërisht në fushën e zhvillimit hapësinor të territoreve të tyre dhe të planifikimit urban;

b. të rishikojnë legjisllacionin për të qartësuar kompetencat e organeve vendore dhe rajonale, duke rishikuar veçanërisht Nenet 2, 7, 8, 9 dhe 10 të Ligjit nr. 8652, bazuar në Nenin 4 të Kartës;

c. të qartësojnë fushat përkatëse të kompetencës për prefektët dhe këshillat e qarqeve dhe të marrin në shqyrtim krijimin e një strukture të unifikuar administrative përgjegjëse për këshillat e qarqeve, si dhe të prezantojnë zgjedhje të drejtpërdrejta dhe të përgjithshme për këshillat e qarqeve;

d. të konsolidojnë institucionet e nivelit të qarkut dhe të reformojnë sistemin e financave rajonale;

e. të prezantojnë një dispozitë të posaçme në Ligjin nr. 8652, me qëllim formalizimin e procesit të konsultimit të autoriteteve vendore, për të siguruar konsultim "në kohën e duhur dhe në mënyrën e

përshtatshme për çështje që lidhen drejtpërsëdrejti me to", siç kërkohet nga Neni 4, paragrafi 6 i Kartës;

f. të mbështesin Këshillin e Europës dhe Kongresin në zbatimin e projektit të tyre, të titulluar "Fuqizimi i strukturave të qeverisjes vendore dhe bashkëpunimit të përfaqësuesve të zgjedhur vendorë në Shqipëri" të financuar nga Konfederata Zvicerane dhe, në veçanti, të mbështesin përpjekjet e të përfaqësuesve të zgjedhur vendorë për ndërtimin e një platforme pluraliste dialogu që përfshin të gjitha strukturat përfaqësuese të komuniteteve vendore në mbrojtjen e interesave të tyre;

g. të sigurojnë, nëpërmjet ligjit, se kontrolli i ushtruar nga organet qendrore mbi vendimet e marra nga komunat dhe bashkitë, brenda fushës së kompetencave të tyre të deleguara ose të ndara, nuk lejon kontroll jo përpjesëtimor mbi çështjet e qeverisë vendore;

h. të përmirësojnë statusin ligjor të Tiranës, për t'i dhënë kryeqytetit instrumentet përkatëse financiare, fiskale ose buxhetore, për ta lejuar atë të funksionojë siç duhet si kryeqytet;

i. të nënshkruajnë dhe të ratifikojnë në të ardhmen e afërt Protokollin Shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore për të drejtën për të marrë pjesë në çështjet e organeve vendore (CETS Nr. 207).

MEMORANDUM SHPJEGUES**Pasqyra e Lëndës**

1.	HYRJE: QËLLIMI DHE OBJEKTI I VIZITËS, KUSHTET E REFERENCËS	6
2.	KUADRI POLITIK	6
2.1	Informacion bazë	6
2.2	Situata ndërkombëtare dhe marrëdhëniet me vendet fqinje	8
2.3	Struktura qeveritare dhe zgjedhjet	8
2.4	Raporti dhe rekomandimet e mëparshme	11
3.	RESPEKTIMI I DETYRIMEVE DHE I ANGAZHIMEVE	11
3.1	Zhvillimet kushtetuese dhe legjislative	11
3.2	Aspekti territorial i qeverisjes vendore në Shqipëri	12
3.3	Kompetencat e qeverisjes vendore në Shqipëri	14
3.4	Struktura e vetëqeverisjes vendore:	16
3.5	Statusi i kryeqytetit	20
3.6	Pjesëmarrja e qytetarëve në jetën publike vendore	21
IV.	DEMOKRACIA RAJONALE NË SHQIPËRI	21
4.1	Kompetencat dhe struktura e nivelit rajonal	22
4.2	Struktura e qarqeve	23
4.3	Nënndarjet e Administratës në Nivel Qarku	24
4.4	Përfundimet lidhur me strukturën e Qarkut	25
5.	ANALIZË E SITUATËS SË DEMOKRACISË VENDORE NË DRITËN E KARTËS EUROPIANE TË VETËQEVERISJES VENDORE BAZUAR NË ÇDO NEN TË SAJ	26
5.1	Neni 2 – Baza kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisjen vendore dhe Neni 3 – Koncepti i vetëqeverisjes vendore	26
5.2	Neni 4 – Objekti i vetëqeverisjes vendore	28
5.3	Neni 5 – Mbrojtja e kufijve	29
5.4	Neni 6 – Strukturat administrative të nevojshme dhe burimet për detyrat e organeve vendore ...	30
5.5	Neni 7 – Kushtet mbi të cilat ushtrohen përgjegjësitë në nivelin vendor	30
5.6	Neni 8 – Kontrolli administrativ i aktiviteteve të organeve vendore	31
5.7	Neni 9 – Burimet financiare të organeve vendore	33
5.8	Neni 10 – E drejta e organeve vendore për pjesëmarrje në shoqata	39
5.9	Neni 11 – Mbrojtja ligjore e vetëqeverisjes vendore	40
6.	PËRFUNDIME	41
	Shtojca 1 – Programi i Vizitës Monitoruese të Kongresit në Shqipëri (12-14 dhjetor 2012)	45
	Shtojca II – Formula e Përdorur për të Shpërndarë Transfertën e Paskushtëzuar, 2002-2011	48

1. HYRJE: QËLLIMI DHE OBJEKTI I VIZITËS, KUSHTET E REFERENCËS

1. Në përputhje me Nenin 2 të Rezolutës Statutore CM/Res(2011)2 të Komitetit të Ministrave, Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të EuropëEuropës (më poshtë "Kongresi") përgatit rregullisht raporte për gjendjen e demokracisë vendore dhe rajonale në shtetet anëtare dhe në shtetet candidate të Këshillit të EuropëEuropës.

2. Shqipëria u bë anëtare e Këshillit të EuropëEuropës më 13 korrik 1995, nënshkroi Kartën Europiane për Vetëqeverisjen Vendore (CETS Nr. 122, më poshtë "Karta") më 27 maj 1998 dhe e ratifikoi atë, pa deklarata ose rezerva, më 4 prill 2000. Karta hyri në fuqi më 1 gusht 2000.

3. Shqipëria ratifikoi Konventën Europiane Kuadër për Bashkëpunimin Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale (CETS Nr. 106) më 7 nëntor 2001. Konventa hyri në fuqi më 8 shkurt 2002. Shqipëria ka ratifikuar Protokollin Shtesë të Konventës Europiane Kuadër për Bashkëpunimin Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale (CETS Nr. 159) më 11 dhjetor 2001. Dokumenti ka hyrë në fuqi më 12 mars 2002. Shqipëria nuk e ka nënshkruar ose ratifikuar Protokollin Shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore për të drejtën për pjesëmarrje në çështjet e organeve vendore (CETS Nr. 207).

4. Shqipëria ka qenë objekt i dy raporteve të Kongresit në të shkuarën, të përgatitur përkatësisht pas vizitave në vitin 1995/1996 dhe në vitin 2006. Vizitat çuan në Rekomandimet 28 (1997) dhe 201(2006) për demokracinë vendore dhe rajonale në Shqipëri.

5. Ky raport lidhet me vizitën e një delegacioni të Kongresit në Shqipëri nga data 12 deri më 14 dhjetor 2012 për të monitoruar situatën e demokracisë vendore dhe rajonale në vend bazuar në Kartë. Komiteti Monitorues caktoi Ždenek Brož (Republika Çeke, L, ECR) dhe Åke Svensson (Suedi, R, SOC), si bashkëraportues përkatësisht për demokracinë vendore dhe demokracinë rajonale. Ata u ndihmuan nga David Melua, konsulent, anëtar i Grupit të Pavarur të Ekspertëve për Kartën Europiane për Vetëqeverisjen Vendore dhe nga një anëtar i Sekretariatit të Kongresit.

6. Delegacioni i Kongresit u takua me Zëvendës Ministrin e Brendshëm, Drejtorin e Përgjithshëm të Burgjeve, deputetë, Kryetarin e Gjykatës Kushtetuese, Drejtorin e Përgjithshëm të Kontrollit të Lartë të Shtetit, Kryetarët e Bashkive të Tiranës, Pogradecit, Elbasanit, Durrësit, Korçës dhe Vlorës, Kryetarin dhe anëtarët e Këshillit të Qarkut të Elbasanit, Avokatin e Popullit, përfaqësuesit e shoqatave të organeve vendore dhe rajonale dhe përfaqësues të organizatave ndërkombëtare që punojnë me çështje të demokracisë vendore në Shqipëri. Raporti i detajuar i është bashkëlidhur këtij raport.

7. Bashkëraportuesit dëshirojnë të falënderojnë Përfaqësinë e Përhershme të Shqipërisë në Këshillin e EuropëEuropës dhe të gjithë personat që takuan gjatë vizitës për gatishmërinë e tyre për t'i ardhur në ndihmë delegacionit dhe për informacionin e vënë në dispozicion prej tyre. Ata falënderojnë po ashtu shoqatat e qeverisjes vendore dhe rajonale që dhanë kontributin e tyre për organizimin dhe mbarëvajtjen e vizitës.

8. Raporti bazohet po ashtu në informacionin e marrë nëpërmjet kontakteve të shumta me përfaqësues të zgjedhur, të realizuara në kuadrin e Projektit "Ndërtimi i një platforme të qëndrueshme, pluraliste dhe të unifikuar dialogu për qeverinë vendore në Shqipëri", të zbatuar nga Kongresi.

2. KUADRI POLITIK

2.1 Informacion i përgjithshëm

9. Republika e Shqipërisë shtrihet në Europën Juglindore, laget nga Deti Adriatik dhe Deti Jon në perëndim, dhe ndan kufinj me Greqinë në Jug, "ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë" në lindje, dhe Malieeë Zi dhe Kosovën⁴ në veri. Shqipëria është demokraci parlamentare që prej vitit 1991. Kryeqyteti i vendit është Tirana.

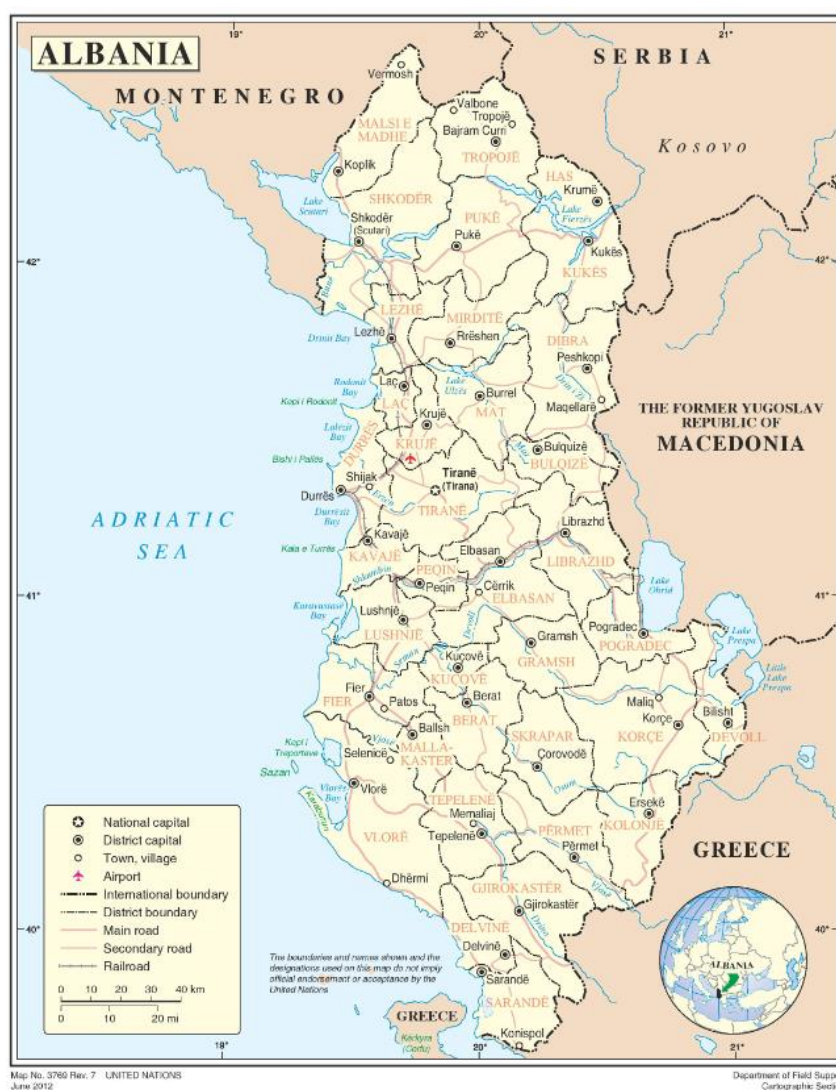
⁴ Të gjitha referencat ndaj Kosovës* në këtë raport, qoftë lidhur me territorin, institucionet ose popullsinë, do të kuptohen në përputhje të plotë me Rezolutën e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara nr. 1244, pa paragjykuar statusin e Kosovës.

10. Popullsia e vendit është 2.8 milionë banorë, sipas cencusit të vitit 2011. Vlerësohet se që prej tranzicionit në demokraci parlamentare, rreth 1.4 milionë njerëz kanë emigruar drejt EuropëEuropës, Shteteve të Bashkuara ose Kanadasë. Pesëdhjetë pikë shtatë përqind e popullsisë jeton në zonat urbane (2013).⁵

11. Popullsia është e përbërë nga një shumicë e shqiptare (82.5%) dhe pakicë greke (0.87%), ndërsa pjesa e mbetur prej 2% përbëhet nga vllleh, serbë, maqedonas dhe bullgarë. Pesëmbëdhjetë përqind e popullsisë nuk e deklaroi nënshitetësinë gjatë cencusit të vitit 2011. Popullsia është 56.7% myslimane, 6.75% ortodokse shqiptare dhe 10% katolike romane.

12. Siç nënvizohet nga raporti i Kongresit i vitit 2006, Shqipëria ka qenë tradicionalisht shtet shumë i centralizuar deri në kalimin e saj në demokraci në vitin 1991 dhe nuk ka trashëguar nga e shkuara eksperiencën e një forme domethënëse të një qeverisjeje vendore demokratike. Pas Luftës së Dytë Botërore qeveritë vendore janë administruar nga Këshillat Popullorë në nivel rrethi, qyteti, lokaliteti dhe fshati.

13. Aktualisht qeverisja vendore në Shqipëri përbëhet nga dy nivele: niveli i parë përfshin 373 njësi të qeverisjes vendore (NjQV), të ndarë ndërmjet 65 bashkive në vendbanime urbane dhe 308 komunave në zonat rurale, të cilat mund të ndahen më tej në “fshatra”. Niveli i dytë përbëhet nga 12 qarqe.



⁵ Shifrat e [INSTAT](http://www.instat.gov.al/en/themes/population.aspx)-it për vitin 2013 lidhur me popullsinë urbane sipas prefekturave: shih <http://www.instat.gov.al/en/themes/population.aspx>.

2.2 *Situata ndërkombëtare dhe marrëdhëniet me shtetet fqinje*

14. Shqipëria ka mosmarrëveshje territoriale dhe etnike që prej shumë kohësh me Greqinë (lidhur me praninë e grekëve etnikë në Shqipërinë e Jugut dhe të shqiptarëve në Greqi) dhe me Serbinë (për Kosovën*). Megjithëse Kosova* pretendohet të jetë provincë serbe nga Serbia, Shqipëria e ka njohur deklaratën e pavarësisë së Kosovës më 18 shkurt 2008.

15. Në vend ka pasur valë të migracionit të paligjshëm nga portet shqiptare drejt Italisë. Më 14 janar 2011, Shqipëria ka nënshkruar një pakt me Italinë për një strategji biznesi. Italia është një ndër investitorët kryesorë në Shqipëri; aktualisht në vend ushtrojnë aktivitetin e tyre 400 shoqëri tregtare italiane ose Italo-Shqiptare.

16. Shqipëria u bë shtet anëtar i Këshillit të EuropëEuropës në vitin 1995, anëtar i NATO-s në prill të vitit 2009 dhe është aktualisht shtet potencial kandidat për pranim në Bashkimin Evropian.

17. Ka shumë organizata ndërkombëtare të pranishme në Shqipëri, të tilla si BE-ja, OSBE-ja, Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim, Banka Botërore, USAID-i, të cilat marrin pjesë në programe të ndryshme zhvillimi. Të gjitha këto organizata si dhe *think tank-et* dhe OJQ-të shqiptare janë në të njëjtin mendim se decentralizimi është element i rëndësishëm i kalimit të Shqipërisë në demokraci dhe se ai është një shtytës i rëndësishëm i integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Në të njëjtën kohë ekziston një konsensus i gjerë për faktin që vendi ka pengesa serioze për të arritur një demokraci efektive rajonale dhe vendore.

2.3 *Struktura qeveritare dhe zgjedhjet*

18. Kushtetuta e Shqipërisë, e miratuar në vitin 1998, organizon një shtet unitar pa një strukturë federale dhe me demokraci parlamentare si formë qeverisjeje. Ajo parashikon po ashtu se “qeverisja vendore në Shqipëri bazohet në parimin e decentralizimit të qeverisjes dhe ushtrohet në përputhje me parimin e autonomisë vendore” (Neni 13).

19. I zgjedhur nga Kuvendi me një mandat pesëvjeçar dhe me të drejtë rizgjedhjeje, Presidenti ka kompetenca të posaçme, të tilla si caktimi i datës së zgjedhjeve parlamentare, së zgjedhjeve të organeve të qeverisjes vendore dhe kontrollin e referendumeve. Që prej 24 korrikut 2012, President i Republikës së Shqipërisë është Z. Bujar NISHANI.

20. Kuvendi, organi me kompetenca legjislativë, ka një dhomë me 140 deputetë të zgjedhur për një mandat katërvjeçar. 100 deputetë zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë, në zona elektorale me një anëtar të vetëm me një numër të përafërt votuesish. 40 deputetë zgjedhen nga listat shumëemërore të partive, ose nga koalicionet partiake sipas rendit të tyre përkatës në lista.

21. Që prej krijimit të demokracisë shumëpartiake në vitin 1991, dhe për herë të parë në historinë e Shqipërisë, që prej zgjedhjeve të përgjithshme parlamentare të mbajtura më 28 qershor 2009 vendi qeveriset nga një qeveri koalicioni. Z. Sali BERISHA është Kryeministër që prej 10 shtatorit 2005.

22. Lidhur me gjyqësorin, Gjykata Kushtetuese përbëhet nga nëntë anëtarë të emëruar nga Presidenti me pëlqimin e Kuvendit, të cilët janë zgjedhur për një mandat 9 vjeçar (Kryetari i Gjykatës emërohet nga Presidenti për një mandat katër vjeçar). Po ashtu, edhe anëtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti me pëlqimin e Kuvendit, për një mandat nëntë vjeçar. Në vend ekzistojnë po ashtu dhe gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë.

Zgjedhjet

23. Zgjedhjet parlamentare të vitit 2009 ishin zgjedhjet e teta në historinë e shkurtër të zgjedhjeve pluraliste shqiptare, të cilat, sipas OSBE-së, në përgjithësi “nuk e përmbushin potencialin e Shqipërisë për të përfaquar standardet më të larta për zgjedhje demokratike”.⁶ Zgjedhjet janë konsideruar një gur i rëndësishëm themeli për të ardhmen e integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

24. Zgjedhjet prodhuan një fitore të ngushtë për *Partinë Demokratike të Shqipërisë*, (PD) me 70 vende në Kuvend, të ndjekur nga *Partia Socialiste e Shqipërisë*, (PS), me 66 vende, dhe *Lëvizja Socialiste*

⁶ <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/38598>

për Integrim (LSI), me 4 vende. Bazuar në sistemin e ri, vetëm tri parti të vogla mundën të futen në Kuvend me një deputet secila.

25. Pas zgjedhjeve, PD-ja vendosi të hynte në koalicion me LSI-në, parti e qendrës së majtë (fushata parlamentare e së cilës e kritikonte qeverisjen e PD-së), duke siguruar një shumicë komode legjislative.

26. Dialogu konfliktual dhe polarizimi vazhdojnë të dominojnë jetën politike në Shqipëri. Grupet e PD-së dhe të PS-së konsiderohen ende si blloqe antagonistë, të cilat rrallë mblidhen së bashku për të diskutuar ose për të vendosur për çështje urgjente me të cilat haset vendi. Ndërkohë që secila nga partitë, në kohën kur është në pushtet, ka qasjen “fituesi i merr të gjitha”, partitë në opozitë e kanë bërë si zakon që të bojkotojnë Kuvendin. Zgjedhjet e vitit 2009 vunë më në pah politikën e ngarkuar me probleme në vend. Sistemi rajonal proporcional i ka forcuar stimujt për të zvogëluar ujdite me partitë kryesore për të hyrë me listat e tyre përkatëse, duke theksuar strukturën e sistemit dypartiak.

27. Një opinion i përbashkët i Komisionit të Venecias dhe i OSBE-së për zgjedhjet në Shqipëri, i miratuar më 15 dhjetor 2011, ka arritur në përfundimin se “problemet e hasura me realizimin e zgjedhjeve demokratike në Shqipëri nuk mund të zgjidhen vetëm përmes ndryshimeve në legjislacionin zgjedhor. Çdo përmirësim i kuptimtë në cilësinë e procesit zgjedhor nuk do të arrihet pa ndryshimin e qëndrimeve dhe praktikave të grupimeve kryesore politike dhe të drejtuesve të tyre.”⁷ Asambleja Parlamentare e Këshillit të Europë-Europës ka përgatitur po ashtu një raport duke vënë në pah se zgjedhjet “u mbingarkuan nga politizimi i segmenteve teknikë të procesit dhe nga shkeljet e konstatuara gjatë fushatës dhe tronditën besimin e publikut në procesin zgjedhor”.⁸ Ato rekomanduan rishikimin e Kodit Zgjedhor në ato pika ku rishikimi bëhet i nevojshëm për shkak të standardeve ndërkombëtare ose vështirësive specifike.

Zgjedhjet vendore

28. Zgjedhjet vendore që u organizuan më 8 maj 2011 lidheshin me zgjedhjen e kryetarëve të bashkive dhe komunave, si dhe të këshillave bashkiakë, në 384 bashki dhe komuna, dhe u bazuan në kuadrin ligjor të votuar në vitin 2008 nga PD-ja dhe nga PS-ja në opozitë. Sipas të dhënave nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, pjesëmarrja në votime ishte 51%. Kjo përqindje ishte pak më e lartë se në vitin 2007 (47%).⁹ Kryetarët e bashkive dhe të komunave u zgjodhën në mënyrë të drejtpërdrejtë, ku kandidati që ishte i pari në listë deklarohet fitues. Këshillat bashkiakë dhe të komunave u përzgjedhën me anë të një sistemi proporcional bazuar në listat partiake.

29. Zgjedhjet ishin një garë ndërmjet dy koalicioneve, përkatësisht koalicionit “*Aleanca për Qytetarin*”, e formuar nga PD-ja (24 parti), dhe “*Aleanca për të Ardhmen*”, e formuar nga PS-ja (22 parti). Rezultatet ishin si më poshtë:¹⁰

⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e)

⁸ <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12831&Language=EN>

⁹ http://www.partnersalbania.org/skedaret/1331912000-Advocacy_and_local_elections2011.pdf

¹⁰ <http://www.europeanforum.net/country/albania>

Official election Results			
Party	Votes for the Party list	%	Mandate
Coalition 'Alliance for Change'			
Democratic Party of Albania (DP)	610.463	40,18%	68
Party for Justice, Integration and Unity (PDIU)	14.477	0,95%	1
Republican Party of Albania (RPA)	31.990	2,11%	1
Union for Change coalition			
Socialist Party (SP)	620.586	40,85%	65
Union for Human Rights Party (UHRP)	18.078	1,19%	1
Socialist Alliance Coalition for Integration			
Socialist Movement for Integration (LSI)	73.678	4,85%	4

Source: Central Election Commission Albania

(Rezultatet Zyrtare të Zgjedhjeve:
 Partia; votat për listat e partive, %, mandati
 Koalicioni "Aleanca për Ndryshim"
 Partia Demokratike e Shqipërisë (PD)
 Partia për Drejtësi, Integrim dhe Unitet (PDIU)
 Partia Republikane e Shqipërisë (PR)
 Koalicioni Bashkimi për Ndryshim
 Partia Socialiste (PS)
 Partia e Bashkimit për të Drejtat e Njeriut (BDNj)
 Koalicioni i Aleancës Socialiste për Integrim (LSI)
 Burimi: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve të Shqipërisë)

30. Koalicioni i PS-së fitoi në 35 bashki (kryesisht në qytetet e mëdha) dhe në disa njësi bashkiake të qytetit të Tiranës, ndërsa koalicioni i PD-së fitoi në 30 bashki (kryesisht në qytete të vogla dhe të mesme). Koalicioni i PD-së siguroi më shumë komuna rurale sesa koalicioni i PS-së dhe siguroi më shumë vota për Këshillat Bashkiakë. Të dyja kampet fituan disa bashki që i kishin takuar krahut tjetër në të shkuarën. Për Tiranën, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve deklaroi Lulzim BASHËN (PD) fitues të zgjedhjeve të 25 qershorit 2011, kundër drejtuesit të PS-së, Edi Rama, me një diferencë shumë të vogël votash.

31. Sjellja partiake vazhdon të mos i lejojë drejtuesit e qeverisjes vendore të flasim me një zë të unifikuar, duke çuar në një situatë ku përfaqësuesit e qeverisjes vendore nuk mund të gjejnë konsensus brenda shoqatave të qeverisjes vendore dhe të konsolidojnë pikëpamjet e tyre përkundrejt qeverisjes qendrore. Interesat lokalë jo vetëm bien viktimitë e politikave partiake, por, në fund të fundit, kjo situatë e polarizuar kontribuon kundër demokracisë shqiptare në përgjithësi.

32. Më 8 maj 2011 një delegacion vëzhguesish zgjedhorë nga Kongresi u shpërnda në disa qytete të vendit, duke përfshirë Durrësin, Elbasanin, Himarën, Shkodrën, Vlorën dhe Tiranën. OSBE/ODIHR-i dhe Kongresi hartuan një raport të përbashkët ku theksohej se zgjedhjet "ishin konkurruese dhe transparente, por u zhvilluan në një mjedis polarizimi dhe mosbesimi të lartë ndërmjet partive në qeveri dhe opozitës" dhe se kodi zgjedhor "ka boshllëqe dhe paqartësi dhe jo gjithnjë merr parasysh specifikat e zgjedhjeve vendore".¹¹

33. Ndërkohë që ligji zgjedhor dhe ligji i vitit 2008 për barazinë gjinore kërkojnë të rrisin përfaqësimin e grave si kandidate në zgjedhje dhe të sigurojnë barazi në pozicione vendimmarrëse në institucionet publike, gratë janë përjashtuar gjerësisht si kandidate për 384 postet për kryetarë bashkish dhe komunash, me vetëm 14 kandidatura gra nga 874 kandidatët për kryetar (bashkish dhe komunash). Rezultati është që aktualisht ka vetëm tri gra kryetare bashkish në të gjithë Shqipërinë (në Patos, Burrel dhe Konispol). Po ashtu, ka disa kryetare këshillash vendorë që janë gra.

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/77446>

34. Dispozitat ligjore lidhur me zgjedhjen e këshilltarëve bashkiakë përmbajnë kuotën gjinore prej 30 %, duke përdorur të ashtuquajturin sistem zinxhir, sipas të cilit një ndër tre kandidatë në listat partiake duhet të jetë me gjini të ndryshme nga dy kandidatët pararendës. Me sa duket, partitë e kanë respektuar përgjithësisht këtë dispozitë ligjore për shkak të presionit të konsiderueshëm nga grupet e grave, duke përfshirë dhe aktivistet gra brenda partive, për të respektuar Kodin Zgjedhor.

35. Së fundmi, ndryshimet që i janë bërë Kodit Zgjedhor në Shqipëri më 19 korrik 2012 (Ligji nr. 74/2012) i japin të drejtë grupeve të zgjedhësve të emërojnë kandidatë për zgjedhje në këshillat vendorë. Një individ nuk mund të paraqesë kandidaturën e tij në më shumë se një këshill, ashtu si edhe një individ i propozuar nga grupi i zgjedhësve nuk mund të mbështetet as në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe as në mënyrë të tërthortë nga kandidatë të tjerë të një subjekti zgjedhor (si për shembull, një parti politike) që kandidonjë në të njëjtat zgjedhje. Kjo dispozitë e fundit e Kodit Zgjedhor të Shqipërisë është bërë objekt kritike nga OSBE-ja dhe nga organizata të tjera ndërkombëtare.¹²

2.4 Raporti dhe rekomandime të mëparshme

36. Në vitin 1992 u prezantua një reformë e re administrative ku decentralizimi u përcaktua si një ndër objektivat dhe parimet bazë të qeverisjes vendore në Shqipëri. Sikurse Kushtetuta e re e vitit 1994 dhe ajo pasuese e vitit 1998-ës (Neni 108) kanë sanksionuar në dispozitat e tyre parimin e vetëqeverisjes vendore. Strategjia Kombëtare për Decentralizim dhe Autonomi Vendore, e miratuar në vitin 2000, synonte përmbushjen e objektivave të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA) dhe modernizimin e qeverisjes vendore në Shqipëri, në përputhje me standardet e Bashkimit Evropian. U miratuan një seri ligjesh të cilat trajtojnë aspekte të ndryshme të qeverisjes vendore në Shqipëri.

37. Raporti i vitit 2006 arriti në përfundimin se baza kushtetuese dhe legjislative e qeverisjes vendore në Shqipëri i plotësonte formalisht normat e përcaktuara nga Këshilli i EuropëEuropës; gjithsesi, praktika aktuale e demokracisë vendore ishte e mbushur me vështirësi. Për më tepër, disa dispozita të ligjeve ekzistuese nuk ishin në harmoni me parimet e Kartës, të tilla si Ligji “Për Planifikimin Urban” (nr. 8991, i ndryshuar në vitin 2003), Ligji “Për Taksën Vendore për Biznesin e Vogël” (nr. 8978) dhe Ligji “Për Prefektin” (nr. 8927).

38. Vështirësitë janë pjesërisht rezultat i natyrës shumë të dobët të shoqërisë civile shqiptare (trashëgimi e së shkuarës) dhe pjesërisht për shkak të faktit që qeveria qendrore nuk ka qenë e gatshme t’i japë kompetenca të vërteta politika dhe financiare organeve vendore. Deri në një farë mase, kjo situatë është e kuptueshme duke pasur parasysh mungesën e eksperiencës dhe burimet e varfra financiare dhe njerëzore brenda organeve vendore. Të gjitha partitë politike dhe grupet më të rëndësishme të interesit në shoqëri, si dhe organizatat ndërkombëtare, bien dakord që procesi drejt demokratizimit duhet të vazhdojë dhe, në të vërtetë, duhet të forcohet.

39. Megjithatë, ekzistojnë mospajtime ndërmjet aktorëve të brendshëm lidhur me hapat më të përshtatshëm që duhet të merren (për shembull, për rolin e këshillave të qarqeve) dhe drejtuesit politikë ndonjëherë ndryshojnë qëndrimin e tyre kur kalojnë nga të qenit në opozitë në të qenit në qeveri. Raportuesit dëshirojnë të nënvizojnë se është shumë e rëndësishme që reforma e decentralizimit të zbatohet mbi bazën e transparencës, pjesëmarrjes dhe konsensusit, duke u konsultuar me qeverinë vendore në kohë për çdo vendim që i prek ata.

3. RESPEKTIMI I DETYRIMEVE DHE I ANGAZHIMEVE

3.1 Zhvillimet kushtetuese dhe legjislative

40. Neni 13 i Kushtetutës së vitit 1998 parashikon se “Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë bazohet në parimin bazë të decentralizimit të qeverisjes dhe ushtrohet në përputhje me parimin e autonomisë vendore”. Në vitin 2008, në nenin 109, paragrafi 1, i Ligjit nr. 9675, 1(3.01.2007) u bë një ndryshim i cili rriti kohëzgjatjen e mandatit të përfaqësuesve të zgjedhur vendorë (kryetarë bashkie/komune dhe këshilltarë) nga 3 në 4 vjet.

¹² Opinion i përbashkët për Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë. I miratuar nga Komisioni i Venecias. 2009, CDL-AD (2009)002

41. Në zbatim të Nenit 13 të Kushtetutës, Ligji i vitit 2000 "Për Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore", në Nenin 3 të tij parashikon qëllimin bazë të legjislacionit:

- njohjen e ekzistencës së identiteteve dhe të vlerave të ndryshme të komuniteteve në Shqipëri;
- respektimin dhe zbatimin e të drejtave themelore të shtetasve, të parashikuar në Kushtetutë dhe në ligje të tjera;
- zgjedhjes së llojeve të ndryshme të shërbimeve dhe lehtësirave të tjera publike vendore në dobi të bashkësisë;
- ushtrimin efektiv të funksioneve, kompetencave dhe realizimit të detyrave nga organet e qeverisjes vendore;
- realizimit të shërbimeve në forma të përshtatshme;
- nxitjes efektive të pjesëmarrjes së bashkësisë në qeverisjen vendore.

42. Që prej hyrjes në fuqi të këtyre akteve (shih Seksionin 5.1 për një analizë të detajuar të legjislacionit) nuk ka pasur zhvillime të tjera legjislative.

3.2 Aspekti territorial i qeverisjes vendore në Shqipëri

43. Ashtu siç u përmend dhe më sipër, niveli i parë i qeverisjes vendore në Shqipëri përbëhet nga 373 njësi të qeverisjes vendore (NjQV), ose më specifikisht nga 65 bashki urbane dhe 308 komuna në zonat rurale, të cilat mund të ndahen më tej në "fshatra".

Population size categories	No. of municipalities & communes	%
0-1,000	-	
1,001-2,000	11	2.9
2,001-5,000	131	35
5,001-10,000	152	40.9
10,001-50,000	71	18.9
50,001-100,000	6	1.7
100,001-1,000,000	2	0.5
1,000,000+	-	-
Total	373	100.0

(numri i njësive të QV-ve sipas popullsisë)

(kategoritë sipas numrit të popullsisë, numri i bashkive dhe komunave, %)

44. Niveli i dytë përbëhet nga 12 qarqe, Këshillat e qarkut *ex officio* përbëhen nga kryetarë bashkish/komunash nga bashkitë dhe komunat që gjenden në territorin e qarkut përkatës. Numri i përfaqësuesve nga këshillat bashkiakë dhe komunalë ndahet në përpjesëtim me popullsinë e tyre, me kusht që të ketë një përfaqësues nga çdo NjQV, i cili duhet të jetë automatikisht kryetar bashkie; në rast se ka më shumë se një përfaqësues, ata zgjidhen nga këshillat përkatës, ndërmjet anëtarëve të tyre.

(Qarqet në Shqipëri sipas territorit, popullsisë dhe numrit të bashkive)

Qarku, bashkitë/komunat, popullsia, sipërfaqja
numri, %)

<i>Regions in Albania by territory, population and number of municipalities</i>						
Region	Municipalities/com munes		Population		Surface	
	Number	%	Number	%	km ²	%
Berat	25	6	239,185	5	166.4	0.6
Diber	35	9	194,873	4	2373.1	8.57
Durres	16	4	397,925	9	704.7	2.55
Elbasan	50	13	431,113	10	3251.2	11.7
Fier	42	11	473,611	11	1739.5	6.28
Gjirokaster	32	8	161,817	3	2902.2	10.48
Korce	27	7	359,091	8	3503.2	12.66
Lezhe	37	9	115,120	2	1514.4	5.47
Kukes	21	5	210,692	4	2479.1	8.96
Shkoder	33	8	334,462	7	3184.2	11.5
Tirane	29	7	951,364	22	1645.9	5.94
Vlore	26	6	359,177	8	2719.5	9.82
Total	373	100	4,228,430	100	27682.4	100.0

45. Tirana, kryeqyteti i Shqipërisë, ka status të posaçëm të përcaktuar në Ligjin nr. 8654, datë 31 korrik 2000, i cili e ndan qytetin në njëmbëdhjetë njësi minibashkiake, kryetarët e cilëve zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga votuesit. Çdo bashki ka një këshill vendor të zgjedhur me anë të të njëjtit sistemi zgjedhor. Këshilli Bashkia i Tiranës ka epërsi mbi njësitë minibashkiake lidhur me vendimmarrjen dhe delegimin. Organet vendore kanë të drejtë të krijojnë format e tyre të organizimit lokal administrativ dhe të marrin në punë stafin e tyre për të kryer detyra administrative.

46. Përgjatë sistemit të organeve vendore ekzistojnë po ashtu njësitë territoriale të “agjencive shtetërore” (prefekturat), të cilat ushtrojnë aktivitetin e tyre në nivel vendor dhe rajonal. Përfaqësuesi më i lartë i administratës qendrore në nivelin e qarkut është “Prefekti”. Zyra e Prefektit u krijua me Ligjin nr. 7608, datë 22 shtator 1992 “Për Prefektin”, i cili, për herë të parë pas rënies së komunizmit, parashikonte krijimin e institucionit të Prefektit si përfaqësues të Këshillit të Ministrave në nivel rajonal.

47. Ka dymbëdhjetë prefektura, të cilat korrespondojnë me kufijtë e dymbëdhjetë qarqeve. Më 25 korrik 2002, u miratua Ligji i ri “Për Prefektin” nr. 8927. Kushtetuta parashikon që prefektët e ushtrojnë aktivitetin e tyre në nivel qarku. Në përputhje me Ligjin nr. 8927 (2002), prefektët janë përfaqësues të Këshillit të Ministrave në rajon. Ata emërohen dhe shkarkohen nga Këshilli i Ministrave dhe i raportojnë Kryeministrit. Nga pikëpamja administrative, prefektët janë nën përgjegjësinë e Ministrit të Brendshëm.

48. Neni 6 i Ligjit “Për Prefektin” e parashikon misionin e prefektit si më poshtë:

- garanton sovranitetin, rendin kushtetues, dhe mbrojtjen e shëndetit publik;
- mbikëqyr, kontrollon dhe bashkërendon veprimtarinë e institucioneve qendrore në nivel vendor;
- bashkërendon veprimtarinë e institucioneve qendrore në nivel vendor me atë të organevetë qeverisjes vendore në komuna, bashki dhe qarqe;
- është i vetmi institucion administrativ që verifikon ligjshmërinë e akteve të miratuara nga organet e qeverisjes vendore në komuna, bashki dhe qark .

49. Në të vërtetë, prefektët ekzistojnë për të siguruar që qasjet e politikave të qeverisë qendrore të ndiqen në nivelin vendor. Kjo gjë është kritikuar për shkak të ndikimit partiak dhe politik që ajo mund të nënkuptojë për qeverisjen vendore dhe krijon mundësi për qeverinë qendrore për të ushtruar kontroll të drejtpërdrejtë mbi organet vendore dhe rajonale. Prefektura monitoron çështjet sociale, ekonomike dhe politike të rajonit. Të gjitha dokumentet e politikave dhe buxhetet i kalohen prefektit, i cili mund t'i mbajë ato për dhjetë ditë për vlerësimin e ligjshmërisë së tyre.

Fragmentarizimi i NjQV-ve

50. Aspekti territorial i organeve vendore në Shqipëri ka qenë gjithnjë objekt kritikash nga organizata kombëtare dhe ndërkombëtare të ndihmës demokratike. Rekomandimi i Kongresit 201 (2006) u kërkoi organeve shqiptare të konsideronin një reformë territoriale për komunitetet e vogla rurale, duke u lejuar atyre të kryenin një pjesë më të madhe të punëve publike. Pjesa më e madhe e aktorëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë, të intervistuar gjatë vizitës monitoruese, e pranojnë nevojën e një shkrirjeje vullnetare të njësive të vogla të qeverive vendore, pasi komunitetet e fragmentarizuara nuk posedojnë ekonomi të mjaftueshme të shkallës për të qenë institucione financiarisht dhe politikisht të qëndrueshme.

51. Raportuesit mbajtën shënim faktin që në disa komuna, këshillat vendorë takohen shumë rrallë; zyrtarët vendorë jetojnë në qytete të mëdha dhe nuk e kanë vendbanimin e tyre të përhershëm në njësitë vendore ku janë zgjedhur. Sipas Regjistrat Civil të Shqipërisë, pjesa më e madhe e komuniteteve (294 nga 373) kanë më pak se 10 mijë banorë. Njësitë e vogla dhe burimet e kufizuara e parandalojnë pjesën më të madhe të komunave dhe disa bashki më të vogla nga të qenit menaxherë efikasë të çështjeve vendore dhe, në pjesën më të madhe të rasteve, i bëjnë ata të funksionojnë si administratë plotësuese në nivelin e qarkut, ku merren të gjitha vendimet bazë.

52. Ndryshimi më i fundit i kufijve të një njësie të qeverisjes vendore në Shqipëri duket se është rasti i dy komunave, Bushatit dhe Barbullushit, në Qarkun e Shkodrës, të cilat u shkrinë në një komunë të vetme në vitin 2003. Vendimi për bashkimin e tyre u mor bazuar në pëlqimin e dy kryetarëve dhe të vendimeve të dy këshillave përkatës të secilës komunë. Pas vendimeve të këshillave të komunave, Kuvendi miratoi një ligj¹³ që rregullon ndarjen administrative dhe territoriale të njësive të qeverisjes vendore, si dhe miratoi ndryshime në Ligjin nr. 8653 për të reflektuar numrin e ri të komunave, i cili u ul nga 309 në 308.

53. Raportuesit mirëpresin këtë praktikë bashkimi vullnetar të komunave dhe i rekomandojnë Qeverisë t'i pajisë NjQV-të me stimuj specifikë për të mbështetur më tej vazhdimin e kësaj praktike. Këto stimuj mund të përfshijnë, por jo vetëm, dhënien e më shumë burimeve financiare për komunat e bashkuara, dhënien e më shumë funksioneve dhe kompetencave shtetërore për NjQV-të, ofrimin e statusit ligjor dhe mbrojtjes sociale të duhur për zyrtarët e zgjedhur dhe të emëruar në komuna të reja më të mëdha.

54. Ndërkohë që është e vërtetë që është e drejtë sovrane e Shqipërisë që të vendosë për kufijtë territorialë të komunave dhe të bashkive të saj, është po ashtu e dëshirueshme që, në përcaktimin e objektit territorial të NjQV-ve, organet qendrore të marrin parasysh parimet e Kartës dhe të përpiqen të plotësojnë tërësisht kërkesat e Rekomandimeve 28 (1997) dhe 201 (2006) si dhe Rezolutën 45 (1997) të Kongresit. Qëllimi kryesor i optimizmit territorial të NjQV-ve në Shqipëri do të ishte forcimi i komunave dhe i bashkive, duke i pajisur ato me territorin dhe kompetencat e nevojshme për të trajtuar nevojat e popullsisë vendore në mënyrën më efikase të mundshme.

55. Raportuesit u rekomandojnë autoriteteve shqiptare të fillojnë një reformë për sistemin territorial, ose nëpërmjet bashkimit të komunave ose të bashkive të vogla që nuk janë në gjendje të kryejnë detyrat që u kërkohen, duke formuar njësi më të mëdha, ose nëpërmjet bashkimit vullnetar. Kjo reformë duhet të shkojë paralelisht me uljen e numrit të qarqeve. Nuk është e nevojshme të thuhet që çdo zgjidhje e këtij problemi duhet të jetë rezultat i një procesi demokratik dhe pjesëmarrës, i cili respekton dispozitat kushtetuese lidhur me konsultimin me komunitetin përkatës (kur nevojitet të kryhet ndryshimi i kufijve të njësive vendore), dhe i cili merr parasysh koordinimin e njësive territoriale në të gjitha nivelet e qeverisjes atyre.

3.3 Kompetencat e qeverisjes vendore në Shqipëri

3.3.1 Kompetencat dhe funksionet e organeve vendore në Shqipëri

56. Neni 9 i Ligjit "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri" përcakton tre lloj kompetencash (funksionesh) për organet vendore: funksione ekskluzive, të përbashkëta dhe të

¹³ Ligji Nr. 9123, datë 29 korrik 2003, "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë".

deleguara. Neni 10 i të njëjtit ligj parashikon se NjQV-të kanë kompetenca të plota administrative, shërbimesh, investimesh dhe rregullatore për ushtrimin e funksioneve të tyre ekskluzive. Pavarësisht nga kjo, i njëjti nen nuk parashikon qartë nëse qeveritë vendore duhet të kryejnë funksionet e tyre ekskluzive në mënyrë të pavarur dhe nën përgjegjësinë e tyre. Mungesa e kësaj dispozite në ligjin organik mund të çojë në keqinterpretim për ekskluzivitetin e kompetencave, në veçanti kur i njëjti nen (paragrafi 2) parashikon kërkesën që “komunat dhe bashkitë i ushtrojnë funksionet e tyre në përputhje me politikat rajonale dhe kombëtare”.

3.3.2 Funksionet ekskluzive

57. Sipas Ligjit “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri”, komunat dhe bashkitë kanë katër kategori kryesore funksionesh ekskluzive:

a. Infrastrukturë dhe shërbime publike, të tilla si furnizimi me ujë, sistemet e kanalizimeve, menaxhimi i mbetjeve, transporti publik, ndriçimi publik, parqet dhe vendet publike, etj.

b. zhvillim ekonomik vendor, të tilla si përgatitja e programeve, rregulloreve dhe funksionimi i tregjeve publike dhe i rrjeteve të tregtisë, zhvillimi i bizneseve të vogla, shërbime veterinarie si dhe mbrojtjen dhe zhvillimin e pyjeve dhe kullotave vendore, etj.

c. funksione sociale, kulturore dhe të kalimit të kohës së lirë, të tilla si ruajtja dhe nxitja e aseteve vendore historike dhe kulturore, menaxhimi i institucioneve përkatëse, organizimi i aktiviteteve për kalimin e kohës së lirë dhe i shërbimeve sociale, duke përfshirë jetimoret, kujdesin social ditor, shtëpitë për të moshuarit, etj.

d. Siguria civile: rendi dhe sigurim publik.

58. Caktimi i funksioneve ekskluzive për bashkitë është zbatuar në dy faza. Pjesa më e madhe e funksioneve ekskluzive u janë vënë në dispozicion NjPV-ve menjëherë pas zbatimit të ligjit organik. Disa funksione, të tilla si furnizimi me ujë, sistemi i ujësjellës-kanalizimeve dhe planifikimi urban janë bërë kompetenca të qeverisjes vendore në janar të vitit 2002.

3.3.3 Funksionet e përbashkëta

59. Bashkitë mund të kenë edhe funksione të përbashkëta të tilla si arsimi parashkollor dhe parauniversitar, kujdesi shëndetësor parandalues, mbrojtja e shëndetit publik, ndihma sociale, mbrojtja mjedisore, etj.

60. Neni 11 i ligjit organik parashikon se komunat dhe bashkitë mund të ndërmarrin funksione të përbashkëta me qeverinë qendrore, veçmas ose bashkërisht. Një përkufizim i tillë i funksioneve të përbashkëta e bën të vështirë kuptimin e natyrës së të ashtuquajturve “funksione të përbashkëta”. Kjo dispozitë ka nevojë për më shumë qartësi rreth procedurave për përdorimin e funksioneve të përbashkëta, rreth shërbimeve ligjore dhe aspekteve financiare për zbatimin e tyre. Duhet të theksohet po ashtu se identifikimi i funksioneve të përbashkëta nuk duhet të jetë objekt i asnjë ligji të ndryshëm nga ligji “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri”. Raportuesit rekomandojnë fort që lista e funksioneve të përbashkëta të plotësohet pa iu referuar ligjeve të tjera, të cilat mund të shtojnë funksione të përbashkëta shtesë.

3.3.4 Funksionet e deleguara

61. Bashkitë dhe komunat shqiptare kanë dhe funksione të deleguara. Këto janë funksione të qeverisë qendrore ose të administratës, të cilat, sipas ligjit ose me anë të një marrëveshje kontraktuale, i caktohen qeverive vendore. Qeveria qendrore garanton mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e këtyre funksioneve, por qeveria vendore mund të angazhojë burimet e veta financiare për punën për të arritur një nivel më të lartë shërbimi.

62. Funksionet e deleguara mund të jenë të detyrueshme ose jo të detyrueshme. Ligji organik nuk i specifikon se cilat funksione mund t'i delegohen organeve lokale, gjë e cila është shumë e pazakontë për shtetet anëtare të Këshillit të EuropëEuropës, në pjesën më të madhe të të cilëve kompetencat e deleguara parashikohen në ligjet organike dhe në dispozitat kushtetuese.

63. Sipas nenit 13 të ligjit organik, komunat dhe bashkitë kanë të drejtë të delegojnë funksionet në nivelin e dytë të administratës nën-kombëtare (qarqet), të cilat janë përgjegjëse për harmonizimin e politikave rajonale me politikën shtetërore. Kjo dispozitë e legjislacionit shqiptar është një praktikë shumë e pazakontë ndërmjet shteteve anëtare të Këshillit të Europë-Europës. Paragrafi 2 i nenit përkatës përmend që ky delegim duhet të bazohet në një marrëveshje ndërmjet administratës së qarqeve dhe NJQV-ve. Nuk ka një rregull specifik të përcaktuar mirë lidhur me mënyrën dhe formën në të cilën bëhet delegimi i këtij funksioni. Nuk ka asnjë mekanizëm ligjor të parashikuar për mbrojtjen e organeve vendore në këtë proces, ndërsa sistemi ligjor i mungon qartësia rreth aspekteve financiare të këtij delegimi të funksioneve.

64. Ndërkohë që në pjesën më të madhe të demokracive të reja termi “vullnetar” i referohet në praktikë termit “i detyrueshëm”, kjo dispozitë e ligjit shqiptar mund të konsiderohet si rrezik potencial për autonominë vendore. Raportuesit janë të mendimit që legjislacioni shqiptar duhet të parashikojë garanci ligjore për NJQV-të në mënyrë të tillë që delegimi i funksioneve, nga niveli i ulët në nivelin e lartë, të përdoret për arsye të subsidiaritetit dhe jo për t'i marrë funksionet komunave dhe bashkive shqiptare.

3.4 Struktura e vetëqeverisjes vendore:

3.4.1 Organet vendore të përfaqësimit: Këshillat

65. Këshillat lokalë janë organet përfaqësuese të komunave dhe të bashkive. Anëtarët e tyre zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga qytetarët. Zgjedhjet për qeverisjen vendore janë të përgjithshme dhe organizohen një herë në katër vjet. Bashkitë dhe komunat kanë këshilla përfaqësimi të zgjedhur nga popullsia, të cilat përdorin përfaqësimin proporcional dhe listat e mbyllura. Kryetarët e bashkive dhe të komunave zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga popullsia, duke përdorur një sistem mazhoritar.

LG units with	Number of Councillors
5 000 inhabitants	13
5 000-10 000 inhabitants	15
10 000-20 000 inhabitants	17
20 000-50 000 inhabitants	25
50 000-100 000 inhabitants	35
100 000-200 000 inhabitants	45
Over 200 000 inhabitants Municipality of Tirana	55

(njësitë e qeverisjes vendore me banorë) Numri i këshilltarëve

66. Siç u theksua dhe më sipër, zgjedhjet për këshillin organizohen në përputhje me sistemin proporcional, të bazuar në “listat shumëemërore”, me anë të të cilave partitë politike paraqesin listat e kandidatëve për zgjedhje. Siç u përmend dhe më sipër në paragrafin 34, në ndryshimet që iu bënë Kodit Zgjedhor në Shqipëri në korrik të 2012-ës, nëpërmjet Ligjit nr. 74/2012, grupeve të zgjedhësve iu dha e drejta e caktimit të kandidatëve për zgjedhje në këshillat vendorë, duke e bërë të pamundur për individët të paraqisnin kandidaturën e tyre për më shumë se një këshill. As individët e caktuar nga një grup zgjedhësish nuk mund të mbështeteshin, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthorët, nga kandidatë të tjerë të një subjekti zgjedhor (si për shembull, nga një parti politike) që merre pjesë në të njëjtat zgjedhje.

67. Madhësia e këshillit të një bashkie/komune bazohet në numrin e banorëve, siç parashikohet në nenin 24 të Ligjit “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri”. Kompetencat e këshillave vendorë janë si më poshtë:

- të miratojnë statute dhe rregullore të brendshme;
- të zgjedhin dhe të shkarkojnë kryetarin, zëvendëskryetarin dhe sekretarin e këshillit;
- të miratojnë strukturat organizative dhe administrative të NJQV-së dhe të subjekteve në varësi të tyre;
- miratimin e dokumenteve të financimit për ndërmarrjet komunale, shoqëritë tregtare dhe personat juridik që i përkasin bashkisë;
- të miratojnë buxhetet vendore dhe t'i rishikojnë ato;

- të vendosin për ndryshime në pronësinë ose uzufuktin e pasurisë së NjQV-së;
- të zbatojnë dhe të mbikëqyrin kontrollin e brendshëm;
- të vendosin nivelin e taksave dhe tarifave vendore;
- të marrin vendime për kredi dhe përgjegjësi të tjera;
- të miratojnë norma, standarde dhe kritere për zbatimin e funksioneve të NjQV-së;
- të caktojnë përfaqësuesit në këshillin e qarkut;
- të vendosin për kredencialet e anëtarëve të tyre;
- të vendosin për bashkëpunimin ndër-bashkiak dhe miratimin e subjekte të përbashkëta;
- të autorizojnë kërkesa ligjore dhe procese gjyqësore të filluar nga NjQV-ja;
- t'i vënë emra rrugëve, shesheve, territoreve dhe institucioneve;
- të japin tituj nderi dhe stimuj;
- të miratojnë rregullore, standarde dhe forma për zbatimin e funksioneve të deleguara.

68. Këshilli vendor drejtohet nga një kryetar dhe një zëvendëskryetar, të cilët zgjidhen ndërmjet anëtarëve të këshillit. Kryetari dhe zëvendëskryetari zgjidhen dhe shkarkohen me një shumicë të cilësuar, pra me dy të tretat e votave, me votim të fshehtë. Kryetari drejton takimet e këshillit, propozon axhendën dhe nënshkruan vendimet e këshillit. Zëvendëskryetari merr përsipër përgjegjësitë e Kryetarit gjatë mungesës së këtij të fundit. Sekretari i këshillit emërohet dhe shkarkohet me shumicën e thjeshtë të këshillit, bazuar në propozimin e Kryetarit të Këshillit. Sekretari mban dokumentet e këshillit, harton projektraportin e sesioneve të këshillit, përgatit axhendën dhe njofton anëtarët e Këshillit për takimet, boton vendimet e marra nga këshilli dhe organizon seanca publike. Procedura për shkarkimin e Kryetarit, Zëvendëskryetarit dhe Sekretarit mund të fillohet me votat e një të tretës së anëtarëve të këshillit.

69. Këshillat vendorë marrin vendime për çështjet buxhetore, taksat dhe çështjet e pronësisë me shumicë të cilësuar me tre të pestat e anëtarëve. Zgjedhja e drejtuesve dhe çështjet e tjera institucionale vendosen me shumicë të cilësuar (dy të tretat e votuesve) dhe të gjitha çështjet e tjera votohen me shumicë të thjeshtë. Me vendim të këshillit, votimi mund të jetë i hapur ose i fshehtë.

70. Këshilli vendor mund të shpërndahet me dekret të Këshillit të Ministrave në rast se:

- nuk është organizuar asnjë sesion gjatë një periudhe tre vjeçare;
- në rast se Këshilli nuk ka qenë në gjendje të miratojë buxhetin vendor brenda periudhës tre mujore, pas afatit kohor të përcaktuar në legjislacionin shqiptar;
- në rast se NjQV-ja bashkohet me një NjQV tjetër;
- në rast se Këshilli vendor ka shkelur Kushtetutën dhe ligjet e tjera.

71. Në rast të tillë, duhet të organizohen zgjedhjet e reja vendore sipas, parashikimeve të Kodit Zgjedhor. Legjislacioni shqiptar nuk e specifikon se çfarë lloj veprimi identifikohet si “shkelje e Kushtetutës dhe e ligjeve të tjera”. Raportuesit besojnë se natyra e përgjithshme e termit “shkelja e ligjeve” mund të konsiderohet si rrezik potencial për qeveritë vendore. Duhet të theksohet se në legjislacionin e pjesës më të madhe të shteteve anëtare parashikohen në mënyrë shumë të detajuar shkaqet dhe procedurat për shpërbërjen e organeve të zgjedhura vendore.

72. Specifikë e legjislacionit shqiptar është që këshillat vendorë nuk kanë autoritet ose kompetencë mbi kryetarin përkatës të bashkisë/komunës. Ligji organik “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri” nuk parashikon asnjë mekanizëm të qartë për mënyrën sesi do të ruhet balanca ndërmjet këshillit dhe kryetarit të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë, apo se cilat janë procedurat për të kapërcyer një konflikt të mundshëm ndërmjet kryetarit të bashkisë dhe këshillit. Këshilli vendor nuk ka asnjë kompetencë për të arritur në asnjë lloj konkluzioni ligjor lidhur me efikasitetin e performancës së kryetarit të bashkisë dhe/ose të fillojë shkarkimin e tij/saj, në përjashtim të rasteve kur kryetari i bashkisë ka munguar për më shumë se tre muaj. Këshilli vendor nuk ka të drejtë të kundërshtojë mandatin e kryetarit të bashkisë, ose të fillojë një procedurë për shkarkimin e tij/saj (kjo e drejtë i takon Këshillit të Ministrave); po ashtu këshilli nuk mund të parashikojë procedurat për zgjedhjen e një kryetari të ri pas dorëheqjes vullnetare të kryetarit (kjo e drejtë i takon Prefektit, i cili është përfaqësues i qeverisë qendrore). Këto dispozita të ligjit organik dobësojnë pozicionin e organeve të zgjedhura vendore përkundrejt kryetarëve të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë.

3.4.2 Kryetarët e komunave dhe të bashkive

73. Kryetari i organit ekzekutiv të një njësie të qeverisjes vendore është kryetari i bashkisë, i cili zgjidhet për një mandat katërvjeçar me votë të përgjithshme, të drejtpërdrejtë dhe të fshehtë, nëpërmjet një sistemi mazhoritar zgjedhesh. Kandidatët për kryetar caktohen nga partitë politike ose nga grupe votuesish. Kandidatët duhet të jenë banorë të njësisë të qeverive vendore ku ata kandidojnë në zgjedhje. Një kandidat i përzgjedhur nga votuesit nuk ka të drejtë të mbështetet nga parti të tjera politike, ose nga kandidatët të pavarur që konkurrojnë për të njëjtat zgjedhje.

74. Kryetari i bashkisë ka një ose më shumë zëvendës, siç përcaktohet në statutin e NjQV-së. Zëvendëskryetarët emërohen dhe shkarkohen nga kryetari. Mandati i kryetarit të bashkisë ose të komunës duhet të verifikohet nga një gjykatë, e cila i dërgon këshillit vendor njoftimin përkatës zyrtar. Mandati i zyrtarit fillon që nga momenti i bërjes së betimit dhe përfundon në momentin kur kryetari i ri nënshkruan një dokument të ngjashëm. Ceremonia e betimit organizohet në një sesion të posaçëm të këshillit vendor. Në rast se këshilli nuk është në gjendje të organizojë një sesion të tillë brenda 30 ditësh nga njoftimi zyrtar i rezultateve zyrtare të zgjedhjeve, ceremoninë e betimit për kryetarin e ri e organizon prefekti.

75. Kryetari i një komune ose bashkie:

- ushtron të gjitha kompetencat në kryerjen e funksioneve të komunës ose bashkisë, me përjashtim të atyre që janë kompetencë vetëm e këshillit përkatës;
- zbaton aktet e këshillit;
- merr masa për përgatitjen e materialeve të mbledhjeve për këshillin komunal ose bashkiak, në përputhje me rendin e ditës të përcaktuar nga këshilli, si dhe për probleme që kërkon ai vetë;
- raporton në këshill për gjendjen ekonomiko - financiare dhe ofrimin e shërbimeve të paktën çdo 6 muaj ose me kërkesë të vetë këshillit vendor;
- është anëtar *ex officio* i këshillit të qarkut;
- emëron dhe shkarkon zëvendëskryetarin/zëvendëskryetarët e komunës ose të bashkisë;
- emëron dhe shkarkon drejtuesit e ndërmarrjeve dhe institucioneve në varësi;
- emëron dhe shkarkon punonjësit e të gjitha ndërmarrjeve dhe institucioneve të NjQV-së;
- siguron plotësimin e të gjitha detyrimeve që i janë ngarkuar komunës ose bashkisë si person juridik;
- merr masa për kualifikimin dhe trajnimin e personelit të administratës së NjQV-së dhe të punonjësve të varësisë;
- ka të drejtë t'i kërkojë këshillit rishqyrtim të vendimeve të tij; nëse kundërshtohen nga këshilli, kryetari i bashkisë/komunës nuk ka të drejtë t'i shfuqizojë këto vendime.

76. Mandati i një kryetari komune ose bashkie ndërpritet në raste kur Kryetari/Kryetarja:

- nuk pranon të bëjë betimin;
- nuk është më banor i përhershëm i komunës ose bashkisë ku është zgjedhur;
- kandidon ose zgjidhet deputet;
- humbet zotësinë juridike për të vepruar me vendim gjykate të formës së prerë;
- jep dorëheqjen.

77. Kryetari i bashkisë mund të shkarkohet nga Këshilli i Ministrave në rast se ai ose ajo shkel Kushtetutën dhe ligjet e Shqipërisë, dhe me vendim të një gjykate për një vepër penale. Kryetari mund të shkarkohet nga Këshilli i Ministrave pas një kërkesë të marrë nga këshilli vendor, në rast se ai nuk ka qenë i pranishëm për më shumë se tre muaj. Gjatë mungesës së kryetarit, përgjegjësitë e tij i merr zëvendëskryetari.

3.4.3. *Struktura administrativo-territoriale e bashkive dhe komunave*

78. Administrata e komunave dhe e bashkive ndahet në departamente dhe drejtori. Numri i këtyre njësisë strukturore ndryshon në njësi të ndryshme të qeverisjes vendore. Bashkitë kanë më shumë njësi strukturore sesa komunat, por, si rregull, të gjitha NjQV-të në Shqipëri kanë të paktën drejtorinë e financave, të çështjeve ligjore, të prokurimeve, të planifikimit hapësinor dhe të kontrollit, si dhe drejtorinë e administratës. Numri dhe funksionet e njësisë strukturore përcaktohen nëpërmjet një vendimi të këshillit vendor. Drejtuesit e departamenteve/drejtorive dhe punonjësit emërohen dhe shkarkohen nga kryetari i bashkisë.

79. Bashkitë dhe komunat kanë njësi territoriale (nënndarje), siç përcaktohet në Nenin 45 dhe 47 të Ligjit organik "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri". Nënndarjet e

komunave janë fshatrat. Çdo fshat që gjendet në territorin e komunës zgjedh një kryesi fshati me shumicë të thjeshtë votash (1/2 e banorëve plus një votë) një herë në tre vjet dhe pas çdo zgjedhje vendore. Këshilli dhe komuna përcaktojnë numrin e anëtarëve të kryesisë së fshatit. Ndërmjet anëtarëve, Kryesia zgjedh Kryetarin e saj me votë të fshehtë, me shumicë të thjeshtë votash. Këshilli i komunës mbikëqyr zgjedhjen e kryesisë së fshatit dhe të Kryetarit të Fshatit.

80. Kryetari dhe kryesia a fshatit janë përgjegjës për zhvillimin social-ekonomik vendor, përdorimin e burimeve natyrore dhe harmoninë sociale. Kryetari i fshatit ka vulë dhe konfirmon të drejtat e pronësisë dhe statusin civil të regjistrimit. Ai ka të drejtë të marrë pjesë në mbledhjet e këshillit si vëzhgues. Vendimet e marra nga këshillat e komunës janë të detyrueshme për kryetarët dhe anëtarët e kryesisë së fshatit. Funkcionet dhe detyrimet e detajuara për kryesinë e fshatit dhe për Kryetarin e Fshatit parashikohen në statutin e kryesisë së fshatit, të miratuar nga këshilli i komunës përkatëse.

81. Edhe bashkitë kanë nënndarje (lagje). Këshilli bashkiak përcakton strukturën dhe numrin e punonjësve për çdo lagje. Lagjet kanë administratorë të emëruar nga Kryetari dhe nën varësinë direkte të tij. Detyrat e detajuara të lagjeve përcaktohen nga këshillat bashkiakë por, në përgjithësi, lagjet janë struktura ekzekutive nën varësinë e kryetarit dhe detyra e tyre është ekzekutimi i vendimeve të kryetarit të bashkisë dhe të këshillit për territoret përkatëse.

3.4.4 Këshillat e Rregullimit të Territorit

82. Planifikimi territorial dhe zhvillimi hapësinor rregullohet në mënyrë strikte në Shqipëri. Organi suprem vendimmarrës për planifikimin territorial është Këshilli Kombëtar i Planifikimit Territorial, i drejtuar nga Kryeministri dhe i përbërë nga zyrtarë të qeverisë qendrore. Këshillat e Rregullimit të Territorit krijohen në nivel qarku, bashkish dhe komunash, si dhe në nivelin e kryeqytetit të Tiranës.

83. Planifikimi territorial është i centralizuar sipas legjisllacionit sektorial të fushës (Ligjet nr. 8405¹⁴ dhe Nr. 8991). Agjencia Kombëtare e Planifikimit Territorial ka mandatin e miratimit të studimeve dhe të dokumenteve për planifikimin e territoreve (të gjitha studimet urbane janë bërë nga Instituti i Studimeve Urbane dhe i Projekteve, i cili varet drejtpërsëdrejti nga Ministria e Punëve Publike dhe e Transportit):

- masterplane për zona me më shumë se 10 hektarë tokë;
- studime urbane dhe masterplane për zonat turistike;
- plane hapësinore dhe studime për qytetet me popullsi më të madhe se 100 mijë banorë;
- studime urbane për qendra qytetesh, për bashki me më shumë se 50 mijë banorë;
- plane të pjesshme urbane për më shumë se 15 hektarë në qytete;
- studime urbanistike për parqet e qytetit, rezervat kombëtare, zonat e posaçme, portet, infrastrukturën fizike (rrugët, hekurudhat, rrjetet e shpërndarjes së energjisë elektrike dhe veprat e ujit, etj.);
- troje ndërtimi me territor më të madh se 0.5 hektarë në qytete, fshatra dhe lagje;
- leje ndërtimi në qendrat e qyteteve.

84. Sistemi i planifikimit territorial fillon në nivelin kombëtar dhe zbret deri në nivelin e komunave dhe të bashkive. Struktura ndahet në 3 kategori. Kategoria e parë përfshin qytetin e Tiranës dhe 13 bashki të mëdha, kategoria e dytë mbulon pjesën e mbetur të bashkive, dhe kategoria e tretë përfshin komunat. Këshillat e Rregullimit të Territoreve krijohen në NjQV-të e kategorisë së parë dhe në nivel qarku. Njësitë e qeverisjes vendore të kategorisë së dytë dhe të tretë (bashkitë dhe komunat) kanë vetëm zyra për planifikimin territorial. Në secilën NjQV ka një departament të planifikimit urban që kryen punën teknike.

85. Këshillat për Rregullimin e Territorit për njësitë e kategorisë së parë përbëhen nga stafi i nevojshëm teknik bashkiak (projektues urbanë, arkitektë, ekspertë kadastrë), shefi i policisë së ndërtimit dhe kryetari i bashkisë. Këshilli për Rregullimin e Territorit për Tiranën përbëhet nga 21 anëtarë dhe përfshin po ashtu dhe shefat e rrethëve urbane të Tiranës. Këshillat për Rregullimin e Territorit vendosin për çështje që nuk mbuloohen nga rregullorja e Agjencisë Kombëtare të Planifikimit Territorial dhe, në pjesën më të madhe të rasteve, funksioni i tyre është i kufizuar në përgatitjen e materialeve për procesin e centralizuar të vendimmarrjes.

¹⁴ <http://www1.law.nyu.edu/eecr/bycountryrefs/albaniaUrbanPlan.html>

86. I njëjti funksion i jepet Këshillave për Rregullimin e Territorit edhe në nivelin qarku. Ata përfshihen në planifikimin e zhvillimit hapësinor në territorin e qarqeve. Sipas Ligjit nr. 8405, përfaqësuesit e këshillave bashkiakë mund të marrin pjesë në mbledhjet e këtyre këshillave në nivelin vendor dhe në nivel qarku. Në rast se përfaqësuesit e këshillave vendorë nuk bien dakord me opinionin e Këshillit për Rregullimin e Territorit, ata kanë të drejtën t'i kërkojnë Këshillit të rishikojë vendimin në fjalë, por vetëm një herë. Në rast se Këshilli kundërshton kërkesën për rishikim, atëherë hyn në fuqi vendimi i Këshillit (Neni 21, Ligji nr. 8405). Neni 23 i të njëjtit ligj parashikon se, në raste të caktuara, Ministria e Punëve Publike dhe e Infrastrukturës mund t'i shpërndajë Këshillat për Rregullimin e Territorit.

87. Ligji organik e identifikon planifikimin urban dhe zhvillimin territorial si funksion ekskluziv të qeverive vendore, por, në fakt të gjitha vendimet për këto çështje bëhen nga strukturat paralele (Këshillat për Rregullimin e Territorit) siç e kemi parë, dhe jo nga organet përfaqësuese vendore. Për më tepër, kur bëhet fjalë për zhvillim hapësinor dhe planifikim territorial për qytetet e mëdha, qendrat e mëdha dhe zonat turistike, vendimet merren nga Agjencia Kombëtare e Planifikimit Territorial, e cila është në varësi të drejtpërdrejtë të Kryeministrit të Shqipërisë. Plus kësaj, kontrolli për zbatimin e planifikimit territorial dhe ruajtjen e standardeve të ndërtimit zbatohen nga inspektoratet e ndërtimit, të cilat janë nën varësinë e Ministrisë së Punëve Publike dhe të Transportit të Shqipërisë.

88. Sipas mendimit të Raportuesve, një sistem i tillë i centralizuar nuk lejon mbrojtjen e interesave legjitime vendore dhe ka pjesëmarrje shumë të kufizuar të banorëve vendorë në procesin e planifikimit urban dhe hapësinor. Një sistem i tillë kaq kompleks, i dyzuar, dhe i administruar keq i planifikimit territorial nuk u lejon qeverive vendore të zbatojnë funksionet e tyre ekskluzive, apo të marrin masa për situata që kanë krijuar shqetësime si brenda shoqërisë shqiptare dhe ndërmjet organizatave financiare ndërkombëtare, siç ishte rasti i prishjes së ndërtimeve të paligjshme nga inspektorati i ndërtimit në fshatin e Jalës në vitin 2009.

89. Raportuesve u është sjellë në vëmendje nga kryetarë të ndryshëm bashkish, të cilët janë pjesë e Komitetit Ekzekutiv të Projektit të Këshillit të EuropëEuropës dhe që kanë marrë pjesë në seminare rajonale, vështirësia (dhe ndonjëherë dhe pamundësia) e një numri të konsiderueshëm komunash dhe bashkish të vogla për të zbatuar ligjet për planifikimin territorial për shkak të mungesës së burimeve njerëzore dhe financiare.

3.4.5 Policia bashkiake dhe komunale

90. Në përputhje me Ligjin nr. 8224,¹⁵ në komuna dhe në bashki janë krijuar organet e policisë. Si rregull, forcat e policisë në bashki dhe në komuna përfshijnë kryeoficerin e policisë (inspektorin) dhe punonjësit e saj. Oficerët e këshillave bashkiakë përzgjidhen nga një komision i posaçëm, i përbërë nga një përfaqësues i Prefektit dhe një punonjës policie. Kandidatët e përzgjedhur emërohen zyrtarisht nga kryetari i bashkisë.

91. Policia bashkiake është përgjegjëse për mbrojtjen e pronës bashkiake, parandalimin e ndotjes mjedisore, këshillimin e qytetarëve për çështje të rendit publik, parandalimin e zaptimit të paligjshëm të ndërtesave, inspektimin e aktivitetit tregtar në rrugë, zbatimin e rregullave për orët e punës në bare, restorante, qendra të lojërave të fatit, dh enë vende të tjera publike, për masa për parandalimin e fatkeqësive, për organizimin e mbrojtjes së posterave, reklamave, etj. të vëna në mënyrë të ligjshme, etj. Në raste të caktuara nevojë dhe urgjence, ata mund të luajnë rolin e oficerëve të policisë së shtetit dhe të zbatojnë proceset e parashikuara në Kodin e Procedurës Penale të Shqipërisë. Skemat e pagave, kushtet e punës, udhëzimet operative dhe instruksionet përkatëse jepen nga Ministria e Brendshme. Në fakt, ky institucion nga pikëpamja institucionale është më i lidhur me këtë ministri sesa vetë organet e tjera vendore, ndërkohë që varësia e tij nga komunat dhe bashkitë është vetëm nominale.

3.5 Statusi i kryeqytetit

92. Nga pikëpamja ligjore, Bashkia e Tiranës është pjesë e Këshillit të Qarkut të Tiranës. Ajo përfaqësohet në Këshillin e Qarkut të Tiranës nga dymbëdhjetë anëtarë, duke përfshirë dhe kryetarin e bashkisë. Nga ana tjetër, Kryetari i Këshillit të Qarkut të Tiranës është anëtar i Këshillit Bashkiak të Tiranës. Organet e Bashkisë së Tiranës shprehen se këshilli i qarkut do të ishte më i përshtatshëm si organizatë ombrellë për bashkitë e vogla (disa prej të cilave janë shumë të vogla). Në këto raste,

¹⁵ <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7488>

këshilli i qarkut mund të luajë rol koordinues. Për këtë arsye, Këshilli Bashkiak i Tiranës nuk e sheh nevojën e pjesëmarrjes në takimet e Këshillit të Qarkut të Tiranës⁵. Ndërsa e njohin pozicionin e posaçëm të Tiranës si kryeqyteti i vendit dhe fuqinë e saj ekonomike, Raportuesit e shohin me keqardhje faktin që duket se ka pak kontakt ndërmjet Bashkisë së Tiranës dhe këshillave të qarqeve.

93. Vetë Qyteti i Tiranës ka një organizim të posaçëm institucional, të ndryshëm nga qytetet e tjera të Shqipërisë. Ai ndahet në rrethe, ku secili rreth përzgjedh këshillin dhe kryetarin e vet të këshillit. Ndarjet territoriale të bashkisë së Tiranës janë pjesë e administratës së qytetit dhe kanë të drejta të njëjta me Këshillin Bashkiak të Tiranës.

94. Pavarësisht fuqisë ekonomike dhe shtrirjes së saj territoriale, Tirana nuk ka instrumente shtesë financiare, fiskale dhe buxhetore që e dallojnë atë nga bashkitë e tjera; statusi i saj është shumë i ngjashëm me statusin e bashkive të zakonshme. Ekzistenca e Ligjit nr. 8654 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Bashkisë së Tiranës" nuk parashikon dhënien e ndonjë funksioni specifik për qytetin, përveç funksioneve që i janë dhënë NjQV-ve të zakonshme nëpërmjet Ligjit nr. 8652. Për Raportuesit, është shumë e rëndësishme që t'i kushtohet vëmendje përmirësimit të statusit ligjor të Bashkisë së Tiranës, integritetit të saj në sistemin e qeverisjes rajonale dhe marrëdhënies ndërmjet Bashkisë së Tiranës dhe Qarkut të Tiranës, për shembull, duke e njohur Tiranën ose si "qytet-qark", ose duke i dhënë asaj status ekuivalent me qarkun. Kjo do të çonte në krijimin e një zgjidhjeje në interes të bashkëpunimit ndërmjet kryeqytetit dhe qarkut, ndërkohë që lejohet një shtrirje e mundur e kufijve të qytetit.

3.6 Pjesëmarrja e qytetarëve në jetën publike vendore

95. Shqipëria nuk e ka ratifikuar ende Protokollin Shtesë të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore. Gjithsesi, Ligji nr. 8652 parashikon mekanizma të qartë për pjesëmarrjen qytetare në vendimmarrjen lokale. Ky ligj mbulon përdorimin e dy instrumenteve për pjesëmarrjen e qytetarëve: a) takimet e hapura dhe b) informimin e publikut vendor për vendimet që do të merren nga këshilli vendor. Neni 34 i Ligjit nr. 8652 parashikon që çdo qytetar gëzon të drejtën të marrë pjesë në takimet e këshillit vendor. Në përgjithësi mbledhjet mbahen të hapura për publikun, por, në raste të posaçme, pas votimit me shumicë votash, këshilli mund të njoftojë takimet me dyer të mbyllura për qytetarët.

96. Organet vendore janë të detyruar të organizojnë seanca dëgjimore me publikun për vendimet e lidhura me çështje financiare dhe buxhetore (Neni 35 i Ligjit nr. 8652). Seancat dëgjimore mund të organizohen me qytetarët, ekspertët dhe grupet e interesit në një mënyrë që i lejon pjesëmarrësit të shprehin mendimin e tyre për çështjen nën diskutim. Për më tepër, Ligji nr. 8503 "Për të drejtën e publikut për t'u informuar për dokumentet zyrtare" i detyron NjQV-të e Shqipërisë të botojnë vendimet e tyre në gazeta dhe në vende publike për t'ia bërë ato të ditura publikut në përgjithësi. Gjithsesi, pjesëmarrja e qytetarëve në këto seanca publike ka natyrë formale dhe pak ndikim mbi vendimet e marra nga organet administrative në vend.

97. Legjislacioni shqiptar nuk njeh instrumente të tilla për demokracinë e drejtpërdrejtë, të tilla si të drejtën për peticion, komisionet e qytetarëve, etj. Pjesëmarrja publike është nominale në procesin e planifikimit territorial dhe të organizimit. Këshillat për Rregullimin e Territorit nuk kanë rregullore që u lejojnë qytetarëve vendorë të përfshihen në procesin e vendimmarrjes.

4. DEMOKRACIA RAJONALE NË SHQIPËRI

98. Sipas legjislacionit shqiptar, Shqipëria ka 12 qarqe. Legjislacioni e përkufizon qarkun si nivelin e dytë të qeverisjes vendore. Qarqet kanë funksione të lidhura kryesisht me zhvillimin social-ekonomik dhe funksione të tjera të deleguara nga NjQV-të e nivelit të parë të qeverisjes si dhe nga qeveria qendrore. Në këtë aspekt, përdorimi i termit "qark" mund të mos jetë shumë i gjetur. Një përkthim më i saktë do të ishte "distrikt" ("county").

99. Në terminologjinë klasike të qeverisjes, "qarku ose rajoni" është njësi e administratës nënkombëtare, ndërsa "distrikti" është njësi territoriale administrative përgjegjëse për menaxhimin e subjekteve vendore me territore më të mëdha sesa fshatrat ose qytetet. Sipas përkufizimit ligjor, qarku në Shqipëri është niveli i dytë i qeverisjes vendore, dhe jo njësi e administratës nënkombëtare që rregullon një pjesë të rëndësishme të çështjeve kombëtare. Në këtë mënyrë, sipas përkufizimit ligjor, në Shqipëri nuk ka rajone/qarqe. Por, në Shqipëri ka një nivel të dytë të qeverisjes vendore me

kompetenca shumë të kufizuara, pa kompetenca ose burime të veta financiare. Struktura administrative e këshillave rajonale është e dobët dhe dominohet kryesisht nga Prefekti. Organet e qarqeve nuk zgjidhen nëpërmjet zgjedhjeve të drejtpërdrejta, por përbëhen nga përfaqësues *ex officio* të komunave dhe bashkive që gjenden brenda territoreve të qarkut.

100. Buxheti i *qarkut* përbëhet kryesisht nga grantet e kushtëzuara dhe tarifat e anëtarësimit që vijnë nga grantet e pakushtëzuara që i jepen komunave dhe bashkive që shtrihen brenda territorit të qarkut. Në përgjithësi, ka dy struktura paralele në secilin *qark*. Struktura e parë është këshilli i qarkut, kryesia e tij, komunat dhe bashkitë. I dyti është Prefekti, zëvendësprefekti dhe rrethet që përbëjnë njësitë administrative të ministrive të linjës. Kjo strukturë e dyfishtë rajonale e bën rolin e këshillit të *qarkut* shumë të përgjithshëm në thelb, ndërkohë që është shumë e paqartë se çfarë çështjesh janë në mandatin ekskluziv të këtij kontrolli. Pra, njëra ndër çështjet kryesore për demokracinë rajonale në Shqipëri është përcaktimi i qartë i roleve dhe funksioneve të qarqeve. Raportuesit janë të mendimit që duhet të ketë një dallim të qartë të kufijve ndërmjet kompetencave të Prefektit dhe autoritetit të këshillit qarkut.

101. Çështja e dytë është efica e qarqeve përkundrejt madhësisë së tyre. Shqipëria është shtet i vogël, por me disa ndryshime gjeografike dhe topografike ndërmjet pjesëve të ndryshme të saj. Ndërkohë që ka pikëpamje të ndryshme lidhur me ruajtjen ose jo të numrin aktual të *qarqeve*, apo me heqjen e qarqeve, ka dakordësi lidhur me faktin se numri aktual i tyre (12) është i lartë për një shtet të vogël si Shqipëria. Një numër më i vogël qarqesh më të mëdha (5-7) do ta sillte Shqipërinë në përputhje me shtetet e tjera Europiane dhe do t'u lejonte qarqeve të zhvillonin funksionet që zakonisht i jepen këtij niveli të qeverisjes vendore, të tilla si zhvillimi ekonomik dhe social dhe çështjet mjedisore.

102. Nuk është e nevojshme të thuhet që është e drejtë sovra e shqiptarëve të vendosin nëse atyre u duhet një nivel rajonal administrate nënkombëtare, apo jo; por, pavarësisht se çfarë vendimi merret, është detyrim i Qeverisë së Shqipërisë të sigurojë që modeli që përzgjidhet të jetë në përputhje të plotë me standardet Europiane. Pra, nëse *qarqet* mendohet të jenë në nivelin rajonal të administratës, atëherë ato duhet të kenë territorin e nevojshëm dhe funksione të qarta, dhe struktura e dyzuar e administratës rajonale (Prefekti dhe këshilli i zgjedhur) duhet të zëvendësohen me një strukturë rajonale të unifikuar, duke shmangur mbivendosjet dhe kontrollin e fshehur administrativ.

103. Megjithëse termi *qark* në shqip përfaqëson nivelin e dytë të vetëqeverisjes, Raportuesit janë të mendimit se, për qëllime qartësimi, termi "region" i përdorur në versionin zyrtar të Ligjit nr. 8652 në gjuhën angleze duhet të zëvendësohet me termin më të përshtatshëm "county" për të shmangur keqinterpretimet dhe analogjinë me rajonalizimin. Për më tepër, duke qenë niveli i dytë i vetëqeverisjes vendore, struktura administrative dhe organet e zgjedhura të qarkut duhet të jenë në përputhje me parimet e Kartës. Për këtë arsye, Raportuesit sugjerojnë që ka ardhur koha të shqyrtohet prezantimi i zgjedhjeve të drejtpërdrejta dhe të përgjithshme për këshillat e qarqeve, të qartësohen rregullat për zgjedhjen/emërimin e krerëve të strukturave ekzekutive dhe të përcaktohet detyrimi i tyre për llogaridhënie të drejtpërdrejtë tek organet e qarkut, të zgjedhura në mënyrë të drejtpërdrejtë.

4.1 Kompetencat dhe struktura e nivelit të qarkut

104. Kompetencat dhe struktura e nivelit të qarkut përkufizohet në Ligjin "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri", Nr. 8652, të korrikut të vitit 2000. Neni 5 i këtij ligji parashikon se qarku përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa komuna dhe bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët. Kufijtë e qarkut përputhen me kufijtë e komunave dhe të bashkive që e përbëjnë atë. Qendra e qarkut vendoset në një nga bashkitë që përfshihen në të.

105. Neni 6 i Ligjit nr. 8652 parashikon se nëndarja e qarkut është rrethi, kufijtë dhe emrat e të cilëve përcaktohen bazuar në Ligjin nr. 8653 "Për ndarjet administrativo-territoriale të Njësisve të Qeverisjes Vendore në Republikën e Shqipërisë".

106. Organi përfaqësues i *qarkut* është Këshilli i Qarkut. Funksioni ekzekutiv ushtrohet nga kryetari dhe nga kryesia e këshillit të qarkut. *Qarku* mund të ketë po ashtu dhe vulën dhe simbolet e veta. Funksioni i *qarkut* është të zhvillojë dhe të zbatojë politikën rajonale dhe t'i harmonizojë ato me politikën kombëtare. Neni 13, paragrafi 1 i Ligjit nr. 8652 parashikon se *qarqet* mund të kenë kompetenca të tjera, siç parashikohet në ligjet shqiptare. Për më tepër, *qarqet* zbatojnë kompetencat që u delegohen

atyre nga bashkitë dhe komunat, bazuar në marrëveshje ndërmjet palëve (para. 2 i të njëjtit nen) dhe ato që u delegohen nga qeveria qendrore.

107. Sipas mendimit të Raportuesve, detyrat dhe kompetencat duhet të përcaktohen më qartë në legjislacionin shqiptar. Nga njëra anë, Ligji nr. 8652 i përcakton qarqet si niveli i dytë i vetëqeverisjes vendore, por, nga ana tjetër, ai parashikon që funksioni i një qarku është vetëm të harmonizojë politikat e zhvillimit rajonal me qeverinë qendrore dhe të zbatojë funksionet e deleguara.

108. Qarqet mund të hyjnë në bashkëpunim me njësi të tjera që qeverisjes vendore (duke përfshirë dhe qeveritë brenda territorit të tij) dhe të krijojnë njësi të përbashkëta për ofrimin e shërbimeve. Kjo dispozitë mund të konsiderohet si kërcënim potencial për nivelin e parë të qeverisjes, pasi, në teori, ajo i jep të drejtë qarkut që, *inter alia*, të zëvendësojë plotësisht komunat dhe bashkitë në zbatimin e funksioneve të tyre ekskluzive.

4.2 Struktura e qarqeve

109. Organi më i lartë vendimmarrës për një qark në Shqipëri është këshilli i qarkut, me anëtarë të zgjedhur *ex officio*. Çdo komunë dhe bashki cakton përfaqësuesit për këshillin e qarkut; pjesë e përfaqësuesve duhet të jetë dhe kryetari i zgjedhur. Numri i anëtarëve të këshillit varet nga numri i popullsisë në secilën komunë ose bashki.

110. Pra, 148 NjQV janë të përfaqësuar vetëm nga kryetarë bashkie në Këshillat e Qarqeve të Shqipërisë, 152 komuna dhe bashki kanë dy ose tre përfaqësues (kryesisht kryetar bashkish dhe kryetarë të këshillave vendorë), ndërsa 71 njësi kanë 4 përfaqësues. Numri i saktë i përfaqësuesve nga çdo bashki dhe komunë e përfaqësuar në këshillin rajonal përcaktohet nga Prefekti i qarkut, bazuar në Nenin 50 të Ligjit nr. 8652 dhe në informacionin statistikor për numrin e popullsisë të çdo NjQV-je që prej 1 janarit të vitit përkatës. Këshilli më i madh i qarkut është Këshilli i Qarkut të Tiranës, i cili përfshin 83 përfaqësues.

Numri i përfaqësuesve të komunave dhe bashkive në këshillat e qarkut	
Nr. i banorëve	Nr. i përfaqësuesve
UP to 5 000	1
5 001 - 10 000	2
10 001 - 30 000	3
30 001 - 50 000	4
50 001 - 100 000	5
Over 100 000	5 + 1 për çdo 50 000 shtesë

111. Këshillat e qarkut organizojnë të paktën një takim një herë në tre muaj. Këshilli i qarkut ushtron këto kompetenca dhe detyra:

- miraton statutin e qarkut, si dhe rregulloren e brendshme të funksionimit të vet;
- vendos për nivelin e subvencionimeve financiare të detyrueshme të çdo komune dhe bashkie që transferohen në buxhetin e qarkut;
- miraton dhe ndryshon buxhetin e qarkut;
- miraton strukturën organizative të qarkut si dhe statusin dhe kushtet e punës në administratë;
- vendos për taksat e tarifat në kompetencë të qarkut, si dhe për nivelin e tyre;
- vendos për menaxhimin e pronave të qarkut;
- vendos për simbolet e qarkut;
- emëron dhe shkarkon kryetarin, zëvendëskryetarin dhe anëtarët e kryesisë së këshillit të qarkut;
- emëron dhe shkarkon sekretarin e këshillit të qarkut;
- vendos për çështje buxhetore dhe organizative me shumicë të cilësuar (2/3 e votave) dhe merre vendime të tjera me votim të thjeshtë;
- ia dërgon vendimet e këshillit Prefektit brenda 10 ditësh nga marrja e tyre.

112. Kryetari i Këshillit të Qarkut zgjidhet ndërmjet këshilltarëve të qarkut me shumicë të thjeshtë dhe është përfaqësuesi më i lartë i këshillit. Ai drejton mbledhjet e këshillit dhe është përgjegjës për përcaktimin e programeve të takimeve. Ai nënshkruan vendimet e këshillit dhe procesverbalet e takimeve. Ai është në të njëjtën kohë kryetari i organit ekzekutiv rajonal dhe është përgjegjës për zbatimin e vendimeve të këshillit, si dhe për emërimin dhe heqjen nga puna të stafit administrativ të këshillit dhe të institucioneve të qarkut. Kryetari i jep llogari këshillit të qarkut. Në mungesën e kryetarit, funksionet e tij ushtrohen nga zëvendëskryetari. Sekretari i këshillit është përgjegjës për organizimin e mbledhjeve të këshillit dhe për përgatitjen e procesverbaleve të mbledhjeve.

113. Kryesia e këshillit të qarkut është organi koordinues që miraton projektvendime, dokumente dhe axhendën e këshillit. Kryesia raporton para këshillit një herë në gjashtë muaj lidhur me zhvillimin social-ekonomik të rajonit. Për çështje urgjente Këshilli mund të marrë vendime për çështjet nën kompetencën e tij me shumicë të votave të anëtarëve të kryesisë. Këto vendime duhet të vlefësohet në mbledhja pasardhëse e këshillit të qarkut. Vendimet e marra nga kryesia dhe të pambështetura me shumicën e këshillit të qarkut e humbasin ligjshmërinë e tyre.

114. Ligji nr. 8652 specifikon se funksionimi i këshillit të qarkut, në asnjë rrethanë, nuk kufizon autonominë e komunave dhe të bashkive. Gjithsesi, legjislacioni shqiptar nuk parashikon dispozita shtesë për shmangien e mbivendosjes së funksioneve dhe/ose konflikteve ndërmjet qarqeve dhe njësive të tjera të vetëqeverisjes vendore.

4.3 Nënndarjet e administratës së qarkut

115. Administratat e qarqeve kanë disa njësi strukturore. Njëra ndër njësitë e detyrueshme është Këshilli i Rregullimit të Territorit, përmendur më sipër (CTR; shih pikën 3.4.4), i cili vendos për zhvillimin territorial dhe planifikimin hapësinor. Ky Këshill përbëhet nga përfaqësues të agjencive rajonale dhe kryetarët e këshillave të zhvillimit në qarqe. Përfaqësues të bashkive dhe të komunave mund të marrin pjesë në mbledhjet e këtyre këshillave vetëm në cilësi konsultative. Ka departamente për planifikimin social-ekonomik, departamentin administrativ, zhvillimin e turizmit, etj. Numri i departamenteve dhe i njësive strukturore ndryshon nga një qark në tjetrin.

116. Njihet me ligj që bashkitë dhe komunat janë njësi territoriale të qarqeve; por përveç tyre ka dhe rrethe që janë njësi shtesë territoriale brenda sistemit aktual. Në çdo rreth është i emëruar një zëvendës prefekt, i cili është përgjegjës për koordinimin e aktiviteteve të agjencive të qeverisë qendrore në territorin e rretheve. Sipas shpjegimeve të dhëna nga Qeveria e Shqipërisë, rrethet nuk kanë lidhje me njësitë e vetëqeverisjes vendore dhe as me administratat e qarqeve. Por, në fakt, duket sikur rrethet mbeten një instrument i rëndësishëm për menaxhimin territorial dhe për administrimin vertikal. Edhe si pjesë e qeverisë qendrore, rrethet njihen si strukturë administrative e qarkut. Faqet e internetit të qarqeve të Dibrës¹⁶, Beratit¹⁷, Fierit¹⁸ dhe Shkodrës¹⁹ tregojnë qartë se rrethet përcaktohen si njësi territoriale të këtyre qarqeve.

117. Autoritetet shqiptare duhet të vendosin për rolin dhe vendin e rretheve në sistemin e administratës publike të Shqipërisë dhe për strukturën e administratës vertikale të vendit. Sot, rrethet janë në varësi të dyfishtë; funksionalisht ato i janë bashkëlidhur qeverisë qendrore (nëpërmjet prefekteve) por, strukturalisht, ata janë pjesë e qarqeve dhe i përkasin administratës së qarqeve. Për më tepër, nevojitet një ligj i qartë për të rregulluar kompetencat e prefekteve mbi rrethet, si dhe për të qartësuar mandatin e këshillave të qarqeve mbi nivelin e rrethit. Në përgjithësi, Raportuesit dëshirojnë të tërheqin vëmendjen në problemet e krijuara nga prania e strukturave administrative të dyfishta në nivelin rajonal dhe i bëjnë thirrje Qeverisë të shqyrtojë mundësinë e krijimit të një strukture administrative të unifikuar të varur nga këshilli i qarkut.

118. Një tjetër çështje është kompetenca e prefektit mbi këshillat e qarkut. Të gjitha vendimet, si dhe miratimi i numrit të këshilltarëve dhe vlefësimi i mandatit të tyre janë kompetencë e prefektit. Gjatë vizitës së monitorimit, Raportuesit dëgjuan ankesa të shumta dhe të përsëritura nga kryetarët e

¹⁶ <http://www.qarkudiber.gov.al/diber/index2.php?mid=25&art=110&info=more>

¹⁷ <http://qarkuberat.net/?p=173>

¹⁸ http://www.qarkufier.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=126

¹⁹ http://www.qarkushkoder.org/index.php?option=com_content&task=view&id=400&Itemid=351

bashkive (kryesisht nga kryetarët që i përkisnin partisë në opozitë (PS)), sipas të cilave prefektët ushtrojnë kompetenca të pakufizuara dhe shpesh ndërhyjnë në çështjet e këshillave të qarkut dhe të këshillave vendorë.

119. Një rast specifik që u soll në vëmendjen e Raportuesve lidhet me Këshillin e Qarkut të Fierit, ku mospranimi i një anëtari të ri të këshillit nga prefekti çoi në ndryshimin e balancës politike brenda tij. Për këtë rast, u hap një çështje në gjykatën civile shqiptare. Raportuesit janë informuar se çështja është zgjidhur kohët e fundit, kur (pas koalicionit parazgjedhor të LSI-së me PS-në) kryetari i LSI-së hoqi dorë nga pretendimi për t'u zgjedhur kryetari i Këshillit të Qarkut të Fierit.

4.4 Përfundime lidhur me strukturën e qarqeve

120. Në përfundim, mund të thuhet se organet e qarqeve duket se janë shumë të dobëta në Shqipëri si për shkak të mandatit dhe kompetencave të tyre, por edhe për shkak të strukturës së tyre organizative. Ka dy struktura paralele në nivel qarku: e para fillon me këshillat bashkiakë dhe komunalë dhe vazhdon më tej duke përfunduar me kryetarin e këshillit të qarkut (i cili është krijuar për të përfaqësuar zyrtarin më të lartë në nivel qarku). Përveç kësaj, ka një administratë vertikale që fillon nga Kryeministri i Shqipërisë dhe zbret poshtë deri tek institucioni i Prefektit, dhe përfundon në nivelin e rrethit, i cili menaxhohet nga zëvendësprefektët. Kjo strukturë e dyfishtë mund të identifikohet si pengesa kryesore e autonomisë rajonale në Shqipëri. Duke pasur parasysh faktin që Ligji nr. 8652 i njeh qarqet si nivelin e dytë të qeverisjes vendore, Raportuesit besojnë se ka një kontradiktë ndërmjet parimeve të Kartës lidhur me dispozitat e Neni 3 (para. 2) dhe 6 (para.1).

121. Detyrat dhe kompetencat e qarqeve kanë nevojë për më shumë qartësi dhe sistemim konceptual. Duke u njohur si njësi e vetëqeverisjes vendore, qarqet nuk mund të jenë vetëm një shumatore mekanike komunash dhe bashkish. Në këtë rast, detyrat (ose funksionet siç përcaktohen në legjislacionin shqiptar) duhet të jenë të plota dhe ekskluzive (Neni 4, para. 4 i Kartës) dhe duhet të rrjedhin nga Kushtetuta dhe ligjet në Shqipëri (Neni 2 i Kartës), dhe jo nga vendimi i këshillave të komunave ose të bashkive.

122. Edhe metoda aktuale e përbërjes së këshillave të qarkut është problematike, pasi Karta kërkon shprehimisht (Neni 3, para. 2) që organe përfaqësuese të NJQV-ve (pavarësisht nga niveli) duhet të përbëhen nga anëtarë të zgjedhur me votim të fshehtë, nëpërmjet një procesi votimi të drejtpërdrejtë, të barabartë dhe universal.

123. Në shoqërinë shqiptare ka një debat të vazhdueshëm rreth efikasitetit ose spektrit territorial të qarqeve. Megjithatë ka pikëpamje kontradiktore lidhur me çështjen nëse do të ruhet numri ekzistues i qarqeve, apo nëse ata do të hiqen fare, ekziston një dakordësi e përgjithshme se numri aktual i 12 qarqeve është i lartë për një vend kaq të vogël. Një numër më i vogël qarqesh më të mëdha (5 - 7) do ta bënte Shqipërinë të ishte në përputhje me shtetet Europiane, si dhe u lejon qarqeve të zhvillojnë ato funksione, të cilat përgjithësisht i atashohen këtij niveli qeverisje territoriale, të tilla si çështjet ekonomike, të zhvillimit social dhe të mjedisit.

124. Pavarësisht nga numri i qarqeve që i nevojiten një shteti me 3.2 milionë banorë, atyre u nevojitet shkalla e duhur të ekonomisë për të qenë në gjendje të zbatojnë pjesën e tyre të çështjeve publike dhe për të qenë financiarisht të qëndrueshme. Në këtë mënyrë, në procesin e zbatimit të strategjisë së decentralizimit, Qeveria e Shqipërisë duhet të shqyrtojë mundësinë e organizimit të konsultimeve më të gjera me grupet politike, organizatat e shoqërisë civile dhe drejtuesit e qarqeve për të gjetur mënyra për të reformuar sistemin aktual të këshillave të qarqeve dhe për të krijuar organe eficientë dhe funksionale rajonale në Shqipëri.

125. Siç u theksua në pikën 102, është e drejta sovraane e shqiptarëve të vendosin nëse u duhet një nivel i ri rajonal administrimi nënkombëtar, apo jo. Gjithsesi, në rast se bëhet fjalë për një nivel të dytë të vetëqeverisjes vendore, kompetencat dhe struktura e tij duhet të jenë plotësisht në përputhje me kërkesat e Kartës. Në rast se, nga ana tjetër, qarku është pjesë e qeverisë qendrore e koordinuar nga Prefekti, atëherë kompetencat dhe struktura e tij duhet të jenë të qarta dhe specifike, duke shmangur çdo mundësi për mbivendosje institucionale dhe ndërhyrje të drejtpërdrejta administrative në çështjet e qeverisjes vendore.

5. ANALIZË E SITUATËS SË DEMOKRACISË VENDORE NË DRITËN E KARTËS EUROPIANE TË VETËQEVERISJES VENDORE BAZUAR NË ÇDO NEN TË SAJ

Kjo analizë bazohet në rekomandimin e mëparshëm.

5.1 Neni 2 – Baza kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisjen vendore dhe Neni 3 – Koncepti i vetëqeverisjes vendore

Neni 2 – Baza kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisjes vendore

Parimi i vetëqeverisjes vendore duhet të njihet në legjisllacionin e brendshëm dhe, kur është e mundur, edhe në Kushtetutë.

Neni 3 – Koncepti i vetëqeverisjes vendore

- 1 Vetëqeverisja vendore shpreh të drejtën dhe aftësinë e organeve vendore, brenda kufijve të ligjit, të rregullojnë dhe të menaxhojnë një pjesë të konsiderueshme të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullsisë vendore.
- 2 Kjo e drejtë ushtrohet nga këshillat ose asamblatë e përbëra nga anëtarë të zgjedhur lirisht me votë të fshehtë, nëpërmjet votimit të drejtpërdrejtë, të barabartë dhe të përgjithshëm, dhe që mund të kenë organe ekzekutive përgjegjëse ndaj tyre. Kjo dispozitë nuk cenon në asnjë mënyrë të drejtuarin tek asamblatë e qytetarëve, referendumet ose ndonjë formë tjetër e pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve, kur ato lejohen me statut.

126. Organizimi dhe funksionimi i qeverisë vendore në Shqipëri garantohet nga aktet e mëposhtme ligjore:

- Kushtetuta e Shqipërisë, Pjesa I, Neni 13 dhe Pjesa VI për qeverisjen vendore, e miratuar në vitin 1998;
- Karta Europiane e Vetëqeverisjes Vendore, e nënshkruar bazuar në Vendimin e Këshillit të Ministrave (VKM) Nr. 203, datë 26.3.1998 dhe e ratifikuar nga Parlamenti me anë të miratimit të Ligjit nr. 8548 “Për Kartën Europiane të Vetëqeverisjes Vendore” datë 11 nëntor 1999;
- Ligji Nr. 8652, datë 31 korrik 2000 ‘Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri’;
- Ligji nr. 8654, datë 31 korrik 2000, “Për Organizimin dhe Funksionimin e Bashkisë së Tiranës”;
- Ligji nr. 8653, datë 31 korrik 2000, “Për Ndarjen Administrative dhe Territoriale të Njërive të Qeverisjes Vendore në Shqipëri”;
- Ligjin nr. 8699, datë 23 nëntor 2000 “Për Ratifikimin e Konventës Kuadër të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet bashkive dhe organeve vendore, të dy protokolleve të saj dhe të dokumenteve të tjera të qeverisjes vendore”;
- VKM Nr. 651, datë 29 dhjetor 1999 ‘Për Strategjinë e Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore’.

5.1.1 Dispozitat kushtetuese

127. Parimet bazë të Kushtetutës së Shqipërisë parashikojnë dispozitat kyçe për strukturën dhe funksionimin e organeve vendore dhe të qarqeve: ndarjen e kompetencave, epërsinë e sovranitetit të njerëzve, të drejtën për votim të përgjithshëm me votë të fshehtë, pluralizëm politik dhe garantim të të drejtave dhe lirive kryesore të qytetarëve.

128. Neni 13 i Kushtetutës afirmon se qeverisja vendore në Shqipëri mbështetet në parimin e decentralizimit të kompetencave dhe ushtrohet në përputhje me parimin e autonomisë vendore.

129. Neni 108-115 përcaktojnë parimet e qeverisjes vendore dhe të organeve vendore. Kështu, Neni 108(1) përcakton se njësitë e qeverisjes vendore janë komunat, bashkitë, dhe qarqet, ndërkohë që Neni 108(2) përcakton se kufijtë vendorë nuk mund të ndryshohen pa konsultim paraprak me banorët.

130. Neni 109 (1) parashikon se, organet përfaqësuese të njërive bazë të qeverisjes vendore janë këshillat e zgjedhur një herë në katër vjet në zgjedhje të përgjithshme të drejtpërdrejta me votim të fshehtë. Për më tepër, kryetari i bashkisë dhe kryetari i komunës, si organ ekzekutiv i NjQV-së, zgjidhen drejtpërsëdrejti në të njëjtën mënyrë.

131. Neni 110 parashikon se qarku (i përbërë nga disa njësi bazë të qeverisjes vendore) është njësia ku hartohen, zbatohen dhe harmonizohen politikat rajonale me politikat shtetërore.

132. Kompetencat bazë dhe parimi i të drejtës për autonomi fiskale përmenden në Nenin 113, duke specifikuar se këshillat e komunave, bashkive dhe qarqeve trajtojnë dhe administrojnë çështjet vendore, në mënyrë të pavarur, brenda juridiksionit të tyre, duke ushtruar të drejtat e pronësisë, duke administruar të gjitha të ardhurat e grumbulluara nga çështjet vendore, duke pasur të drejtën e ushtrimit të aktivitetit ekonomik dhe të drejtën e mbledhjes dhe shpenzimit të të ardhurave të nevojshme për të ushtruar funksionet e veta. Sipas këtij neni, organet vendore duhet të kenë burime të mjaftueshme fiskale financiare, të cilat ato mund t'i përdorin lirshëm brenda kuadrit të kompetencave të tyre.

5.1.2 Legjislacioni parësor

133. Ligji “Për Organizimin dhe Funksonimin e Qeverisjes Vendore”, nr. 8652, korrik 2000, (Ligji Organik), është ligji kryesor i përgatitur dhe i miratuar brenda kuadrit të reformës së decentralizimit./ Ai i parashikon të drejtat dhe kompetencat e NjQV-ve në përputhje me Kushtetutën dhe Kartën dhe përcakton kuadrin e marrëdhënieve ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverive vendore.

134. Ligji organik ndahet në 11 kapituj, duke përfshirë dispozita të përgjithshme, të drejtat e NjQV-ve, detyrat dhe kompetencat e komunave, bashkive dhe qarqeve, financimin e qeverisë vendore, përbërjen, krijimin, organizimin, kompetencat dhe detyrat e këshillave bashkiakë dhe komunalë, të kryetarëve, nënndarjet territoriale, organizimin e këshillave të qarqeve dhe ri-organizimin e NjQV-ve.

135. Bazuar në këtë ligj, bashkive dhe komunave u janë dhënë qartazi autonomi domethënëse mbi një listë të madhe funksionesh në fushën e shërbimeve publike, zhvillimit ekonomik, aktiviteteve sociale dhe ekonomike, rendit dhe mbrojtjes publike.

136. Akte të tjera të rëndësishme me ndryshime shtesë të rëndësishme për qeverisjen vendore janë:

- *Ligji nr. 8743, datë 2.22. 2001* ‘Për Pronat e Patundshme Shtetërore’, i cili përcakton se: pronat e patundshme që do t'i transferohen në pronësi ose në përdorim qeverive vendore; në të përcaktohet regjimi i të drejtave të pronësisë dhe menaxhimi administrativ i procesit të transferimit me hapat kyçe dhe afatet kohore përkatëse;
- *Ligji nr. 8744, datë 2.22. 2001* “Për Transferimin e Pronave të Patundshme Publike Shtetërore për Njësitë e Qeverisjes Vendore”;
- *Ligji nr. 8653, datë 31 korrik 2000* ‘Për Ndarjen Territoriale dhe Administrative të Njësive të Qeverisjes Vendore’, i cili përcakton kufijtë e secilës bashki, komunë, rreth dhe qark;
- *Ligji nr. 8654, datë 31 korrik 2000* ‘Për Organizimin dhe Funksonimin e Bashkisë së Tiranës’;
- *Ligji nr. 8752, datë 26.3.2001*, ‘Për Organizimin dhe Funksonimin e Strukturave për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës’;
- *Ligji nr. 8927, datë 25.7.2002*, ‘Për Prefektin’;
- *Ligji nr. 8934, datë 5.9.2002*, ‘Për Mbrojtjen Mjedisore’;
- *Ligji nr. 8978, datë 12 dhjetor 2002*, ‘Për Taksën Vendore për Biznesin e Vogël’;
- *Ligji nr. 8979, datë 12 dhjetor 2002*, ‘Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin nr. 8438, datë 28 dhjetor 1998, ‘Për të Ardhurat Personale’;
- *Ligji nr. 8980, datë 12 dhjetor 2002*, ‘Për Ndryshime në Ligjin nr. 8560, datë 22 dhjetor 1999, ‘Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë’;
- *Ligji nr. 8982, datë 12 dhjetor 2002*, ‘Për Sistemin e Taksave Vendore’;
- *Ligji nr. 9010, datë 13.2.2003*, ‘Për Administrimin Mjedisor të Mbetjeve të Ngurta’;
- *Ligji nr. 7850 datë 29.7.1994* ‘Kodi Civil’;
- *Ligji nr. 8991, datë 23/01/2003*, “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin Nr. 8405, datë 17.9.1998, “Për Planifikimin Urban”, ndryshuar me vendimin nr. 2, datë 25 nëntor 1999 të Gjykatës Kushtetuese dhe nga Ligji nr. 8453, datë 4.2.1999, nr. 8501, datë 16.6.1999 dhe nr. 8682, datë 7 nëntor 2000”;
- *Ligji nr. 9232, datë 13 maj 2004* “Për Programet Sociale për Strehimin e Banorëve të Zonave Urbane”;
- *Ligji nr. 9632, datë 30 tetor 2006* “Për Taksat Vendore”;
- *Ligji nr. 9675, datë 13 janar 2007* “Për Disa Ndryshime në Ligjin nr. 8417, datë 21 tetor 1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”;

- *Ligji nr. 9719, datë 23 prill 2007* “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin nr. 9232, datë 13 maj 2004 “Për Programet Sociale për Strehimin e Banorëve të Zonave Urbane”;
- *Ligji nr. 9745, date 28 maj 2007* “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin nr. 9632, datë 30 tetor 2006, “Për Taksat Vendore”;
- *Ligji nr. 9743, datë 28 maj 2007* “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Ligjin nr. 8405, datë 17 shtator 1998 “Për Planifikimin Urban”, i ndryshuar;
- *Ligji nr. 9869, datë 4.2.2008* “Për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore”;
- *Ligji nr. 10 119, datë 23.4.2009* “Për Planifikimin Territorial”.

137. Neni 2 i Kartës parashikon qartë se “parimi i vetëqeverisjes vendore duhet të njihet në legjislacionin e brendshëm dhe, kur është e mundur, në Kushtetutë”. Kushtetuta e Shqipërisë (Neni 13) e njeh konceptin e vetëqeverisjes vendore. Nenet 108-115 të saj parashikojnë të drejtat themelore, funksionet dhe kompetencat për njësitë e qeverisjes vendore. Qëllimi i kompetencave të tyre, struktura e brendshme dhe garancitë financiare përcaktohen në ligjin organik; organizimi territorial parashikohet në ligjin për ndarjen territoriale dhe administrative të njërive të qeverive vendore. Po ashtu, ka rreth 20 akte që trajtojnë sistemin e qeverisjes vendore në Shqipëri.

138. Sistemi ligjor shqiptar e njeh Kartën si pjesë të brendshme të legjislacionit dhe ka një ligj të posaçëm (Ligji nr. 8548) i cili krijon mekanizmat ligjore për realizimin e parimeve të Kartës. Raportuesit janë të kënaqur të vërejnë se parimet e Kartës, të parashikuara në nenin 2, janë mbuluar tërësisht dhe janë marrë parasysh nga aktet ligjore të Shqipërisë.

139. Raportuesit dëshirojnë thjesht të shtojnë se në mjaft nga shtetet anëtare të Këshillit të EuropëEuropës, ndarja administrative dhe territoriale dhe kufijtë e bashkive janë pjesë përbërëse e ligjit organik për njësitë e qeverisjes vendore, ndërsa në Shqipëri këto çështje janë objekt i një ligji të veçantë. Ky ligj parashikon strukturën, rolet dhe përgjegjësitë si të organeve rajonale dhe të NjQV-ve, gjë e cila krijon konfuzion. Në një rast ideal do të ekzistonte një ligj i veçantë për qeverisjet rajonale dhe, mbase, ky është një element që mund të merret parasysh nga ligjvënësit në zhvillimin e mëtejshëm të legjislacionit për qeverisjen vendore.

140. Duhet të theksohet po ashtu se procedura aktuale për miratimin e akteve normative i jep Këshillit të Ministrave të drejtën e nxjerrjes së një vendimi që merr statusin e ligjit 40 ditë pas miratimit zyrtar nga Kuvendi. Kjo praktikë i lejon qeverisë t'i bëjë vendimet e saj të detyrueshme për të gjitha nivelet e administratës publike në vend. Raportuesit rekomandojnë zëvendësimin e kësaj procedure me praktikën e zakonshme të miratimit të akteve normative pas tre leximesh, duke u dhënë fraksioneve parlamentare më shumë kontroll mbi procesin legjislativ dhe duke përmirësuar procedurën legjislative.

5.2 Neni 4 – Rëndësia e vetëqeverisjes vendore

Neni - Rëndësia e vetëqeverisjes vendore

1. Kompetencat dhe përgjegjësitë bazë të organeve vendore duhet të përcaktohen në Kushtetutë ose në ligj. Gjithsesi, kjo dispozitë nuk i pengon organet vendore të marrin kompetenca dhe përgjegjësi për qëllime të posaçme, në përputhje me ligjin.

2. Organet vendore gëzojnë, brenda ligjit, liri të plotë për të ushtruar iniciativën e tyre për çdo çështje që nuk është jashtë kompetencës së tyre, apo që nuk i është kaluar një autoriteti tjetër.

3. Ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, dhe mundësisht të ushtrohet nga ato organe që janë më afër qytetarëve. Dhënia e një përgjegjësie për një organ tjetër duhet të bëhet në përpjesëtim me rëndësinë dhe natyrën e detyrës dhe të kërkesave për efikasitet dhe të ekonomisë.

4. Kompetencat që u jepen organeve vendore normalisht duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Ato nuk mund të cenohen ose të kufizohen nga një organ tjetër, qendror apo rajonal, në përjashtim të rasteve të parashikuara në ligj.

5. Në rastet kur atyre u delegohen kompetencat nga një organ qendror ose rajonal, autoritetet vendore duhet të gëzojnë, brenda mundësisë, lirinë që ushtrimin e tyre t'ia përshtatin kushteve vendore.

6. Organet vendore duhet të konsultohen për aq sa është e mundur, në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme gjatë proceseve të planifikimit e vendimmarrjes për të gjitha çështjet që u përkasin atyre drejtpërsëdrejti.

141. Funkzionet dhe kompetencat bazë të njësive të vetëqeverisjes vendore parashikohen në Kushtetutën e Shqipërisë (Pjesa VI) dhe në Ligjin nr. 8652 dhe 8654. Njësitë e qeverisjes vendore kanë funksione të tyre (ekskluzive), të përbashkëta dhe të deleguara. Këshillat lokalë kanë të drejtën të marrin vendime për të gjitha llojet e kompetencave që u jepen atyre dhe NjQV-të e nivelit të parë mund t'u delegojnë funksionet e tyre nivelit më të lartë të vetëqeverisjes vendore. Shoqatat e qeverisjes vendore konsultohen nga organet qendrore për çështjen e dhënies së funksioneve të reja për NjPV-të. Raportuesit dëshirojnë të thonë se legjislacioni shqiptar është në përputhje me paragrafin 1 të Nenit 4 të Kartës, megjithëse ka disa çështje që kanë nevojë për më shumë qartësi dhe koherencë (shih paragrafët 140 – 143 më poshtë). Gjithsesi, Raportuesit dëshirojnë të nënvizojnë po ashtu se kanë dëgjuar ankesa nga përfaqësuesit e komunave dhe bashkive se këto konsultime kanë natyrë sporadike dhe zyrtarët vendorë pengohen të marrin pjesë aktivisht në to për shkak të përcaktimit të afateve strikte kohore.

142. Legjislacioni shqiptar (Ligji nr. 8652) parashikon se NjQV-të kanë të drejtë të plotë të ushtrojnë kompetencat e tyre për çështje që atyre nuk u ndalohen nga legjislacioni. Shqipëria ka dy nivele të qeverisjes vendore. Sistemi i kryesive të fshatrave dhe i njësive të lagjeve lejon afërsi të vërtetë me qytetarët. Për pasojë, mund të thuhet se sistemi shqiptar i qeverisjes vendore korrespondon zyrtarisht me kërkesat e paragrafëve 2 dhe 3 të Nenit 4 të Kartës.

143. Nga ana tjetër, Ligji nr. 8652 bën dallimin ndërmjet "autoritetit" dhe "funksionit". "Autoriteti" është sinonim me "kompetencën" (p.sh. autoriteti (kompetenca) që i jepet nga Ligji një subjekti të caktuar për të kryer një funksion/detyrë). "Autoriteti" ose kompetencat ndahen më tej në katër kategori (administrative, shërbimi, investimesh dhe rregullatore). Për pasojë, NjQV-të në Shqipëri mund të kenë vetëm "kompetenca administrative" në një sektor të ekonomisë bashkiake dhe "kompetenca investimesh dhe shërbimesh" në një tjetër, ndërsa "kompetencat rregullatore" mund t'i përkasin agjencive të qeverisjes qendrore. Një ndarje e tillë e kompetencave bie ndesh me parimin bazë të Kartës, sipas të cilit, kompetencat e qeverive vendore duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Në përgjithësi, terminologjia e përdorur në legjislacionin shqiptar nuk është e qartë, pasi termat "e veta" dhe "të deleguara" përdoren jo vetëm për "autoritetin/kompetencat", por edhe për "funksionet".

144. Në praktikë modeli shqiptar i rregullimit të territorit dhe i planifikimit hapësinor është shembull i gjallë i mungesës së përputhshmërisë me paragrafin 4 të nenit 4 të Kartës. Kjo kompetencë, e përkufizuar si "funksion" i veti i organeve vendore, në fakt, zbatohet nga një strukturë paralele që kryesohet nga Kryeministri, ku të gjitha vendimet merren brenda një hierarchie strikte administrative. Një fragmentim i tillë i kompetencave të njësive të qeverive vendore nuk i plotëson tërësisht kërkesat e paragrafit 4 të Nenit 4, i cili parashikon se kompetencat e organeve vendore duhet të jenë të plota dhe ekskluzive.

145. Ligji organik parashikon po ashtu se bashkitë dhe komunat shqiptare kanë funksione të deleguara. Këto janë funksione të qeverisë qendrore, të cilat, sipas ligjit ose sipas një marrëveshje kontraktuale, i caktohen njësive të qeverive vendore. Ligji parashikon se qeveria qendrore garanton mbështetjen e nevojshme financiare për ekzekutimin e këtyre funksioneve. Gjithsesi, Ligji nuk specifikon se cilat funksione mund t'i delegohen organeve vendore; delegimi i kompetencave i lihet kryesisht ministrive të linjës. Për pasojë, sipas mendimit të raportuesve mund të thuhet se, në përgjithësi, legjislacioni shqiptar për qeveritë vendore përputhet me paragrafin 5 të Nenit 4; gjithsesi, kompetencat e deleguara duhet të qartësohen në Ligjin nr. 8652.

146. Nuk ka rregulla dhe të drejta të qarta për përfshirjen e shoqatave në procesin e konsultimeve me agjencitë e qeverive qendrore. Asnjë akt ligjor i Shqipërisë nuk parashikon se cilat janë detyrimet specifike për qeverinë qendrore në procesin e konsultimit. Megjithëse e drejta e njësive të qeverive vendore garantohet nga Kushtetuta, Raportuesit dëshirojnë të ftojnë Qeverinë të shqyrtojë mundësinë e prezantimit të një nenin specifik në Ligjin nr. 8652 për të përcaktuar kërkesa të qarta për organet qendrore për t'u konsultuar me njësitë e qeverisjes vendore për çështje që lidhen me ta në mënyrë të drejtpërdrejtë, siç kërkohet nga paragrafi 6 i Nenit 4 të Kartës dhe siç nënvizohet në Rekomandimin 171 (2005) për konsultimin e autoriteteve vendore dhe në Rekomandimin 328 (2012) për të drejtën e organeve vendore për t'u konsultuar nga nivele të tjera të qeverisjes.

5.3 Neni 5 – Mbrojtja e kufijve

Neni 5 – Mbrojtja e kufijve të organeve vendore

Ndryshimet në kufijtë e organeve vendore nuk bëhen pa konsultimin paraprak të komuniteteve vendore të përfshira, mundësisht me anë të një referendumi, kur kjo lejohet nga statuti.

147. Ligji shqiptar nr. 8652 (Kreu X) përcakton procedurat për ndryshimet e kufijve të njësive të qeverive vendore. Në të parashikohet qartë se një këshill vendor duhet të shprehë mendimin e tij për çdo ndryshim kufijsh të njësive përkatëse vendore, por Ligji nuk e trajton rastin kur një këshill vendor është kundër këtij ndryshimi. Ai nuk parashikon asnjë mundësi për këshillin vendor për të kundërshtuar vendimin e qeverisë dhe për të aplikuar në gjykatë kundër vendimit të qeverisë qendrore. Legjislacioni shqiptar nuk është mjaftueshmërisht specifik lidhur me të drejtën e një organi vendor për të kundërshtuar ndryshimin e kufijve të tij, dhe as nuk parashikon përdorimin e institucionit të referendumit për të vleftësuar mbështetjen publike për ndryshime të tilla; legjislacioni shqiptar i referohet vetëm lidhjes së përgjithshme me “opinionin e komunitetit të shprehur në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë nga subjekte të ndryshme të interesuara”.

148. Një interpretim i tillë i gjerë i kërkesës së Nenit 5 nuk mund të konsiderohet se përbën një shembull praktike të mirë për respektimin e frymës dhe parimeve të Kartës. Për pasojë, sipas mendimit të raportuesve, megjithëse legjislacioni shqiptar e njej përgjithësisht nevojën e konsultimit me komunitetet vendore, siç parashikohet në Nenin 5 të Kartës, ende nevojitet një mekanizëm i qartë konsultimi (referendume vendore ose mjete ekuivalente) me komunat vendore për ndryshime kufijsh për njësitë e qeverisjes vendore.

5.4 Neni 6 – Strukturat dhe burimet e përshtatshme administrative për detyrat e organeve vendore

Neni 6 – Strukturat dhe burimet e përshtatshme administrative për detyrat e organeve vendore

- 1 Pa cenuar dispozitat më të përgjithshme statusore, organet vendore duhet të jenë në gjendje të përcaktojnë strukturat e tyre të brendshme administrative në mënyrë që t'i përshtatin ato me nevojat vendore dhe të sigurojnë menaxhim efektiv.
- 2 Kushtet e shërbimit të punonjësve të qeverisjes vendore do të jenë të tilla që të lejojnë rekrutimin e stafit me cilësi të lartë, bazuar në meritë dhe në kompetencë; për të arritur këtë rezultat do të ofrohen mundësi trajnimi, paga dhe mundësi të përshtatshme për karrierë.

149. Ligji nr. 8652 parashikon qartë se organet e zgjedhura të komunave dhe të bashkive kanë të drejtë të përcaktojnë strukturën e tyre të brendshme. Në praktikë, organet përfaqësuese të komunave dhe bashkive miratojnë statutet e tyre, të cilat përcaktojnë strukturën e brendshme për administratën bashkiake. Në këtë mënyrë, mund të thuhet se si legjislacioni dhe praktika shqiptare në këtë kuadër janë në përputhje të plotë me paragrafin 1 të Nenit 6 të Kartës.

150. Lidhur me paragrafin 2 të Nenit 6, Raportuesit mendojnë se sistemi shqiptar i qeverisë vendore dhe shërbimi civil është formalisht në përputhje me Kartën. Por, ekziston nevoja e krijimit të një kuadri ligjor më gjithëpërfshirës për shërbimin publik bashkiak, veçanërisht lidhur me këshillat e komunave dhe të bashkive, ku kushtet e shërbimit dhe të punësimit mbulohen nga Kodi i Punës dhe jo nga kodi i shërbimit civil. Është shumë e rëndësishme për Shqipërinë të zhvillojë një kod shërbimi civil, i cili do të krijojë dhe do të parashikojë kushte të barabarta shërbimi në të gjitha njësitë e qeverisjes vendore të vendit.

151. Raportuesit janë informuar se kohët e fundit Kuvendi ka miratuar ndryshime në Ligjin “Për Shërbimin Civil”, gjë e cila përbën një zhvillim pozitiv. Gjithsesi, duke mos pasur në dispozicion tekstin e ligjit, Raportuesit nuk mund të japin komente për të në këtë fazë.

5.5 Neni 7 – Kushtet bazuar në të cilat ushtrohen përgjegjësitë në nivelin vendor

Neni 7 – Kushtet bazuar në të cilat ushtrohen përgjegjësitë në nivelin vendor

- 1 Kushtet e punës së përfaqësuesve të zgjedhur vendorë do të jenë të tilla që të mundësojnë ushtrimin e lirë të funksioneve të tyre.
- 2 Ato duhet të lejojnë kompensim të përshtatshëm financiar për shpenzimet e kryera gjatë ushtrimit të detyrës në fjalë, si dhe, kur është e mundur, kompensim për humbje të fitimeve, ose shpërbim për punën e bërë dhe për mbrojtjen përkatëse të mirëqenies sociale.
- 3 Funksionet dhe aktivitetet që konsiderohen si jo në përputhje me ushtrimin e përfaqësimit të të zgjedhurit vendor duhet të përcaktohen në statut, ose në parimet ligjore themelore.

152. Neni 27 i Ligji nr. 8652 përcakton kushtet e shërbimit për zyrtarët e zgjedhur vendorë. Anëtarët e organeve vendore përfaqësuese gëzojnë të drejtën e shprehjes së mendimit të tyre lirshëm, si dhe të drejtën e kërkimit të çdo informacioni të nevojshëm për ekzekutimin e mandatit të tyre. Këshilltarët kanë të drejtë të marrin kompensim për ekzekutimin e funksioneve të tyre, siç përcaktohet në legjislacionin.

153. Mandati i të gjithë të zgjedhurve vendorë është katër vjet.

154. Kushtet e punës për zyrtarët e emëruar në bashki përcaktohen në Ligjin "Për Shërbimin Civil", i cili përcakton kërkesat për kualifikim, procedurat e marrjes në punë dhe e shkarkimit nga puna për nëpunësit bashkiakë, skemat e pagave dhe kushte për zhvillimin e karrierës. Statusi dhe kushtet e punës për punonjësit e komunave dhe këshillave të qarkut përcaktohen nga Kodi i Punës i Shqipërisë, jo nga Ligji "Për Shërbimin Civil". Ky dallim ndërmjet stafit të bashkive dhe komunave shpjegohet nga fakti se bashkitë (qytetet) kanë burime njerëzore më të kualifikuara sesa komunat dhe se zbatimit i Ligjit për komunat do të çonte humbje masive të stafit.

155. Legjislacioni shqiptarë trajton kushtet e punës dhe procedurat për pagë (kompensim financiar) dhe shmangien e konfliktit të interesit në një mënyrë shumë efikase, duke u ofruar garancitë e nevojshme zyrtarëve të zgjedhur vendorë. Mandati i Kryetarit të bashkisë/ komunës verifikohet nga gjykata. Kjo gjë, ndonjëherë merr shumë kohë. Si përfundim, Raportuesit dëshirojnë të theksojnë se sistemi shqiptar i plotëson kërkesat e Nenit 7 të Kartës, por, pavarësisht nga kjo, ligjvënësit shqiptar duhet të ftohen të mendojnë për thjeshtësimin e procesit të vleftësimit të kredencialeve të kryetarëve të komunave dhe të bashkive.

5.6 Neni 8 – Mbikëqyrja administrative e aktiviteteve të organeve vendore

Neni 8 – Mbikëqyrja administrative e aktiviteteve të organeve vendore

- | | |
|---|---|
| 1 | Mbikëqyrja administrative e organeve vendore mund të ushtrohet vetëm në përputhje me procedurat e mbikëqyrjes dhe në rastet e parashikuara nga Kushtetuta ose nga statuti. |
| 2 | Çdo mbikëqyrje administrative e aktiviteteve të organeve vendore duhet normalisht të synojë sigurimin e përputhshmërisë me ligjin dhe me parimet kushtetuese. Gjithsesi, mbikëqyrja administrative mund të ushtrohet lidhur me kontrollin nga organet e një niveli më të lartë lidhur me detyrat, ekzekutimi i të cilave i është deleguar organeve vendore. |
| 3 | Mbikëqyrja administrative e organeve vendore duhet të ushtrohet në mënyrë të tillë që të sigurojë që ndërhyrja e organit kontrollues të mbahet në përpjesëtim me rëndësinë e interesave që ai synon të mbrojë. |

5.6.1 Mbikëqyrja administrative

156. Neni 22 i Ligjit nr. 8652 përcakton parimin e përgjithshëm të kontrollit, i cili synon të sigurojë përputhshmërinë me legjislacionin për financën dhe buxhetin. Ligji "Për Prefektët" trajton mbikëqyrjen e kontrolleve të ligjshmërisë për të gjitha aktet e qeverive vendore.

157. Ligji nr. 8927, datë 25 korrik 2002, "Për Prefektët", i ndryshuar, përcakton të drejtën e Prefektit për kontroll të legjitimitetit të vendimeve dhe të rregulloreve të lëshuara nga njësitë e qeverive vendore, të cilat zbatohen bazuar në Nenin 33(6) të Ligjit Organik. Shqyrtimi i akteve të qeverive vendore nga prefekti nuk çon domosdoshmërisht në pezullimin e ekzekutimit të akteve nën shqyrtim.

158. Çdo NJQV ia dërgon të gjitha aktet normative Prefektit për shqyrtim brenda 7 ditësh nga miratimi i tyre. Prefekti i shqyrton aktet ligjore gjatë 10 ditëve dhe, në qoftë se akti është në përputhje me legjislacionin, njësisë përkatëse të qeverisë vendore i dërgohet njoftimi zyrtar. Në rast se Prefekti vëren një papërputhshmëri ligjore, akti i kthehet mbrapsht NJQV-së përkatëse me rekomandimet për ndryshimin e tij. Versioni i rishikuar i aktit i kthehet mbrapsht Prefektit brenda 7 ditësh dhe, në rast se parregullsitë vazhdojnë ende, Prefekti aplikon në Gjykatë për rishikim gjyqësor dhe njofton NJQV-në për këtë gjë. Ligji "Për Prefektët" parashikon se prefekti mund t'i kërkojë një njësie të qeverisë vendore të rishikojë aktet e saj ligjore vetëm një herë. Por, Neni 14, para. 2, pika "c" e tij i jep Prefektit të drejtën t'i dërgojë NJQV-së rekomandime shtesë për aktet që i janë dërguar gjykatës. As Ligji nr. 8652, dhe as Ligji nr. 8927 nuk e parashikojnë të drejtën e organeve vendore të ngrenë padi në gjykatë kundër vendimeve të Prefektit. Për më tepër, Ligji nr. 8927 parashikon qartë se, "organi i qeverisë vendore rishikon aktin" bazuar në rekomandimin e Prefektit (Neni 14, para. 2, pika "b"). Raportuesit tërheqin vëmendjen në faktin se kjo është një deklaratë urdhëruese që i detyron njësitë e qeverisjes vendore të rishikojnë aktin e tyre në përputhje me rekomandimin e dhënë nga Prefekti.

159. Legjislacioni shqiptar nuk bën dallimin ndërmjet regjimeve të kontrollit për funksionet e veta dhe të deleguara, pasi procedura është e njëjtë në të dyja rastet. Për më tepër, prefekti gëzon të drejtën e shqyrtimit të ankesave të qytetarëve lidhur me ligjshmërinë e akteve normative dhe individuale nga NJQV-të. Prefekti ka të drejtë të kryejë kontrolle mbi të gjitha aktet normative dhe individuale të miratuara nga NJQV-të çdo gjashtë muaj. Në rast se një akt i posaçëm nuk i është dërguar për kontroll prefektit nga NJQV-ja, prefekti i kërkon gjykatës shpalljen e aktit të pavlefshëm, pavarësisht përputhshmërisë së tij me legjislacionin (Ligji nr. 8927, Neni 15, para. 2).

160. Raportuesit janë të mendimit se formalisht sistemi i kontrollit administrativ është në përputhje me kërkesat e Kartës. Pavarësisht nga kjo, ka disa çështje kyçe që kanë nevojë për më shumë qartësi dhe rregullim më të mirë, përkatësisht:

a) Është e vështirë të kuptohet se çfarë lloj kontrolli (*a priori apo a posteriori*) përdoret lidhur me funksionet e veta të NJQV-ve. Legjislacioni parashikon se shqyrtimi i një akti nga prefekti nuk çon në pezullimin e fuqisë së tij ligjore. Por, në rast se akti normativ nuk i është dërguar prefektit (pra nëse nuk është regjistruar në protokollin e Prefektit), Prefekti ka të drejtë të kërkojë anulimin e tij nga gjykata. Duke marrë parasysh se Neni 14, para. 2, shkronja “b” e Ligjit nr. 8927 i detyron shprehimisht njësitë e qeverisjes vendore “të rishikojnë aktet vendore” në përputhje me rekomandimin e Prefektit, Raportuesit arrijnë në përfundimin se sistemi shqiptar i kontrollit administrativ është më afër kontrollit *a priori* sesa kontrollit *posteriori*. Për të shmangur këtë interpretim kaq të gjerë, Raportuesit rekomandojnë që Shqipëria të prezantojë për aktet vendore atë dispozitë që parashikohet në Kushtetutë për aktet kombëtare legjislative (Neni 117, para.1), kur këto akte hynë në fuqi pas botimit në fletoren zyrtare.

b) Shqipëria përdor të njëjtin regjim kontrolli si për funksionet e veta dhe për funksionet e deleguara, ndërsa Karta (Neni 8, para.2) shprehet se kontrolli mbi përshtatshmërinë e vendimeve duhet të përdoret për funksionet e deleguara. Legjislacioni shqiptar nuk specifikon një regjim të caktuar për kontrollin mbi efektivitetin e vendimeve, pasi ai vetëm njih kontrollin ligjor mbi vendimet e qeverisë vendore. Duke marrë parasysh se njësitë e qeverive vendore në Shqipëri kanë një gamë të larmishme funksionesh të deleguara dhe të funksionesh të përbashkëta, është e qartë për Raportuesit që vendi duhet të ketë një regjim të qartë dhe të zbatueshëm lidhur me efikasitetin e vendimeve të marra nga komunat dhe bashkitë pavarësisht funksioneve të deleguara dhe të përbashkëta.

c) Legjislacioni shqiptar u lejon prefektëve të shqyrtojnë ankesat e qytetarëve lidhur me ligjshmërinë e akteve të njësitë të qeverisjes vendore. Kjo dispozitë mund të konsiderohet si pengesë për organet vendore, pasi ajo i lejon një organi më të lartë administrativ të shqyrtojë aktet ligjore që në fakt kanë qenë objekt kontrolli (pasi, *inter alia*, këto akte janë në fuqi). Normalisht këto ankesa duhet të shqyrtohen nga një gjykatë civile, jo nga prefektët.

d) Raportuesit dëshirojnë të tërheqin po ashtu vëmendjen tek një çështje përkthimi: Ligji nr. 8927 datë 25 korrik, 2002 "Për Prefektin", në versionin e përkthyer, thotë se "... prefektët kontrollojnë realizimin e funksioneve dhe të kompetencave të deleguara nga qeveria qendrore dhe përdorimin e fondeve të dhëna për to, si në rastet kur ato janë të parashikuara me ligj, dhe në rastet kur janë përcaktuar në një marrëveshje të përbashkët ndërmjet një institucioni qendror dhe një organi qeverie vendore." Vështirësia lidhet me përkthimin e fjalës '*kontroll*' nga shqipja. Kjo fjalë mund të përkthehet si "audit", "check" ose "control" në anglisht, ndërkohë që të tria fjalët nënkuptojnë shkallë të ndryshme përfshirje dhe disa prej tyre mund të përfshijnë dhe "një kontroll mundësie" nga prefekti dhe jo thjesht një kontroll të thjeshtë ligjshmërie. Kjo mund të çojë në ndërhyrje të drejtpërdrejtë të prefektit në ushtrimin e "funksioneve dhe kompetencave" të organeve vendore. Për këtë arsye, është e rëndësishme që në versionin e përkthimit zyrtar të ligjit të përdoret termi i duhur.

5.6.2 Auditimi dhe kontrolli financiar

161. Neni 21 i Ligjit nr. 8652 përcakton kushtet për kontrollin e brendshëm të NJQV-së. Çdo këshill krijon një komitet finance për kontrollimin e buxhetit vendor gjatë mandatit të këshillit. Ekzekutivët vendorë janë të detyruar t'i raportojnë komitetit të financave për ekzekutimin e buxhetit vendor dhe shpenzimet publike. Komiteti ka akses të lirë dhe të plotë në të gjitha dokumentet financiare. Kur është e nevojshme, ai mund të kërkojë një auditim të jashtëm.

162. Ligji nr. 8652 parashikon se auditimet e jashtme për NjQV-të duhet të kryhen nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, i cili kontrollon ligjshmërinë e përdorimit të fondeve publike. Kontroll shtesë financiar kryhet nga ministritë përkatëse të linjës, të tilla si Ministria e Brendshme dhe Ministria e Financave. Gjatë vizitës së monitorimit delegacioni është informuar nga përfaqësues të komunave dhe bashkive se Ministria e Financës kryen auditime të rregullta financiare sipas një plani të miratuar. Komunitat auditohen një herë në dy vjet, ndërsa bashkitë auditohen çdo vit. Bashkitë dhe komunitat auditohen dhe nga Ministria e Brendshme. Të 65 bashkitë ndahen në 6 grupe (10 bashki në secilin grup) dhe secili nga grupet auditohet një herë në dy vjet. Komunitat ndahen në grupe (20 ose 25 komuna në secilin grup) dhe secili grup auditohet sipas një kalendarit specifik të miratuar nga Ministria.

5.7 Neni 9 – Burimet financiare të organeve vendore

Neni 9 – Burimet financiare të organeve vendore

- 1 Organet vendore kanë të drejtë, brenda politikave kombëtare ekonomike, të kenë burime të veta të nevojshme financiare, të cilat ato mund t'i përdorin lirisht në kuadrin e ushtrimit të kompetencave të tyre.
- 2 Burimet financiare të organeve vendore duhet të jenë në përpjesëtim me përgjegjësitë që u njeh Kushtetuta dhe ligji.
- 3 Të paktën një pjesë e burimeve financiare duhet të mblihdet nga taksat dhe tarifat vendore, nivelin e të cilave ata kanë të drejtë të vendosin, brenda kufijve të mandatit të tyre.
- 4 Sistemet financiare ku bazohen burimet e disponueshme për organet vendore duhet të jenë me natyrë mjaftueshmërisht të diversifikuara dhe të mjaftueshme për t'u bërë atyre të mundur të ndjekin aq sa është e mundur evolimin real të kostos së realizimit të detyrave të tyre.
- 5 Mbrojtja e organeve financiarisht të dobëta vendore kërkon fillimin e procedurave financiare të barazimit, ose masa ekuivalente, të cilat janë projektuar për të korrigjuar efektet e shpërndarjes së pabarabartë të burimeve të mundshme të financimit dhe të barrës financiare që ato duhet të mbajnë. Këto procedura ose masa nuk e zbehim diskrecionin që mund të ushtrojnë organet vendore brenda fushës së tyre të përgjegjësisë.
- 6 Organet vendore duhet të konsultohen, në mënyrën e përshtatshme, për mënyrën sesi atyre do t'u jepen burimet e rishpërndara.
- 7 Për aq sa është e mundur, grantet për organet vendore nuk duhet të jepen për financimin e projekteve specifike. Ofrimi i granteve nuk e heq lirinë bazë të organeve vendore për ushtrimin e diskrecionit për politikën brenda juridiksioneve të tyre.
- 8 Për qëllim të huamarrjes për investime kapitale, organet vendore kanë akses në tregun kombëtar kapital brenda kufijve të ligjit.

Paragrafët 1, 2, 3 dhe 4: burime të përshtatshme, përpjesëtimore, vendore dhe të diversifikuara financiare

163. Bashkitë dhe komunitat kanë dy burime kryesore të të ardhurave vendore: të ardhurat e veta (taksat dhe tarifat vendore) dhe transfertat e kushtëzuara dhe të pakushtëzuara nga qeveria qendrore. Bazuar në Ligjin nr. 8652 (31 korrik 2000) "Për Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore" dhe Ligjin nr. 9632 (30 tetor 2006) "Për Sistemin e Taksave Vendore", dhe po ashtu në ligjet e buxhetit të shtetit, të ardhurat e NjQV-ve vijnë nga buxheti shtetit (transfertat e pakushtëzuara dhe të kushtëzuara), të ardhurat nga taksat dhe tarifat vendore, huamarrja vendore dhe të ardhurat nga financimet e huaja dhe nga donatorët.

164. Kur u krijuan qeveritë vendore për herë të parë në Shqipëri pas kalimit në sistemin demokratik, autonomia fiskale e tyre ishte thuajse jo ekzistente. Kjo mund të shihet nga fakti se transfertat nga qeveria qendrore përbënin thuajse të gjithë burimin e të ardhurave të qeverive vendore (96.30% në vitin 1999) dhe 86.6% të të gjitha të ardhurave ishin në formën e transfertave të kushtëzuara, pra me fjalë të tjera qeveria vendore kishte pak ose aspak të drejtë vendosjeje për përdorimin e tyre.

165. Përqindja e të ardhurave të veta në buxhetet e përgjithshme vendore është rritur në mënyrë të ndjeshme në më shumë se 50%. Gjatë krizës globale financiare të vitit 2008, 47% e të ardhurave vendore vinin nga buxheti i shtetit dhe 53% nga taksat dhe tatimet. Në buxhetin e vitit 2012, 54% vinin nga taksat dhe tarifat vendore²⁰ dhe 46% nga buxheti i shtetit (si transfertë e pakushtëzuar).

166. Transfertat e pakushtëzuara i jepen NjQV-ve nga buxheti i shtetit në formën e granteve pa destinacion, pa interes dhe pa të drejtë kthimi. Grantet përdoren me vendim të këshillave vendorë për të mbuluar shpenzimet vendore për funksionet e veta. Transferata e kushtëzuar jepet me të drejtë të kushtëzuar për të mbuluar kostot e funksioneve të deleguara dhe të përbashkëta me qeverinë qendrore, siç parashikohet në Ligjin nr. 8652. Këto fonde janë për t'u përdorur vetëm për qëllimin për

²⁰ Bazuar në legjisllacionin aktual vendor (Ligji nr. 9632), taksa vendore për biznesin e vogël, taksa mbi pronën e patundshme, ku përfshihen taksa për banesën dhe për tokën bujqësore; taksa e hotelit; taksa e re për ndikimin mbi infrastrukturën e ndërtimit; taksa për transferimin e të drejtës së pronësisë mbi pronat e patundshme; taksa e regjistrimit vjetor të automjeteve; taksa për zaptimin e hapësirave publike; taksa e tabelës; taksa e përkohshme.

të cilin ata janë miratuar, si për shembull, fondet nga Ministria e Punës duhet të përdoren për mbrojtjen sociale, fondet nga Ministria e Ekonomisë për shpenzimet korrente për punonjësit e Qendrës Kombëtare të Licencimit, etj.

167. Këshilli i bashkisë ose i komunës vendos për llojet e tarifave, nivelin e tyre dhe për rregullat bazë të mbledhjes dhe administrimit të tyre, dhe përcakton nëse tarifat mblidhen nga strukturat e bashkisë ose të komuna, ose nga agjentët e tyre. Nëse tarifat mblidhen nga agjentët, këshilli vendos për rregullat bazë që do të përdoren nga agjenti, ndërsa kryetari i bashkisë ose i komunës përzgjedh agjentin dhe nënshkruan kontratën me të.

168. Një zhvillim pozitiv që ia vlen të nënvizohet është fakti që “Fondi i Zhvillimit Rajonal” ka qenë shumë i rëndësishëm për financimin e granteve konkurruese në komuna dhe bashki për të ulur pabarazitë ndërmjet njësive të ndryshme të qeverisjes vendore. Sistemi e dëshmoi stabilitetin e tij gjatë krizës botërore financiare. Pavarësisht nga fakti që grantet e pakushtëzuara u ulën me 15% në vitin 2010 dhe të ardhurat e qeverisjes vendore u ulën nga 20.1 milion lek në 19.5 milionë lek, shërbimet vendore u mbajtën në nivel të kënaqshëm me vetëm 3% ulje.

169. Sipas mendimit të raportuesve, kjo duhet të njihet si sukses i politikës së decentralizimit në Shqipëri. Duke marrë parasysh po ashtu diversitetin e të ardhurave të qeverive vendore, mund të thuhet se situata e organeve vendore në Shqipëri është në përputhje me kërkesat e paragrafit 1, 3 dhe 4 të Nenit 9 të Kartës.

170. Gjatë vizitës së tyre në Shqipëri, Raportuesit dëgjuan disa herë se megjithëse organet vendore gëzojnë një gamë të gjerë kompetencash të veta, këto kompetenca jo gjithnjë shoqërohen me burimet e nevojshme financiare. Pjesa e shpenzimeve për NjQV-të në totalin e shpenzimeve publike në Shqipëri ishte vetëm 7.2% në vitin 2011. Kjo është një ndër shifrat më të ulëta të regjistruara në Europë për këtë zë. E njëjta gjë është e vërtetë dhe për pjesën e shpenzimeve për NjQV-të në raport me PBB-në, e cila ra në nivelin 2.1% në vitin 2011. Krahasimi i këtyre të dhënave me listën e funksioneve të NjQV-ve e bën të qartë faktin se shumë funksione janë të pafinancuara, ose janë të financuara vetëm pjesërisht. Pjesa më e madhe e shpenzimeve të NjQV-ve bëhet për shërbimet për publikun e gjerë; më pas vijnë pagat dhe shpërblymimet. Shpenzimet kapitale arritën në nivelin 42% në vitin 2009 dhe kanë shënuar ulje gjatë krizës financiare.²¹

171. Përqindja e shpenzimeve të qeverive vendore brenda shpenzimeve të përgjithshme totale mbetet relativisht e ulët dhe mund të pretendohet (siç është thënë nga shumë zyrtarë të zgjedhur vendorë) që të ardhurat vendore nuk janë në përpjesëtim me funksionet e veta dhe të përbashkëta të organeve vendore. Një disproporcion i tillë ndërmjet fushës së veprimit dhe burimeve financiare të disponueshme bie ndesh me kërkesat e paragrafit 2 të Nenit 9.

Paragrafi 5: barazimi financiar dhe diskrecioni për politikat

172. Legjislacioni shqiptar përdor transfertat e pakushtëzuara për lehtësimin e pabarazive financiare ndërmjet njësive të qeverive vendore. Këto transfertat jepen nga buxheti i shtetit në formë granti, janë pa destinacion, pa interes dhe pa të drejtë kthimi. Ato përdoren siç vendoset nga këshilli bashkiak/komunal për të mbuluar shpenzimet vendore për funksionet e veta, siç parashikohet në Ligjin nr. 8652.

173. Në kuadrin e konsolidimit të reformës së decentralizimit në vitin 2002, Buxheti i Shtetit përfshiu për të parën herë konceptin e dhënies së transfertave të pakushtëzuara për qeveritë vendore nëpërmjet një formule. Kjo formulë balancon nevojën për kritere objektive lidhur me kostot e shërbimeve vendore dhe ofron një instrument për matjen e barazimit për të ndihmuar qeveritë më të varfra vendore. Rezultatet kryesore të formulës kanë të bëjnë me përmirësimin e barazisë, krijimin e një lidhje më të madhe ndërmjet madhësisë së zonës/qeverisë vendore, numrit të popullsisë dhe shumës së fondeve të marra, dhe ofrimin e disa efekteve për barazi. Për herë të parë transfertat e qeverisë qendrore për qeveritë vendore u bënë transparente dhe të parashikueshme, gjë e cila përmirësoi menaxhimin e buxhetit për zyrtarët vendorë. Efektet e formulës duhen vlerësuar në mënyrë pozitive nën kriteret e proporcionalitetit, të qenit të drejtë dhe barazisë (balancës) në shpërndarjen e fondeve.

²¹ Dokumenti i Bardhë i PLGP për Decentralizimin Fiskal në Shqipëri (USAID).

174. Madhësia e transfertës së pakushtëzuar bazohet në funksionet e transferuara për qeveritë vendore, fondet përkatëse për ta dhe rregulloret specifike mbi bazë vjetore, të bazuara në transferimin e taksave. Shuma e përgjithshme e transfertës së pakushtëzuar shpërndahet ndërmjet qeverive vendore (bashkive, komunave dhe rretheve); ajo bazohet në disa kriteret dhe në procesin e përfshirjes së disa hapave. Hapat dhe kriteret bazë të shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar shpjegohen më poshtë.

175. Fondi i grantit ndahet në tre zëra: një zë për bashkitë dhe komunat; një zë për qarqet dhe një rezervë në formën e "fondit të kompensimit". Zëri për bashkitë dhe komunat ndahet më tej në dy nënzëra: një grant i përgjithshëm i cili shpërndahet sipas një formule specifike dhe një tjetër, i quajtur "fondi i kompensimit" i rezervuar për bashkitë dhe komunat. Formula për shpërndarjen e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë dhe komunat bazohet në numrin e popullsisë së njësisë përkatëse dhe në zonën e komunave.

176. Formula merr parasysh kapacitetin potencial fiskal të njësive të qeverive vendore, çfarë do të thotë që njësitë me mundësi të kufizuara për mbledhjen e të ardhurave nga taksat dhe tatimet financohen më shumë nga transfertat e pakushtëzuara. Pjesë e transfertave të pakushtëzuara për këshillat e qarqeve ndahet në dy nënzëra: granti i përgjithshëm i shpërndarë bazuar në një formulë specifike dhe ii) "fondi i kompensimit" i rezervuar për qarqet.

177. Formula për qarqet bazohet në ndarjen e barabartë për të gjitha qarqet, bazuar në numrin e popullsisë, treguesit gjeografikë për to (fushore, kodrinore dhe malore) dhe gjatësinë e rrugëve rurale.

178. Kapaciteti fiskal përlogarit vetëm bazuar në taksën për biznesin e vogël dhe taksën për regjistrimin e automjeteve. Miratimi i parë i kësaj ndarje është bërë në përputhje me koeficientin e kapacitetit fiskal. Çdo bashki dhe komunë me të ardhura për frymë më të larta se mesatarja kombëtare kontribuon 25% të diferencës fiskale të barazimit, pjesëtuar me popullsinë. Kjo shumë zbritet nga llogaritja fillestare e grantit. Çdo bashki dhe komunë që është nën mesataren kombëtare kompensohet me 25% të kësaj difference; kjo shumë i shtohet llogaritjes fillestare të grantit.

179. Shuma bruto e fondit të barazimit, si dhe shuma specifike që u transferohet secilës nga njësive të qeverisjes vendore llogaritet me bazë vjetore dhe miratohet nga Kuvendi si shtojcë e ligjit për buxhetin e shtetit. Kur përgatit projektbuxhetin, çdo bashki dhe komunë mund të vlerësojë paraprakisht për vitin pasues shumën që do të marrë nga buxheti i shtetit në formën e transfertës së pakushtëzuar. Gjithsesi, shumë përfaqësues nga bashki dhe komuna shprehën shqetësim lidhur me ndryshimin e formulës së përdorur për grantet e pakushtëzuara me kalimin e kohës, duke e bërë planifikimin e buxhetit të vështirë dhe të pasigurt. Për informacion më të detajuar për formulën e përdorur për të shpërndarë transfertat e pakushtëzuara shihni Shtojcën III.

180. Për të nxitur zhvillimin social-ekonomik të komunave dhe bashkive, Qeveria e Shqipërisë përdor grantet konkurruese, të cilat menaxhohen nga ministritë e linjës dhe që u jepen komunave dhe bashkive në mënyrë konkurruese. Shuma e përgjithshme e këtij granti vjen nga fondi i ministrisë së linjës për të investuar në NjQV dhe akumulohet në "Fondin Rajonal të Zhvillimit", i cili është pjesë përbërëse e buxhetit të shtetit. Fondi ka për synim të identifikojë problemet e lidhura me zhvillimin vendor dhe rajonal dhe të luftojë varfërinë nëpërmjet politikave të zhvillimit, dhe përbëhet nga grante konkurruese për infrastrukturën vendore, arsimin bazë, shëndetësinë, aktivitetet kulturore, furnizimin me ujë, ndërtimin e tregjeve agro-ushqimore, ujitjen, kullimin dhe pyllëzimin.

181. Kriteret e përzgjedhjes për aplikime të suksesshme projekti bazohen në dy faktorë kryesorë: ndikimin social të projektit dhe fizibilitetin financiar të shpenzimeve publike. Këto grante jepen nga një komitet social i drejtuar nga Kryeministri i Shqipërisë dhe i përbërë nga përfaqësues të ministrive të linjës.

182. Një ndër çështjet që duhet përmendur është struktura e të ardhurave të buxhetit vendor. Qeveria deklaroi se shumica e të ardhurave të njësive të qeverisjes vendore janë të pakushtëzuara. Gjithsesi, grantet e kushtëzuara përbëjnë burimin kryesor të financimit, dhe po t'u shtohen atyre grantet e dhëna nga ministri të ndryshme, bëhet e qartë se fondet e pakushtëzuara në buxhetet vendore janë shumë më pak se 50%.

183. Tabela më poshtë e bën të qartë se NjQV-të varen kryesisht nga mbështetja financiare e marrë nga buxheti i shtetit. Kjo, sipas mendimit të Raportuesve, duhet të konsiderohet si pengesa kryesore për zhvillimin e autonomisë vendore në Shqipëri.

1. Total LG Revenues in 2009 (in ALL)			49,042,763	100%
1.1	Own Revenues	27,036,821	100%	55%
1.1.1	Tax Revenues	12,610,987	46.8%	25.5%
1.1.2	Non tax revenues	1,502,834	5.5%	3%
1.1.2	Unconditional Grant	12,923,000	47.7%	26.5%
1.2	Conditional Grants	22,005,942	--	45%
Source of funds by origin of generation				
I	Collected locally	14,113,821	28.7%	
II	Received from the central government*	34,928,942	71.3%	
* Does not include competitive grants from the Line ministries				
Source: Assessment of the State of Local Democracy in Albania, CoE/SDC. 2012				

(Të Ardhurat e Përgjithshme të NjQV-ve për Vitin 2009 (në Lek)

Të ardhurat e veta; të ardhurat nga taksat; të ardhura të tjera; granti i pakushtëzuar, grantet e kushtëzuara;

Burimet e fundeve sipas origjinës

Të mbledhura në nivelin vendor; të marra nga qeveria qendrore.

Nuk përfshihen grantet konkurruese të ministrive të linjës; Burimi: Vlerësimi i Gjendjes së Demokracisë Vendore në Shqipëri, KiE/SDC. 2012)

184. Për më tepër, Raportuesit u informuan se qeveria qendrore përdor praktikën e shkurtimit të granteve të pakushtëzuara në raste të caktuara. Kjo bien ndesh me legjislacionin shqiptar, i cili e njeh të drejtën e vendimit për përdorimin e granteve të pakushtëzuara nga qeveritë vendore. Sipas mendimit të raportuesve, kjo gjë është në kundërshtim dhe me paragrafin 5 të Nenit 9.

Paragrafi 6: konsultimi

185. Ministria e Financave organizon konsultime me Shoqatën e Autoriteteve Vendore për ndarjen e granteve të barabarta dhe të transfertave specifike. Shoqatat marrin pjesë po ashtu në procesin e vendimmarrjes për skemat e granteve konkurruese për komunat dhe bashkitë. Gjithsesi, konsultimet për burimet që u janë dhënë organeve vendore kanë natyrë formale dhe nuk kanë ndikim të vërtetë në vendimmarrje. Shumë bashki dhe komuna ankohet për skemat e granteve konkurruese, por shoqatat nuk e kanë ngritur asnjëherë zyrtarisht çështjen e drejtësisë dhe të transparencës së skemës. Në përgjithësi, konsultimet e drejtpërdrejta me komunat dhe me bashkitë mund të konsiderohen si shumë të dobëta (në veçanti me ato që kontrollohen nga parti në opozitë), bazuar në komentet e përsëritura që Raportuesit dëgjuan nga bashkëbiseduesit gjatë vizitës. Kjo ngre një çështje që lidhet me paragrafin 6 të nenit 9 dhe ekziston nevoja e krijimit të instrumenteve më të balancuara për konsultime me organet vendore.

Paragrafi 7: caktimi i granteve dhe diskrecioni në përdorimin tyre

186. Transferimi i granteve të pakushtëzuara për komunat dhe bashkitë përbën një tjetër problem. Transferimi bëhet një herë në tre muaj, bazuar në nevojat për shpenzime për tremujorin dhe disponueshmërinë e fondeve të veta (taksat e veta dhe të ardhurat jo tatimore) për atë tremujor. Kjo praktikë rrit rrezikun e ndërhyrjes së drejtpërdrejtë administrative në çështjet vendore, si dhe në kufizimin e diskrecionit të zyrave vendore të financave për të menaxhuar fondet në mënyrë të pavarur dhe nën përgjegjësinë e tyre. Në pjesën më të madhe të shteteve anëtare të Këshillit të Europë-Europës, grante e barazisë (të barazvlefshme me transfertën e pakushtëzuar të Shqipërisë) u jepen NjQV-ve, *mutatis mutandis*, në këste të barabarta, sipas rendit të përcaktuar në legjislacionin e brendshëm. Raportuesit janë të mendimit se kjo qasje do t'u japë NjQV-ve më shumë kompetenca vendimmarrëse për çështjet financiare.

187. Praktika e pagimit të tarifës së anëtarësimit nga granti i pakushtëzuar për buxhetet e qarqeve ka nevojë për më shuamë qartësi dhe për një justifikim më të mirë ligjor. Qarqet nuk janë subjekte ndërbashkiake të zotëruara nga bashkitë dhe komunat, por një nivel më i ulët i administratës kombëtare *per se*. Më tej, legjislacioni shqiptar e përkufizon *qarkun* si nivelin e dytë të qeverisjes vendore, çfarë do të thotë se:

- a. Bashkitë dhe komunat janë njësi territoriale administrative të *qarqeve*, siç përkufizohet nga Ligji për organizimin territorialo-administrativ të Shqipërisë;
- b. Ndërkohë që përfshirja e NjQV-ve në *qarqe* bazohet në ligjin publik, dhe jo në vullnetin e lirë të tyre për pjesëmarrje në qarqe, këtu nuk mund të përdoret termi “tarifë anëtarësimi”;
- c. tarifa bazohet, *inter alia*, në një *quid pro quo*, ndërsa të ardhurat e buxheteve të qarqeve janë për funksione publike, të cilat i janë caktuar ekskluzivisht nivelit rajonal të qeverisjes.

188. Pra, bazuar në argumentet e përmendura më sipër, është e vështirë të kuptohet se në cilën kategori shpenzimesh të NjQV-ve futen këto tarifa anëtarësimi dhe çfarë dobie sjell ky kontribut nga pikëpamja e autonomisë vendore. Praktika aktuale (pra që tarifat zbriten nga grantet e pakushtëzuara dhe u transferohen qarqeve nga Ministria e Financave, duke i lënë bashkitë/komunat pa të drejtën e përcaktimit të kushteve ose të diskutimit të nivelit të zbritjes, e cila ishte -8.5% në vitin 2011, ofron prova të mira për arsyetimin që megjithëse *de jure* decentralizimi dhe autonomia vendore janë të garantuara në Shqipëri, *de facto* menaxhimi fiskal është shumë i centralizuar dhe NjQV-të kanë të drejta të kufizuara vis-à-vis Ministrisë së Financave kur bëhet fjalë për vendimmarrjen dhe politikën fiskale. Kjo është në kundërshtim me paragrafin 7 të Nenit 9.

189. Eficenca e taksës së biznesit të vogël (TBV) është një çështje që po ashtu duhet shqyrtuar në të ardhmen. Objekt i kësaj takse janë kompanitë me më pak se 2 milionë lek xhiro. Në rastet kur fitimi i kompanisë e tejkalon këtë prag, atëherë kompania bëhet objekt i taksës së biznesit të madh (TBM) dhe i paguhet buxhetit të shtetit të Shqipërisë. Bazuar në rregullat aktuale, TBV-ja nuk mund të konsiderohet si një instrument efikas financiar për shkak të nivelit shumë të ulët të xhiros (i barazvlefshëm me 14,300 euro), prag i cili nuk i lejon bashkitë të mbledhin të ardhura të konsiderueshme. Po ashtu, bashkitë i humbin dhe ato stimuj që mund të kenë për të zbatuar një politikë proaktive për zhvillimin e biznesit të vogël.

190. Pjesa më e madhe e zyrtarëve vendorë të intervistuar nga delegacioni e bënë të qartë gjatë takimeve se ata do të preferonin më shumë që të merrnin një pjesë të tatimit të biznesit të madh sesa të grumbullonin taksën e biznesit të vogël, e cila mbart me vete një kosto shumë të madhe administrative. Ndarja e tatimit të biznesit të madh ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverive vendore mund të jetë zgjidhje e mirë për garantimin e autonomisë financiare vendore, në veçanti në kushtet që Shqipëria ka eksperiencën e kostove të përbashkëta ndërmjet nivelit qendror dhe niveleve vendore të qeverisjes. Është e zakonshme në shtetet anëtare të Këshillit të EuropëEuropës që buxhetet qendrore dhe vendore të ndajnë të ardhurat nga tatimi mbi të ardhurat personale dhe biznesi i madh në përpjesëtim me funksionet e përbashkëta, të caktuara për secilin nivel qeverisje në rast se dhe kur ekzistojnë kompetencat e ndara.

Paragrafi 8: huamarrja e qeverive vendore

191. Ligji “Për Huamarrjen e Qeverisë Vendore” nr. 9869, datë 4 shkurt 2008, ka për qëllim të zgjerojë autonominë fiskale të njësisve të qeverive vendore. Ky Ligj u lejon NjQV-se të marrin hua për likuiditet dhe qëllime investimi nga tregjet kapitale (institucionet financiare dhe bankat) si në tregjet e brendshme dhe në ato ndërkombëtare. Për rrjedhojë, mund të thuhet se legjislacioni është në përputhje me paragrafin 8 të Nenit 9.

192. Gjithsesi, huatë përbëjnë një instrument që i fuqizon qeveritë vendore për të siguruar të ardhura. Në rast se NjQV-ve u jepet më shumë autonomi fiskale dhe u transferohen më shumë kompetenca, huatë do të forconin në mënyrë domethënëse kapacitetet financiare dhe ekonomike të njësisve të qeverive vendore.

193. Bazuar në ligjin për huamarrjen, shërbimi i huamarrjes së bashkive në çdo vit nuk duhet të tejkalojë nivelin e 20% të të ardhurave mesatare të përgjithshme aktuale të qeverisë vendore nga transfertat e pakushtëzuara, taksat e përbashkëta, taksat dhe tarifat vendore të tre viteve të fundit fiskale²². Gjithsesi, në janar të vitit 2010, Departamenti i Borxhit Publik në Ministrinë e Financave vendosi kufirin e huamarrjes vendore në nivelin 5% të shpenzimeve të vitit 2009. Përderisa kjo politikë

²² Vlerësimi për Gjendjen e Demokracisë Vendore në Shqipëri, KfE/SDC. 2012.

u zbatuar në mënyrë individuale për çdo qeveri vendore, ajo pati ndikim goxha shtrëngues mbi shumat e tërhequra në formë huamarrje atë vit.

194. Banka Kombëtare Tregtare (BKT) raporton se i është përgjigjur pozitivisht 16 kërkesave për hua, të marra kryesisht nga bashkitë. Tre kërkesa janë marrë dhe nga komunat. Programi LGPA i financuar nga USAID-i ka ndihmuar bashkitë e Fushë Krujës, Elbasanit, Korçës dhe Lezhës me procesin e aplikimit për hua, ndërkohë që 12 njësi të tjera kanë aplikuar në banka të nivelit të dytë për hua afatgjatë, nga të cilat 7 ia kanë dalë mbarë²³. Huatë e marra nga bashkitë e suksesshme janë përdorur kryesisht për përmirësim të infrastrukturës së rrugëve lokale. Për shkak se borxhi i qeverive vendore është pjesë e borxhit publik, qeverive vendore i janë vënë kufizime për huamarrje nga Ministria e Financave.

Përfundimet lidhur me Nenin 9

195. Raportuesit përfundojnë me një vlerësim pozitiv të çështjeve të trajtuara nga paragrafët 1, 3, 4, 8 të Nenit 9 të Kartës dhe janë të mendimit se ka disa fusha në paragrafët 2, 5, 6, 7, në veçanti decentralizimi fiskal, të cilat ngrenë çështje të përputhshmërisë me Kartën dhe kanë nevojë për përmirësime të mëtejshme.

5.7.1 Financimet rajonale

196. Neni 18 i Ligjit nr. 8652 identifikon të ardhurat e mëposhtme për buxhetet rajonale:

- Grantet e pakushtëzuara, duke përfshirë tarifën e zbritshme nga grantet e pakushtëzuara të caktuara për komunat dhe bashkitë. Përqindja është përcaktuar nga Ministria e Financës dhe, për tre vitet e fundit, është fiksuar në 8.5% të fondit të përgjithshëm të granteve të pakushtëzuara;
- Transfertat e kushtëzuara të marra nga qeveria qendrore e Shqipërisë;
- Tarifën nga shërbimet e ofruara nga qarqet;
- Fondet e marra si grant konkurrues nga ministritë e linjës.

197. Përparësitë e shpenzimeve të buxheteve të qarqeve përcaktohen nga shteti nëpërmjet funksioneve të deleguara dhe nga këshillat e qarkut nëpërmjet pjesës nga grantet e pakushtëzuara (tarifat e anëtarësisë). Buxhetet rajonale financojnë kryesisht shpenzimet e përgjithshme administrative, arsimin profesional, mjedisin dhe bujqësinë.

198. *Qarku* njihet si niveli i dytë i qeverisjes vendore dhe, në këtë kuptim, kompetencat dhe burimet e tij financiare duhet të përcaktohen në përputhje me Kartën. Neni 9 para. 1, 2 dhe 3 parashikojnë qartë se çdo nivel i vetëqeverisjes vendore duhet të ketë burimet e veta financiare, burime të cilat janë në përpjesëtim me përgjegjësitë e parashikuara nga ligji dhe që një pjesë e konsiderueshme e këtyre burimeve financiare duhet të vijë nga taksat. Kur flitet për buxhetet e qarqeve, Raportuesit janë të mendimit se asnjë nga dispozitat e sipërpërmendura të Kartës nuk është në zbatim. Duhet shqyrtuar mundësia e reformimit të sistemit të financave rajonale si pjesë kritike e strategjisë së përgjithshme të decentralizimit.

199. Qëndrueshmëria financiare e qarqeve është një çështje tjetër. Qarqet në Shqipëri janë relativisht të vegjël krahasuar me modelin evropian (NUTS II) dhe u mungon ekonomia shkallës. Raportuesit i rekomandojnë Qeverisë së Shqipërisë të shqyrtojnë mundësinë e konsolidimit të qarqeve si një zgjidhje premtuese për të rritur qëndrueshmërinë e tyre financiare.

5.7.2 Marrëdhënia ndërmjet Zyrës së Thesarit dhe njësisë të qeverive vendore

200. Bazuar në Nenin 8 të Ligjit 9936, datë 26 qershor 2008 "Për Sistemin e Menaxhimit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", faturat dhe pagesat e njësisë të qeverive vendore bëhet nëpërmjet llogarisë së thesarit që mbahet në Bankën e Shqipërisë. Sistemi i Thesarit përbëhet nga Departamenti i Thesarit në Ministrinë e Financave dhe nga Degët e Thesarit në Rrethe. Këto të fundit e kanë zyrën në 36 rrethet e Shqipërisë. Çdo NjQV ka llogarinë e saj në këto degë. NjQV-të kanë të drejtë të përfitojnë nga interesi i aseteve të tyre monetare dhe tarifën e përkohshme në llogarinë e unifikuar të thesarit.

²³ Vlerësimi për Gjendjen e Demokracisë Vendore në Shqipëri, KIE/SDC. 2012.

201. Fondet e dhëna për njësitë e qeverisjes vendor, menjëherë pasi disbursohen, depozitohen në llogaritë e thesarit, në përputhje me rregullat dhe procedurat e përcaktuara në nenin 8 të Ligjit nr. 9936. Të ardhurat nga buxhetet vendore që lihen në llogaritë e thesarit nga taksat vendore, transfertat e pakushtëzuara nga buxheti i shtetit dhe nga burime të tjera që nuk janë përdorur gjatë vitit fiskal, mbarten në vitin pasardhës financiar. Angazhimet për pagimin e kostove për njësitë e qeverive vendore duhet të autorizohen nga Degët e Thesarit pasi të jenë inspektuar dhe miratuar të gjithë dokumentet. Para bërjes së pagesës, sistemi i thesarit kontrollon nëse ekziston angazhimi, dokumentet shkresore bazë të shërbimit të ofruar dhe nëse ka burime financiare të mjaftueshme për të kryer pagesën.

5.7.3 Partneriteti Publik-Privat (PPP)

202. Partneritetet publike-private (PPP) bazohen në marrëveshje për aktivitet tregtar ndërmjet një njësie qeverie vendore dhe sektorit privat, me qëllimin e ofrimit të shërbimeve dhe të kryerjes së investimeve publike. Marrëveshja sanksionohet nga Ligji nr. 8652, Kodi Civil dhe ligje të tjera mbështetëse, të cilat u lejojnë NjQV-ve të marrin pjesë në marrëveshje me kapitalin e tyre në formën e aseteve, ndërkohë që sektori privat merr riskun e investimeve dhe menaxhon shërbimin.

203. Forma të thjeshta tradicionale të PPP-ve përbëhen nga kontrata me palë të treta për menaxhimin e shërbimeve, të tilla si pastrimi, mbledhja e mbetjeve, ndriçimi rrugor, etj. ose kontratat e qiradhënies që i japin menaxhimin e aseteve të qeverive vendore një operatori privat, i cili është përgjegjës për kryerjen e zërave kyç të shërbimit publik, etj. Pjesa më e madhe e NjQV-ve kanë shembuj të PPP-ve.

5.8 Neni 10 – E drejta e organeve vendore për pjesëmarrje

Neni 10 – E drejta e organeve vendore për pjesëmarrje

Brenda kuadrit ligjor, gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, organet vendore kanë të drejtë të formojnë konsortiume me organe të tjera vendore për të realizuar detyrat me interes të përbashkët.

204. Neni 109 i Kushtetutës u jep NjQV-ve të drejtë të formojnë shoqata, si dhe të krijojnë lidhje me organe të ngjashme vendore në shtete të tjera. Ato mund të përfaqësohen po ashtu në organizatat ndërkombëtare të organeve vendore. Kjo e drejtë është afirmuar në Nenin 8, Kreu V i Ligjit nr. 8652.

205. Aktualisht ka tre shoqata të tilla në Shqipëri: Shoqata Kombëtare e Bashkive, Shoqata Kombëtare e Komunave dhe Shoqata Kombëtare e Qarqeve. Përveç tyre, ekziston po ashtu Grupi i Kryetarëve Socialistë të Bashkive, të cilët janë ndarë nga Shoqata e Bashkive dhe krijuan një organizatë të re, të quajtur Shoqata e Autonomisë Vendore në Shqipëri.

206. Raportuesit e mirëpresin faktin që këto shoqata janë konsultuar me organet qendrore për problemet e lidhura me çështjet vendore. Shoqatat janë përfshirë në procesin e ndarjes së granteve konkurruese si dhe në procesin e llogaritjes së granteve të kushtëzuara për komunitat dhe bashkitë. Raportuesit rekomandojnë që këto konsultime të bëhen pjesë e një mekanizmi institucional.

207. Shoqatat e qeverive vendore në Shqipëri janë të fragmentarizuar, pa një zë të unifikuar për organet e nivelit vendor. Ka pak koordinim ndërmjet shoqatave, të cilat në fakt duket sikur luajnë rol plotësues ndaj qeverisë qendrore më shumë sesa mbajnë një qëndrim të fortë kundrejt qeverisë qendrore dhe të shërbejnë si mobilizues të NjQV-ve për mbrojtjen e interesave të tyre legjitime. Raportuesit janë informuar se një dialog i tillë, i cili përfshin përfaqësuesit e zgjedhur nga të dyja aleancat politike dhe të gjitha shoqatat ka filluar brenda kuadrit të projektit “Ndërtimi i një platforme të qëndrueshme, pluraliste dhe të unifikuar dialogu për qeverisjes vendore në Shqipëri”, zbatuar nga Kongresi.

208. Raportuesit kanë mbajtur shënim qasjen partiake që duket se karakterizon marrëdhëniet ndërmjet përfaqësuesve të zgjedhur vendorë, dhe nënvizon fort se kjo qasje e ul ndjeshëm efikasitetin e shoqatave të qeverive vendore, për shkak se konsultimi dominohet fort nga politikat partiake. Kryetarët socialistë të bashkive akuzojnë lidhshmëri dhe shoqatave për favorizim të partisë në pushtet, ndërkohë që lidhshmëri i shoqatave fajëson kryetarët socialistë të bashkive për qasjen partiake dhe sabotimin e punës së shoqatave. Dominimi i politikave partiake mbi interesin institucional të

vetëqeverisjes vendore i bën shoqatat të dobëta dhe i jep procesit të konsultimeve me NjQV-të një natyrë kryesisht formale.

209. Raportuesit i bëjnë thirrje të gjithë përfaqësuesve të zgjedhur në Shqipëri të mbajnë pozicion të fortë në favor të interesave të qeverive vendore dhe të bindin drejtuesit e tyre të synojnë një pozicion të unifikuar, mbase nën një organizatë ombrellë, për të mbrojtur interesat e tyre dhe për të rritur ndërgjegjësimin e pavarësisë së çështjeve të qeverisjes vendore nga politika kombëtare.

5.9 Neni 11 – Mbrojtja ligjore e vetëqeverisjes vendore

Neni 11 – Mbrojtja ligjore e vetëqeverisjes vendore

Organet vendore duhet të kenë të drejtë t'i drejtohen një mjeti efektiv ligjor për të siguruar ushtrimin e kompetencave të tyre dhe respektimin e parimeve të tilla si vetëqeverisja vendore, siç mishërohet në Kushtetutë dhe në legjislacionin e brendshëm.

210. Organet vendore në Shqipëri kanë statusin e personit juridik (subjekt i të drejtës publike) dhe kanë të drejtë të plotë të përfaqësojnë interesat e tyre, të hyjnë në marrëveshje dhe të kenë aktive dhe pasive. Organet vendore kanë funksionet e veta dhe të deleguara, burime financiare dhe prona. Ata kanë të drejtën t'u drejtohen gjykatave civile dhe Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë për mbrojtjen e interesave të tyre.

211. Organet vendore shqiptare i përdorin instrumentet ligjore për mbrojtjen e interesave të tyre shumë rrallë. Kryetarët e bashkive që u takuan gjatë vizitës u thanë Raportuesve se çështjet gjyqësore marrin disa muaj në gjykatat shqiptare dhe nuk mund të konsiderohen si mjet efektiv ligjor për mbrojtjen e organeve vendore.

212. Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë ushtron kontroll të përgjithshëm mbi Kushtetutën e vendit dhe shqyrton çështje të lidhura me mbrojtjen e të drejtave dhe dispozitave kushtetuese. Delegacioni i Kongresit mësoi gjatë vizitës se nuk ka pasur ankesa të depozituara në Gjykatën Kushtetuese nga bashkitë.

213. Parimet e vetëqeverisjes vendore mishërohen në Kushtetutë (Pjesa VI) dhe në legjislacionin e brendshëm të vendit. Organet vendore mund t'i drejtohen gjyqësorit për mbrojtjen e të drejtave të tyre, duke përfshirë Gjykatën Kushtetuese të Shqipërisë. Ka pasur raste kur organet vendore kanë aplikuar në gjykata për të mbrojtur interesat e tyre. Raportuesit kanë dëgjuar komente të ndryshme gjatë vizitës dhe përfundojnë duke thënë se, megjithëse gjykatave u duhet kohë të marrin vendime, ato konsiderohen si mekanizëm efektiv për mbrojtjen ligjore të organet vendore nga pjesa më e madhe e përfaqësuesve të zgjedhur vendor në Shqipëri. Për rrjedhojë, Raportuesit mendojnë se mbrojtja ligjore e organeve vendore në Shqipëri është në përputhje me Kartën.

6. PËRFUNDIME

214. Shqipëria ia doli me sukses të kalonte në një shoqëri demokratike. Decentralizimi i kompetencave shtetërore dhe krijimi i demokracisë vendore është komponent kyç i këtij demokratizimi. Procesi i decentralizimit filloi në fund të viteve 1990 dhe ka vijuar deri tani. Anëtarësimi i Shqipërisë në Këshillin e Europë-Europës dhe ratifikimi i Kartës i dhanë vendit shtytjen edhe drejtimin e duhur për decentralizimin.

215. Krijimi i organeve vendore dhe rajonale të qëndrueshme dhe eficiente është një ndër kushtet e pranimit të Shqipërisë në BE. Plotësisht të ndërgjegjshëm për nevojën dhe rëndësinë e qeverisje vendore dhe rajonale eficiente, autoritetet shqiptare kanë miratuar një strategji për decentralizimin, e cila shërben si udhërrëfyes për më shumë zhvillim vendor dhe rajonal në vend.

216. Sistemi shqiptar i vetëqeverisjes vendore dhe rajonale, në përgjithësi korrespondon me frymën dhe me parimet e Kartës. Por, ka ende disa çështje kritike që kërkojnë vëmendjen e duhur; Raportuesit u bëjnë thirrje autoriteteve të intensifikojnë procesin e decentralizimit nën dritën e Kartës dhe të rekomandimeve të dhëna nga Kongresi.

217. Shqipërisë i nevojitet një reformë gjithëpërfshirëse dhe intensive fiskale dhe taksash si një ndër përparësitë e saj më të mëdha në programin e decentralizimit. Sistemi duhet të lëvizë nga modeli aktual i ndarjes së mbledhjes së taksave dhe tatimeve ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverive vendore në modelin e ndarjes së të ardhurave nga disa taksa dhe tatime të caktuara (si, për shembull taksën mbi biznesin e madh). Për shembull, taksa për biznesin e vogël (sipas klasifikimit ekonomik ajo i takon grupit të tatimit të fitimit të bizneseve) u është caktuar qeverive vendore, ndërsa taksa për bizneset e mëdha shkon drejtpërdrejt në buxhetin qendror. Kjo qasje vret çdo stimul që mund të kenë qeveritë vendore për të promovuar ekonominë vendore dhe krijon kushte të favorshme për rritjen e biznese lokale. Raportuesit rekomandojnë prezantimin e një akti të posaçëm ligjor për koeficientët afatgjatë për shpërndarjen e të ardhurave nga taksat ndërmjet qeverive vendore dhe qeverisë qendrore, për të siguruar se përqindja nga të ardhurat e përbashkëta nga taksat që u shkon buxheteve vendore është në përputhje me kompetencat e qeverive vendore, dhe jo me objektivat politike të qeverisë qendrore.

218. Lidhur me kompetencat, sistemi ligjor shqiptar (më specifikisht Ligji nr. 8652) përdor një klasifikim shumë kompleks të përgjegjësisë të njësive të qeverisjes vendore (të drejta, kompetenca, funksione, detyra, kompetenca të përbashkëta), gjë e cila krijon konfuzion dhe lë vend për interpretim që gjerë. Sipas Kartës “përgjegjësitë” e njësive të qeverisjes vendore duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. “Ekskluzive” do të thotë që autoritetet vendore duhet të kenë të drejtë të marrin vendime në mënyrë të pavarur, pa ndërhyrje dhe udhëzime nga nivele të tjera të qeverisë. “Të plota” do të thotë që përgjegjësitë e veta të njësive të qeverive vendore, *per se*, të përfshijnë kompetenca shumëdimensionale (rregullatore, shërbimesh, investimi, administrative, etj.), duke shmangur tendencat e zbehjes progresive të përgjegjësisë. Për më tepër, ligjvënësi shqiptar nuk duhet të bëjë dallimin ndërmjet “funksionit të deleguar” (pra përgjegjësisë) dhe “kompetencave të deleguara” përderisa sapo delegohen, përgjegjësitë shoqërohen nga kompetencat. Për rrjedhojë, sipas mendimit të Raportuesve Neni 2, 7, 8, 9 dhe 10 i Ligjit nr. 8652 duhet të ndryshohen mbi bazën e Nenit 4 të Kartës (dhe të memorandumit të saj shpjegues) për të shmangur zbehjen progresive të përgjegjësisë të organeve vendore në Shqipëri. Po ashtu, njësive të qeverive vendore u duhen dhënë më shumë kompetenca në fushat e shërbimeve publik, duke i decentralizuar shërbimet publike dhe bashkiake, të tilla si sistemet e furnizimit me ujë të pijshëm, të mbledhjes së mbetjeve të ngurta dhe të kanalizimeve. Duhet të shqyrtohet dhe mundësia e transferimit të kompanive dhe ndërmarrjeve përkatëse në pronësi dhe diskrecion të plotë të organeve të qeverisjes vendore.

219. Lidhur me Nenin 3 të Kartës, Raportuesit janë të mendimit se rishikimi i procedurës për formimin e këshillave të qarkut dhe prezantimi, *mutatis mutandis*, i zgjedhjeve të drejtpërdrejta për organet e tij përfaqësuese, bazuar në një votim të përgjithshëm, të lirë dhe të fshehtë përbën një zhvillim që i ka ardhur koha.

220. Nevoja për një reformë territoriale që të reflektojë objektivin aktual të vetëqeverisjes vendore në Shqipëri është e madhe. Njësitë e vogla të qeverisjes vendore jo domosdoshmërisht ofrojnë ekonominë e duhur të shkallës dhe nuk janë në gjendje të zbatojnë një pjesë të konsiderueshme të funksioneve publike në mënyrë efektive dhe eficiente. Qeveria e Shqipërisë mund të dëshirojë të krijojë një politikë të shëndetshme dhe të justifikuar për shkrirjen e komunave dhe bashkive të vogla

në njësi më të mëdha dhe me më shumë kompetenca, burime financiare dhe njerëzore. Shoqatat duhet të luajnë rolin kryesor shtytës në këtë proces.

221. Lidhur me Nenin 4 të Kartës, duket se riorganizim i sistemit të rregullimit territorial dhe planifikimit urban është në rrugën e duhur për të garantuar se përgjegjësitë e organeve vendore në zhvillimin hapësinor dhe planet urbanistike të territoreve të tyre janë ekskluzive dhe të plota. Për këtë qëllim, Raportuesit rekomandojnë si më poshtë:

a. eliminimin e parashikimeve që i japin të drejtë Agjencisë Kombëtare të Rregullimit të Territorit të marrë vendime në fusha dhe struktura fizike (qendra qytetesh, sipërfaqe për aktivitete argëtuese, tokë mbi 20 ha etj.) që janë në pronësinë e organeve vendore. Kjo nuk i parandalon agjencitë kombëtare të krijojnë standarde dhe rregullore për planifikim hapësinor dhe territorial;

b. zëvendësimin e Policisë së Ndërtimit me një inspektorat të pavarur planifikimi të qeverisë qendrore, detyra e të cilit të jetë kontrolli për zbatimin e standardeve teknike në territorin dhe nën përgjegjësinë e qeverisë vendore;

c. dhënien e të drejtës së kontrollit të ligjshmërisë së vendimeve (e cila tani realizohet nga Këshilli për Rregullimin e Territorit dhe nga Këshillat Vendorë të Rregullimit të Territorit) një institucioni të pavarur gjyqësor;

d. marrjen e iniciativave për përmirësimin e ligjit për planifikimin urban dhe policinë e ndërtimit, për të siguruar përputhshmërinë e këtyre ligjeve me dispozitat e Kartës dhe me Ligjin N° 8652 "Për Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri" të vitit 2000;

e. përcaktimin e qartë të funksioneve dhe përgjegjësi të kryesive të fshatrave dhe të lagjeve administrative të bashkive, bazuar në parimin e subsidiaritetit dhe uniformitetit të strukturës administrative;

f. përcaktimin e qartë të rolit dhe përgjegjësi të qarkut dhe identifikimin e funksioneve të veta dhe të deleguara për këshillat e qarkut; parashikimin e qartë në ligj të dallimit ndërmjet përgjegjësi të nivelit të parë dhe të dytë të qeverive vendore;

g. ndryshimin e Nenit 10 të Ligjit "Për Planifikimin Urban" të Shqipërisë, i cili lejon një organi të ekzekutivit qendror të ndërhyjë në vendimet e njësive vendore ("kur pengohet zbatimin e programeve të qeverisë"); ky nen shkon përtej kontrollit të ligjshmërisë dhe është një mjet për të kontrolluar efektivitetin e përgjegjësi të organeve vendore, gjë e cila është në kundërshtim me Kartën;

h. prezantimin e mekanizmave institucionalë për konsultim me organet vendore dhe moskufizimin e këtij procesi në pjesëmarrjen formale të shoqatave në komisione ose panele të ndryshme, duke e bërë procesin e konsultimeve të orientuar nga rezultatet. Kjo do të nënkuptonte nene specifike në legjisllacion, të cilat e detyrojnë qeverinë qendrore të organizojë konsultime për çështje që kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi organet vendore në kohën dhe në mënyrën e duhur;

i. përmirësimin e statusit ligjor të qytetit të Tiranës dhe integrimin e tij në sistemin e qeverisjes rajonale duke e njohur Tiranën si qytet-qark. Kjo do të përbënte një zgjidhje në interes të bashkëpunimit ndërmjet kryeqytetit dhe qarkut, ndërsa lejon një shtrirje të mundshme të kufijve të qytetit.

222. Lidhur me Nenin 6 dhe 7 të Kartës, Raportuesit i ftojnë autoritetet shqiptare të marrin në shqyrtim si zgjidhje të mundshme sa më poshtë:

a. t'i japin status të barabartë ligjor dhe mundësi për karrierë punonjësve në bashki dhe komuna; regjimi i punësimit dhe kushtet e punës për zyrtarët e komunave duhet të mbulohen nga ligji i shërbimit publik (civil), jo nga Kodi i Punës;

b. të heqin rregullin që lejon vleftësimin e mandatit të anëtarëve të këshillave të qarqeve; të sigurojnë që mandatet e dhëna nga organet përkatëse të komunave dhe bashkive nuk shqyrtohen nga organe administrative, por nga organe gjyqësore;

c. t'u japin këshillave të qarqeve mandat të qartë për përcaktimin e strukturës së kompetencave ekzekutive të qarkut, duke mos përfshirë vetëm sekretariatit, por edhe krrerët e departamenteve të qarqeve dhe organet e rrethit.

d. Lidhur me tavanin e përcaktuar nga Ministria e Financës për kosto administrative në buxhetet e komunave dhe të bashkive (40%), i cili është shumë i ulët në shifra absolute për komunat buxhetet e të cilave janë të vogla dhe nuk mund të marrin në punë staf me kualifikim të lartë, t'u lejohet NjQV-ve të përcaktojnë kostot e tyre administrative në mënyrë të pavarur dhe në përgjegjësinë e tyre, ose të përcaktojnë përqindjen e kostove administrative sipas përmasave të buxheteve vendore. Në rast se buxheti është i vogël, atëherë tavanin duhet të jenë më i lartë se 40%.

223. Lidhur me kontrollin administrativ të organeve vendore (Neni 8 i Kartës) dhe auditimit të jashtëm, Raportuesit rekomandojnë si më poshtë:

a. rishikimin e sistemit të prefekturave dhe të statusit të Prefektëve për të parandaluar ndërhyrjen politike në çështje vendore dhe rajonale nëpërmjet ushtrimit të funksionit mbikëqyrës të këtij institucioni dhe kufizimin e rolit të prefektit në kontrollimin *a posteriori* të ligjshmërinë dhe dhënien e së drejtës për të shmangur rekomandimet e dhëna nga Prefektët për NjQV-të, nëse është e nevojshme;

b. kufizimin e kontrollit të organeve vendore në sigurimin e përputhshmërisë me ligjin dhe përjashtimin e kontroleve për përshtatshmërinë e veprimeve që bien në fushën e përgjegjësive të veta të organeve vendore; sigurimin që parimet e subsidiaritetit dhe të proporcionalitetit mbeten aspekte kyç për çdo kontroll administrativ nga autoritete të nivelit më të lartë;

c. prezantimin e një afati kohor të arsyeshëm për përfundimin e çështjeve të ngritura nga organet vendore për të shmangur procedurat e gjata të gjykatave në procesin e kontrollit administrativ;

d. kufizimin e përfshirjes së prefektëve në formimin e këshillave të qarqeve (shembull: Qarku i Fierit);

e. qartësimin e roleve përkatëse të Prefektit dhe të këshillave të qarqeve për të shmangur mbivendosjet, duke e kufizuar rolin e prefektit tek kontrolli *a posteriori* për ligjshmërinë dhe duke siguruar që prefekti nuk ndërhyr politikisht në punimet e këshillit të qarkut. Duhet të ketë një ndarje të qartë të administratave të qarkut dhe të prefekturave.

224. Lidhur me Nenin 9 të Kartës për çështjet financiare, Raportuesit rekomandojnë si më poshtë:

a. eliminimin e mospërputhshmërisë ndërmjet përgjegjësive që i janë dhënë organeve vendore dhe burimeve financiare të nevojshme për realizimin e këtyre përgjegjësive duke siguruar financim përpjesëtimor;

b. rritjen e të ardhurave të veta nga taksat dhe tatimet e organeve vendore dhe sigurimin e një zbatimi më të drejtë të taksave të përbashkëta, të tilla si tatimi mbi të ardhurave personale dhe taksat e biznesit të madh;

c. nisjen e konsultimeve ndërmjet qeverisë qendrore dhe organeve vendore për mjaftueshmërinë e taksave të veta vendore, të tilla si taksat e biznesit të madh, tatimi i thjeshtësuar mbi fitimit, taksat për hotelet, për të siguruar burime të nevojshme financiare të organeve vendore dhe ushtrimin efektiv të kësaj kompetence fiskale në nivelin vendor;

d. prezantimin e një praktike të re të ndarjes së transfertave të pakushtëzuara për organet vendore duke e ndarë këtë transfertë në katër këste të barabarta një herë në tre muaj, dhe jo nëpërmjet llogaritjes së bilancit aktual të buxheteve vendore dhe mbushjes së deficitit nëpërmjet të ardhurave të parashikuara dhe të ardhurave që mblidhen në nivelin vendor;

e. zhvillimin e kritereve të qarta dhe të matshme për shpërndarjen e granteve konkurruese për bashkitë dhe komunat, përdorimin e mekanizmave eficientë për transparencën dhe një proces të hapur për vendimmarrjen për këto grante;

f. lidhur me eficientësinë e granteve konkurruese të dhëna nga ministri të ndryshme të linjës, prezantimin e një sistemi më optimal menaxhimi për projektet e zhvillimit rajonal bazuar në parimet e efikasitetit, transparencën dhe përshtatshmërisë me nevojat vendore;

- g.* rishikimin e formulës së barazimit për të arritur një barazi financiare më të balancuar në vend;
- h.* reformimin e sistemit fiskal dhe dhënien e të ardhurave të veta nga taksat për buxhetet e qarqeve (të cila aktualisht bazohen tërësisht nga grantet e kushtëzuara nga qeveritë qendrore dhe kontributet financiare nga komunat dhe bashkitë);
- i.* rishikimin e sistemit aktual të tarifave të anëtarësimit të paguar nga komunat dhe bashkitë për qarqet për të siguruar se të gjitha buxhetet vendore të të gjitha niveleve janë të vetëmjaftueshme dhe të pavarura;
- j.* përfshirjen e NjQV-ve shqiptare dhe të shoqatave të tyre në procesin e vendimmarrjes për transfertat dhe grantet, përmirësimin e procedurës aktuale të konsultimit, i cili është formal dhe i kufizuar tek ofrimi i informacionit;
- k.* mbledhjen dhe analizimin e të dhënave për identifikimin e mospërputhshmërisë së të ardhurave ndërmjet bashkive dhe komunave dhe hartimin e një politike eficiente për zhvillimin socio-ekonomik vendor.

225. Lidhur me të drejtat e NjQV-ve për të organizuar në shoqata (Neni 10 i Kartës), Raportuesit janë të mendimit se është e nevojshme të:

- a.* punohet me shoqatat e qeverive vendore për të krijuar praktikën dhe procedurën e konsultimeve institucionale, duke përfshirë, partneritete formale me Kuvendin, por duke mos u kufizuar vetëm në to, duke u dhënë atyre të drejtën për të paraqesin një përfundim ligjor për të gjitha projektligjet që kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi NjQV-të;
- b.* ftohen qeveria dhe organizatat ndërkombëtare që punojnë në Shqipëri të punojnë me të gjitha shoqatat aktuale për të nxitur bashkëpunimin dhe për të siguruar krijimin e një zëri të unifikuar për organet vendore për vetëqeverisje vendore më të fortë;
- c.* ftohet Partia Socialiste e Shqipërisë dhe Partia Demokratike e Shqipërisë, si dhe të gjithë aktorët politikë të punojnë së bashku për të forcuar shoqatat dhe për të vendosur interesat institucionalë të organeve vendore mbi politikat partiake.
- d.* ftohen të gjithë përfaqësuesit e zgjedhur të bashkive dhe të komunave të Shqipërisë të kontribuojnë më tepër për forcimin institucional dhe pavarësinë financiare të shoqatave të tyre.

226. Raportuesit kanë vënë re (dhe në fakt e përgëzojnë) mekanizmin e koordinimit për përfaqësuesit e zgjedhur vendor që është në formim e sipër brenda kuadrit të Projektit të Kongresit “Ndërtimi i një platforme të qëndrueshme, pluraliste dhe të unifikuar dialogu për qeverisjes vendore në Shqipëri”.

227. Lidhur me kapacitetin institucional të qeverisjes së qarqeve, Raportuesit i ftojnë autoritetet shqiptare të shqyrtojnë pikat e mëposhtme:

- a.* dhënien e funksioneve dhe përgjegjësisive më të qarta për këshillat e qarqeve për hartimin e politikave për shëndetin dhe arsimin, dhënien e më shumë autonomie financiare dhe të stafit të duhur administrativ.
- b.* qartësimin e përkufizimit të kompetencave të qarqeve, të cilat duhet të përfshijnë (në përputhje me kompetencat rajonale dhe gjetkë në Europë) transportin publik, mjedisin, trajnimin, çështjet kulturore, zhvillimin social-ekonomik, zhvillimin mjedisor, zhvillimin hapësinor, koordinimin e politikave urbane dhe rurale, etj.; dhe në rast se organet shqiptare dëshirojnë të mbështesin politikën e nxitjes së rajonalizimit në Shqipëri, ata ftohen të marrin parasysh Kuadrin e Referencës për Demokracinë Rajonale.

Shtojca 1 – Programi i Vizitës së Monitorimit në Shqipëri (12-14 dhjetor 2012)

**VIZITË MONITORIMI E KONGRESIT NË SHQIPËRI
Tiranë (12-14 dhjetor 2012)**

PROGRAMI

Delegacioni nga Kongresi:

Raportuesit:

Z. Zdenek BROZ

Raportues për Demokracinë Vendore
Dhoma e Autoriteteve Lokale, ECR²⁴
Anëtar i Komitetit Monitorues të Kongresit,
Kryetari i Bashkisë Šumperk (Republika Çeke)

Z. Ake SVENSSON

Raportues për Demokracinë Rajonale
Dhoma e Rajoneve, SOC²⁵
Anëtar i Komitetit Monitorues të Kongresit,
Kryetar i Bordit Ekzekutiv Rajonal të Gotland-ës (Suedi)

Ekspertë:

Z. David MELUA

Konsulent, Anëtar i Grupit të Ekspertëve të Pavarur për
Kartën Europiane të Vetëqeverisjes Vendore të Kongresit
(Gjeorgji)

Sekretariati i Kongresit:

Znj. Sedef CANKOÇAK

Bashkësekretare e Komitetit të Monitorimit të Kongresit

²⁴ ECR: Grupi i Konservativëve dhe i Reformistëve Evropianë

²⁵ SOC: Grupi Socialist në Kongres

E mërkurë, 12 dhjetor 2012

Delegacioni shqiptar në Kongres:

Lulzim BASHA,
Flamur BALLIU,
Niko PELESHI,
Eglantina BEGTESHI,
Tahsim MEMA,
Luljeta CAKA,
Lumturi HOXHA

Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Shoqata e Komunave të Shqipërisë:

Z. Fatbardh PLAKU, Kryetar, dhe anëtarët
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Shoqata e Bashkive të Shqipërisë:

Z. Lulzim BASHA, Kryetar, dhe anëtarët
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Shoqata e Këshillave të Qarqeve të Shqipërisë:

Z. Tahsim MEMA, Kryetar, dhe anëtarët
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Takim me:

Z. Vangjush DAKO, Kryetar i Bashkisë së Durrësit,
Z. Artan SHKEMBI, Kryetar i Bashkisë së Pogradecit,
Z. Niko PELESHI, Kryetar i Bashkisë së Korçës,
Znj. Lindita NIKOLLI, Kryetare i Njësisë Bashkiake nr. 1, Tiranë,
Z. Qazim SEJDINI, Kryetar i Bashkisë së Elbasan,
Z. Shpetim GJIKA, Kryetar i Bashkisë së Vlorë,
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Kuvendi i Shqipërisë:

Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut

Z. Ilir RUSMALI, Kryetar, dhe anëtarë të Komisionit

Komiteti i Ekonomisë dhe Financës:

Z. Edmond SPAHO, Kryetar dhe anëtarët e Komisionit

Delegacioni i Bashkimit Evropian në Shqipëri:

Z. Clive RUMBOLD, Shef i Seksionit Politik të delegacionit të BE-së në Shqipëri

Zyra e Bashkëpunimit Zviceran:

Z. Holger TAUSCH, Drejtor i Zyrës së Bashkëpunimit Zviceran në Tiranë
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

E enjte, 13 dhjetor 2012

Ministria e Punëve të Brendshme:

Z. Ferdinand PONI, Zëvendës Ministër, përgjegjës për vetëqeverisjen vendore dhe Drejtorët e Departamenteve të Zhvillimit të Politikave dhe Integritit, Politikave të Qeverisjes Vendore, Politikave Financiare dhe Administratës Publike.

Ministria e Financave:

Znj. Mimoza DHEMBI, Drejtore e Përgjithshme e Buxhetit
Z. Fran BRAHIMI

Përfaqësues të USAID-it:

Z. Peter CLAVELLE, Drejtor i Projektit për Planifikim dhe Planifikim Vendor (PLGP) në Shqipëri
Z. Ardian DHIMA, Oficer i Lartë i Projektit, Zyra e Këshillit të EuropëEuropës në Tiranë

Gjykata Kushtetuese:

Z. Bashkim DEDJA, Kryetar i Gjykatës Kushtetuese

Kontrolli i Lartë i Shtetit:

Z. Robert GJINI, Drejtor i Përgjithshëm

Takim me Avokatin e Popullit:

Z. Z. Igli TOTOZANI, Avokat i Popullit

Takim me ekspertë:

Z. Edlir VOKAPOLA, anëtar i GIE-s
Znj. Alba DAKOLI WILSON

E premtë, 14 dhjetor 2012

Bashkia e Tiranës:

Z. Lulzim BASHA, Kryetar Bashkie, dhe anëtarët e Këshillit Bashkiak

Bashkia e Pogradecit:

Z. Artan SHKEMBI, Kryetar Bashkie, dhe anëtarët e Këshillit Bashkiak

Bashkia e Elbasanit:

Z. Qazim SEJDINI, Kryetar Bashkie, dhe anëtarët e Këshillit Bashkiak

Këshilli i Qarkut të Elbasanit:

Z. Eugen ISAJ, Kryetar, dhe anëtarët e Këshillit të Qarkut

Shtojca II - Formula e përdorur për shpërndarjen e transfertës së pakushtëzuar, 2002–2011

Formula e Përdorur për të Shpërndarë Transfertën e Pakushtëzuar, 2002 – 2011										
Shpërndarja e Fondit të Përgjithshëm	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Qarqet	10%	19%	15%	9%	8.5%	9%	9%	8.5%	8.5%	8.5%
Bashkitë/Komunat	86%	79%	83%	91%	91.5%	91%	91%	91.5%	91.5%	91.5%
Fondi i Kompensimit	4%	2%	2%	-	-	-	-			
Shpërndarja e përqindjes për Bashkitë dhe Komunat										
Nëpërmjet formulës	95%	88%	94%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Fondi i Kompensimit	5%	12%	6%	-	-	-	-	-		
Formula Bashkiake & Komunale										
Pjesët e përbashkëta	3.5%	3.5%	4%	-	-	-	-			
Popullsia	62.5%	62.5%	62.5%	73%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
Sipërfaqja e Komunave	4%	4%	9%	12%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Shërbimet Urbane ²⁶	20.5%	20.5%	18%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Pjesa e Tiranës	9.5%	9.5%	6.5%	-	-	-	-			
Rregullimi për kapacitetin tatumor	Jo	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po
Rregullime të mëtejshme	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po	Po
Shpërndarja e pjesës së qarqeve										
Sipas formulës	100%	85%	97%	98%	98%	98%	98%	98%	99%	99%
Fondi Rajonal i Kompensimit	-	15%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Formula rajonale										
Pjesët e barabarta	30%	25%	25%	15%	15%	10%	10%	10%	10%	10%
Popullsia	15%	15%	15%	25%	25%	28%	28%	28%	28%	28%
Treguesi gjeografik ²⁷	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Sipërfaqja e qarqeve/Gjatësia e rrugëve ²⁸	25%	30%	30%	30%	30%	32%	32%	32%	32%	32%

Burimi: Ministria e Financave e Republikës së Shqipërisë

²⁶ Kjo shumë (2002-2005) iu shpërndarë bashkive (pa Tiranën) bazuar në popullsitë përkatëse të tyre; nga vitit 2005 – në vijim Bashkia e Tiranës përfshihet në kriterin e Shërbimeve Urbane.

²⁷ Ky tregues merr vlerën 1, 3, ose 5 ku 1 i referohet terrenit të qarkut (p.sh. fushor) si dhe avantazheve të tjera konkurruese të qarkut, ndërsa 5 i referohet zonave malore, të cilat kanë pak avantazhe krahasimore.

²⁸ Në vitin 2003, faktori i zonës u ndryshua në km. Rrugë në qark; gjatësia e rrugëve vijoi të përdorej në vitin 2004.