



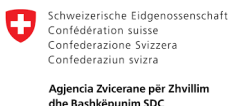
# Opinion

## i Shoqatës për Autonomi Vendore

**“Kalimi i funksioneve tek qeverisja vendore dhe nevoja për një proces të strukturuar”**

Tiranë 2024

Ky dokument është mbështetur projekti Bashki të Forta, projekt i Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim i zbatuar nga Helvetas



## Tabela e Permbajtjes

Hyrje.....	2
Roli i Shoqatës për Autonomi Vendore .....	2
Konteksti .....	3
Modelet e Decentralizimit tek NJVV-të .....	3
Pozicioni i SHAV .....	7
Referenca .....	9

## **HYRJE**

Në disa takime publike që janë organizuar nga përfaqësues të qeverisë shqiptare<sup>1</sup>, është deklaruar nisja e një procesi, ku synohet që disa bashkive t'u kalohen disa funksione/kompetenca që janë fushë përgjegjësie e ministrive. *Në bashkitë e Beratit, Shkodrës dhe Divjakës do të pilotohet decentralizimi i disa funksioneve, përkatësisht në fushat e arsimit parauniversitar, shëndetit parësor dhe bujqësisë. Dhënia e më shumë kompetencave për njësitë e qeverisjes vendore (NjVV) do të rrisë efikasitetin dhe cilësinë e shërbimeve ndaj qytetarëve në sektorë shumë të ndjeshëm për ta.*<sup>2</sup> Ministri i Shtetit për Pushtetin Vendor (MShPV) ka deklaruar se *një nga 3 bashkitë e para ku do të pilotohet ky decentralizim është Berati, për të parë cilësinë e ushtrimit të funksionit për një periudhë 1-vjeçare dhe për të parë se si mund ta bëjmë këtë decentralizim në nivel kombëtar.*<sup>3</sup>

Megjithatë ende nuk ka një dokument zyrtar apo një platformë konkrete lidhur me politikën dhe procesin e pilotimit të decentralizimit të këtyre tre funksioneve.

## **ROLI I SHOQATËS PËR AUTONOMI VENDORE**

Shoqata për Autonomi Vendore (SHAV) nxit, mbështet dhe kontribuon në zhvillimin e politikave decentralizuese që synojnë mirëqeverisjen dhe rritjen e performancës së shërbimeve publike dhe zhvillimin e qëndrueshëm në nivelin vendor. Në përmbushje të misionit të saj për mbrojtjen e interesave të NjVV-ve, SHAV ka ndërmarrë, me mbështetjen e programit Bashki të Forta (BtF), i financuar nga SDC dhe zbatuar nga Helvetas, një proces proaktiv për të hulumtuar dhe për të dhënë kontribut nëpërmjet hartimit të një qëndrimi zyrtar (position paper) që përcjell qëndrimin e unifikuar të bashkive ndaj kësaj nisme të re të deklaruar nga qeveria.

Kalimi përfundimtar i funksioneve apo kompetencave në tre të fushat, arsimit parauniversitar, shëndeti parësor dhe bujqësia, nga ministritë përkatëse tek bashkitë e përzgjedhura, mund të marrë formën e delegimit asimetrik, delegimit simetrik, decentralizimit asimetrik apo decentralizimit simetrik të funksioneve apo kompetencave, në sektorët e përmendur më sipër.

Formulimi i opinionit zyrtar të SHAV (position paper) do të synojë përmirësimin e procesit të hartimit të politikave, të hartimi të legjislacionit, transferimit të fondeve,

---

<sup>1</sup> Takim me disa kryetarë bashkish në Bashkinë Divjake.....; Takimi me 61 kryetarët e bashkive në Bashkinë Shkodër.

<sup>2</sup> [https://www.instagram.com/arbjanmazniku/p/C77FcCRNDX-/?img\\_index=1](https://www.instagram.com/arbjanmazniku/p/C77FcCRNDX-/?img_index=1)

<sup>3</sup> <https://www.tiranadiplomat.com/2024/05/10/mazniku-projekt-pilot-ne-3-bashki-zgjerohet-procesi-i-decentralizimit/>

dhe të ngritje së kapaciteteve për të përgatitur bashkitë në ushtrimin efektiv dhe eficient të funksionit apo kompetencës, si dhe vetë produktit që pritet të realizohet nga Qeveria. Ai do të mbështetet në analiza dhe gjetjet e dala nga takimet me përfaqësuesit e bashkive, duke ofruar edhe disa rekomandime konkrete për t'iu paraqitur zyrtarisht MShPV.

## KONTEKSTI

Reforma Administrative Territoriale (RAT)<sup>4</sup> shënoi reformën më të rëndësishme administrative në vend që nga viti 1992. Riorganizimi nga 373 njësi vendore në 61 bashki eliminoi fragmentarizimin, rriti efikasitetin dhe eficientësinë në ofrimin e shërbimeve dhe përmirësoi dukshëm autonominë fiskale vendore.

Me Ligjin organik 139/2015, Bashkive iu njohën fushat e përgjegjësisë vendore, duke përcaktuar 41 funksione, 6 prej të cilave u transferuan për herë të parë në vitin 2015, duke përfshirë fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike, shërbimeve sociale, kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese, mbrojtjes së mjedisit, bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit, zhvillimit ekonomik vendor, sigurisë publike dhe në 2019 kompetenca në fushën e diasporës dhe migracionit. Këto u pasuan nga ndryshime të rëndësishme ligjore e nënligjore.

Ligji i Financave Vendore nr. 68/2017 përcaktoi rregullat e menaxhimit të financave publike në nivel vendor, si edhe parimet dhe procedurat e qarta mbi financimin e qeverisjes vendore nga burime vendore. Ky kuadër ligjor u shoqërua me transferta specifike për funksionet e deleguara, me synimin për të krijuar një sistem transparent dhe gjithëpërfshirës për alokimin e transfertave të pakushtëzuara për qeverisjen vendore. Rëndësi iu vu procesit të harmonizimit ligjor midis ligjit organik 139/2015 dhe ligjeve sektoriale me qëllim eliminimin e pengesave ligjore dhe institucionale në ekzekutimin e funksioneve nga ana e bashkive.<sup>5</sup>

## MODELET E DECENTRALIZIMIT TEK NJVV-të

Eksperiencia ndërkombëtare ka treguar se kur flitet për proces decentralizimi, tre janë tipologjitë apo kategoritë kryesore decentralizimi (i) politik, (ii) administrativ dhe (iii) fiskal. Duke ju përmbajtur këtyre tre kategorive kryesore, reformat e decentralizimit zakonisht planifikohen dhe zbatohen në **mënyre simetrike apo**

<sup>4</sup> Ligji nr. 115/2014 "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore në RSH"

<sup>5</sup> Një analizë e detajuar e bazës ligjore (Matrica e kompetencave)<sup>5</sup> orientoi Ministrinë e Brendshme në përcaktimin e përparësive të rekomandimeve / ndryshimeve ligjore të nevojshme, me qëllim menaxhimit efikas të funksioneve të deleguara. Mbështetur nga Delegacioni Evropian në Shqipëri. Më shumë informacion në lidhjen: <https://bpe.al/al/matrica-e-kompetencave-e-vet%C3%ABqeverisjes-vendore-2019>

**uniforme**, pra kalimi i funksioneve apo kompetencave nga Qeveria Qendrore në NjVV kryhet në mënyrë të njëtrajtshme, njësoj për të gjitha NjVV, pavarësisht diferencave dhe kapaciteteve që kanë midis tyre NjVV-të. Ky është model që ndiqet kryesisht në shtetet unitare. Në mënyrë që decentralizimi simetrik i funksioneve dhe kompetencave të ketë sukses, kërkohet shpesh që të garantohen mekanizma ekualizimi apo reforma të thella strukturore administrativo-territoriale.<sup>6</sup>

Përkundrajt këtij modeli të decentralizimit simetrik, dhe aty ku është e vështirë politikisht për të kryer reforma të thella strukturore, shumë shtete kanë zbatuar si alternativë edhe qasjen e **decentralizimit asimetric**, ose transferimin e funksioneve/kompetencave/financave nga niveli qendror në mënyrë jo të njëtrajtshme dhe të diferencuar tek NjVV-të. Shpeshherë, arsyet për një decentralizim politik asimetric lidhen me diferencat specifike kulturore apo etnike, apo dhe për të ulur tensionet dhe qasjet secesioniste të rajoneve të caktuara në një shtet. Në këtë kontekst disa rajoneve/bashkive mund ti jepen kompetenca politike apo tagra specifike që dallojnë nga rajonet apo bashkitë e tjera<sup>7</sup>. Decentralizimi fiskal asimetric ka të bëjë me transferimin e kompetencave të ndryshme në aspektin taksive vendore ku disa NjVV kanë më shumë tagra taksimi në krahasim me të tjerat ose iu njihen kompetenca të ndryshme për shpenzimet/investimet. Politika e investimeve publike të projekteve vendore që financohen nga buxheti i ministrive tek bashkitë është një rast tipik i decentralizimi fiskal asimetric<sup>8</sup>. Për të arritur prioritetet specifike kombëtare, ministrinë financojnë projekte investimesh publike apo shërbime vendore të caktuara. Në aspektin e decentralizimit administrativ asimetric, synohet që funksione apo kompetenca të transferohen në mënyrë të diferencuar tek NjVV-të. Ky transferim merr trajtën e **transferimit të përhershëm** ose **të përkohëshëm**. Shpeshherë, ky lloj decentralizimi aplikohet për të avancuar zbatimin e politikave kombëtare në fusha të caktuara, duke marrë parasysh edhe kapacitetet e diferencuara midis NjVV-ve.

Në Strategjinë Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore, 2023–2030 njihet se *Decentralizimi simetrik kundrejt decentralizimit asimetric është një çështje e maturuar tashmë për diskutim, analizë dhe vendimmarrje, veçanërisht pas konsolidimit të rolit të bashkive në garantimin e shërbimeve cilësore dhe afër qytetarëve. Nëse decentralizimi asimetric është një opsion i realizueshëm, kjo kërkon*

<sup>6</sup> Rasti i Shqipërisë me reformën administrative-territoriale 2014.

<sup>7</sup> P.sh. gjatë miratimit të kriterëve të reformës administrative-territoriale, Komisioni i posaçem parlamentar, vendosi që bashkite dhe komunat minoritare nuk do ti nënshtroheshin kriterëve të miratuara. Si rrjedhojë bashkia Pustec, Dropull dhe Finiq u trajtuan në mënyrë asimetrike krahasuar me bashkitë dhe komunat e tjera.

<sup>8</sup> P.sh. financimi i shkollave, kanaleve ujitës-kullues, rrugëve, etj.

*analiza të thelluara paraprake mbi zbatimin e të gjitha funksioneve. Asimetria mund të jetë në bazë të disa kriterëve të mirëpërcaktuara (si p.sh. statusi ekonomik i një bashkie, statusi metropol, statusi gjeografik etj.). Nga ana tjetër, vazhdimi me decentralizimin simetrik sërish kërkon hulumtime mbi shfrytëzimin e marrëveshjeve ndërvendore për të rritur ekonominë e shkallës në ofrimin e një/disa shërbimeve.<sup>9</sup>*

Iniciativa e ndërmarrë nga MShPV për të nisur procesin për një transferim të mundshëm të disa kompetencave në fushën e arsimit parauniversitar, shëndetit parësor dhe bujqësisë, tek bashkitë Shkodër, Berat dhe Divjakë, në kushtet kur ende nuk është formuluar një dokument politike apo akt ligjor rregullator, duhet të paraprihet nga analiza për të kuptuar procesin që do të ndiqet dhe çfarë formë ligjore (emërtimi) do të ketë ky proces.

Kur flasim për transferim të kompetencave tek tre bashkitë, me qëllim pilotimin apo testimin e ushtrimit të funksioneve, ngrihen disa pyetje: *A synohet të bëhet delegim apo decentralizim, çfarë sugjeron analiza e rishikimit të funksionit (functional review)? A synohet të bëhet delegim i përhershëm apo i përkohshëm apo decentralizim i përhershëm apo i përkohshëm? A synohet të bëhet decentralizim simetrik apo asimetrik? A do të ketë fazë pilotimi përpara se të ndërmerret delegimi apo decentralizim? A do të përdoret delegimi asimetrik si fazë pilotimi përpara se të ndërmerret decentralizim asimetrik/simetrik? A do të kemi rregullim me marrëveshje apo rregullim me ligj të transferimit (delegimit/decentralizimi) të përkohshëm apo të përhershëm? A do të kemi përdorim të instrumentit ligjor “Marrëveshje” mes Ministrisë dhe NjVV specifike për delegim me përzgjedhje / “delegim asimetrik”, apo do përdoret decentralizimi asimetrik si një “pilotim” i përkohshëm dhe më tej decentralizim i përhershëm tek të gjitha bashkitë? Cilat janë standartet kombëtare të funksionit/kompetencës/shërbimit që do të decentralizohet dhe a do të ndryshojnë këto standarde kombëtare në një periudhë 3-5 vjecare? Cilët kanë qënë fondet e operimit dhe investimit nga Ministria përkatëse për funksionin/kompetencën/ shërbimin që do të decentralizohet?*

Natyra e transferimit të funksioneve dhe kompetencave dhe përgjigjet e pyetjeve të mësipërme duhet të analizohen në detaje, për të përcaktuar politikën nëse funksionet/kompetencat do të decentralizohen apo thjesht do të delegohen tek bashkitë. Dallimi midis këtyre të dyjave është i një rëndësie të veçantë pasi vendos se cili do jetë roli i bashkive në ushtrimin e funksionit/kompetencës. Në një funksion

---

<sup>9</sup> Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore, 2023–2030, miratuar me VKM nr. 252, datë 20.04.2023, Fletorja Zyrtare nr. 68/2023, fq.

të deleguar bashkitë luajnë vetëm rolin e një agjenti qeveritar të ngarkuar në zbatimin e një funksioni të qeverisë. Kontrolli i qeverisë është i plotë dhe ka shumë pak vend për autonomi vendore apo vetëqeverisje. Në rast të decentralizimit të funksionit/kompetencës, roli bashkive është në përputhje me parimet e autonomisë vendore dhe vetëqeverisjes.

Si Delegimi (asimetrik) ashtu edhe Decentralizimi asimetrik, si procese transferimi të kompetencave në mënyrë të diferencuar, ngrenë gjithmonë pikëpyetje për trajtim jo të barabartë dhe të njëtrajtshëm të Bashkive. Në këtë kontekst, Qeveria duhet të tregohet transparente për mënyrën dhe kriteret në përzgjedhjen e bashkive specifike të cilave do t'u transferohen (delegohen/decentralizohen) kompetencat. Duket se mungon një strategji, metodologji dhe praktikë e qartë për llojin dhe natyrën e decentralizimit/delegimit të funksioneve dhe kompetencave tek qeverisja vendore dhe përdorimi i instrumentave ligjorë dhe financiar për transferim për të arritur prioritetet e qeverisë, duket se bie ndesh me vullnetin dhe qasjen nga poshtë-lart të njësive të qeverisjes vendore.

Në një qasje të nxitur nga poshtë-lart, duhet të jenë vetë bashkitë që të kërkojnë më shumë kompetenca, në ato funksione dhe shërbime publike që janë tagër i Qeverisë dhe ku bashkitë vetëm pas një analize të qartë funksionale rezultojnë se kanë avantazhe dhe janë më efikente për të ushtruar këto kompetenca.

Një metodologji e transferimit të funksioneve dhe kompetencave është e nevojshme të hartohet si një udhërrëfyes në procesin e decentralizimit. Në kohën e transferimit të funksioneve të reja pas miratimit të Ligjit organik 139/2015, janë hartuar disa raporte vlerësimi, zbatuar përmes metodologjive të hartuara edhe me ekspertizë ndërkombëtare (me mbështetjen e donatorëve të ndryshëm), të cilat mund të shërbejnë si referenca për procesin e pilotimit të funksioneve që synohet nga Qeveria, me qëllim **vlerësimin e gadishmërisë së tre Bashkive për të marrë këto funksione.**<sup>10</sup>

Historikisht decentralizimi i funksioneve dhe kompetencave në Shqipëri është kryer bazuar në vullnetet politike të maxhorancave të ndryshme qeverisëse dhe pa një analizë të detajuar funksionale, financiare dhe institucionale, ku financimi i funksioneve bazohej në parimin “*aq fonde sa qeveria shpenzon për kryerjen e*

---

<sup>10</sup> Report: Monitoring the New Functions Transferred from the Central Government to Municipalities - How prepared are the municipalities to take over these functions? - Decentralization and Local Development Program; Swiss Development Cooperation.

*funksioneve, aq u janë kaluar edhe bashkive për funksionet e decentralizuara” dhe në mjaft raste vetëm fondet për shpenzimet operative për ushtrimin e funksionit/kompetencës dhe jo fonde për investime. Kjo qasje ka rezultuar jo efiçente dhe shpeshherë funksionet e decentralizuara kanë vuajtur nga mungesa e financimit, duke detyruar qeverinë të rishikojë procesin e decentralizimit dhe rirfinancimit të funksionit<sup>11</sup>.*

## **POZICIONI I SHAV**

Transferimi i funksioneve përmes instrumentave ligjorë (Delegim apo Decentralizim – asimetrik), do duhet të ketë të mirëpërcaktuar formulën e financimit dhe një metodologji të qartë të efiçencës funksionale të funksionit apo kompetencës që decentralizohet. Ky proces mund të jetë edhe më i gjerë, në kuadrin e një rishikimi dhe një rivlerësimi të funksioneve tashmë të decentralizuara.

Nga analiza si më sipër, SHAV ka hartuar disa rekomandime për këtë proces:

1. Të përcaktohet qartë funksioni/kompetenca që decentralizohet.
2. Të pëgatitet një Analizë Funksionale për funksionin/kompetencën që do të transferohet dhe të konsultohet me NjVV-të, e cila të përfshijë si ministrinë e linjës dhe autoritetet në nivel të qeverisjes qendrore që ushtrojnë aktualisht funksionin, ashtu edhe NjVV-të ku funksioni mendohet të transferohet.
3. SHAV të jetë pjesë integrale e procesit të hartimit dhe zbatimit të politikës për decentralizimin a/simetrik të funksionit/kompetencës.
4. Të përcaktohet instrumenti i transferimit të funksionit: decentralizim apo delegim.
5. Në çdo rast të kalimit të funksionit/kompetencës me ligj apo me marreveshje, të ketë një proces konsultimi paraprak me palët që lëshojnë dhe që marrin funksionin / kompetencat.

---

<sup>11</sup> Në vitin 2022, qeveria vendosi një model të ri të menaxhimit të ndërmarrjeve të ujësjellës-kanalizimeve, duke risjellë menaxhimin e përbashkët të një funksioni të decentralizuar që në vitin 2007, pra në thelb një rishikim funksional i procesit të decentralizimit për funksionin e furnizimit me uje të pijshëm. Ligji i vetëqeverisjes vendore 139/2015, vendosi parimin e rishikimit të financimit me transferta specifike të funksioneve të reja që u decentralizuan bashkive, duke përcaktuar detyrimin që pas 3 viteve pas miratimit të këtij ligji, qeveria të rishikonte formulën e financimit. Deri në vitin 2024, qeveria nuk ka ndryshuar modelin e financimit me transferta specifike për funksionet e reja të decentralizuara në 2015. Në këtë aspekt, procesi i decentralizimit ka ngritur gjithmonë shqetësime për decentralizim funksionesh të nën-financuara dhe transferim më së shumti të funksioneve dhe kompetencave problematike dhe jo efiçente nga ana e qeverisë tek qeverisja vendore.

6. Në çdo rast, para transferimit duhet të vlerësohen burimet njerëzore, aftësitë profesionale dhe mundësitë financiare të bashkive, për të kuptuar mundësitë e vërteta për ushtrimin e funksionit/kompetencës.
7. Të miratohen/ndryshohen aktet ligjore dhe nënligjore që mundësojnë transferimin e funksionit dhe ushtrimin e tij, për fazën e pilotimit dhe për fazën e transferimit final, përpara se bashkitë të fillojnë punën për ushtrimin e funksionit/kompetencës së transferuar.
8. Të përcaktohet qartë marrëdhënia dhe ndarja e përgjegjësiave mes qeverisë dhe bashkive në ushtrimin e funksionit/kompetencës, lidhur me standartet e ushtrimit, financimin, monitorimin dhe kontrollin e funksionit.
9. Financimi të parashikohet sipas analizës për kostot reale dhe standarteve të ushtrimit të funksionit e standarteve të shërbimeve që ofrohen nga NJVV.
10. Kostoja e amortizimit të aseteve që transferohen të përfshihet në transfertën specifike.
11. Të identifikohet saktë borxhi i mbartur për periudhat e mëparshme dhe shuma e borxhit të përfshihet në transfertën specifike.
12. Të ndiqet gjithmonë një fazë pilotimi 2 deri 3 vjeçare, përpara kalimit të përhershëm të funksionit/kompetencës.
13. Të përcaktohet një sistem për monitorimin e ushtrimit të funksioneve të transferuara, gjatë fazës së pilotimit, bazuar në tregues të matshëm dhe real.
14. Procesi i decentralizimit apo delegimit të ketë mundësinë e refuzimit/pranimit të plotë ose të pjesshëm të funksionit/kompetencës.
15. Transferimin e aseteve të bëhet në përputhje me të gjitha standardet dhe dokumentacionin ligjor, teknik dhe financiar përkatës.
16. Të identifikohen qartë fondet e operimit dhe ato të investimit afatmesëm nga Ministria përkatëse për funksionin/kompetencën që do të decentralizohet.
17. Të identifikohen qartë standardet kombëtare të funksionin/ kompetencën që do decentralizohet, dhe të identifikohet nëse standardet kombëtare do të ndryshojnë në një periudhë 3-5 vjeçare nga periudha e transferimit.
18. Të përgatiten manulet, udhëzimet, formatet përkatëse për bashkitë për transferimin e funksionit/kompetencës si dhe për marrjen në dorëzim të

inventarit që lidhet me funksionin/ kompetencën e transferuar (dokumentacionin, personelin, asetet, etj).

19. Të ngrihet grupi i përbashkët i punës mes Ministrisë përkatëse dhe NJVV-ve/Shoqatës së NJVV-ve për transferimin e dokumentacionin, personelin, asetet, etj, për funksionin/ kompetencën e transferuar.
20. Të përgatitet moduli dhe të jepet trajnim për NJVV-të për ushtrimin e funksionit/ kompetencës që do decentralizohet, përpara se bashkitë të fillojnë punën për ushtrimin e funksionit/kompetencës së transferuar.
21. Të hartohen treguesit e performancës për monitorimin e mëtejshëm të ofrimit të funksionit/ kompetencës/ shërbimit në bazë të indikatorëve të matshëm.

## REFERENCA

- Ligji 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore”
- Ligji 68/2017
- Strategjia Ndërsektoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore, 2023–2030, miratuar me VKM nr. 252, datë 20.04.2023,
- Report: Monitoring the New Functions Transferred from the Central Government to Municipalities - How prepared are the municipalities to take over these functions? - Decentralization and Local Development Program; Swiss Development Cooperation. 2019, Raporti në shqip: [https://km.bashkiteforta.al/doc/161121-ALB-Functions\\_Monitoring\\_Report.pdf](https://km.bashkiteforta.al/doc/161121-ALB-Functions_Monitoring_Report.pdf); Raporti në Anglisht [https://km.bashkiteforta.al/doc/161121-ENG-Functions\\_Monitoring\\_Report.pdf](https://km.bashkiteforta.al/doc/161121-ENG-Functions_Monitoring_Report.pdf)