Reforma Administrativo-Territoriale dhe Qeverisja në Shumë Nivele

Nevoja, sfida dhe rekomandime

D.Shutina, A.Gjika, R.Toto

17 Tetor 2013, Tiranë

Çështjet

- Fotografim i situatës – shifra e fakte
- Argumentet për reformë administrativo-territoriale dhe reformën për modernizimin e qeverisjes
- Nevoja për reforma dhe objektivat politikë
- Reforma administrativo-territoriale, parime
- Reforma për qeverisjen në shumë nivele, parime dhe alternativa
- Më tej…

Procesi i decentralizimit dhe qeverisjes në shumë nivele - Çfarë ka ndodhur?

FAZA 1

1991 — 1998

Decentralizimi Politik dhe disa hapa për Decentralizim Administrativ

FAZA 2

1999 — 2003 — 2005

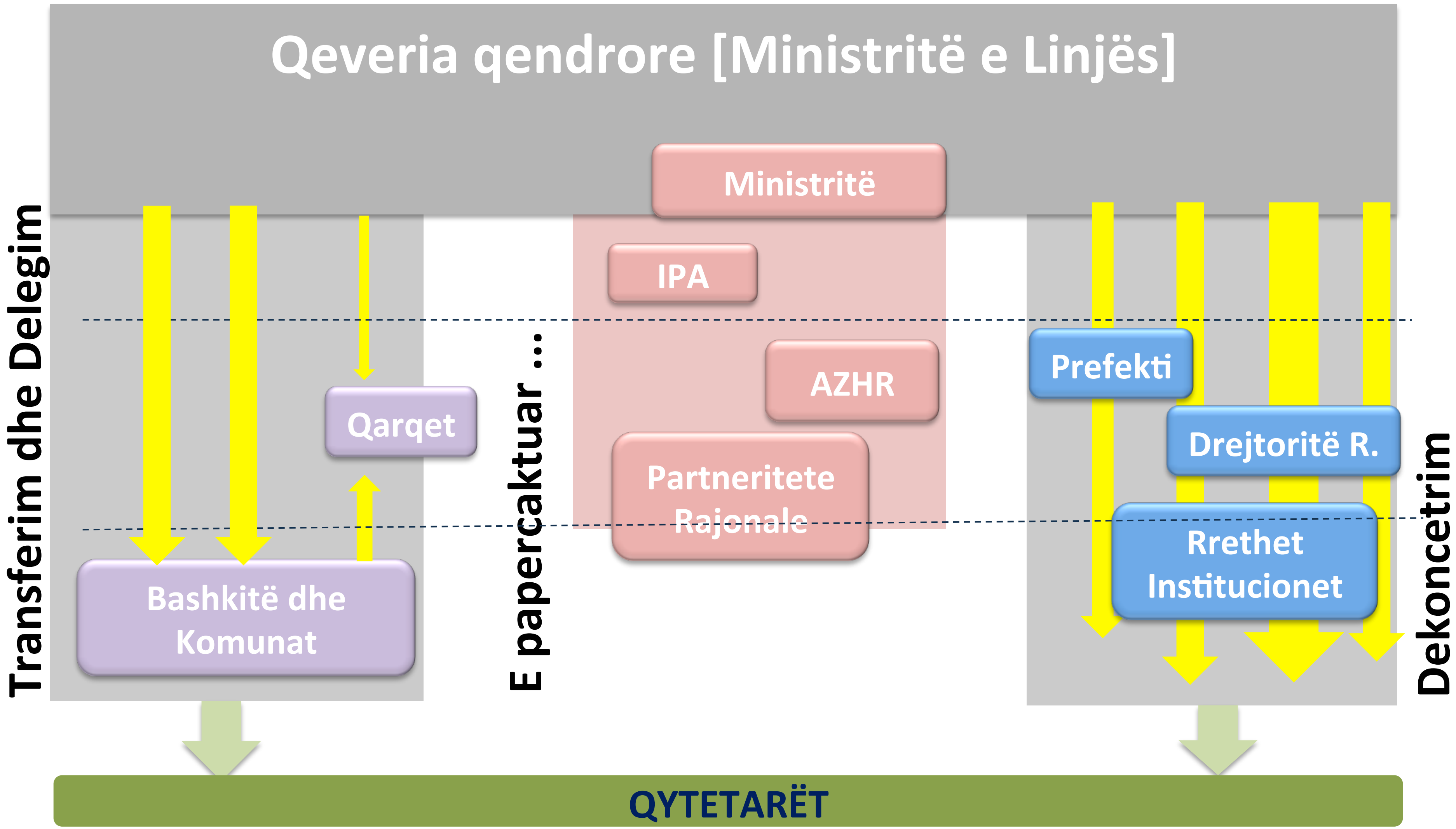
Karta e Autonomisë Vendore
Nivelet e Qeverisjes, Strategjia dhe Legjislacioni
Reforma për Decentralizimin Fiskal

FAZA 3

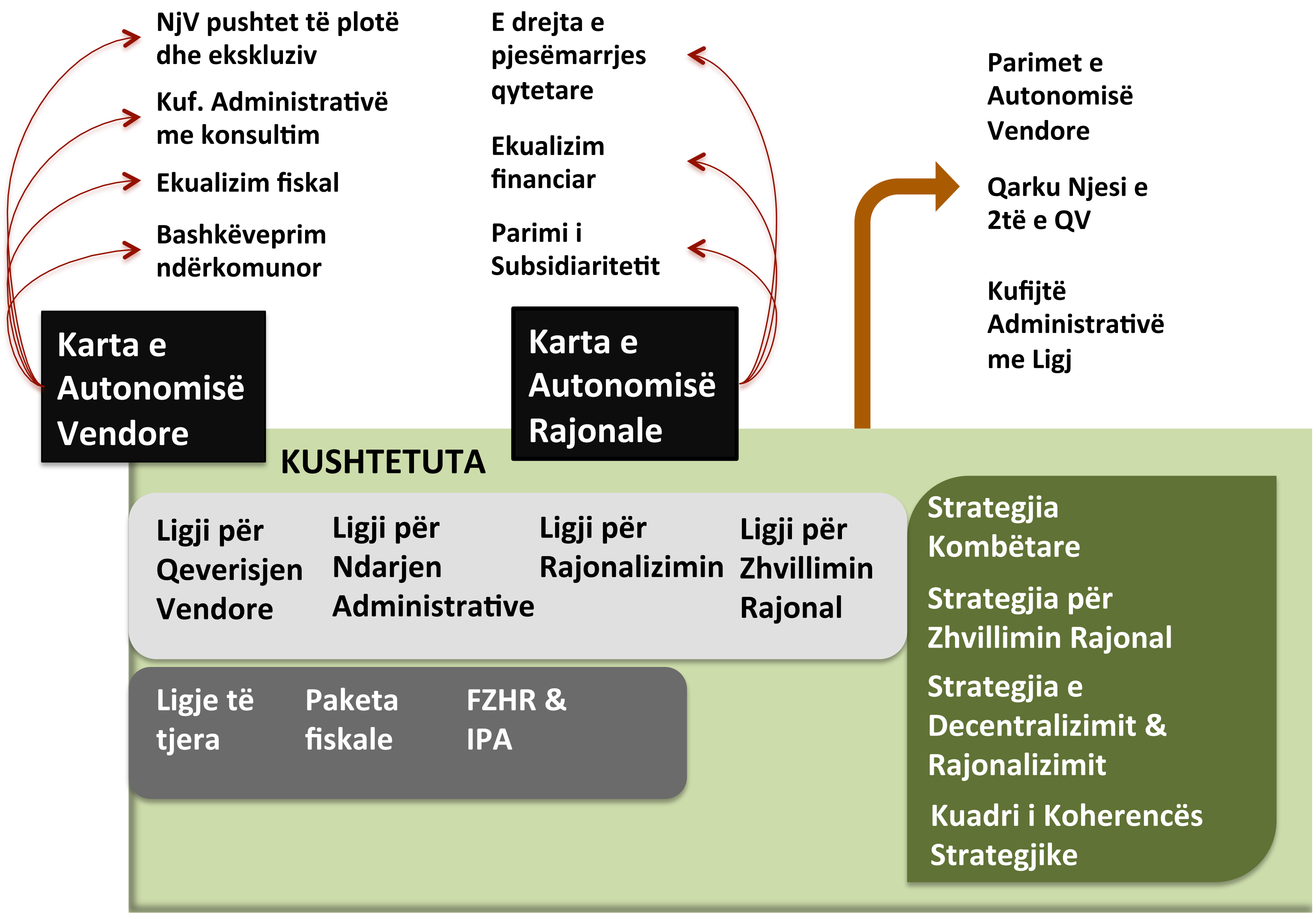
2007 – në vazhdim ...

Tendenca për Decentralizimim Ekonomik ...
SNZHR, FZHR, Iniciativa për për ZHR, SCF
Procesi i decentralizimit fiskal dhe instrumentet në 'stres'

Qeveria dhe institucionet



Instrumentet



Reflektim…

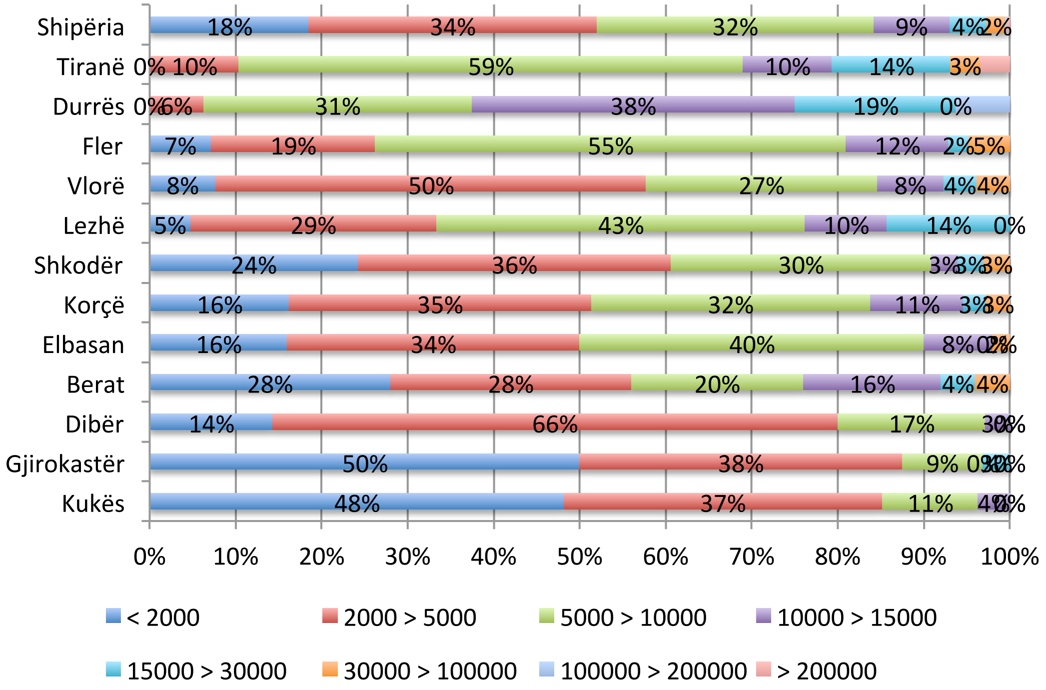
- **Çfarë duhet të adresonte decentralizimi?**

  a. Demokratizimin e qeverisjes
  b. Efiçiencën në ofrimin e shërbimeve për qytetarët
  c. Zhvillimin ekonomik lokal
  d. Zhdukjen e pabarazive dhe zhvillimin e qëndrueshëm rajonal [nëpërmjet qeverisjes në shumë nivele]

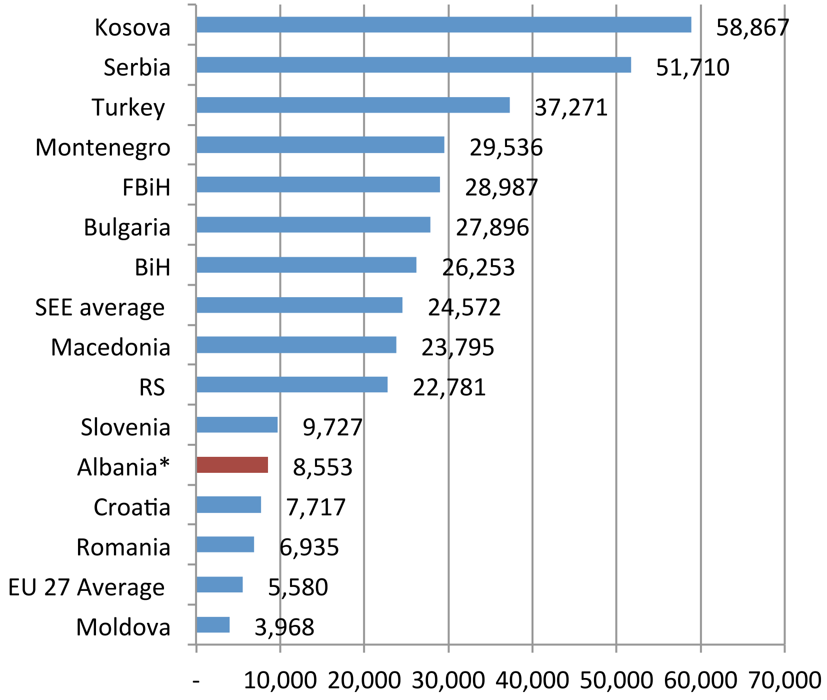
a. Demokratizimi i qeverisjes

Fragmentimi i nivelit vendor të qeverisjes

Intervalet e popullsisë në nivelin e parë të qeverisjes në Shqipëri



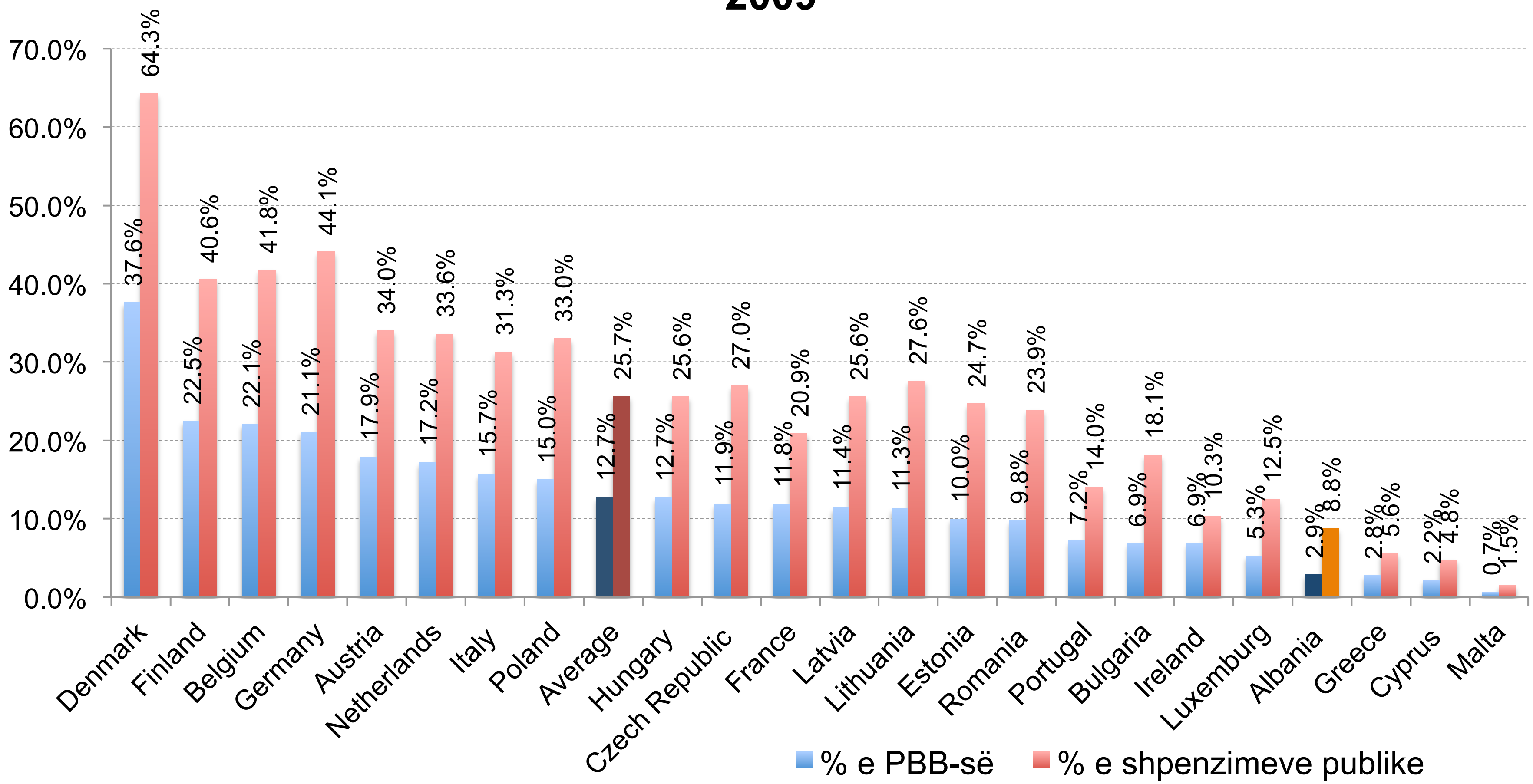
Popullsia mesatare në nivelin e parë të qeverisjes në Europë



Burimi: INSTAT, DEXIA, NALAS 2011, Llogaritjet tona

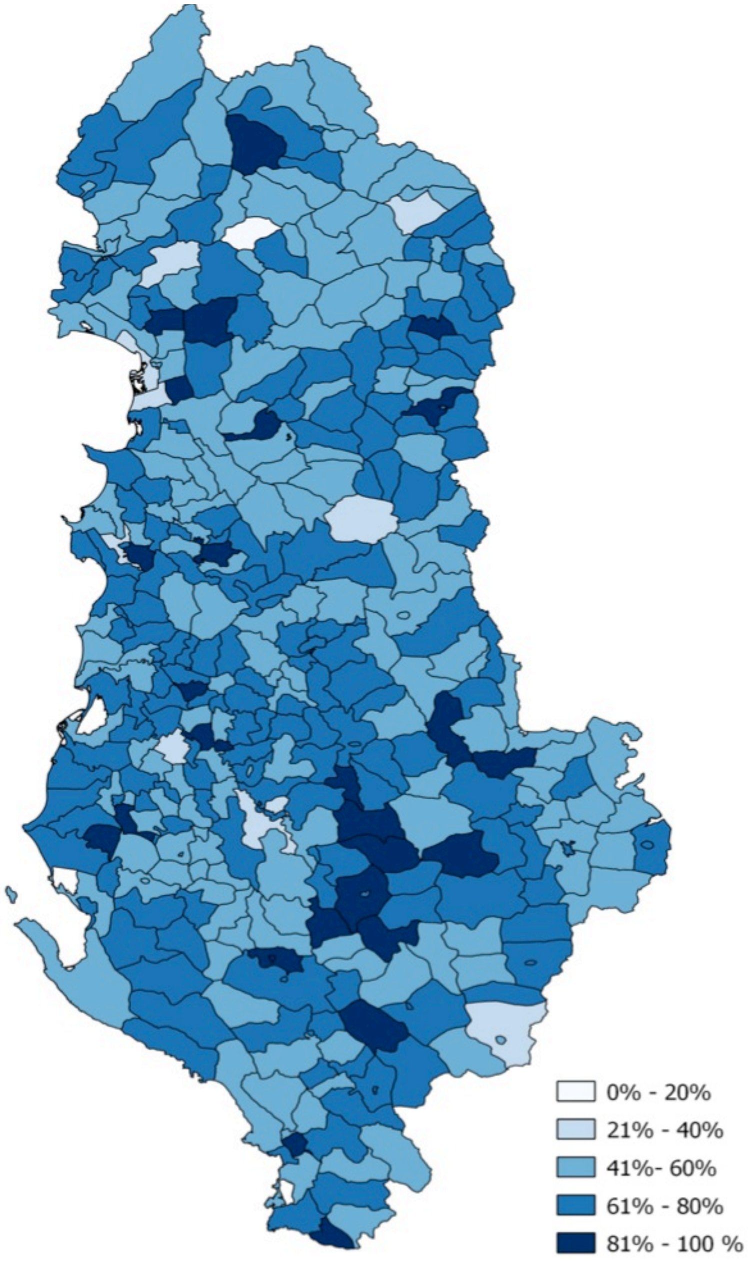
a. Demokratizimi i qeverisjes

Shpenzimet publike në nivel 'nënkombëtar' [subnational] 2009



Burimi: DEXIA dhe Ministria e Financave 2011, Co-PLAN

Shpenzimet për paga kundrejt shpenzimeve operative

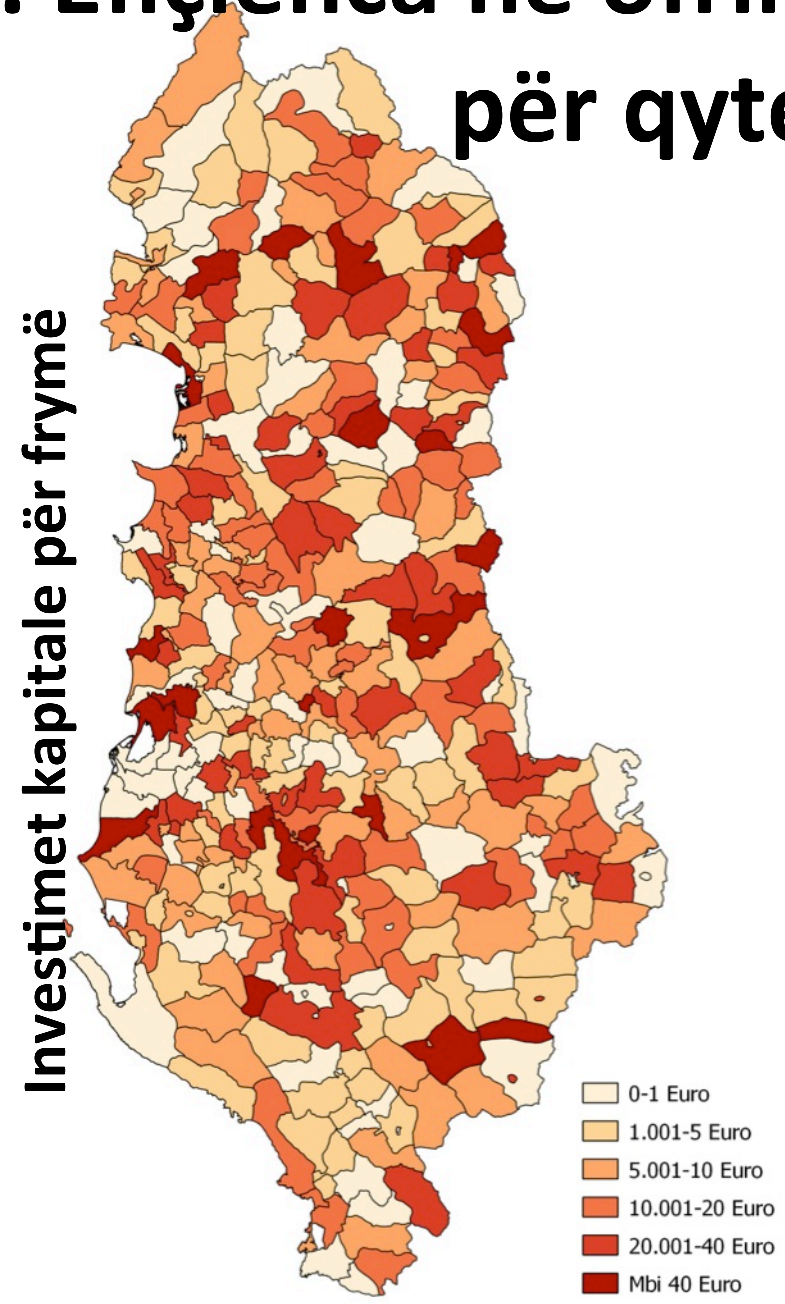


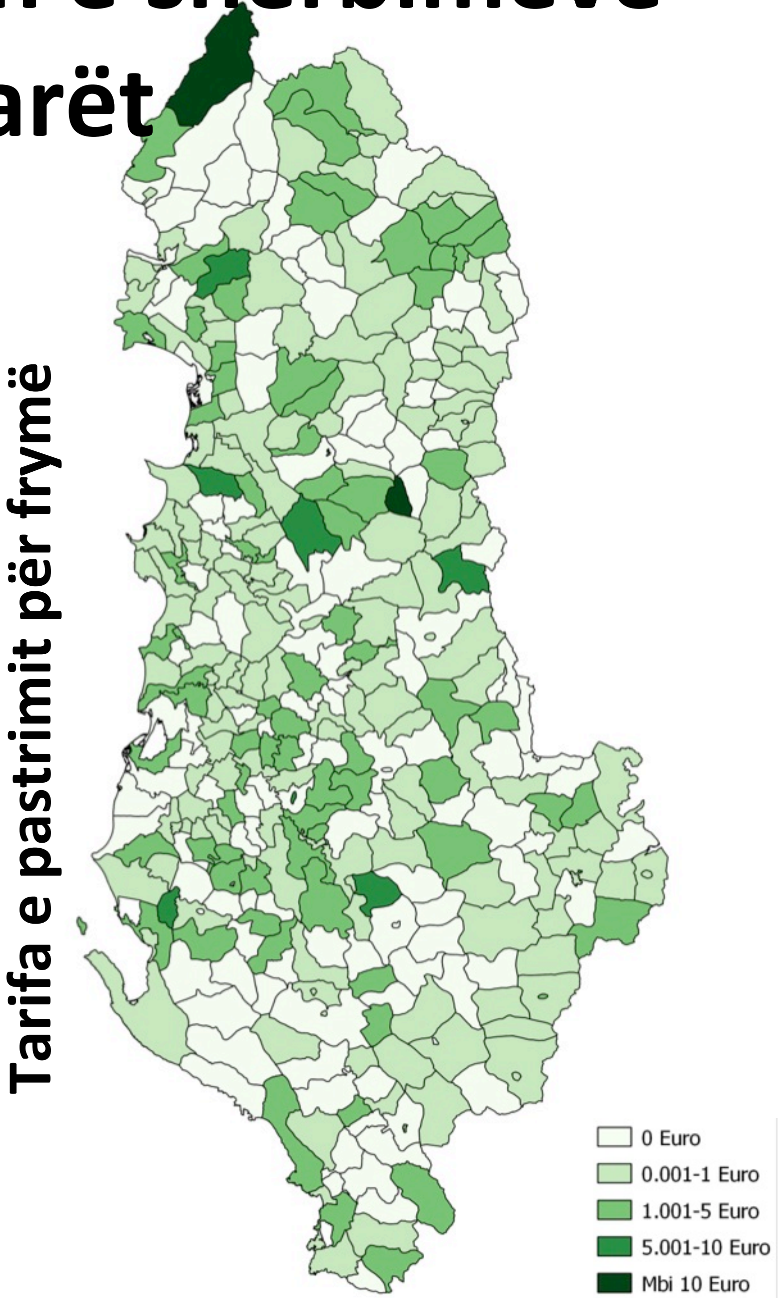
Burimi: Ministria e Financave 2011, Co-PLAN

a. Demokratizimi i qeverisjes

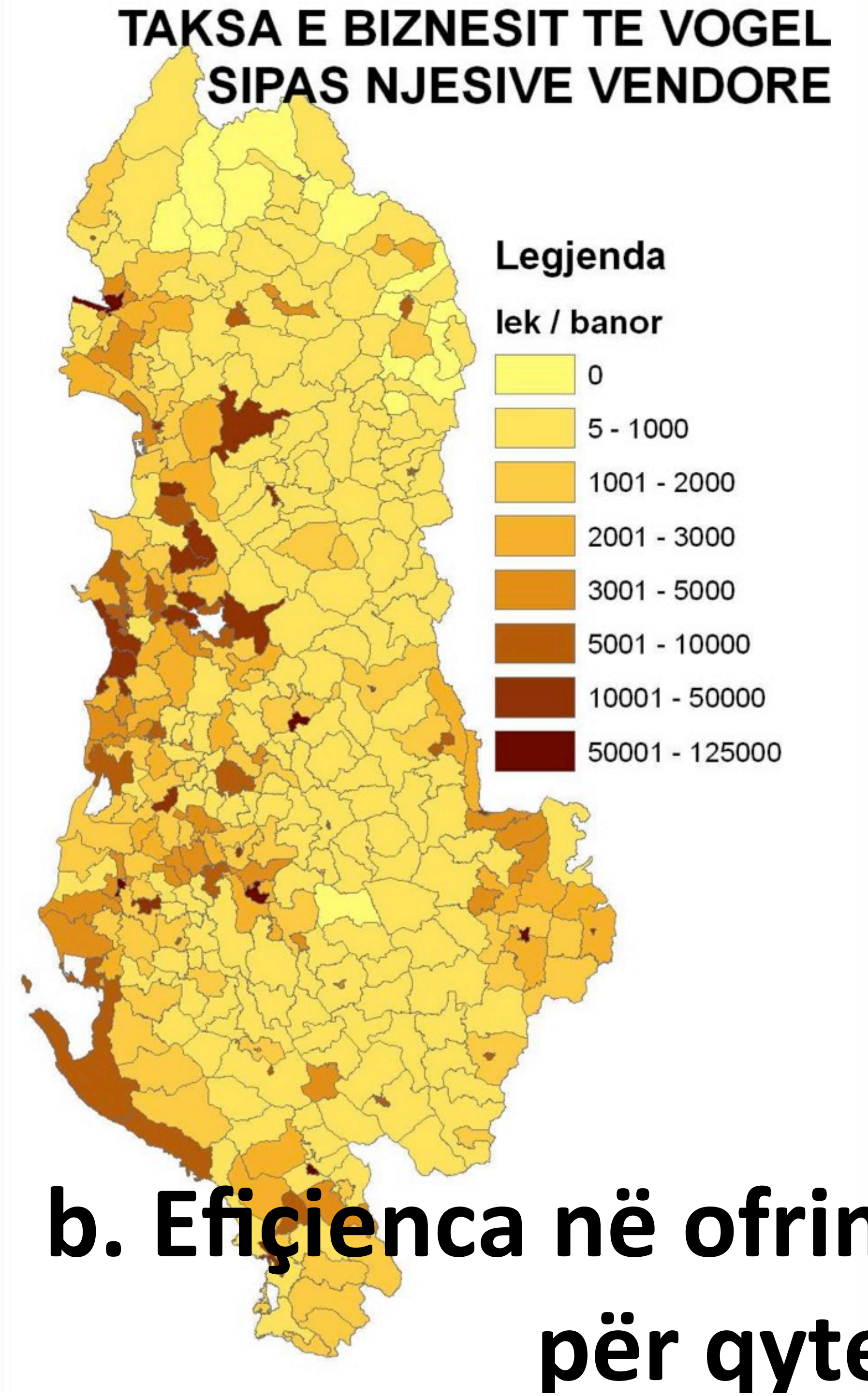
- 40 NJQV shpenzojnë mbi 80% të buxhetit të tyre për pagat e punonjësve
- 230 NJQV shpenzojnë mbi 60% të buxhetit të tyre për pagat e punonjësve
- 63% e NJQV-ve që përfaqësojnë 34% të popullsisë shpenzojnë mbi 60% të buxhetit të tyre për pagat e punonjësve

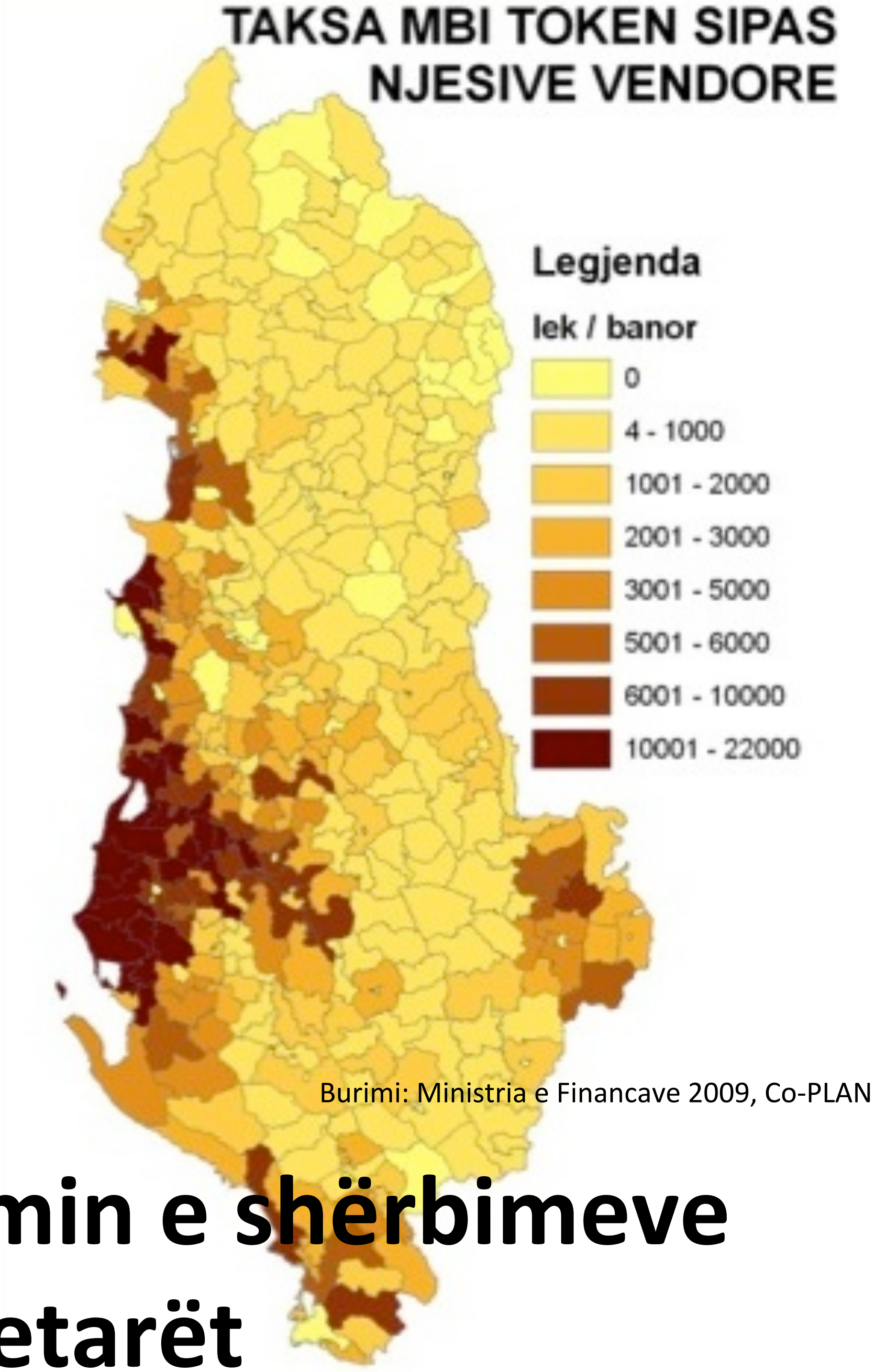
b. Efiçienca në ofrimin e shërbimeve për qytetarët





Burimi: Ministria e Financave 2011, Co-PLAN



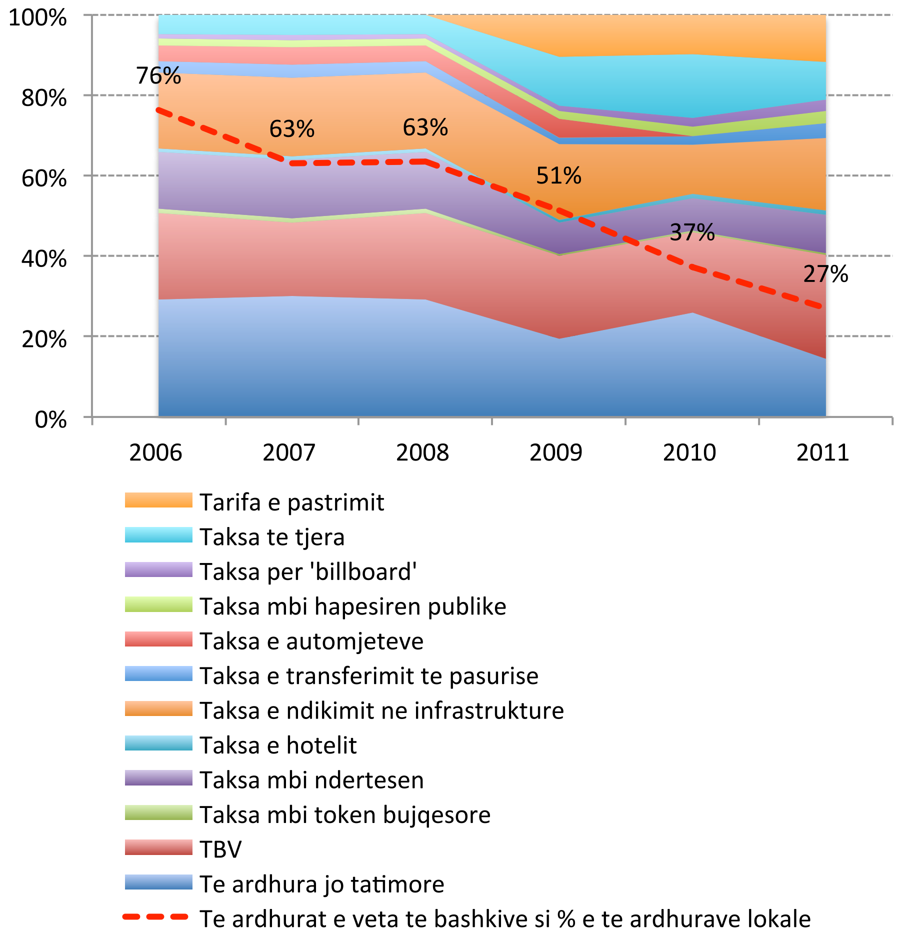


Burimi: Ministria e Financave 2009, Co-PLAN

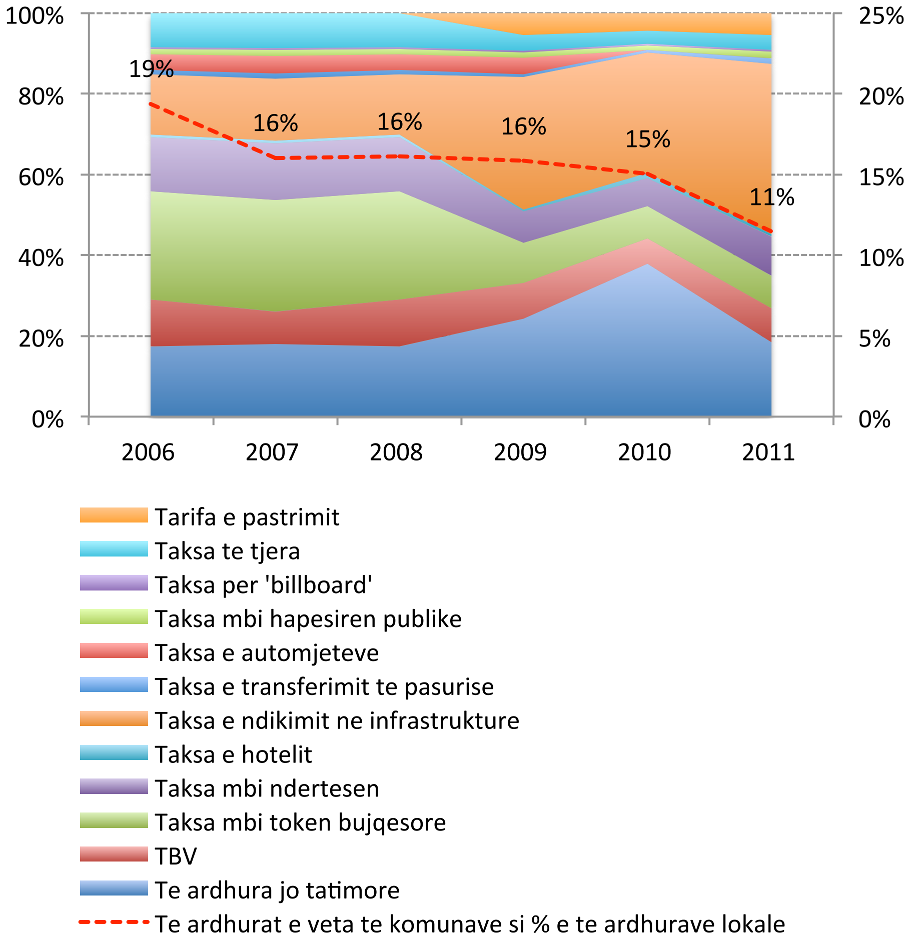
b. Efiçienca në ofrimin e shërbimeve për qytetarët

c. Zhvillimi ekonomik lokal

Përbërja e të ardhurave të veta në bashkitë në Shqipëri



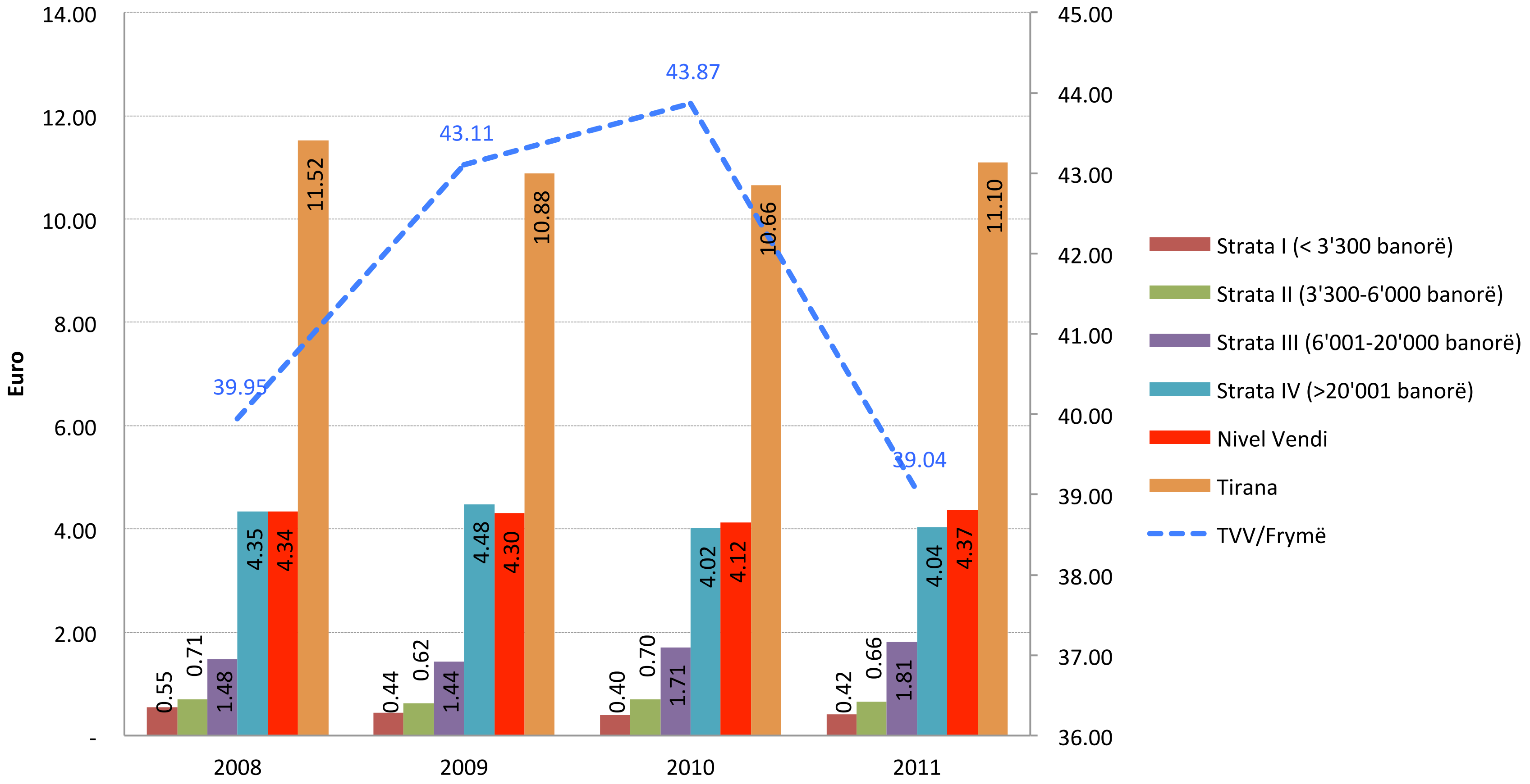
Përbërja e të ardhurave të veta në komunat në Shqipëri



Burimi: Ministria e Financave 2011, Co-PLAN

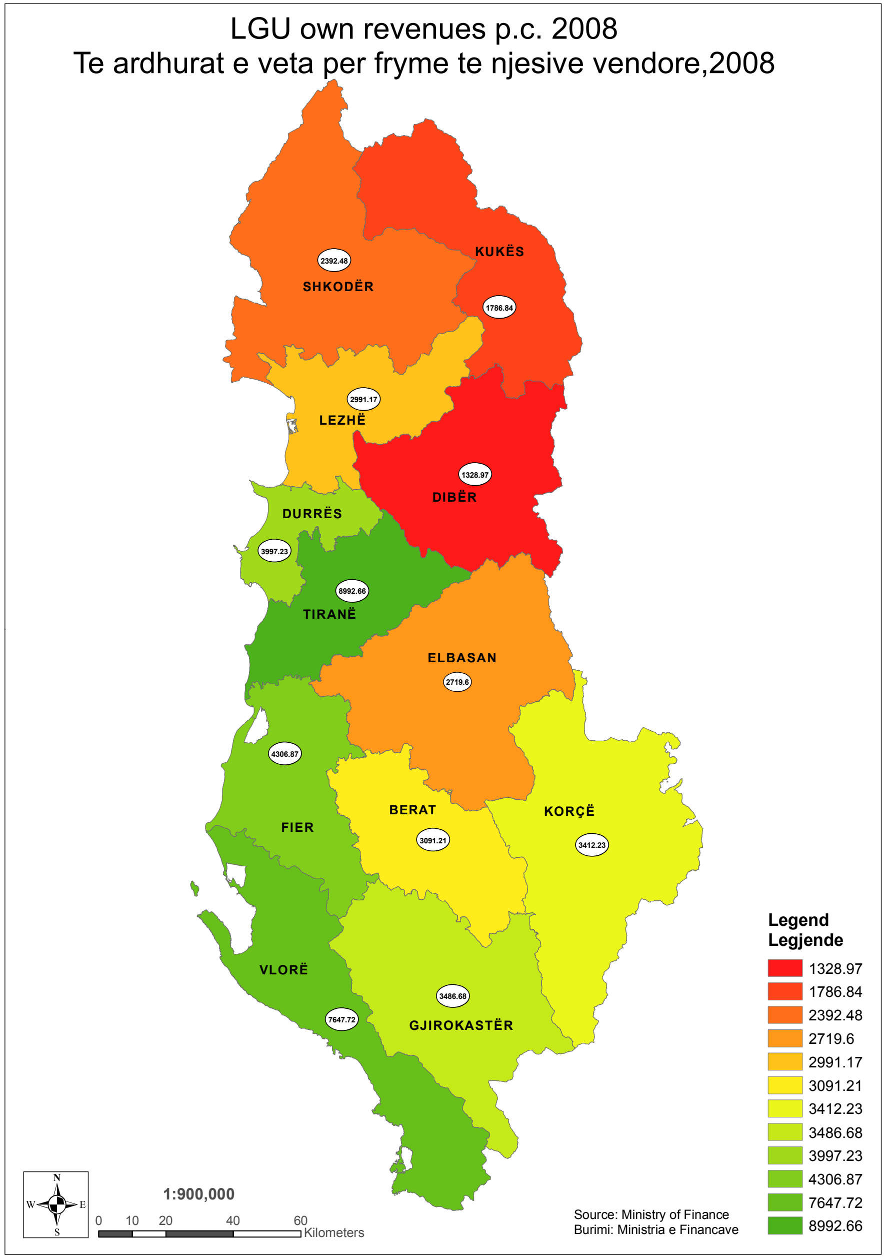
c. Zhvillimi ekonomik lokal

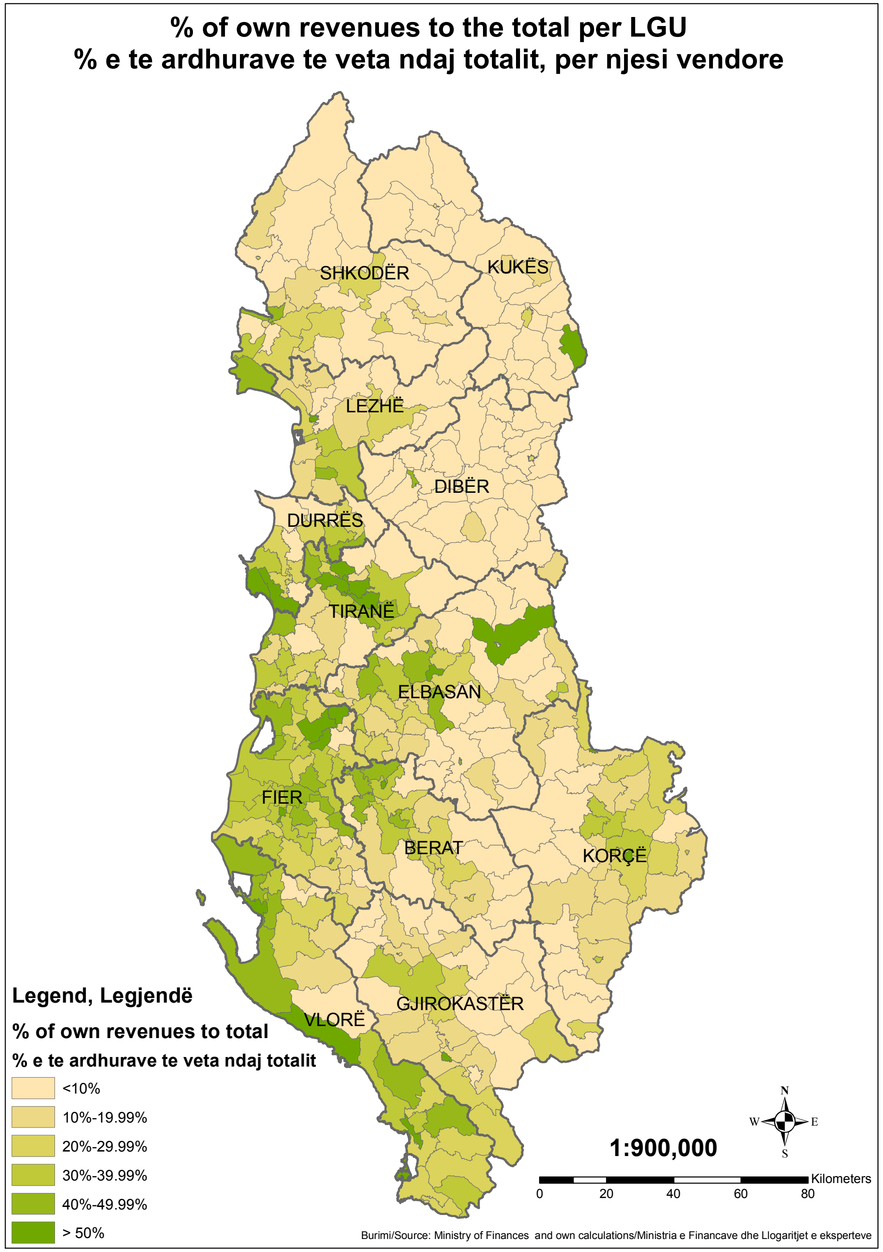
Të ardhurat e veta/frymë kundrejt taksës së biznesit të vogël/frymë sipas 'stratave' të popullsisë



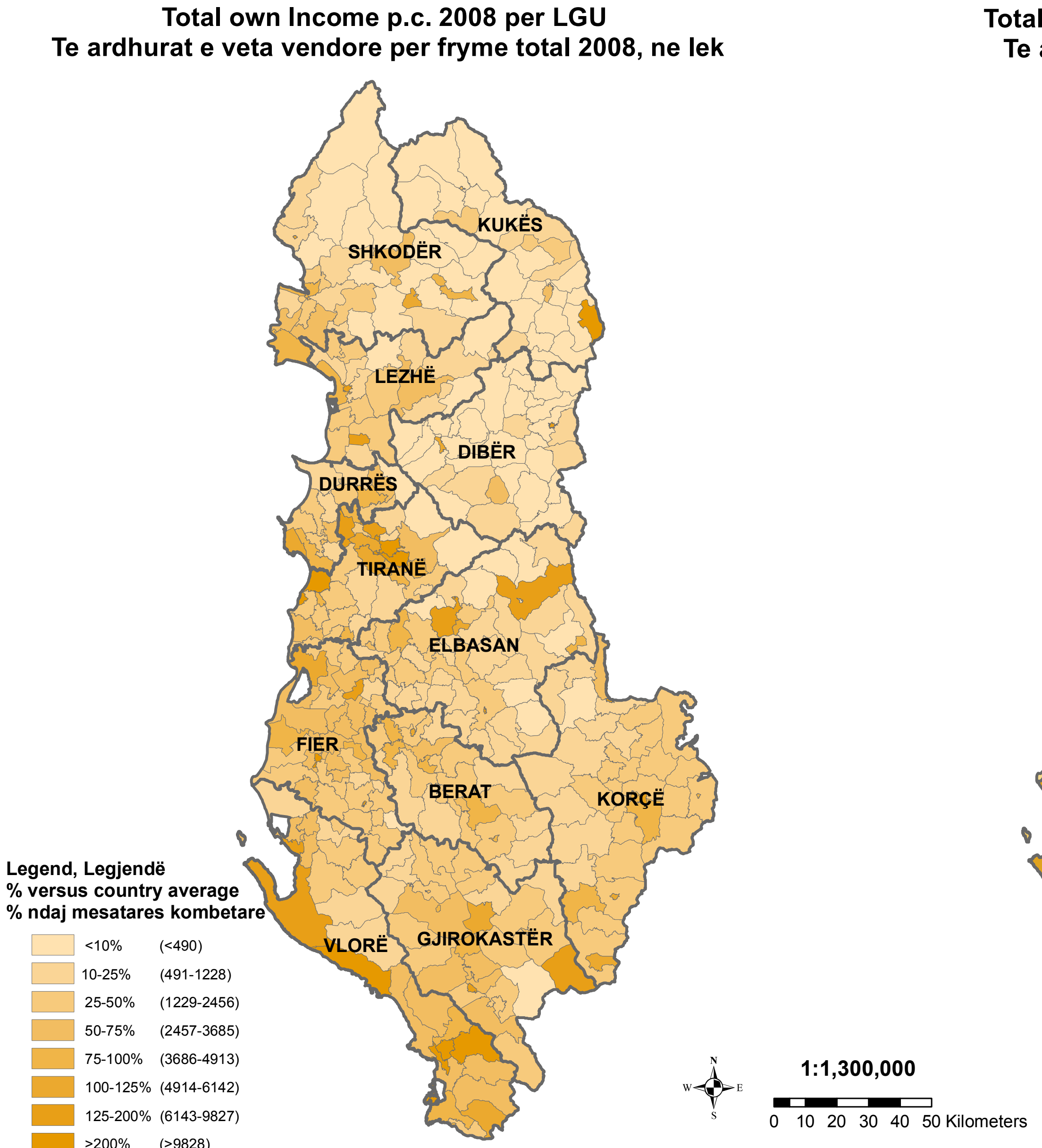
Burimi: Ministria e Financave 2011, Co-PLAN

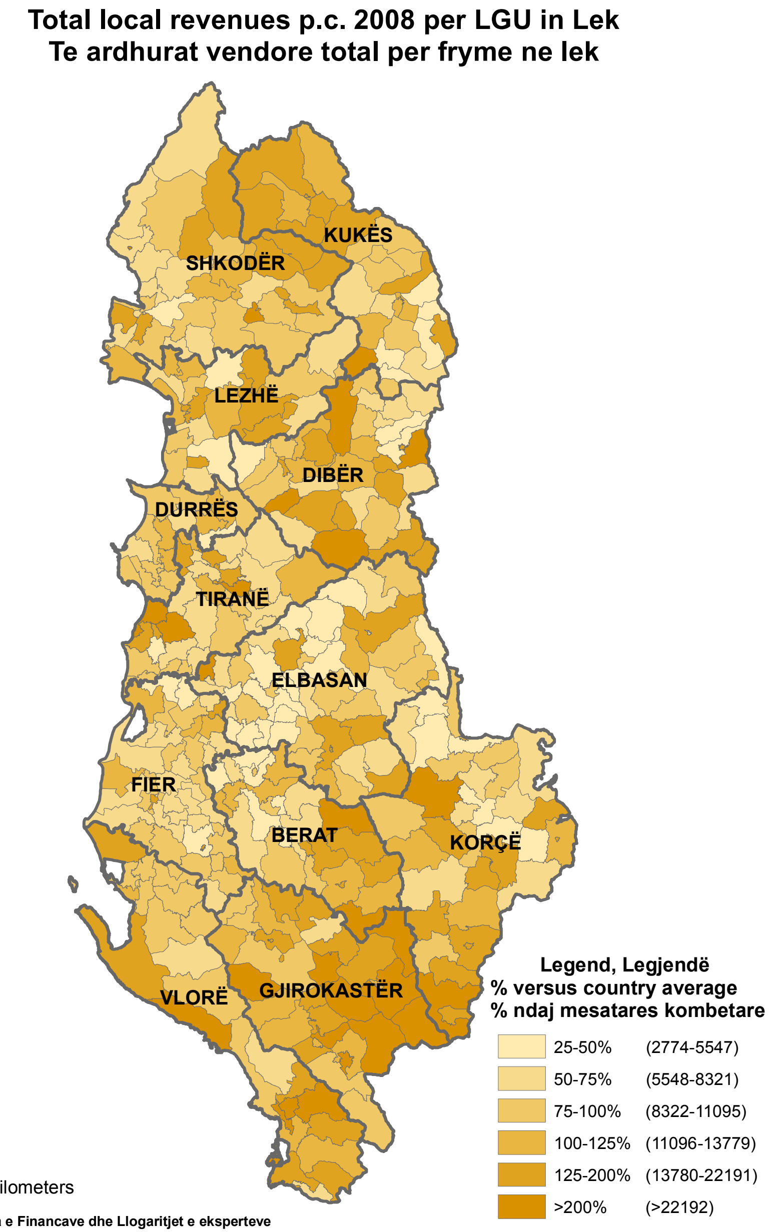
d. Pabarazitë dhe zhvillimi rajonal





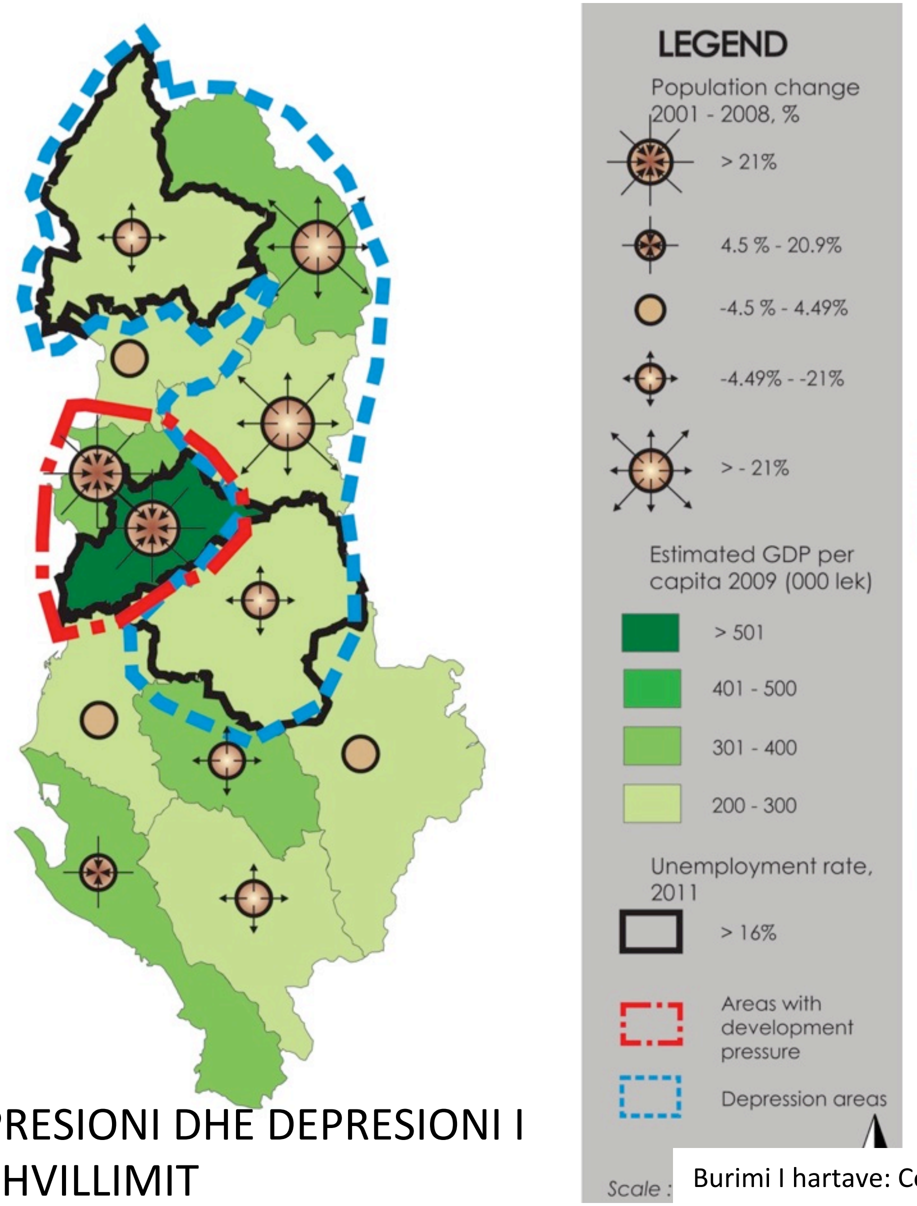
d. Pabarazitë dhe zhvillimi rajonal





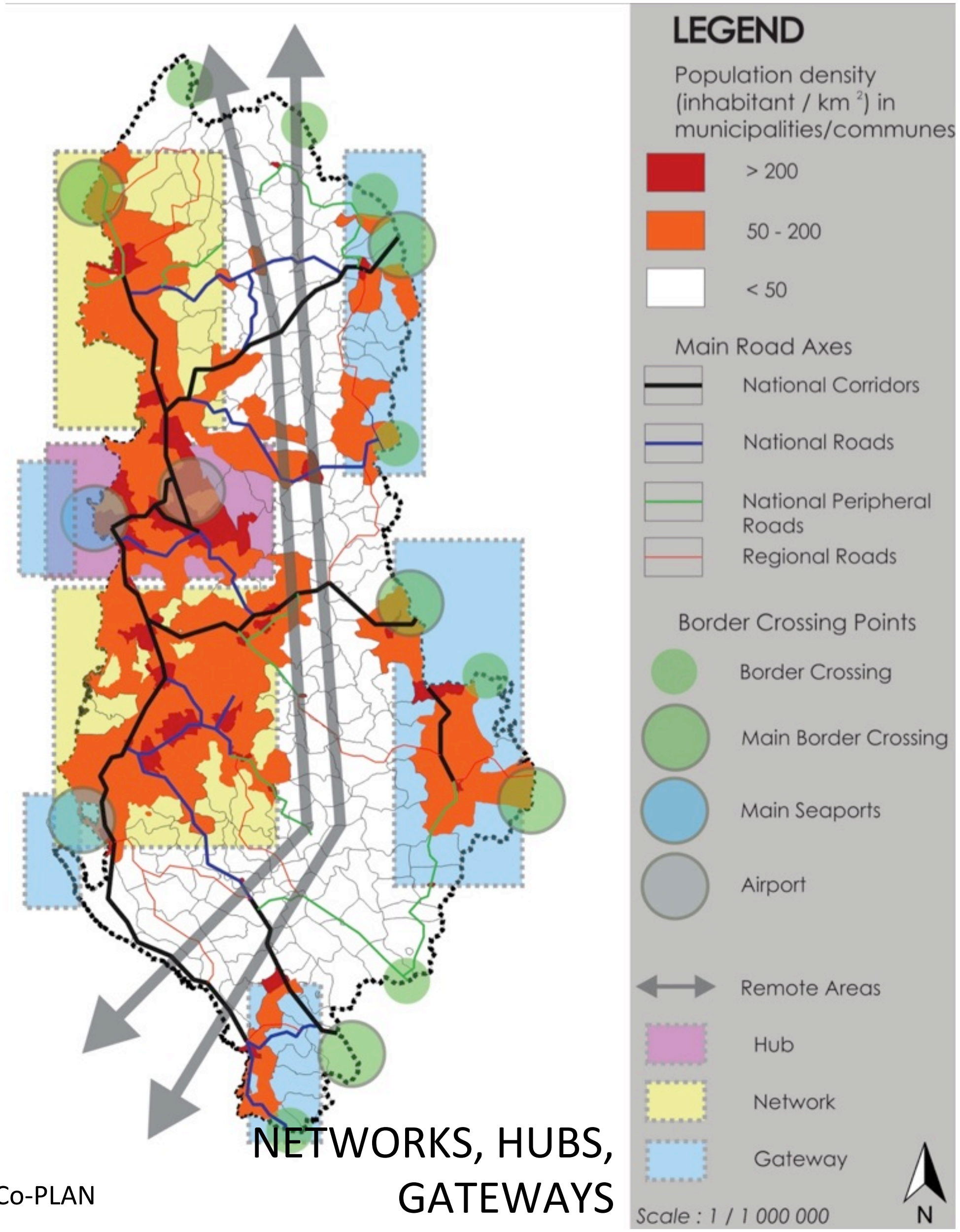
Burimi/Source: Ministry of Finances and own calculations/Ministria e Financave dhe Llogaritjet e eksperteve

d. Pabarazitë dhe zhvillimi rajonal



PRESIONI DHE DEPRESIONI I ZHVILLIMIT

Burimi I hartave: Co-PLAN



NETWORKS, HUBS, GATEWAYS

Reflektim …

- Zgjedhje politike në 2000 sepse:
  - Decentralizimi i njëkohshëm lokal dhe rajonal do të sillte “dobësim” të pushtetit qendror (kompetencat)
  - Burimet, kapacitetet, eksperiencat ishin të pamjaftueshme për të realizuar rajonalizim në vitin 2000
- Vullnet i munguar ose “frikë” e bashkive/komunave për të “dërguar” disa nga shërbimet ekskluzive tek këshilli i qarkut
- Konfigurimi territorial kryesisht mbi baza politike
- Konsensus politik i munguar mbi formën e qeverisjes në shumë nivele dhe ndarjes territoriale

Reflektim …

- Procesi i demokratizimit të qeverisjes rezulton **i pjesshëm**
- Decentralizimi rezulton **asmietrik**
- **Fragmentim i shërbimeve** publike (transporti publik, ujësjellësat, trajtimi i mbetjeve urbane, etj.)
- **Nevojë për konsolidim** të komunave/bashkive **për efiçiencë** në shërbime dhe demokratizim më të madh
- Nevojë për **bazë ligjore** që përcakton shërbime ekskluzive rajonale, me **faturë financiare**, dhe efiçiencë ekonomike
- Nevojë për të saktësuar **kufijtë territorialë** në të dyja nivelet vendore, në përputhje me të gjithë faktorët e ndarjes
- Nevojë për të saktësuar kuptimin mbi **modernizimin e qeverisjes** dhe **qeverisjen në shumë nivele**
- Nevojë për të vendosur mbi **një formë zgjedhjesh** më përfaqësuese të këshillit të qarkut [nivelit të ndërmjetëm]

Reflektim…

- **Pabarazitë në nivel qarku më të moderuara** se në nivel bashkie/komune, ose mes zonave rurale dhe urbane;
- Adresimi i pabarazive kërkon **instrumente financiare dhe kapacitete** për të ulur varfërine dhe siguruar kohezion;
- Investimet nevojiten në **infrastruktura** dhe në promovimin e **avantazheve konkurruese**;
- **Tipologjia social-ekonomike e rajoneve** është bazë për zbatimin e politikës për ZHR;
- ZHR dhe rajonalizimi duhet të konsiderojnë **modelin hapësinor të zhvillimit** në Shqipëri dhe duhet të adresohen nëpërmjet **qeverisjes në shumë nivele dhe modernizimit të qeverisjes**

Objektivat politikë dhe nevoja për reforma

<u>3 OBJEKTIVA:</u>

- **Demokratizimi** dhe **modernizimi** i qeverisjes
- **Shërbime publike 'cilësore'** me **koston më të 'ulët'** për qytetarët;
- Zhvillim rajonal përmes **kohezionit social-ekonomik**, **konkurrueshmërisë** dhe **kornizës ligjore dhe institucionale** që i përgjigjet nevojave për *zhvillim të brendshëm* dhe *kërkesave të BE në procesin e integrimit*

<u>2 REFORMA:</u>

- Reforma administrativo-territoriale
- Reforma për qeverisjen me shumë nivele

Reforma administrativo-territoriale

- Adreson nevojën për njësi të 'mëdha' vendore që të garantojnë:
    - Më tepër funksione të ofruara në mënyrë më efiçiente
    - Më tepër përfshirje të qytetarëve në vendimmarrje, më tepër demokraci në qeverisje
    - Më pak pabarazi në të ardhurat vendore dhe më pak ekualizim horizontal (dmth më pak debate politike)
    - Planifikim më i mirë për zhvillimin ekonomik vendor
    - Reduktim të problemit mes kufijve administrativë dhe zonës së ndikimit të shërbimeve të ofruara prej njësive vendore fqinje

Reforma administrativo-territoriale, parimet

- Duhet të reflektojë **nevojat** dhe **preferencat vendore**
- Proces **transparent** dhe i **hapur/aksesueshëm** prej të gjithe të interesuarve (dimension të fortë të përfshirjes dhe konsultimit)
- Të vijë si rezultat i **kompromiseve mes niveleve të ndryshme të qeverisjes** (asaj qendrore dhe asaj vendore)
- **Të shfrytëzojë dritaren që krijohet deri në zgjedhjet vendore 2015**

Reforma për modernizimin e qeverisjes

- Qeverisja në shumë nivele adreson:
  - Nevojën për te garantuar decentralizimin funksional
  - Nevojën për të garantuar zhvillimin ekonomik rajonal të qëndrueshëm dhe konkurues
  - Nevojën për fuqizimin e strukturave ekzistuese (p.sh. këshilli i qarkut) ose krijimit të strukturave të reja
  - Nevojën për të garantuar zhvillimin rajonal nëpërmjet institucioneve administrative
  - Nevojën për të përshpejtuar Integrimin Europian

Reforma për modernizimin e qeverisjes,
parime dhe çështje kritike

- Demokraci, Përfaqësim, Pjesëmarrje dhe Subsidiaritet
- Efiçiencë dhe praktikalitet ekonomik për shërbimet në çdo nivel
- Planifikim, koordinim dhe hartim i politikave strategjike dhe të integruara në çdo nivel
- Aftësi për të krijuar partneritete dhe për të monitoruar zhvillimin
- Aftësi për të krijuar model dinamik, policentrik hapësinor të zhvillimit
- Kapacitete njerëzore dhe madhësi gjeografike e përshtatshme për t`u përgjigjur me shërbime cilësore
- Analizë e funksioneve që duhet të mbeten në nivel qendror për të garantuar efiçiencë, barazi, zhvillim makroekonomik, qëndrueshmëri politike
- Analizë e pabarazive dhe e modelit hapësinor, para vendimmarrjes politike

Reforma për qeverisjen me shumë nivele – rajonalizimi: Alternativa 1

1 Fuqizimi i rolit ekzistues të Qarkut brenda kornizës ligjore aktuale

- Realizimi i koordinimit dhe bashkërendimit strategjik
- Hartimi, monitorimi dhe zbatimi i Strategjisë
- Observatori i zhvillimit rajonal (vlerësime të varfërisë, konkurrueshmërisë dhe pabarazive
- Projekte rajonale dhe mbështetje për partneritetet
- Funksione të deleguara dhe të reja (psh. mbetjet urbane)

- Rishikim i bazës ligjore
- Program për fuqizim kapacitetesh
- Model standard i Observatorit
- Mekanizëm institucional i bashkërendimit/koordinimit
- Mbështetje për funksionet e reja
- Mbështetje financiare për Qarkun
- Reformë territoriale për bashkitë/ komunat
- Konvergjenca me BE

Reforma për qeverisjen me shumë nivele – rajonalizimi: Alternativa 2

- Reformë në qeverisje
- Rishikim në Kushtetutë/Ligjin e qeverisjes vendore
- Rishikim i formës së zgjedhjeve

2 **Thellim i Decentralizimit / Dekoncentrimit në nivel Qarku**

- Përgjegjësi për zhvillimin dhe planifikimin rajonal
- Shërbime të reja dhe burime financiare

- Vendim politik / konsensual
- Decentralizim apo Dekoncentrim
- Zgjedhje të drejtpërdrejta apo emërim i strukturave nga qeveria qendrore
- Decentralizim fiskal në nivel qarku apo funksione te deleguara
- Investim në kapacitete
- Reformë ligjore dhe institucionale
- Reformë territoriale për bashkitë/komunat
- Konvergjenca me BE

Reforma për qeverisjen me shumë nivele – rajonalizimi: Alternativa 3

- Reformë politike dhe e qeverisjes
- Reformë territoriale
- Decentralizim apo dekoncentrim
- Konvergjenca me BE

Reformë e qeverisjes, institucioneve, bazës ligjore dhe funksioneve sikurse në alternativën e dytë

3 **Krijim i Rajoneve më të mëdha**

Krijim i rajoneve më të mëdha se Qarku

Opsionet hapësinore

Basenet ujëmbledhëse zyrtare, si bazë për krijimin e rajoneve

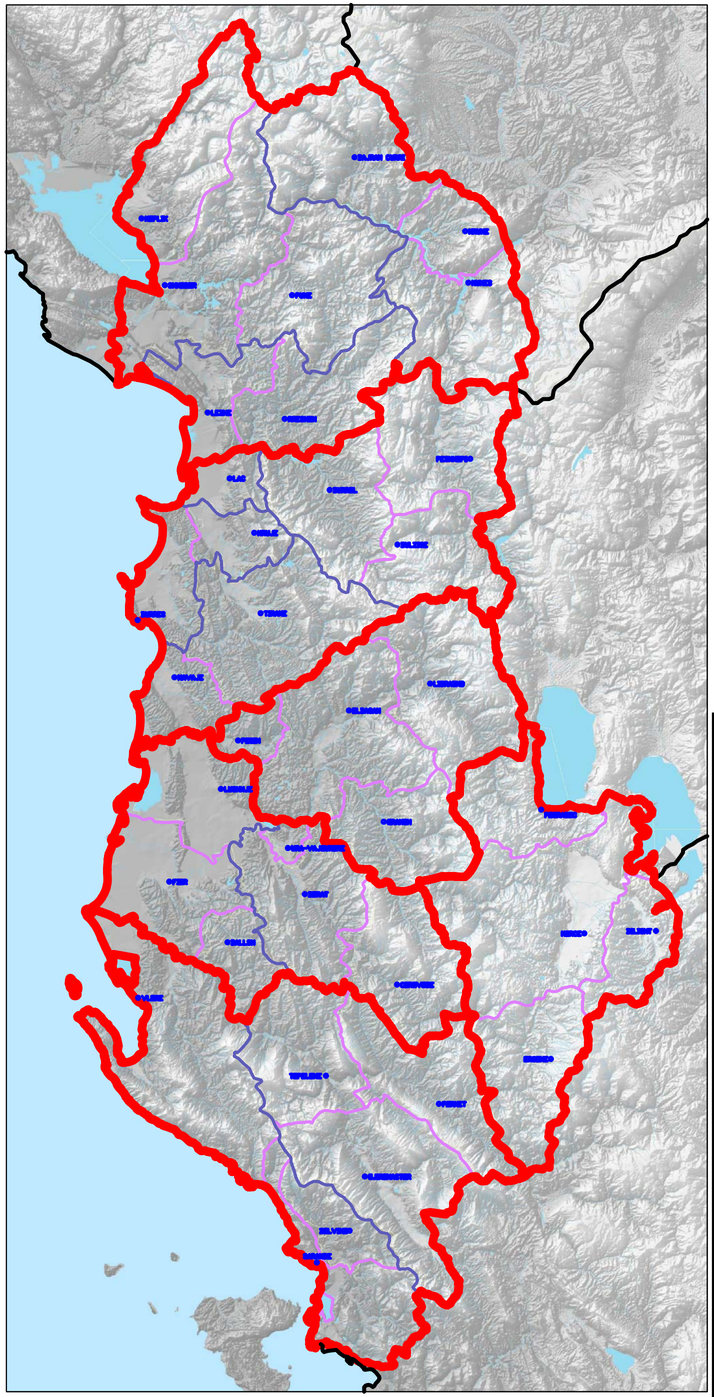
LEGJENDA

	Kufi Rethi - ekzistues
	Kufi Qarku - ekzistues
	Kufi "Rajoni" - i propozuar
B1 DRIN	Emri i Basenit ujembledhes

Opsion për ndarje rajonale

Kriteret:

- Basenet ujëmbledhëse
- Kufijtë e rretheve
- Krahinat historike
- Akset kryesore të lëvizjes



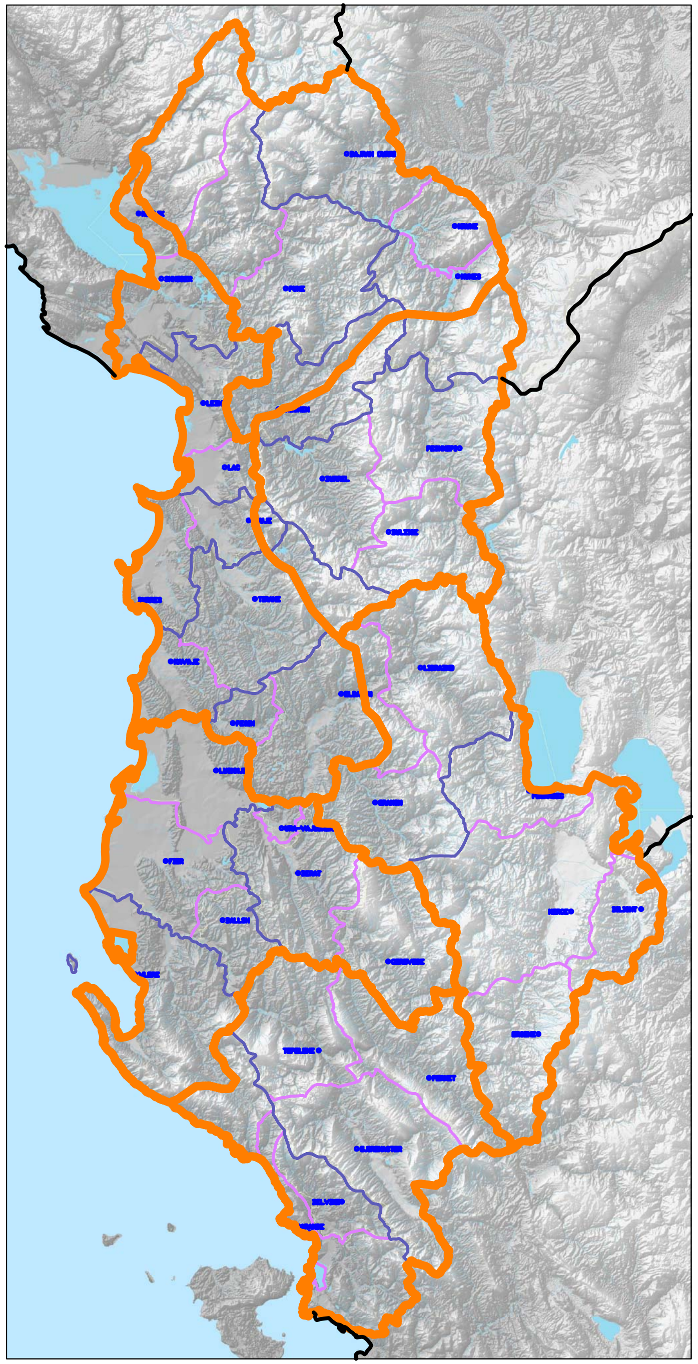
LEGJENDA

Kufi Rethi – ekzistues

Kufi Qarku – ekzistues

Kufi "Rajoni" – i propozuar

Emri i Rrethit



Opsion për ndarje rajonale

<u>Kriteret:</u>

- Aksesi & barrierat fizike
- Polet urbane & periferaliteti
- Ndërveprimi ekonomik & social
- Kufijtë e rretheve

LEGJENDA

Kufi Rethi - ekzistues

Kufi Qarku - ekzistues

Kufi "Rajoni" - i propozuar

Emri i Rrethit

Më tej …

- Qasja në Decentralizimin e Qeverisjes ka rezultuar problematike
- Qasja ne ZHR e paqëndrueshme deri tani
- Momenti për një pozicion përfundimtar nga qeveria, sidomos ndërsa integrimi afron
- Qasja për decentralizimin në vitin 2000: "nga poshtë lart". Nevojitet ndërhyrje nga institucionet qendrore (shtysë) dhe fuqizim i qeverisjes në shumë nivele = garanci për demokratizim të qeverisjes dhe rajonalizim të suksesshëm
- Cilado qoftë alternativa e zgjedhur, duhet të bazohet në analiza hapësinore e social ekonomike dhe konsensus politik
- Duhet të vlerësohen elementet e **demokratizimit të qeverisjes** Vs. **shërbimeve më cilësore me kosto më të ulët** Vs. **zhvillimit të qëndrueshëm e konkurrues lokal e rajonal**
- Rekomandimet kryesore për qeverisjen në shumë nivele:
  - Subsidiariteti i domosdoshëm
  - ZhR i kombinuar – qasje nga poshtw-lartë dhe lartë-poshtë
  - Partneritetet shumë të rëndësishme (sipas BE dhe në përputhje me kontekstin)
- Konvergjencë e politikave të brendshme me politikën e kohezionit të BE-së mbetet çështje kritike për të ardhmen

Më tej … hapa…

- Politikëbërja - të ofrojë opsione dhe modele
  - Argumentet për reformë
  - Qëllimi dhe Objektivat
  - Procesi dhe përfshirja e aktorëve
- Vendimmarrja
  - Diskutim dhe konsensus mbi opsionet/modelet
  - Vendosja e kritereve
  - Përgatitja e bazës ligjore
  - Përcaktimi i afateve kohore
- Zbatimi i reformës/reformave
  - Mekanizmat institucionalë dhe incentivat
  - Faza e parë: "Bottom Up"
  - Faza e dytë: "Top Down"
- Vlerësimi dhe rregullimi i ndikimit të reformës
  - Indikatorë të paracaktuar dhe të dakordësuar