

Raporti Nr.64412-AL

Decentralizimi dhe Realizimi i Shërbimeve në Shqipëri: Qeverisja në Sektorin e Ujit

Dokument Informativ i Bankës Botërore

Njësia e Reduktimit të Varfërisë dhe Manaxhimit Ekonomik
Rajoni i Europës dhe Azisë Qendrore

Gusht 2011



Dokument i
Bankës Botërore



Raporti Nr. 64412-AL

Decentralizimi dhe Realizimi i Shërbimeve në Shqipëri: Qeverisja në Sektorin e Ujit

Dokument Informativ i Bankës Botërore

Gusht 2011

Njësia e Reduktimit të Varfërisë dhe Menaxhimit Ekonomik
Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore



Dokument i Bankës Botërore

EKUIVALENTIMI I MONEDHAVE

Njësia e Monedhës = ALL (Lek Shqiptar)

ALL 1.00 = US\$0.0102859

US\$ 1.00 = ALL 97.2200

PESHAT DHE PËRMASAT

Në të gjithë raportin është përdorur Sistemi Metrik

AKRONIME DHE SHKURTIME

ADF	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
CGS	Skema e Grandit Konkurrues
DCM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ECLSG	Karta Evropiane Vetë-Qeverisjes Vendore
EU	Bashkimi Evropian
GDWS	Drejtoria e Përgjithshme e Ujësjetllës Kanalizimeve
GSA	Asambleja e Aksionerëve
IFI	Institucion Financiar Ndërkombëtar
IPA	Asistenca e Instrumentit të Para-Aksesit
LGPA	Programi i Qeverisjes Vendore në Shqipëri
LGU	Njësi e Qeverisjes Vendore
METE	Ministria e Ekonomisë Tregtisë dhe Energjisë
MoF	Ministria e Financës
MPWT	Ministria e Punëve Publike dhe Transportit
NGO	Organizata Jo-Qeveritare
NSDLA	Strategjia Kombëtare e Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore
PNAP	Dokument i Politikave dhe Plani i Veprimit
SC	Këshilli Mbikëqyrës
UNDP	Programi i Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara
USAID	Agjencia Ndërkombëtare për Zhvillim e Shteteve të Bashkuara
VAT	Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
WRE	Enti Rregullator i Ujit

Zv. President	Philippe H. Le Houerou
Drejtori i Vendit	Jane Armitage
Drejtor i Sektorit	Yvonne M. Tsikata
Manaxher i Sektorit	William Dorotinsky
Drejtuese e Ekipit	Clelia Rontoyanni

HYRJE

Në më shumë se një dekadë, Banka Botërore ka intensifikuar vëmendjen e saj në qeverisjen si një faktor ky në përmirësimin e efektivitetit të zhvillimit të një vendi. Përmes angazhimit të saj afat-gjatë në Shqipëri, Banka Botërore ka mbështetur zhvillimin institucional dhe reformat e qeverisjes, në ndihmë të forcimit të kapaciteteve të institucioneve shtetërore për realizimin e funksioneve të tyre publike dhe për të arritur më efektivisht dhe më me eficiencë rezultatet e dëshiruara në zhvillimin e vendit. Qeverisja është një nga shtyllat kryesore të Strategjisë Kombëtare të Qeverisë për Zhvillim dhe Integrim, 2007–2013.

Raporti i Bankës Botërore mbi qeverisjen dhe zhvillimin (1997) e përkufizonte qeverisjen si “mënyrën me të cilën ushtrohet pushteti në menaxhimin e burimeve ekonomike dhe shoqërore për zhvillim”.¹ Strategjia e Bankës për Qeverisjen dhe Antikorrupsionin e zgjeron këtë përkufizim në “mënyrën me të cilën zyrtarët dhe institucionet publike marrin dhe ushtrojnë autoritetin për të formuluar politikat shtetërore dhe për të dhënë e siguruar të mirat dhe shërbimet publike”.² Autorët e Treguesve Botërorë të Qeverisjes nga Instituti i Bankës Botërore ofrojnë një përkufizim edhe më të kuptueshëm:

Qeverisja konsiston në traditën dhe institucionet me anë të të cilëve ushtrohet autoriteti në një vend të caktuar. Kjo përfshin procesin me ane të të cilit zgjidhen, monitorohen dhe zëvendësohen qeveritë; kapaciteti i qeverisë për të formuluar dhe zbatuar efektivisht politika të mirëmbështetura; respekti për qytetarët dhe gjendja e institucioneve që rregullojnë ndërveprimet ekonomike dhe shoqërore mes tyre.³

Ky raport për sektorin e ujit në Shqipëri mbështetet në radhë të parë në përkufizimin e fundit, që merr parasysh legjitimitetin në popull të institucioneve shtetërore dhe respektin e qytetarëve dhe institucioneve të qeverisë për ligjin—këndvështrimet më të “buta” të qeverisjes janë thelbësore në të kuptuarin e faktit se si hartohen politikat, si zbatohen ato në praktikë dhe se si përdoren resurset e shoqërisë.

Raporti është përdorur si bazë për Strategjinë e Partneritetit të Bankës Botërore për Shqipërinë, 2011–2014. Ai mbështetet në studimet analitike të shkuara mbi decentralizimin në Shqipëri, dhe në operacionet përkatëse të Bankës Botërore si Projekti i Investimit në Sektorin e Ujit.

Raporti është bazuar në kërkimet dhe analizat e realizuara nga z. Klas Ringskog dhe zj. Albania Vuji (konsulentë të Bankës Botërore). Ai është ripunuar në detaje edhe nga z. Stephen Karam (Drejtues Ekonomist Urban), zj. Karin Shepardson (Manaxhere Programi), zj. Catherine Revels (Specialiste Drejtuese e Ujit dhe Sanitetit), dhe z. Arben Bakllamaja (konsulent) në Bankën Botërore.

¹ World Bank. 1992. *Qeverisja dhe Zhvillimi*. Washington DC: World Bank; World Bank. 1997. *Raporti Botëror i Zhvillimit 1997: Situata në një Botë në Ndryshim*.

² World Bank. 2007. *Forcimi i Angazhimit të Grupit të Bankës Botërore në Qeverisjen dhe Antikorrupsionin*.

³ Daniel Kaufman, Aart Kraay, dhe Pablo Zoido-Lobaton. 1999. *Qeverisja është e Rëndësishme*. World Bank Raporti Studimor i Politikave No. 2196.

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	5
DECENTRALIZIMI DHE REALIZIMI I SHËRBIMEVE NË SHQIPËRI:	
QEVERISJA NË SEKTORIN E UJIT	7
Pamje e Përgjithshme e Përformancës së Kompanive të Ujësjesit në Sektor	7
Qeverisja në Sektorin e Ujit	10
A. Instrumentet Ligjore	10
Përshkrim i shkurtër i procesit të decentralizimit nga ana qeverisë.....	10
Baza ligjore e decentralizimit në sektorin e furnizimit me ujë dhe të ujrave të zeza.....	11
Mangësitë në kuadrin ligjor të decentralizimit të sektorit të ujit	13
B. Instrumentet Institucionale	16
Struktura e kompanive të ujësjesve.....	16
Paraqitja e kuadrit më të gjerë ligjor dhe institucional në sektorin e ujit	18
Cilësia e ujit dhe kontrolli i shkarkimit të ujrave të zeza	20
Statusi i decentralizimit institucional në sektorin e ujit	20
Ndikimi i decentralizimit në performancën e kompanive të ujësjesit.....	22
C. Instrumentet Ekonomike	23
Vendosja e cmimit të shërbimit.....	23
Financimi i investimeve kapitale	24
Subvencionet.....	26
D. Instrumentet Administrative	28
Vlera e aseteve dhe inventarët	28
Planet e Biznesit dhe marrëveshjet e përformancës.....	29
Auditimi Financiar	30
E. Pjesëmarrja e Publikut dhe Përgjegjshmëria	30
Risqet e Mundshme në Qeverisjen Aktuale të Sektorit të Ujit	30
Fushat e Mundshme për përfshirjen e Bankës Botërore në Sektorin e Ujit	32
<u>Tabelat</u>	
Tabela 1:Krahasimi i shifrave të përformancës së Sektorit të Ujit, 2009	9
Tabela 2:Treguesit e Përformancës për Kompanitë e Ujësjesve në Shqipëri.....	22
Tabela 3:Investimet në Sektorin e Ujit në Shqipëri (milion US\$)	25
Tabela 4:Ndryshimet në Kostot Direkte të Operimit përkundrejt Subvencioneve	27
Tabela 5:Raportet Kosto/Përfitime të Programeve të Caktuara për Reduktimin e Ujit që Nuk Sjell të Ardhura	32
<u>Figura</u>	
Figura 1: Struktura e një Kompanie Ujësjesi.....	17
Figura 2: Angazhimet e Donatoreve në Sektorin e Ujësjesit dhe Ujërave të Zeza	24
Figura 3: Totali i Subvencionit Operacional përkundrejt Kostove Direkte të Operimit.....	27
<u>Kuti</u>	
Kutia 1: Decentralizimi i Sektorit të Ujit në Shqipëri	12

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

i. Në një përpjekje për të përmirësuar performancën e shërbimeve të furnizimit me ujë dhe të ujërave të zeza, Qeveria ka hartuar reforma të caktuara duke u bazuar në praktikat më të mira ndërkombëtare. Sigurimi i këtyre shërbimeve i është besuar njësisve të qeverisjes vendore për të rregulluar më mirë stimujt dhe përmirësuar mbikëqyrjen në nivel vendor. Qeveria ka zgjedhur mënyrën e organizimit të kompanive të ujësjellësit si shoqëri aksionere në mënyrë që të ofrojë mundësinë e një menaxhimi më të mirë të tyre si korporata. Përveç kësaj, Qeveria ka ngritur dhe Entin Rregullator të Ujit, një agjenci e pavarur me mandat rregullator të cilësisë së shërbimit dhe tarifave të tij. Në përfundim, reforma në sektor është mbështetur edhe me fonde të konsiderueshme investimesh dhe subvencione vjetore operationale.

ii. Pavarësisht nga këto politika, performanca e kompanive, megjithëse e përmirësuar në disa raste, mbetet në nivel të përgjithshëm të pakënaqshëm, pjesërisht për shkak hartimit dhe zbatimit tejet kompleks të kuadrit institucional të menaxhimit të sektorit. Kompanitë shqiptare të ujësjellësit furnizojnë me ujë 90 përqind të konsumatorëve në qytete dhe vetëm 58 përqind në zonat rurale. Shërbimi i mbledhjes së ujërave të zeza është në nivele akoma më të ulëta, veçanërisht në zonat rurale. Shërbimi i furnizimit me ujë është i kufizuar në një mesatare prej 11 orësh në ditë. E njëjta gjë mund të thuhet për eficiencën, përderisa një pjesë e rëndësishme e asaj që siguron sistemi nuk sjell të ardhura, pjesërisht për shkak se më pak se gjysma e lidhjevetë konsumatorëve janë të pajisura me matësa. Megjithëse qëllimi i decentralizimit është të nxisë përgjegjshmërinë ndaj nevojave të qytetarëve dhe të promovojë një performancë më të mirë, *de facto* zbatimi i tij nuk ka mundur të arrijë plotësisht qëllimet e planifikuara të këtij transferimi. Ndërkohë që ka shqetësime lidhur me kapacitetet vendore për të siguruar, menaxhuar dhe monitoruar këto shërbime, ekzistojnë dhe boshllëqe të dukshme mes kalimit të përgjegjësisve funksionale, autoritetit menaxhues, apo resurseve financiare për të realizuar e ushtruar ato.

iii. Qeverisja e sektorit të ujit duhet të adresohet në disa fronte – ligjore, institucionale, ekonomike administrative dhe sociale – të gjitha me ndërlikime në performancën e vetë shërbimit. Kuadri ligjor për shërbimin e furnizimit me ujë dhe të ujërave të zeza është i paplotë, me mungesë kriteresh se kur duhet të ndërhyjë qeveria qendrore nëse njësitë e qeverisjes vendore janë të paafta, ose nuk kanë vullnetin, të ushtrorjnë përgjegjësitë e tyre, dhe është jo-konsistent, veçanërisht për sa i përket autoritetit të përcaktimit të tarifave dhe statusit ligjor të kompanive. Nga këndvështrimi institucional, funksionet e përcaktimit të politikave, realizimit të shërbimit, dhe kompetencave rregullatore, u janë dhënë institucioneve dhe niveleve të ndryshme të qeverisjes. Ndërkohë që kjo lloj ndarje funksionesh është mëse e dëshirueshme, ekzistojnë mbivendosje, në një pjesë të madhe, për shkak të mënyrës së interpretimit dhe/ose zbatimit të ligjeve të ndryshme; gjithashtu, ekzistojnë dhe disa boshllëqe, si për shembull kuadri rregullator akoma i papërfunduar. Në disa raste, transferimi i kompanive të ujësjellësit nuk është përfunduar. Disa prej instrumenteve ekonomike dhe financiare të qeverisjes së sektorit të ujit janë të kontrolluara nga institucionet e qeverisë qendrore, dhe në disa raste pa bërë konsultime mes institucioneve përgjegjëse. Sistemi i subvencioneve në veçanti ka nevojë për reforma që mbështesin konsumatorët me të ardhura të ulëta dhe jo të shërbejnë si një stimul negativ për performancën duke mbuluar deficitet në kostot operative të kompanive të ujësjellësve. Menaxhimi administrativ i decentralizimit mund të përmirësohet duke realizuar një inventar të plotë të aseteve të sektorit të ujit, zbatimin e planeve të biznesit dhe të marrëveshjeve të performancës për ta monitoruar këtë të fundit (gjithmonë duke mos harruar mangësitë në kapacitete), dhe duke zhvilluar sisteme efektive të kontrollit të brendshëm. Është e nevojshme mbështetja për të ngritur një sistem të menaxhimit të

kërkesës për ujë, për sa kohë mungesa e mekanizmave shtrënguese efektive, dhe niveli i ulët i instalimit të matësve, inkurajojnë mbi-konsum dhe shpërndarje të pabarabartë të burimeve ujore. Në përfundim, megjithëse nuk ka organizma të shoqërisë civile me fokus specifik në sektorin e furnizimit me ujë dhe të ujerave të zeza, performanca në këtë sektor duket që është një shqetësim për të gjithë publikun e gjerë. Është i nevojshëm një komunikim më i mirë për të rritur ndërgjegjësimin e publikut për sa i përket përgjegjësiwe institucionale dhe problematikave të tjera të sektorit.

DECENTRALIZIMI DHE REALIZIMI I SHËRBIMEVE NE SHQIPËRI: QEVERISJA NË SEKTORIN E UJIT

1. Nga këndvështrimi i aplikimit të Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Evropian (EU), është e pritshme që vendi të adaptojë legjislacionin e vet të përafuar me direktivat e EU dhe politikat në sektorin e ujit. Nga më kryesoret janë Direktiva e EU për Ujerat e Përdorura 91/271, Direktiva e EU për Ujin e Pijshëm 98/83/EC, dhe Iniciativa Kuadër e EU për Ujin. Përafrimi do të kërkojë përpjekje të mëdha për të reformuar legjislacionin e sektorit, qeverisjen, dhe praktikën e ndjekura deri më sot. Sigurimi i shërbimit ka mbetur pas krahësuar me pritshmëritë e vendit dhe arritjet e vendeve të tjera kandidate. Furnizimi me ujë të pijshëm dhe lidhja me kanalizime të ujerave të zeza janë relativisht të përhapura në zonat urbane, por ky shërbim nuk është i sigurt, i pandërprerë dhe eficient. Mbulimi me shërbim është me i ulët në zonat rurale, veçanërisht për kanalizimet e ujerave të zeza, që në përgjithësi nuk i justifikon kostot në mjedise jo-urbane. Shërbimet janë të paqëndrueshme financiarisht, me kosto operacionale që shkojnë në mbi 25 përqind të të ardhurave nga operimi. Si rezultat, Qeveria është e detyruar të subvencionojë kostot operacionale. Investimet në sektor janë përballuar përmes rreth 45 milion US\$ në vit nga grandet dhe kreditë e donatorëve dhe institucioneve financiare ndërkombëtare (IFIs), si dhe 15 milion US\$ në vit nga Mbështetja e Instrumentit të Para-Aksesit (IPA) të Bashkimit Evropian, të shoqëruara nga grandet e vetë qeverisë qendrore.

2. Që nga viti 1996, në përpjekje për të përmirësuar performancën e shërbimit të ujësjellësit dhe kanalizimeve, kabinetet e njëpasnjëshme qeveritare në Shqipëri kanë hartuar reforma që përfshinin shumë aspekte të praktikave më të mira nga vende të ndryshme të botës. Së pari, Qeveria krijoi një agjenci të pavarur, Entin Rregullator të Ujit (WRE), me mandatin e rregullatorit të cilësisë dhe tarifave të shërbimit. Së dyti, Qeveria zgjodhi opsionin e organizimit të ndërmarrjeve në shoqëri aksionere në mënyrë që tu ofronte mundësinë për të përmirësuar mirë-menaxhimin si korporata. Ky model ligjor është në përputhje me praktikën më të mirë në një sërë vendesh të dalluara si Kili, Kolumbia, dhe Spanja. Së treti, Qeveria vendosi t'i besojë njësisë të qeverisjes vendore (LGU) sigurimin e shërbimit për të rregulluar më mirë stimujt dhe të përmirësonte mbikëqyrjen e shërbimit në nivel vendor. Së fundmi, Qeveria ka mbështetur reformat në sektor me rreth 60 milion US\$ në vit për financimin e investimeve dhe rreth 16.9 milion US\$ në vit si subvencione për të mbuluar deficitin operacional.

3. Pavarësisht nga qëllimi i mirë i këtyre politikave, performanca e kompanive, përveç disa përmirësimeve, nuk ka arritur pritshmërinë e deklaruar. Një argument i rëndësishëm për tu përmendur lidhur me performancën e paekuilibruar të sektorit është zbatimi i dobët i arranzhimeve sektoriale për qeverisjen, si dhe kompleksiteti dhe vështirësia e zbatimit. Ky dokument do të eksplorojë instrumentet (gjithë-përfshirëse) ligjore, institucionale, ekonomike, administrative dhe shoqërore për qeverisjen në sektor, si dhe ndërlikimet që ato sjellin në performancën e tij. Fokusi kryesor është tek kompanitë e ujësjellësit që Qeveria dëshiron t'i decentralizojë duke transferuar sistemet urbane dhe rurale në kompani rajonale sipas zonave të tyre të shërbimit, dhe për të arritur kështu një ekonomi të shkalles. Me këto hapa Qeveria synon të paraqesë edhe praktikën më të mirë dhe të pranuar si të tillë në sektorin e ujësjellësit dhe të ujerave të zeza: (i) decentralizimi i shërbimeve në nivelin më të ulët të mundshëm të qeverisjes në mënyrë që të bëhet e mundur përgjegjshmëria e atyre që sigurojnë këtë shërbim; (ii) alokimi racional i subvencioneve; (iii) një kalim gradual drejt tarifave që do të mund të mbulojnë kostot – në fillim ato operacionale e të mirëmbajtjes, dhe më pas kostot e investimeve – në përpjekje për të maksimizuar eficiencën dhe qëndrueshmërinë financiare; (iv) targetimi i subvencioneve në bazë të të ardhurave familjare;

dhe (v) autonomi me e madhe për siguruesin e shërbimit në mënyre që ata të udhëhiqen nga interesat afat-gjata të konsumatorëve më tepër se sa nga ndryshimet afat-shkurtra politike. Duke bërë një analizë të organizimit të sektorit të furnizimit me ujë dhe të ujërave të zeza, raporti jep disa rekomandime për mbështetjen në të ardhmen në këtë sektor.

Pamje e Përgjithshme e Përformancës së Kompanive të Ujësjetës në Sektor

4. Në Shqipëri ekzistojnë 58 kompani ujësjetësi dhe/ose kanalizimesh. Nga këto, 55 janë shoqëri aksionere dhe dy janë ndërmarrje publike ne procesin e transformimit në shoqëri aksionere. Kompanitë e ujësjetësit kanë qenë më parë në pronësi të Ministrisë së Ekonomisë, por në zbatim të Vendimit të Këshillit të Ministrave (DCM) Nr. 660 “Mbi Transferimin e Aksioneve të Kompanive të Ujësjetësit dhe Kanalizimeve tek Njësitë e Qeverisjes Vendore” në Shtator 2007, të gjitha u transferuan tek LGU-të të cilave u shërbenin. Praktikisht, te gjitha kompanitë përveç shtatë⁴ u transferuan dhe kanë ngritur Këshillat e rinj Mbikëqyres (SCs) nën pronësinë e qeverive vendore. Dy kompanitë më të mëdha – në kryeqytetin e vendit Tiranë, dhe në Durrës, qytete që mbajnë mbi një të tretën e popullsisë – nuk janë transferuar efektivisht për shkak se dy bashkitë qendrore kanë refuzuar të ndajnë pronësinë e aksioneve me njësite e tjera më të vogla të qeverisjes vendore.⁵

5. Përformanca e kompanive të ujësjetësit në Shqipëri është e dobët. Në vitin 2009, Kompanitë siguronin ujë të pijshëm, respektivisht, për 90 përqind të popullsisë urbane dhe 58 përqind të asaj rurale. Kanalizimi i ujërave të zeza u ofrohej 46% të popullsisë urbane dhe 2 përqind të asaj rurale.⁶ Uji që nuk sjell të ardhura – pjesa e ujit që prodhohet e futet në sistem por që nuk gjeneron asnjë të ardhur – është në nivel të lartë prej 70 përqind, pjesërisht për shkak se vetëm 44 përqind e lidhjeve në shkallë vendi janë të pajisura me matës. Numri i stafit të kompanive për një mijë lidhje arrinte mesatarisht në 14 në vitin 2009, dhe shumë më lart se standardi i EU me 2 punonjës për një mijë lidhje. Vazhdimësia e shërbimit të ujësjetësit mbetet në nivele të ulëta prej 11 orësh në ditë, dhe është një burim i vazhdueshëm ankimesh nga konsumatorët fundore (Tabela 1).

6. Shumë pak kompani sot janë në gjendje të mbulojnë plotësisht kostot e operimit dhe të mirëmbajtjes nga të ardhurat veta. Në vitin 2009, rendimenti i punës në terma financiare ishte 1.19, që do të thotë se kostot operacionale ishin 19 përqind më të larta se të ardhurat operacionale. Ky presion mbi resurset financiare i ka detyruar kompanitë të bëjnë më pak shërbime mirëmbajtje, duke shkaktuar ndërprerje të furnizimit, nevojën për zëvendësim të parakohshëm të aseteve, dhe shërbime të kushtueshme që mund të evitoheshin. Kjo situatë e ka shtrënguar Qeverinë që të alokojë subvencione për të mbuluar kostot operacionale të kompanive dhe shërbimin e borxhit që ato kanë akumuluar. Subvencionet operacionale që shkojnë deri 16.9 milion US\$ në vit, ose rreth një e treta e kostove direkte operacionale, shpërndahen mbi bazën e kritereve të përcaktuara nga MoF dhe MPWT, me disa stimuj për përmirësime në përformancën financiare dhe operacionale të kompanive. Mungesa e bilancit pozitiv financiar e likuiditeteve i detyron edhe kompanitë të jenë

⁴ Kompanitë e ujësjetësit që efektivisht nuk janë transferuar përfshijnë Tiranën, Durrësin, Elber (në Elbasan), Rubik, Lezhe, Rrëshen, dhe Gjirokastër (ujësjetësi i fshatit).

⁵ Këshilli i Ministrave ka nxjerrë një vendim që kompania e ujësjetësit të Tiranës do të jetë në pronësinë e përbashkët të 3 bashkive dhe 15 komunave, ndërkohe që në Durrës do të jetë në pronësi të 5 bashkive dhe 10 komunave. Dy kryetarët e këtyre bashkive kanë shprehur në të shkuarën shqetësimin e tyre për mos-përfshirjen direkt në caktimin e drejtoreve të kompanive, dhe zonën e mbulimit me këtë shërbim.

⁶ Të dhënat bazohen në raportimin nga kompanitë e ujësjetësit në Njësinë e Monitorimit dhe Krahasimit të të Dhënave në Drejtorinë e Përgjithshme të Ujësjetës Kanalizimeve (GDWS) dhe përfaqsojnë vetëm ato komuna të zonave rurale që janë brenda zonave të shërbimit të kompanive të ujësjetësve.

të varura në ndihmën nga jashtë dhe financimet e qeverise qendrore për investime. Grandet e huaja dhe agjencitë huadhënëse kanë kontribuar me rreth 45 milion US\$ në vit për investime dhe në veçanti grandet IPA të EU me rreth 15 milion US\$ në vit.⁷

Tabela 1: Përformanca e Sektorit të Ujit në Shqipëri krahasuar me shembujt me të mire, 2009

Treguesi i Përformancës	Shqipëri	Shifrat më të mira në Evropën Perëndimore
Mbulimi në përgjithësi me furnizimin me ujë (%)	79	
Zona Urbane	90	
Zona Rurale	58	
Mbulimi në përgjithësi me shërbimet e ujerave të zeza (%)	46	
Zona Urbane	68	
Zona Rurale	2	
Uji që nuk sjell të Ardhura (%)	70	20
Punonjës (për 1,000 lidhje)	13.59 ⁷	2
Përputhshmëria me standardin e klorines reziduale (% e kampioneve të testuar)	98	100
Vazhdueshmëria e furnizimit me ujë (ore në ditë)	11	24
Rendimenti Financiar i Punës	1.19	0.50

Burimi: Drejtoria e Përgjithshme e Ujësjellës Kanalizime (GDWS) Sistemi i Monitorimit dhe Krahasimit, 2009;⁸ Raporti i Institutit të Shëndetit Publik mbi cilësinë e ujit dhe rezultatet e testeve për 2007–2010.

7. Furnizimi jo vazhdueshëm me ujë, presioni i pamjaftueshëm, dhe paparashikueshmëria e vazhdimësisë së shërbimit, mbeten sfidat më të dukshme të sektorit. Për të shmangur e mënjanuar mos-efektivitetin e shërbimeve publike, shumë konsumatorë kanë investuar në blerjen e rezervuarëve personale të ujit, pompave shtytëse, apo puseve private. Konsumatorët me rezervuarë uji lidhin pompat në tubacionet kryesore duke e pompuar ujin direkt në rezervuarët e tyre, një praktike kjo që sjell me vete rrezikun e kontaminimit dhe ul presionin në rrjet për konsumatorët e tjerë. Ndërkohe që Ministria e Shëndetësisë, përmes Drejtorive Rajonale të Shëndetit Publik, monitoron cilësinë e ujit në sistemet kryesore, ajo nuk arrin të monitorojë këtë cilësi në zonat rurale.

8. Problemi i përhapur i ndërhyrjeve të lira në rrjet zhvleftëson eficientë dhe barazinë në shpërndarjen dhe furnizimin me ujë. Niveli i ulët i instalimit të matësve, në më pak se 50 përqind të lidhjeve, kombinuar me lidhjet ilegale në rrjet, sjell që kostot e shërbimit të shpërndahen pabarazisht në të gjithë sistemin. Si një nga shembujt, Kompania e Ujësjellësit të Durrësit raporton rreth 2,500 lidhje ilegale për të cilat ajo është në dijeni. Aty ku nuk janë instaluar matës, faturimi i bazuar në konsumin mesatar për person do të thotë që konsumatorët fundorë me përdorim të lartë të ujit, si lavazhet, të çojnë akoma më lart volumin e ujit të konsumuar pa marrë mbi vete pjesën që u takon për këtë mbi-përdorim. Ky është një fakt që njihet mirë nga të gjithë dhe që zhvleftëson dëshirën e konsumatorëve të tjerë për të paguar, duke kontribuar kështu në përqindjet e ulëta të

⁷ Kjo shifër është mesatarja për të 58 kompanitë dhe ndërmarrjet e ujësjellësit dhe përfshin stafin e ujësjellësit dhe të kanalizimeve. Një vëzhgim më nga afër tregon që nëntë treguesit e llogarituri i takojnë një shifër 20 deri në 80 punonjës për 1,000 lidhje ujësjellësi dhe kanalizimesh, gjë që të bën të mendosh për pasaktësi të të dhënave të raportuara. Nëse këta të nënte hiqen nga llogaritjet shifra e korrigjuar do të ishte 10.31.

⁸ Treguesit e Përformancës së Kompanive mund të gjenden në <http://www.dpuk.gov.al/mat.php?lang=1&idm=80&idr=345> Dhe të Dhënat e Përgjithësuara në <http://www.dpuk.gov.al/mat.php?lang=1&idm=81&idr=345> sipas të dhënave të 5 Shkurt 2011.

arkëtimeve. Mekanizmat e dobët shtrëngues dhe mungesa e një sistemi menaxhues të kërkesës për furnizim me ujë të bëjnë të mendosh se kjo situatë do të vazhdojë nëse nuk adresohet sa më shpejt.

Qeverisja në Sektorin e Ujit

9. Studimet e kohëve të fundit konfirmojnë lidhjen e ngushtë mes shërbimit të dobët dhe mungesës së qeverisjes.⁹ Partneriteti Global i Ujit dhe Programi i Zhvillimit i Kombeve të Bashkuara (UNDP) e përkufizojnë qeverisjen në sektorin e ujit si “një seri sistemesh politike, sociale, ekonomike dhe administrative që ngrihen për të zhvilluar dhe menaxhuar burimet ujore, dhe realizimin e shërbimit të furnizimit me ujë, tek të gjitha nivelet e shoqërisë.”¹⁰ Agjenci të tjera, përfshi dhe Bankën Botërore, kanë adoptuar të njëjtin përkufizim. Qeverisja në sektorin e ujit përfshin aftësinë për të hartuar politika të caktuara publike dhe një kuadër institucional që përkrahët nga shoqëria. Zbatimi efektiv i politikave të tilla kërkon që të gjithë aktoret të jenë plotësisht të përfshirë në formulimin e tyre. Parimet e deklaruara të qeverisjes në sektorin e ujit, në përgjithësi, e kanë fokusin tek barazia, efica, pjesëmarrja, decentralizimi, integrimi, transparenca dhe përgjegjësia. Për të kuptuar si zbatohen në praktikë këto parime, është e nevojshme të hidhet një sy tek instrumentet përmes të cilave ato zbatohen. Këto instrumente politikash janë ligjore, institucionale, ekonomike, administrative, teknike dhe sociale (përfshirëse). Ky raport merr në konsideratë të gjitha këto, përveç instrumenteve teknike.

A. Instrumentet Ligjore

Përshkrim i shkurtër në procesin e decentralizimit të qeverise

10. Decentralizimi i funksioneve nga qeveria qendrore në njësitë e qeverisjes vendore ka krijuar një themel të ri të mardhënjeve ndërqeveritare në Shqipëri mbi bazën e një mirëkuptimi më të gjerë politik. Në vitin 1992, në fillim të tranzicionit, qeveria qendrore promovoi decentralizimin politik përmes zgjedhjes së drejtpërdrejtë të përfaqësuesve në njësitë e qeverisjes vendore. Megjithatë, në praktikë, pushteti i qeverise qendrore nuk u transferua menjëherë, duke bërë që LGU-të të mos kishin një autoritet real për të ushtruar funksionet e tyre, apo fiskal për të gjeneruar të ardhura nga taksat vendore. Ky sistem nuk u jepte LGU-ve asnjë stimul për të vepruar në emër të qytetarëve të tyre, dhe ato shpesh vepronin thjesht si një shtojcë e institucioneve të qeverise qendrore. Statusi i LGU-ve ndryshoi me shpejtësi pas nënshkrimit nga Shqipëria të Kartës Evropiane të Vete-Qeverisjes Vendore (ECLSG) në Maj 1998 dhe miratimit të Kushtetutës së re. Kushtetuta përkufizon Shqipërinë si një shtet unik me dy nivele të qeverisjes vendore: bashki/komuna në nivelin e parë, dhe qarqe në nivelin e dytë. Modeli i Shqipërisë në decentralizim mori formë akoma më shumë me Strategjinë Kombëtare të Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore (NSDLA), aprovuar nga Qeveria në vitin 2000. Zbatimi i NSDLA ka mbështetjen e të gjitha partive politike. Parlamenti Shqiptar miratoi gjithashtu në vitin 2000 Ligjin Nr. 8652 “Mbi Organizimin dhe Funksionimin e Qeverise Vendore” (ligji organik mbi LGU-te).

11. Ligji Organik mbi LGU-të përcakton tre tip funksionesh për njësitë e qeverisjes vendore: (i) ekskluzive/të tyre; (ii) të përbashkëta/të ndara me të tjerë; dhe (iii) të deleguara (të detyrueshme dhe jo të detyrueshme). Shërbimi i furnizimit me ujë dhe i ujerave te zeza i

9 UNDP. 2004. Qeverisja në Sektorin e Ujit për Reduktimin e Varfërisë.

10 Global Water Partnership 2002. The Global Water Partnership është themeluar në vitin 1996 nga Banka Botërore, UNDP, dhe Agjencia Ndërkombëtare për Zhvillim e Suedisë për të nxitur menaxhimin e integruar të ujërave, tokës, dhe burimeve të tjera që kanë lidhje me to. <http://www.gwpforum.org>.

përket kategorisë së parë, mbi bazën e të cilës qeveritë vendore kanë autoritetin administrativ dhe financues në sigurimin e këtij shërbimi. Sipas ligjit organik, LGU-të kanë këto të drejta: (i) vet-qeverisjen; (ii) pronësinë; (iii) autonomie fiskale; (iv) zhvillimin ekonomik; dhe (v) statusin e entit legal. Sipas ligjit, LGU-të kanë gjithashtu të drejtën të sigurojnë fonde nëpërmjet huamarrjes.

12. Niveli i parë i qeverisjes vendore menaxhohet nga këshillat përkatës vendore dhe nga kryetarët e bashkive apo kryetarët e komunave. Këshilli i Njesisë Vendore është organi vendim-marres dhe politike-bërës i qeverisjes vendore. Anëtarët e këshillit në bashki dhe komuna zgjidhen nga lista shumë emërore e partive për një mandat katër vjeçar, dhe njeri prej tyre emërohet si kryetar i këshillit. Kryetarët e Bashkive dhe Komunave janë zyrtarë me mandat ekzekutiv për njësinë përkatëse vendore. Ata janë të zgjedhur drejtpërdrejt në zgjedhjet vendore për një mandat katër vjeçar, dhe më të fundit janë zhvilluar në Maj 2011. Shqipëria ka 65 bashki dhe 304 komuna, të përfshira në 12 qarqe.

13. Qarku është një entitet administrativ-territorial që përfshin disa komuna dhe bashki brenda një territori të caktuar dhe që ndajnë interesa të përbashkëta. Kufijtë e secilit qark janë të përcaktuara bazuar në kufijtë e komunave dhe bashkive nën juridiksionin e tij. Këshilli i Qarkut është organ përfaqësues, dhe autoriteti ekzekutiv i është dhënë Bordit Kryesues të Këshillit. Anëtarët e Këshillit të Qarkut përzgjidhen nga Këshillat e Njësive Vendore, bashki dhe komuna, që janë pjesë e qarkut. Numri i përfaqësuesve për secilën bashki/komune varet nga popullsia dhe ndarja territoriale. Kryetari i Këshillit të Qarkut zgjidhet nga anëtarët e tij. Këshillat e Qarqeve në Shqipëri nuk kanë pushtet të madh. Ata kanë funksione jo shumë thelbësore, dhe praktikisht mund të ndërhyjnë vetëm në çështje dhe fusha që u janë deleguar nga qeveria qendrore ose njësite vendore të nivelit të parë. Organizmi i Këshillave të Qarqeve po rishikohet dhe mund të ndryshohet në të ardhmen. Diskutimet janë përqendruar në dy modele të mundshme: (i) ai ekzistues ashtu si është përkufizuar në Kushtetutë; ose (ii) kalimi në këshilla të dalë nga zgjedhje të drejtpërdrejta.

Baza ligjore për decentralizimin në sektorin e furnizimit me ujë dhe të ujerave të zeza

14. Neni 10 i Ligjit Organik, hyrë në fuqi në Korrik 2000, përkufizon shërbimin e furnizimit me ujë dhe të ujerave të zeza si një funksion të njësive të qeverisjes vendore. Neni 73 i të njëjtit ligj u jep LGU-ve të drejtën ekskluzive të përcaktojnë tarifat e shërbimit për furnizimin me ujë dhe ujerat e zeza.¹¹ LGU-të kanë të drejtën t'i sigurojnë këto shërbime me mënyra të ndryshme, përfshi këtu dhe krijimin e kompanive/ndërmarrjeve të veta, individualisht apo bashkërisht me LGU të tjera, si dhe duke nënshkruar kontrata me operatorë publike ose privatë. Në vitin 2006, Ligji për Koncesionet u dha LGU-ve të drejtën të hynin edhe në marrëveshje koncesionare.¹²

15. Ligji Organik u fokusua në transferimin e pronësisë mbi kompanitë e ujësjellësit tek LGU-të si një nga mënyrat parimore të decentralizimit. Ky ligj u ndoq një vit me vonë nga një tjetër ligj "Mbi Transferimin e Pasurive të Paluajtshme Shtetërore tek Njësite e Qeverisjes Vendore."¹³ Përpjekjet e para për transferimin e pronësisë vinin theksin në transferimin e kompanive individuale në një LGU të vetme duke mënjanuar pronësinë e përbashkët. Transferimet e asaj kohe shpesh sollën efektin e kundërt, deri në kohën kur u aprovua DCM Nr. 660 i Shtatorit 2007 që përcaktonte se të gjitha kompanitë e mbetura do të transferoheshin nën pronësinë e përbashkët të

¹¹ E drejta për të përcaktuar tarifat u bë efektive me ligj në vitin 2001, megjithëse disa LGU akoma nuk e ushtrojnë praktikisht këtë të drejtë.

¹² Ligji Nr. 9663, date 18 Dhjetor 2006, "Për Koncesionet".

¹³ Ligji Nr. 8744, date 22 Shkurt 2001, "Mbi Transferimin e Pasurive të Paluajtshme Prone Shtetërore në Njësite Qeverisjes Vendore."

të gjithë LGU-ve të cilave ato u shërbenin, me aksione të ndara në bazë të numrit të popullsisë së secilës LGU brenda zonës së shërbimit të kompanisë së ujësjellësit.

Kutia 1: Decentralizimi i Sektorit të Ujit në Shqipëri

Faza e Parë

Ligji Nr. 8652, datë 31 Korrik 2000, “Mbi organizmin dhe funksionimin e qeverisë vendore.”

Ligji Nr. 8744, datë 22 Shkurt 2001, “Mbi transferimin e pasurive të paluajshme shtetërore në pronësi të njësive të qeverisjes vendore.”

Vendimi Nr. 550, 7 Nëntor 2002, që aprovonte Dokumentin e Politikave për “Decentralizimin e Shërbimeve të Furnizimit me Ujë dhe të Ujerave të Zeza” dhe masat për zbatimin e tij. Ai detajonte kriteret për transferimin e pronësisë dhe shpërndarjen e të drejtave mbi pronësinë. Ai kërkonte që çdo transferim të bëhej rast pas rasti dhe me negociim mes qeverisë qendrore dhe njësive vendore.

Procesi i transferimit nisi vetëm në 12 Shkurt 2004, me transferimin e një numri sistemesh ujësjellësi dhe kanalizimesh që u shërbenin një LGU-je të vetme.

DCM Nr. 81, datë 12 Shkurt 2004, transferon “pasurinë e paluajshme” të kompanive me pronar shtetin në disa LGU të përzgjedhura. Ai nuk specifikonte nëse bëhej fjalë për asetet apo aksionet. Ky vendim aplikohet mbi 15 kompani/ndërmarrje, nga të cilat katër u ishin transferuar katër LGU-ve, ku kishte një përputhje të zonës së shërbimit me juridiksionin e tyre. Asetet e 34 sistemeve të pavarura u morën nga 11 kompani mëme dhe transferuan tek 15 LGU të tjera.

Vendimi Nr. 173, datë 26 Mars 2004, u aplikua për 9 kompani. Ky vendim transferoi tre kompani në tre LGU me zonë shërbimi që përputhej me juridiksionin e tyre. Përveç kësaj, asetet e 17 sistemeve të pavarura u transferuan nga tetë kompani tek gjashtë LGU.

Vendimi Nr. 809, datë 26 Nëntor 2004, u aplikua në 19 kompani, disa nga të cilat kishin qenë pjesër-isht në vendimet e mëparshme. Një kompani u transferua tek një LGU me zonë shërbimi që përputhej me juridiksionin e saj. Asetet e 68 sistemeve të pavarura u morën nga 18 kompani dhe u transferuan në 18 LGU.

Në Mars 2005, u aprovua Ligji Nr. 9352 që amendonte Ligjin Nr. 8102 “Mbi kuadrin rregullator në sektorin e furnizimit me ujë dhe të ujerave të zeza,” për t’i dhënë mundësinë LGU-ve të ushtronin të drejtën e tyre për përcaktimin e tarifave.

Vendimi Nr. 711, datë 18 Tetor 2006, transferoi një kompani tek një LGU me zonë shërbimi që përputhej me juridiksionin e saj. Asetet e 18 sistemeve të pavarura u transferuan tek nëntë LGU.

Faza e Dytë

DCM Nr. 660, datë 12 Shtator 2007, “Mbi transferimin e aksioneve të kompanive të ujësjellës kanalizimeve në njësitet e qeverisjes vendore.”

DCM Nr. 677, datë 3 Tetor 2007, “Mbi disa amendamente të DCM Nr. 642, datë 11 Tetor 2005, “Mbi këshillat mbikëqyrës të shoqërive aksionare.”

DCM Nr. 678, datë 3 Tetor 2007, “Mbi disa amendamente të DCM Nr. 271, datë 9 Maj 1998 “Mbi aprovimin e modelit të statutit të shoqërive aksionere me pronar shtetin.”

Udhëzim Nr. 965, datë 11 Dhjetor 2007, “Mbi transferimin e aksioneve të kompanive të ujësjellës kanalizimeve në njësitet qeverisjes vendore,” i hartuar nga METE.

Burimi: Ministria e Brendshme. 2007. “Strategjia e Decentralizimit dhe Qeverisjes Vendore.”

16. Procesi i decentralizimit mund të ndahet në dy faza (Kutia 1). Faza e parë, nga 2000-2006, rezultoi me transferimin e asetëve të 137 sistemeve të pavarura në 12 bashki dhe 52 komuna, dhe të pesë kompanive dhe katër ndërmarrjeve shtetërore, respektivisht, në nënte LGU. Kjo fazë përdori mënyrën e trajtimit rast pas rasti, si kërkohej nga Vendimi Nr. 550 i viti 2002. Faza e dytë nisi me DCM Nr. 660, datë 12 Shtator 2007, përmes të cilit Qeveria vendosi për transferimin e pronësisë së kompanive të tjera në LGU-të përkatëse, me aksione të shpërndara në mënyre proporcionale me popullsinë në secilën zonë shërbimi të shoqërive aksionere të zotëruara bashkërisht nga njësite vendore, dhe krijimin e SC-ve të rinj. Procesi i decentralizimit të sektorit të ujit, përfshi dhe përgatitjen e akteve përkatëse nënligjore, u menaxhua nga një grup pune ndërministror i përbërë nga përfaqësues të Ministrisë së Punëve Publike dhe Transportit (MPWT), Ministrisë së Brendshme, Ministrisë së Financave dhe Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjisë (METE).

Mangësitë e kuadrit ligjor për decentralizimin e sektorit të ujit

17. Megjithëse qëllimi i decentralizimit në Shqipëri ishte të ngrinte në një shkallë më të lartë përgjegjshmërinë ndaj nevojave të qytetarëve dhe të promovonte një përformancë më të mirë, duket se në sektorin e ujit, ligji organik nuk ka marrë plotësisht parasysh ndërlikimet gjatë procesit. Që nga viti 2000, hartimi i kuadrit ligjor ka devijuar nga objektivi fillestar i ligjit organik. Në vend të transferonte plotësisht shërbimet e furnizimit me ujë dhe ujerave të zeza, aplikimi i tij, *de facto*, rezultoi në një formë akoma të kufizuar të decentralizimit. Ky lloj devijimi ishte i pritshëm duke pasur parasysh sistemin delikat të qeverisjes në Shqipëri dhe mungesën e njohur nga të gjithë të kapaciteteve në nivel vendor. Zbatimi i Ligjit Organik ka demonstruar se LGU-të nuk janë në gjendje të plotësojnë gamën e gjerë të kompetencave të parashikuara nga ky ligj për sektorin e furnizimit me ujë dhe të ujerave të zeza, dhe më dukshëm kjo në autoritetin e përcaktimit të nivelit të tarifave.¹⁴ Nga ana tjetër, devijimet në sektorin e ujit nga kuadri fillestar ligjor i decentralizimit nuk u shoqëruan me amendimet e duhura të ligjit organik. Ndërkohe, megjithëse ishte e kuptueshme që Qeveria mund t'ymos kishte shumë dëshirë për rishikimin e bazës aktuale ligjore për decentralizimin e sektorit të ujit, pasi ai ishte pranuar nga i gjithë spektri politik,¹⁵ ky mosveprim ka lënë të papërfunduar decentralizimin në dy bashkitë më të mëdha të Shqipërisë, Tiranë dhe Durrës, me argumentimin se Ligji Organik nuk ishte aplikuar si duhej. Kjo mosmarrëveshje ka nxitur një debat të ashpër politik, që udhëhiqej nga kryetari i atëhershëm i Bashkisë së Tiranës, dhe që kishte të bënte me transferimin e pronësisë së kompanive të ujësjellësit në këto bashki. Deri më sot, Qeveria nuk ka qenë në gjendje të zgjidhë këtë situatë pa krye. Në përgjithësi, kuadri legjislativ për decentralizimin e sektorit të ujit ka qenë jo i përputhur, dhe mbetet i paplotë.

¹⁴ Ekziston një fakt që ilustron me se miri këtë koment: Nga Shkurti 2006 deri në Maj 2008, autoriteti për të aplikuar tarifën ju dha njësite vendore që u bënë pronare të kompanive. Roli i Entit Rregullator të Ujit (WRE) ishte kufizuar vetëm në verifikimin e metodologjisë së përcaktimit të tarifave (metodologji e përgatitur nga WRE). Pavarësisht nga ky kufizim, gjatë gjithë kësaj periudhe, të gjitha kompanitë që aplikuan për ndryshim të tarifave të tyre të ujësjellësit dhe kanalizimeve e bënë këtë duke e dërguar aplikimin në WRE, dhe duke injoruar amendimin e ligjit. Kjo përfshinte kompanitë e ujësjellësit që ishin transferuar në njësite vendore (Lushnje qytet, Pogradec, dhe Delvine). Situata nuk erdhi si rezultat i keqinformimit; nga njëra anë, kjo tregon se menaxheret e kompanive kishin besim në gjykimin e WRE në përcaktimin e tarifave më shumë se sa tek njësite vendore, dhe nga ana tjetër, ishte rezultat i indiferencës së zyrtarëve të njësite vendore në ushtrimin e këtij funksioni. Ekziston gjithashtu një opinion, gjerësisht i përhapur tek menaxherët e kompanive, se njësite vendore kanë tendencën të ulin tarifën për përfitime politike, duke nënvlehtësuar seriozisht qëndrueshmërinë financiare të shërbimit të ujësjellësit dhe kanalizimeve.

¹⁵ Duhet theksuar se Ligji Organik për LGU-të është propozuar për tu amenduar vetëm për sektorin e ujit.

18. Autoriteti i përcaktimit të tarifave për shërbimet e furnizimit me ujë dhe ujerave të zeza vazhdon të jetë i paqartë. Neni 73 i Ligjit Organik, në mënyre specifike, ja kalon LGU-ve të drejtën për të përcaktuar tarifat e shërbimit. Në atë periudhë, ky autoritet ishte nën WRE, bazuar në ligjin Nr. 8102. Transferimet e para të kompanive të ujësjellësit u realizuan në 2004, por autoriteti i përcaktimit të tarifave mbeti përsëri me WRE. Kjo kontradiktë u korrigjua në Shkurt 2006 me amendimin e parë të Ligjit Organik, që kalonte autoritetin e përcaktimit të tarifës tek ato LGU ku ishte kryer transferimi i aksioneve/aseteve, dhe kufizonte rolin e WRE vetëm në verifikimin e përputhshmërisë me metodologjinë e pranuar. Në Maj 2008, Ligji Nr. 8102 u amendua përsëri duke ja kaluar përsëri WRE autoritetin e plotë për të përcaktuar tarifat e ujit dhe ujerave te zeza. Ky amendament i dytë¹⁶ erdhi pas aprovimit të DCM Nr. 660, që inicioi transferimin e menjëhershëm të gjithë kompanive të ujësjellës kanalizimeve, dhe duke nxjerrë edhe një herë në pah konfliktin me Ligjin Organik, i cili ua njihte LGU-ve autoritetin e përcaktimit të tarifave.¹⁷ Arsytimi në mbështetje të këtij ndryshimi ishte që LGU-të, që tashmë e kishin marrë pronësinë mbi asetet/aksionet, nuk kishin pranuar të ushtronin funksionin e përcaktimit të tarifave gjatë periudhës 2006–2008, kohë në të cilën e gëzonin atë. Amendamenti i fundit i Ligjit Nr. 8102 kërkon qartësisht një opinion zyrtar të LGU-së përkatëse lidhur me tarifën e propozuar nga kompania, megjithëse WRE mund të mos e marrë parasysh atë. Kjo kërkesë e ka vendosur WRE në një pozicion të debatueshëm që mund të shihet si konfliktual me LGU-të, duke bërë kështu të vështirë që ky ent të japë një gjykim të paanshëm mbi tarifat e propozuara. Bazuar në evidencat dhe deklaratimet e WRE, nga 14 vendime tarifash të marra pas amendimit të dytë të Ligjit Nr. 8102 (kjo gjatë periudhës 2008 dhe 2009), shumica ishin në përputhje me opinionin e dhënë nga LGU-të.

19. Një mospërputhje dytë ka të bëjë me ruajtjen e statusit ligjor të kompanive të ujësjellës kanalizimeve. Një akt normativ mbi transferimin e pronësisë në vitin 2007¹⁸ kërkonte që statusi i shoqërive aksionere të ruhej për dy vjet pas transferimit tek njësite vendore, dhe pas kësaj çdo LGU do të ishte teorikisht e lirë të krijonte kompaninë e vet qofte dhe për të operuar brenda njësisë së vet. Por, politika e qeverisë, e artikuluar në Planin e Reformës 2007-2009 dhe dokumente të tjera zyrtare¹⁹, favorizon shkrirjen e sistemeve të furnizimit me ujë dhe ujerave të zeza. Nëse kjo politike nuk mbështetet me amendamente ligjore dhe masat përkatëse, mund të gjendemi përpara një fragmentimi të mëtejshëm, dhe shpërbërje të kompanive ekzistuese, duke krijuar kështu një numër kompanish që në shumicën e rasteve do t'i shërbenin një LGU të vetme. Dilema qëndron në faktin se këshillat vendore mund të preferojnë të kenë kompaninë e tyre të cilën mund ta përdorin si mjet patronazhi apo për përfitime politike. Për sa kohë qeveria qendrore ndërhyr pre të mbuluar deficitet operacionale dhe financimin e investimeve, ekziston risku që këshillat vendore nuk do të kërkojnë me forcë që kompanitë të menaxhohen mbi baza të shëndosha, përfshi këtu dhe arritjen e objektivit për mbulimin e plotë të kostove operacionale. Shkrirja e sistemeve të vogla

16 Ligji Nr. 9915, datë 12 Maj 2008.

17 Në Dispozitat e Përgjithshme të Ligjit Nr. 9915, thuhet se “të gjithë ligjet e mëparshme, që konfliktojnë me parashikimet e këtij ligji, nuk merren parasysh dhe deklarohen nul,” duke presupozuar që Neni 73 i Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore është automatikisht i hedhur poshtë kur bëhet fjalë për shërbimet e furnizimit me ujë dhe ujerave te zeza. Megjithatë, është e debatueshme nëse dispozitat e Ligjit Nr. 9915 janë të mjaftueshme për këtë rast. Ligji Organik është, sipas Nenit 81 të Kushtetutës së Shqipërisë, një nga ato akte ligjore në hierarkinë e ligjeve që kërkon tre te pestat e votave në parlament. Kështu, nëse Parlamenti dëshiron të aprovojë një ligj të veçantë duke i dhënë një tjetër autoritet LGU-ve, ai duhet gjithashtu të klasifikohet si ligj organik, me parakushtin e aprovimit nga tre te pestat e parlamentit, gjë që ligji Nr. 9915 nuk e ka. Pavarësisht nga aprovimi me shumicë votash i Ligjit Nr. 9915, fakti që një shumicë e caktuar nuk ishte vënë si parakusht për aprovim e dhunon legjitimitetin e tij për abrogimin e autoritetit të LGU-ve në përcaktimin e tarifave të furnizimit me ujë dhe ujerave te zeza, si parashikohet në Nenin 73 të Ligjit mbi Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

18 DCM Nr. 660 Shtator 2007.

19 Shih, për shembull, Grupi Ndërministror i Qeverisë Shqiptare 2010. “Rajonalizimi: Një Filozofi e Re në Sektorin e Ujësjellës Kanalizimeve. 2010.

për të arritur ekonominë e shkallës, dhe për të përmirësuar performancën e kompanive, mund të ndodhë të sakrifkohet për përfitime afat-shkurtra politike, duke rrezikuar kështu devijime nga e ashtuquajtura madhësi “optimale” për një kompani të këtij lloji. Përafrimi i qeverise në zgjidhjen e këtyre dilemave në politikat e sektorit ka qenë që të adoptoje parimin e “shkrirjes vullnetare me stimuj”, si një opion kompromisi mes ekstremeve të shkrirjes së detyrueshme dhe shkrirjes plotësisht mbi baza vullnetare. Megjithatë, akoma nuk është hartuar ndonjë kuadër ligjor për këto stimuj.

20. Një numër LGU-sh kanë kundërshtuar atë që parashikon DCM Nr. 660 me argumentin se ai bie në ndesh me përkufizimet e Ligjit Organik për realizimin e shërbimit të ujësjellësit si funksion i veti i njërive vendore. LGU-të kundërshtojnë për faktin që kërkesa që shoqëritë aksionere të mos e ndryshojnë statusin për një periudhë të caktuar kohe përben një kushtëzim të papranueshëm për LGU-të, që duhet të kenë lirinë të zgjedhin formën e organizimit dhe statusit të kompanive nën juridiksionin e tyre. Kjo bazohet në presupozimin (megjithëse të artikuluar jo plotësisht në dokumentin e politikave) që LGU-të janë përgjegjëse për mbulimin e kostove të shërbimit – që do të thotë se kjo e drejtë vjen së bashku me përgjegjësitë përkatëse. Duke u nisur nga ajo që parashikohet në Ligjin Organik mbi LGU-të, ky argument duket i justifikuar. Për kompanitë e ujësjellës kanalizimeve që janë transferuar, kufiri dy-vjeçar tashmë ka mbaruar, ose dot ë mbarojë shumë shpejt, duke bërë kështu të mundur që LGU-të respektive të procedojnë me fragmentimin e mëtejshëm. Është e qartë që kjo nuk mund të thuhet për kompanitë që akoma nuk janë transferuar, përfshi këtu kompanitë e ujësjellës kanalizimeve të Tiranës dhe Durrësit.

21. Kuadri ligjor i decentralizimit në sektorin e ujit ka disa mospërputhje dhe mbetet jo i plotë. Në një përpjekje për të lëvizur përpara me transferimin e pronësisë, dhe që nuk ka përfunduar akoma, qeveria realizoi serinë e dytë të trasfertave pa marrë disa masa shoqëruese që duhej normalisht të ishin realizuar përpara këtij procesi. Përveç kësaj, decentralizimi i sektorit të ujit u bë pavarësisht nga kapacitetet e kufizuara të LGU-ve për të ushtruar përgjegjësitë e tyre si pronare të kompanive. Ndërkohe që qeveria u mundua të realizonte disa masa për të rritur kapacitetet e kufizuara duke dhënë udhëzime për asamblenë e aksionereve, këshillat mbikëqyrëse, si dhe kriteret për personat që do të menaxhonin këto kompani, kjo duket se nuk ka qenë shumë efektive. Përfundimi i decentralizimit në sektorin e ujit në Shqipëri do të kërkonte hartimin e ligjeve dhe akteve nën-ligjore që do ta bënë atë efektiv.

22. Ajo pjesë e rëndësishme e legjislacionit të munguar do të mund të adresonte problemet e decentralizimit në sektorin e ujit. Neni 10 i Ligjit Organik mbi LGU-të thotë se “ne rastet kur komunat dhe bashkitë nuk kanë fonde të mjaftueshme apo mjete financiare për të përmbushur standardet dhe normat kombëtare, qeveria qendrore do tu japë atyre mbështetjen e nevojshme.”²⁰ Megjithatë kriteret për të trajtuar rastet kur LGU-të janë të paafta për të ushtruar funksionet e tyre legale apo të përmbushin standardet kombëtare – veçanërisht ato që i japin të drejtën qeverise qendrore për të ndërhyre dhe me çfarë lloj ndërhyrjesh – mbeten akoma për tu përcaktuar në këtë sektor. Në raste më pak ekstreme, shpërndarja e subvencioneve në mbështetje direkt të LGU-ve nuk është bërë në bazë të kriterëve specifikë për sektorin, duke lënë kështu hapësira për mungese transparence në përdorimin e tyre. Qeveria mundet kështu të marrë në konsideratë disa reforma për të mënjnuar këto mospërputhje apo boshllëqe, duke u përqendruar veçanërisht në fushat e mëposhtme: (i) promovimin e rajonalizimit të menaxhimit të kompanive dhe të sigurimit të shërbimeve, me objektivin e arritjes së ekonomive të shkallës (si është diskutuar më sipër); (ii) financimi i masave për të rritur kapacitetet e LGU-ve në marrjen përsipër të përgjegjësisë të dhëna; (iii) kushtëzimi i financimit dhe subvencioneve në përputhje me legjislacionin; (iv) sigurimi që

²⁰ Fjalimi i Edi Rama si Kryetar i Bashkisë së Tiranës në 5 Dhjetor 2007, gjate një tavoline të rrumbullaket të kryetarëve të bashkive më të mëdha dhe të përfaqësuesve të qeverise mbi procesin e decentralizimit.

bashkimi në formë korporatash i kompanive të bëhet si duhet, duke përfshirë këtu dhe rishikimin e legjislacionit për të përkufizuar rolin e kryetareve të njësisve vendore në marrjen e vendimeve që kanë lidhje me shërbimin e furnizimit me ujë dhe ujerave të zeza (për shembull, duke përcaktuar një rol të tyre në emërimin e SC-ve për kompanitë rajonale apo bashkiake); dhe (v) mbushja e boshllëqeve legjislative, përfshi dhe një zbatim të Nenit 10 me kritere më specifike për të ndihmuar ato LGU që kanë nevojë për mbështetje.

23. Implementimi i decentralizimit do të kishte më shumë përfitime nga analizat që do të mbushnin boshllëqet që kanë të bëjnë me njohuritë, politikat, dhe praktikat në sektorin e ujit, te cilat nuk kërkojnë ndonjë akt legjislativ. E para, do të ishte e rëndësishme të përfundohej një inventar i sistemeve të ujësjellësit dhe kanalizimeve në të gjithë Shqipërinë. Njohuritë e sotme për sektorin, bazuar në Programin e Monitorimit dhe të Krahasimit të të Dhënave, në përgjithësi i përjashtojnë sistemet rurale. Dhe megjithatë, qeveria dëshiron që sistemet rurale tu bashkëngjiten kompanive më të mëdha urbane për të arritur një administrim dhe financim më të mirë të furnizimit me ujë të sigurt dhe të kanalizimeve sipas normave. Krijimi i stimuljeve për investime, me anë të cilave alokimi i fondeve për investime është pozitivisht i ndërlidhur me përmirësimin e performancës operacionale, do të ndihmonte në forcimin e përgjegjshmërisë dhe do të minimizonte riskun dëmit moral. Në mënyrë të ngjashme, duke përcaktuar kritere të reja për shpërndarjen e subvencioneve, edhe reformimi i sistemit të subvencioneve do të ndihmonte në një përgjegjshmëri më të madhe.²¹ Në fund, kompanitë e ujësjellësit duhet të jenë të detyruara të përgatisin planet e biznesit, dhe ndoshta do të ishte me dobi të analizoheshin efektet e marrëveshjeve të detyrueshme të performancës mes LGU-ve dhe kompanive. Ndoshta do të ishte e vështirë që këto marrëveshje të bëheshin menjëherë të detyrueshme, për sa kohë të dyja palët i përkasin sektorit publik dhe dhënia e subvencioneve operacionale dhe të investimeve nuk i ka bërë ato të kenë vështirësi të mëdha buxhetore.

24. Këto elemente janë të përfshira në strategjinë e qeverise qendrore për sektorin e ujit, dhe janë artikuluar në Dokumentin e saj të Politikave dhe Planin e Veprimeve (PNAP) të 2007. Politikat e PNAP nuk janë të reflektuara në kuadrin ligjor dhe në aktet normative. Megjithatë, qeveria po ndërmerr aktualisht aprovimin e një Strategjie të re Kombëtare të Sektorit të Furnizimit me Ujë dhe të Ujerave të Zeza, që pritet të realizohet gjatë 2011. Strategjia, së bashku me Master-Planin e Investimeve Kapitale në Sektor që po përgatitet, do të krijojë një kuadër të gjerë për kriteret e financimit dhe shpërndarjen e subvencioneve operacionale, si dhe peë je seri reformash të tjera në sektor.

B. Instrumentet Institucionale

Struktura e Kompanisë së Ujësjellës Kanalizimeve

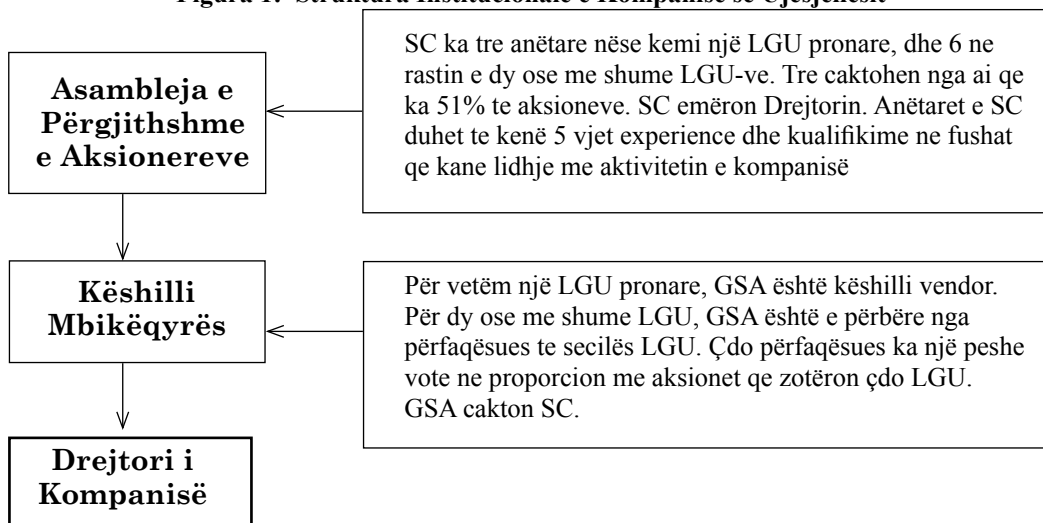
25. Kompanitë e transferuara të ujësjellës kanalizimeve janë të organizuara si shoqëri aksionere sipas Ligjit të Shoqërive Tregtare, por pronësia e përbashkët e ndërlikon qeverisjen e tyre si korporata.²² Aksionet e kompanisë janë në zotërim të aksionereve qeveri vendore, ndërkohe që asetet dhe detyrimet janë nën pronësinë e vetë kompanisë. Aksioneret janë të përfaqësuar nga një Asamble e Përgjithshme e Aksionereve (GSA), që është e njëjte me Këshillat

²¹ Përafrimi i ri i përshkruar në Strategjinë e Decentralizimit të 2007, publikuar nga Ministria e Brendshme, dhe drafti i Strategjisë Sektoriale të Furnizimit me Ujë dhe Kanalizimeve, është të bëjë të mundur furnizimin baze me ujë si nevojë jetësore, në vend të vazhdimit të subvencionimit të deficitit operacional.

²² Ligji Nr. 7638, date 19 Nëntor 1992, që zbatohet për korporatat private dhe publike

bashkiake/komunale te qeverive vendore, ne rastin kur kompania i shërben një LGU-je të vetme. Administrimi i kompanive të ujësjellësit bëhet edhe me i ndërlikuar kur dy ose me shume LGU ndajnë pronësinë mbi të (Figura 7.1). GSA në këtë rast është e përbëre nga përfaqësues të LGU-ve, që janë të autorizuar të votojnë në mbledhjet e saj vetëm për ato çështje për të cilat është rene dakord më parë në këshillat përkatës vendore. Ky mekanizëm është rezultat i Ligjit për Shoqëritë Tregtare, por zbatimi i tij në nivelin e pushtetit vendor është i tejzgjatur dhe i veshtie. Ka pak të ngjarë që një operator privat do të donte të hynte në marrëveshje me një partner që ndodhet në këtë situatë të ngatërruar dhe të ndërlikuar të vendim-marrjes, duke pasur parasysh dhe risqet shtesë që e shoqërojnë atë. Marrëdhënia mes GSA, SC (ekuivalenti i Bordit te Drejtoreve) dhe Drejtorit (ekzekutivi) të shoqërisë aksionere tregohet në Figurën 1.

Figura 1: Struktura Institucionale e Kompanise se Ujesjellesit



26. Kompanitë e Ujësllësit janë i vetmi shembull me status shoqëri aksionere në sektorin publik apo korporatave në pronësi të një apo më shumë LGU-ve. Nuk ka precedent tjetër në vend të kompanive publike me pronësi të përbashkët. Kjo strukture institucionale paraqet vështirësi, sepse LGU-te kane pak eksperience në ushtrimin e rolit mbikëqyrës të kompanive të tilla dhe ekziston risku që menaxhimi i kompanive të ujësjellësit të politizohet. Eksperienca ka treguar se ka një tendencë të këshillave vendore për tu futur në pazare për interesa politike apo private.

27. Duke pasur parasysh këto arranjime korporate, pozicioni i kryetarit njësisë vendore ka influence të kufizuar në funksionimin e kompanive të ujësjellësit. Kryetarët e bashkive dhe komunave në Shqipëri kanë shprehur hapur shqetësimet e tyre për këtë problem dhe e kanë quajtur atë një pengesë për funksionimin e sektorit të ujit. Në rastet kur transferimi ka ecur përpara pa probleme, SC përfshijnë të paktën një përfaqësues të zyrës së kryetarit (zakonisht nënkryetarin). Nga ana tjetër, kryetarët kanë tendencën të gëzojnë një influencë politike të konsiderueshme dhe mund të pengojnë efektivisht procesin e vendim-marrjes në këshillat vendore duke influencuar anëtaaret e partisë së tyre në këshill. Ekzistojnë disa argumente në favor të dhënies së një roli më të madh kryetarëve në menaxhimin e kompanive të ujësjellësit. Si kreu i ekzekutivit i ngarkuar me sigurimin e të gjithë shërbimeve bashkiake, zyra e kryetarit ka në dispozicion një ekspertizë më të madhe se sa këshilli vendor, në fushat e ndryshme të shërbimeve publike. Për arsyen se kryetari është fytyra publike e njësisë vendore, popullsia ka tendencën të bëjë atë përgjegjës për

mbarëvajtjen e këtyre shërbimeve, përfshi këtu edhe ato të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve.²³ Për më tepër, vendim-marrja në zyrën e kryetarit është më e shpejtë se sa në këshillat vendore.

28. Eksperienca e decentralizimit mund të mos ketë zbuluar akoma të gjitha problemet potenciale që mund të gjenerojnë arranzhimet aktuale, për shkak se transferimet nuk kanë shume kohe që janë kryer. Po bëhet gjithnjë e më e qartë, se arranzhimet e qeverisjes në nivel korporate të kompanive të ujësjellës kanalizimeve, aksionet e të cilave janë transferuar në LGU-të përkatëse nuk janë funksionale.²⁴ Zbatimi i Ligjit për Shoqëritë Tregtare në strukturën institucionale të kompanive të ujësjellës kanalizimeve në Shqipëri duket se nuk reflekton si duhet realitetin në nivelin lokal, apo nevojat specifike të sektorit. Si rezultat, është i nevojshëm hartimi i një kuadri ligjor të veçante për kompanitë e ujësjellës kanalizimeve. Më tej, mund të debatohet se zbatimi i Ligjit të Shoqërive Tregtare nuk është në të njëjtën linjë me rolin e këshillave vendore, që nuk janë të përfshirë në detyra ekzekutive dhe që nga ana tjetër janë në autoritetin e zyrës së kryetarit të njësisë vendore.

29. Qeveria mund të marrë në konsideratë rishikimin e marrëveshjeve institucionale për decentralizimin në sektorin e ujit, ndoshta duke hartuar një ligj të veçantë për sigurimin e furnizimit me ujë dhe shërbimet e ujërave të zeza. Veçanërisht është i nevojshëm qartësimi i roleve përkatëse të këshillit vendor, zyrës së kryetarit të bashkisë, dhe kompanisë së ujësjellësit, në çdo bashki. Këshillat vendore dhe kryetarët e bashkive janë përfaqësues politikë dhe duhet të kenë një rol në mbikëqyrjen e shërbimeve, por duke marrë masat e duhura që do të sigurojnë që ai nuk do të ndërhyjë negativisht në menaxhimin e mirë profesional të shërbimit. Lejimi i kryetarëve për të pasur një rol të tyren do të kërkonte ndryshimin e legjislacionit dhe shoqërimin e përgjegjësive për cilësinë e shërbimit me autoritetin për të ndërmarrë masa korrigjuese. Këto ndryshime do të adresonin qeverisjen në bazë korporate që ka të bëjë me shërbimet publike të cilat janë në varësi të qeverisjes vendore, dhe ku pronari (këshilli vendor) dhe ekzekutivi (zyra e kryetarit të bashkisë) janë të ndara. Zyra e kryetarit të bashkisë duhet të ketë gjithashtu një rol në zgjedhjen e Këshillit Mbikëqyrës (SC) dhe në mbikëqyrjen e performancës së kompanisë. Vendime të tilla si nëse do të kontraktojnë me të treta ofrimin e shërbimeve ose të shesë asetet (kur kjo lejohet nga ligji), duhet të merren nga këshilli vendor. Ky aspekt duhet të trajtohet në bazë të një Ligji për Korporatat Publike.

Një paraqitje e kuadrit më të gjere ligjor dhe institucional në sektorin e ujit

30. Në Shqipëri funksionet e politikave, sigurimit të shërbimeve dhe kuadrit rregullator janë të ndara dhe të mandatuara në institucione dhe nivele të ndryshme të qeverisë. Hartimi i politikave është përqendruar në nivelin e qeverisjes qendrore. MPWT është përgjegjëse për politikën, strategjinë, planifikimin e investimeve dhe shpërndarjen e tyre, si dhe monitorimin dhe krahasimin e performancës së sektorit. Politikat e sektorit dhe strategjitë të cilat janë të hartuara në nivel ministrie shërbejnë si bazë për ligjet që miratohen nga Parlamenti dhe për aktet e tjera normative të miratuara nga ekzekutivi. Siç u diskutua më sipër, shërbimi i furnizimit me ujë dhe i

²³ *Decentralizimi në Shqipëri, Shërbimet, Përgjegjshmëria, dhe Marrëdhëniet e Qeverisjes Vendore me Qytetarët: Rezultatet e Vrojtimit qytetar 2005–2007.* Financuar nga USAID. Rezultatet e vrojtimit tregojnë që shumica e qytetarëve shqiptarë e shohin ekzekutivin e bashkisë (kryetarin) si institucionin përgjegjës për sigurimin e shërbimit të furnizimit me ujë dhe të kanalizimeve edhe përpara transferimit të kompanive tek LGU-te. Në 2005 dhe në 2007, rezultatet e vrojtimit tregojnë që, respektivisht, 65% dhe 62% e qytetarëve shqiptarë i perceptonin kryetarët e bashkive si përgjegjës për shërbimet e ujësjellësit. Ndërsa për shërbimin e kanalizimeve këto shifra shkonin në, respektivisht, 84% dhe 90%. Ndërkohe që këto të dhëna vëne në dukje nivelin e ulët të informimit mes qytetarëve, ato gjithashtu nxjerrin në pah pritshmërinë e qytetarëve për përgjegjësinë në rritje, pas transferimit, të kryetarëve në realizimin e këtyre shërbimeve.

²⁴ Duhet të shtohet se në sistemet komunale, që menaxhohen nga komunat që i kanë në zotërim këto asetet, nuk aplikohet arranzhimi institucional i përmendur më sipër. Sistemet e tyre zakonisht menaxhohen nga sektori i shërbimeve të administratës së komunës, nën autoritetin e kryetarit, ose si ndërmarrje publike, nën përgjegjësinë direkt të tij.

ujërave të zeza i është kaluar LGU-ve me anë të Ligjit Organik për Njësitet e Qeverisjes Vendore, dhe kjo dispozitë u bë realitet, kur me VKM nr 660 date 31 dhjetor 2007 të gjitha kompanitë dhe sistemet e ujësjellës kanalizimeve u transferuan tek Njësitet e Qeverisjes Vendore. Kuadri rregullator i furnizimit me ujë dhe ujërave të zeza ju besua Entit Rregullator të Ujit (WRE), një rregullator i pavarur në nivelin e qeverisë qendrore.

31. Themeluar ne 1996, WRE është një institucion kombëtar i pavarur. Pavarësia e tij është e bazuar në përpjekjet për të siguruar transparencë në emërimin e komisionarëve, që caktohen nga Parlamenti, si dhe për të siguruar pavarësi financiare nga buxheti i shtetit. WRE financohet ekskluzivisht nga tarifat e paguara prej kompanive të ujësjellësit,²⁵ gjë që në pamje të parë të jep përshtypjen duket se vëmendja më e madhe u kushtohet kompanive më të mëdha. Mandati ligjor i WRE ka ndryshuar dy herë, në vitin 2006 dhe 2008. Kompetencat e tij përfshijnë: (i) licencimin e entiteteve komerciale të ujësjellës kanalizimeve; (ii) aprovimin e tarifave dhe pagesave për shërbimin me shumicë e me pakicë të ujësjellësit dhe ujërave të zeza;²⁶ (iii) përcaktimin e standardeve të performancës e të shërbimit²⁷ për kompanitë e licencuara dhe të detyrojë ato për plotësimin e tyre;²⁸ (iv) të përgatisë metodologjitë për hartimin e tarifave për shërbimin me shumicë e me pakicë të ujësjellësit dhe ujërave të zeza; (v) të vendose standardet për programet e investimeve dhe shitjen e aseteve;²⁹ (vi) të raportojë në Qeveri për situatën në sektorin ujësjellësit dhe ujërave të zeza bazuar në informacionin e marrë nga kompanitë;³⁰ (vii) të organizojë seanca dëgjimore me publikun sa herë që Kryetari i WRE e gjykon të nevojshme; dhe (viii) të aplikojë sanksione administrative dhe monetare. WRE është e përbërë nga një organ vendim-marrës, Komisioni, dhe një organ ekzekutiv, Agjencia. Komisioni përbehet nga pesë anëtare, përfshi dhe Kryetarin. Bazuar në strukturën aktuale të aprovuar³¹ të WRE, Agjencia duhet të ketë 19 punonjës, nga të cilët 14 profesioniste, por për momentin ajo nuk është plotësuar e tera me staf.

32. Pavarësisht nga autoriteti i vet i konsiderueshëm, WRE nuk ka qenë në gjendje të ushtrrojë plotësisht disa nga funksionet e veta. Edhe pse ligji i cakton WRE detyrën e ushtrimit të mbikëqyrjes së rregullt të shërbimeve të ujit, ai - deri tani - nuk ka përcaktuar akoma standardet minimale të shërbimit, dhe as nuk ka organizuar seanca dëgjimore publike, edhe pse këto aktivitete janë brenda mandatit të tij. Një numër i konsiderueshëm i ofruesve të palicencuar të ujit në nivel komune vazhdojnë të ofrojnë shërbime të furnizimit me ujë për zgjedhësit e tyre. Akoma WRE nuk ka nisur ndonjë diskutim për këto sisteme komunale që administrohen në mënyrë të pavarur nga 55 kompanitë shoqëri aksionere të ujësjellës kanalizimeve, dhe as ka përcaktuar rregullat përkatëse të licencimit. Megjithatë këto sisteme nuk janë ngritur në nivel kompanish, ato mbeten operatorë dhe sipas ligjit janë nën mandatin e WRE. Performanca e WRE ka qenë e dobët në të kaluarën, dhe metodologjia e tarifave dhe aplikimi i tyre mund të jetë e kritikueshme. Shumë vëzhgues besojnë se niveli i tarifave të aplikuar nga WRE është nën mundësitë konsumatorëve për të paguar. Megjithatë, WRE mbetet institucioni me përvojën më të madhe në Shqipëri PR hartimin e tarifave -12 vjet në një fushë, ku nuk ka kontribute prej një institucioni tjetër.

33. Si rrjedhojë, Qeveria mund të konsiderojë marrjen e masave për të forcuar aftësinë e WRE të ushtronte përgjegjësitë e tij në mënyrë më efektive. Në të ardhmen, do të ishte e këshillueshme

25 Ligji origjinal No. 8102 lejonte për fondet fillestare nga buxheti i shtetit. Amendimi i 2008 (Law No. 9915) heq cdo referencë lidhur me mbështetjen financiare nga buxheti i shtetit.

26 Ligji Nr. 8102, Neni 14, pika (b) (amenduar nga Ligji Nr. 9915).

27 "Standardi i shërbimeve" tregon ato që Komisioni mund të aprovonë, përkundërt standardeve të tjera teknike të aprovuar nga të tjera institucione.

28 Ligji Nr. 8102, Neni 14, pika (d).

29 Ligji Nr. 8102, Neni 14, pika (c), (amenduar nga Ligji Nr. 9915).

30 Ligji Nr. 8102, Neni 14, pika (f), (amenduar nga Ligji Nr. 9915).

31 Struktura aktuale është e aprovuar nga Vendimi i Parlamentit Nr. 162, date 28 Shkurt 2008.

për Drejtorinë e Përgjithshme të Ujësjellës Kanalizimeve që t'i shpërndante subvencionet në bazë të performancës së kompanive, nxjerre nga kriteret e qarta dhe të matshme të performancës, dhe objektiveve, të cilat mund të përcaktohen nga WRE gjatë procesit të shqyrtimit të tarifave. Për këtë qëllim, Qeveria mund të marrë parasysh hartimin, në bashkëpunim të ngushtë me WRE, të ndryshimeve legislative duke kërkuar që investimet subvencionet e MPWT të bazohen në një proces dhe kriteret të argumentuara mirë. Këto amendamente do të kërkonin vënien në zbatim të Ligjit Organik për Njësitë e Qeverisjes Vendore në përputhje me ligjin Nr. 8102 për WRE. Përveç kësaj, do të ishte e rëndësishme për WRE të vendoste standarde kombëtare të shërbimeve për të udhëhequr performancën e LGU-ve dhe për të tragetuar ndihmën e buxhetit qendror. Të bësh të aftë WRE që të ushtrojë detyrën e tij për licencimin e të gjithë operatoreve të sistemeve të ujësjellësit dhe ujërave të zeza, përfshi dhe administratat e komunave që drejtojnë vetë sistemet e tyre, do të thotë që të hartohen rregulla specifike dhe të përshtatshme për licencimin e sistemeve komunale. Më në fund, politika e tanishme e vendosjes së tarifave do të përfitonte shumë nga një rishikim i plotë duke bërë të mundur të shkohet drejt tarifave të përballeshme, efikase dhe të qëndrueshme. GTZ është aktualisht duke ndihmuar WRE me një program për ngritjen e kapaciteteve, që do të adresojë ndër të tjera përmirësimin e metodologjisë së tarifave, dhe masave të marra nga vetë Enti për të përmirësuar performancën e vet.

Cilësia e Ujit dhe kontrolli i shkarkimit të ujërave të zeza

34. Cilësia e ujit dhe kontrolli i shkarkimit të ujërave të zeza ujërave janë përgjegjësi e Ministrisë së Shëndetësisë. Kjo mandat ushtrohet nëpërmjet Inspektoratit Shëndetësor dhe të Drejtorive të Shëndetit Publik në bazë qarku. Përmes inspektorëve të tyre, këto institucione kryejnë çdo ditë testime në pikat e kontrollit të paracaktuara. Ky sistem i kontrollit sanitar nuk është i shtrirë në sistemet komunale që nuk administrohen nga kompanitë e ujit. Në vitin 1998, Këshilli i Ministrave miratoi standardet e detyrueshme e cilësisë së ujit që janë të ngjashme me ato të përcaktuara nga Organizata Botërore e Shëndetësisë. Gjithsesi, plotësimi i disa prej këtyre parametrave duket jorealit, veçanërisht për ato që kërkojnë trajtim teknologjik që është aktualisht i pamundur në Shqipëri. Për përmbushjen e këtyre standardeve, janë të nevojshme investime të thelbësore në infrastrukturën e ujësjellësve. Furnizimi me ndërprerje komprometon sigurinë e cilësisë së ujit, si edhe tregohet nga epidemitë e shkaktuara apo sëmundjeve me prejardhje papastërtitë e ujit. Standardet e ujërave të zeza janë akoma me pak realiste për shkak të mungesës së impianteve të trajtimit, edhe pse situata pritet të ndryshojë pas përfundimit të 14 impianteve të cilat janë aktualisht duke u ndërtuar.

35. Do të ishte shumë e këshillueshme për Ministrinë e Shëndetësisë sigurimi sistematik i monitorimit dhe kontrollit të cilësisë së ujit në të gjitha sistemet publike të furnizimit me ujë. Cilësia e këtij kontrolli duhet të bazohet në standarde reale që u kërkojnë kompanive të përmirësojnë performancën e tyre. Ky lloj monitorimi do t'i kërkonte Drejtorisë së Përgjithshme të Ujësjellës Kanalizimeve përgatitjen e një inventari të saktë të të gjithë sistemeve të furnizimit me ujë dhe ujërave të zeza.

Statusi i decentralizimit institucional në sektorin e ujit

36. Përpara 2007, transferimi i aseteve është bërë vetëm në një numër të kufizuar rastesh. Kjo gjë ishte arritur ose duke shkëputur sistemet e pavarura, rurale prej kompanive ekzistuese dhe duke ua transferuar komunave, ose përmes investimeve direkte në sisteme të pavarura në komuna, të ndërtuara me financim të buxhetit të shtetit ose organizmave të huaja donatore (shumica jo-qeveritare), duke ua dorëzuar më pas LGU-ve. Numri i sistemeve në nivel komune mendohet të jetë rreth 600, por akoma nuk kemi të dhëna të sakta. Vetëm në pak kompani është bërë transferimi i aksioneve tek LGU-të dhe kjo në rastet kur zona e shërbimit ka qene e kufizuar vetëm brenda

një LGU-je. Pjesa më e madhe e transferimeve në formën e aksioneve të kompanive të ujësjellës kanalizimeve u bë pas Shtatorit 2007, në zbatim të DCM Nr. 660. Sipas këtij vendimi, aksionet e 47 kompanive të mbetura u transferuan tek 227 LGU, nga të cilat 54 janë bashki dhe 173 janë komuna. Ministri i Ekonomisë nxori një udhëzim që kompanitë e kualifikuara të regjistroheshin në Qendrën Kombëtare të Regjistrimit.³² Kompanitë u regjistruan në emër të pronarëve të rinj, LGU-ve, dhe Këshillat e mëparshëm Mbikëqyrës u mbajtën në fuqi deri sa të mund të zgjidheshin këshillat e rinj në mbledhjet e para të asambleve të ortakeve. Transferimet konsideroheshin të përfunduara kur kompanitë ishin regjistruar sipas aktit nen-ligjor dhe kur ishin caktuar këshillat e rinj mbikëqyrës që përfaqësonin LGU-të brenda zonës së shërbimit të kompanisë.

37. Disa transferime nuk u përfunduan për një seri arsyesh. Këtu përfshihen kompanitë e ujësjellësit të Tiranës, Durrësit, Lezhës, Elbasanit, Rubikut, Rrëshenit, dhe ai i Gjirokastrës fshat. Në Lezhë, këshilli vendor zgjodhi anëtarët e tij të Këshillit Mbikëqyrës, por kryetari i bashkisë refuzoi vendimin me arsyetimin se vendimi nuk përputhej me kërkesat e ligjit. Prefekti e ktheu vendimin për rishqyrtim, por këshilli ri-konfirmoi zgjedhjen e tij të parë. Sipas zyrtarëve të këshillit të Lezhës, çështja është tani në gjykatë. Kompania Rajonale e Gjirokastrës është ende në procesin e transformimit në një kompani aksionere, gjë që është e domosdoshme për të realizuar transferimin e aksioneve. Në Elbasan, regjistrimi i aksioneve është përfunduar, por kompania ka mbetur efektivisht pronë e METE – sipas kontratës se menaxhimit që nuk e lejon transferimin deri në përfundimin e saj. Në Rrëshen, asambleja nuk është konstituuar për shkak se komunat pjesëmarrëse kanë kërkuar që qyteti i Rrëshenit të formoje kompaninë e vet dhe të shpëputet nga bashkëpronësia. Në Rubik, kompania e ujit është duke u përballur me problemet e regjistrimit fillestar dhe është duke u ndjekur ligjërisht nga METE. Prefekti i kësaj zone e ka refuzuar këtë kërkesë, dhe çështja është ende e pazgjidhur. Pasojat e mosërfundimit të transfertave mund të jenë serioze, sepse ofruesit e shërbimeve mund të jenë në shkelje të ligjit ose të politikave të qeverisë dhe kjo mund të vështirësojë situatën për kompaninë në përfundimin e marrëveshjeve të financimit me huadhënës të huaj dhe/ose investitorët e projekteve të ndryshme.

38. Kompanitë plotësisht të transferuara përbejnë 83 përqind të numrit të përgjithshëm të kompanive ujësjellës kanalizime. Në këtë numër përfshihen 76 përqind e bashkive 88 përqind e komunave. Kompanitë që tani u përkasin LGU-ve i shërbejnë 53 përqind të popullsisë së vendit. Në kontrast me këtë realitet, kompanitë me zona shërbimi në Tiranë e në Durrës, transferimi i të cilave akoma nuk ka përfunduar, i shërbejnë një popullsi prej më shumë se 1.2 milion,³³ banorë, ose 37 përqind të popullsisë së vendit.

39. Sikurse u përmend më lart, kryetarët e bashkive të Tiranës dhe Durrësit refuzuan të marrin pronësinë e kompanive të ujësjellësit dhe urave të zeza që shërbejnë në bashkitë e tyre dhe kanë kundërshtuar publikisht transferimin. Duke pasur parasysh gjendjen e rrënuar të asetëve dhe të kompanive, performancën e dobët financiare, kryetarët refuzuan të pranojnë transferimin e shërbimeve pa një garanci për mbështetjen e vazhdueshme financiare nga qeveria qendrore. Përveç kësaj, siç u diskutua më sipër, të dy kryetarët kundërshtuan me forcë kuadrin ligjor, i cili i privon zyrës së kryetarit të bashkisë çdo autoritet mbi menaxhimin e kompanisë ujit. Së fundmi ata kishin shqetësimin se popullsia e bashkive të tyre do të subvencionojë komunat financiarisht të dobëta të zonave rurale, duke kundërshtuar kështu Ligjin Organik që kërkon që sistemet e ujësjellësit rajonale të vazhdojnë të jenë të tilla, që do të thotë të kenë një bashkëpronësi

³² Kompanitë jo të kualifikuara përfshijnë ato që nuk kishin statusin e shoqërisë aksionere në kohën e transferimit, ato që nuk ishin të regjistruara sipas rregullave, dhe ato që ishin në mardhenie kontraktuale me një operator privat. Katër kompani përputhen me këtë përshkrim në kohën e transferimit, dhe ato janë në procesin e kualifikimit.

³³ Te gjitha të dhënat janë të bazuara në listën e LGU-ve bashkëngjitur DCM Nr. 660, dhe shifra për popullsinë totale që jeton në Shqipëri është pranuar 3.2 milion. Shifrat janë të vitit 2007. Për shkak të migrimit të vazhdueshëm drejt Tiranës dhe Durrësit, shifrat e popullsisë për këto dy qytete mund të jenë edhe më të larta.

dhe realizim të përbashkët të shërbimeve. Këto vërejtje janë ngritur në shtyp, në mbledhjet e Shoqatës së Bashkive, dhe në fjalimet publike të bëra nga kryetarët e bashkive.

40. Krijimi i asambleve të ortakeve dhe zgjedhja e Këshillit Mbikëqyrës dhe drejtoreve në LGU-të e tjera ka dhënë rezultate të mira dhe jo të mira. Në një numër LGU-sh – përfshi Shkodrën, Korcën, Beratin dhe Kuçovën—procesi i transferimit ka shkuar pa probleme. Në këto qytete, këshillat vendore kishin një parti dominuese dhe kryetarët respektivë kanë mardhënje personale shumë të mira me këshilltarët vendore dhe drejtoret e kompanive. Në Shkodër, kryetari i SC është një nga nënkryetarët e bashkisë. Këta janë faktorë që kanë ndihmuar në performancën e mirë. Kompania e ujësjellës kanalizime Korcë³⁴ është me performancën më të mirë në Shqipëri, kurse Shkodra dhe Berat/Kuçova po përformojnë relativisht mirë pas marrjes së një mbështetje të konsiderueshme nga donatorët e huaj.

Ndikimi i decentralizimit në performancën e kompanive

41. Treguesit e performancës në sektorin e ujit nuk tregojnë qartë ndonjë tendencë (Tabela 2), ndoshta sepse transferimet sapo janë kryer. Një analizë e detajuar e nënte kompanive kryesore të ujësjellësit³⁵ tregon se të ardhurat operationale mbulojnë vetëm 68 përqind të kostove totale. Subvencionet sigurojnë mbulimin e rreth 20 përqind të totalit, ndërkohe që 12 përqind të mbetura (që i përkasin amortizimit) mbeten të pambuluara. Ky deficit financiar të çon në mosrealizimin e mirëmbajtjes së aseteve dhe/ose rritje të borxheve të kompanive.

Tabela 2: Treguesit kryesore të performancës së kompanive të sektorit

Treguesi	2006	2007	2008	2009
Mbulimi i furnizimit me ujë (%)	73	76	78	79
Urbane	85	87	88	90
Rurale	49	55	54	58
Mbulimi me kanalizime (%)	43	45	45	46
Urbane	67	68	66	68
Rurale	1	3	2	2
Uji që Nuk Sjell të Ardhura (%)	63	63	72	70
Lidhje me matës (%)	34	37	41	44
Rendimenti Financiar	1.20	1.19	1.25	1.19
Arkëtime (%)	77	74	78	74.8
Staf për 1,000 lidhje Ujësjellësi dhe Kanalizimesh	13	12	14	13.6
Orët e Furnizimit me Ujë në Dite	10	11	13	11
Plotësimi i Standardit të Cilësisë së Ujit: E-coli	91	99	98	99
Plotësimi i Standardit të Cilësisë së Ujit: Klorine	48	59		

Burimi: GDWS & Instituti i Shëndetit Publik

42. Veçanërisht të pakënaqshëm janë treguesit e eficiencës. Me një përqindje të ujit që nuk sjell të ardhura prej 70 përqind, do të ishte e pamundur të arrihej autonomia financiare dhe, si rezultat, autonomia institucionale e bazuar në një operim të menaxhuar profesionalisht.³⁶ Përqindjet

34 Te dhënat janë siguruar nga Njësia e Monitorimit dhe e Krahasimit të të Dhënave në GDWS. Këto nënte kompani janë përzgjedhur sepse te dhënat e tyre janë konsideruar më të besueshme se të tjerat.

35 Te dhënat janë siguruar nga Njësia e Monitorimit dhe e Krahasimit të të Dhënave në GDWS. Këto nënte kompani janë përzgjedhur sepse te dhënat e tyre janë konsideruar më të besueshme se të tjerat.

36 Si është përmendur më sipër, një pikë ndërkombëtare reference për ujin e papaguar është shifra rreth 25% (meg-

e larta të ujit që nuk sjell të ardhura. nga ana tjetër, shkaktojnë neglizhimin e mirëmbajtjes dhe amortizimin e përshpejtuar të aseteve. Edhe për WRE është politikisht e vështirë të aprovojë rritje sinjifikative të tarifave në kompani kaq inefficente; dhe prapë kompanitë kanë nevojë për tarifa më të larta për të rritur likuiditetin e tyre që të paguajnë për kostot e operimit, përfshi dhe mirëmbajtjen preventive. Përqindja e arkëtimeve është akoma e ulët me një mesatare prej 78.3 përqind të faturimit, megjithatë është e rëndësishme të vihen në dukje që ka dhe përjashtime, si në rastin e Korcës ku përqindja e arkëtimit është 97, që është në të njëjtin nivel me shembujt më të mirë ndërkombetarë, 98 përqind. Një tjetër tregues i përbashkët i eficiencës është numri i stafit për 1,000 lidhje ujësjellësi dhe kanalizimesh. Me nivelin 13.6 të stafit për 1,000 lidhje, Shqipëria është shumë larg krahasuar me shembujt më të mirë ndërkombëtare prej 4 punonjësish për 1,000 lidhje—kjo akoma më shumë sepse përkufizimi i përdorur në Shqipëri përfshin edhe ujësjellësin edhe kanalizimet, ndërkohe që në botë merren parasysh vetëm lidhjet e ujësjellësit. Pas korrigjimit të kësaj diference, nivelet e stafit në Shqipëri paraqiten edhe më të larta. Shpjegime të mundshme për këtë fenomen mund të jenë patronazhi i kudondodhur politik dhe kompleksiteti i jashtëzakonshëm i sistemeve.

C. Instrumentet Ekonomike

42. Instrumentet ekonomike dhe financiare të qeverisjes së sektorit të ujit përfshijnë masat për inkurajimin e efikasitetit, duke përfshirë përcaktimin e tarifave, grandet financuese të investimeve dhe subvencionet. Në Shqipëri, këto instrumente kontrollohen nga institucionet e qeverisë qendrore. Në veçanti, tarifat e shërbimeve të ujësjellës kanalizimeve janë kompetence e WRE, dhe ndarja e fondeve të investimeve dhe subvencionet operative praktikisht janë kompetence e MPWT.

Përcaktimi i tarifave të shërbimeve

43. WRE aprovon tarifa që janë të vlefshme për të paktën një vit, bazuar në metodologjinë përkatëse të hartimit të tyre.³⁷ Tarifat përcaktohen sipas parimit të tarifës mesatare, duke u bazuar në tarifën e propozuar dhe të dhënat e dorëzuara nga kompanitë. Informacioni i mbledhur nga WRE është i kufizuar krahasuar me informacionin e Njësisë së Monitorimit dhe Krahasimit të të Dhënave në GDWS,³⁸ por asnjëri nga institucionet nuk verifikon në mënyre konsistente të dhënat e raportuara nga kompanitë.

44. Një analize krahasuese e tarifave të aprovuara nga WRE dhe që janë aplikuar nga 30 kompani³⁹ në periudhën 2006–2009 tregon se, mesatarisht, tarifat janë ngritur me 11 përqind⁴⁰ ndërkohe që kostot totale janë rritur me 262 përqind. Kompanitë e marra në këtë analize i

jithëse ka kompani qytet-shtetesh, si Singapori, që e kanë vetëm në rendin 4%.

37 Vendimi Nr. 3 për WRE, i 8 Prillit 1999, i aprovuar dhe publikuar. Megjithatë, nga 2012 WRE do të aplikojë një tarifë me periudhe tre vjeçare, sic do të aprovohet në 2011. Ndërkohë që duket si dicka e arsyeshme, kjo masë nuk do të jetë efektive nëse rishikimi i tarifës dhe aprovimi i saj nuk është i bazuar në biznes plane të sakta të kompanive të ujësjellësit. Aktualisht, masat e ndryshme janë zbatuar në mënyra sporadike dhe të pa-koordinuara.

38 Megjithëse Programi i Monitorimit dhe Krahasimit të të Dhënave është operacional që prej tre vitesh, WRE vazhdon mbledhjen e pavarur të të dhënave.

39 Zonat e shërbimit të këtyre 30 kompanive për të cilat ka të dhëna të besueshme mbulojnë një popullsi totale prej 2,633,625, nga e cila shërbehen 2,088,600. Të dhënat për popullsinë, nivelet e tarifave, dhe të ardhurat janë marrë nga Njësia e Monitorimit dhe Krahasimit të të Dhënave në GDWS, dhe të dhënat e kostove nga Departamenti i Borxhit në Ministrinë e Financave.

40 Kjo është një mesatare e ponderuar, llogaritur mbi bazën e përqindjeve të të ardhurave totale të 2008 përfaqësuar nga tre kategori konsumatorësh: familjarë (60 përqind), institucione publike (21 përqind), dhe industri (18 përqind). Përqindja e klientëve që furnizohen me shumicë është vetëm 1 përqind dhe nuk është marrë parasysh.

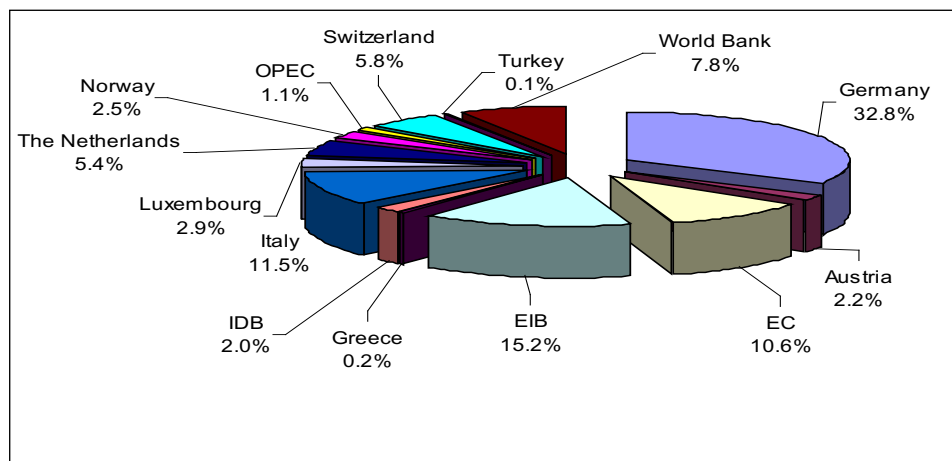
shërbejnë 83 përqind të popullsisë. Diferenca e ndjeshme mes tarifave dhe kostove ilustron më së miri dilemën parimore të WRE, sepse ajo mund të kritikohet politikisht për aprovimin e tarifave të rritura në kompani që janë krejt inefficente. Ekziston gjithashtu risku që kërkesat për tarifën në WRE të jenë modeste duke pasur parasysh mungesën e dëshirës së këshillave vendore për të aprovuar këto rritje PR përfitime politike. Disa të dhëna sugjerojnë se WRE aprovon ato kërkesa për rritje tarifash që ane aprovuar më parë nga këshillat respektive vendore.

45. Në mënyrë të vazhdueshme, kompanitë kanë pësuar humbje operative. Në 2007, 2008, dhe 2009, respektivisht, të ardhurat kanë mbuluar vetëm 59 përqind, 60 përqind, dhe 62 përqind të kostove totale.⁴¹ Kjo gjendje për të ardhur keq është përsëri rezultat i niveleve të larta të ujit që nuk sjell të ardhura, duke nxjerrë në pah dhe faktin që kompanitë nuk duan as të faturojnë për ujin që fusin në tubacione. Një nga shpjegimet e këtij fakti është se sipas regjimit të taksave në Shqipëri (si dhe në vende të tjera) kompanitë duhet të paguajnë Tatimin mbi Vlerën e Shtuar (VAT) prej 20% mbi bazën e faturimeve mujore, dhe jo mbi bazën e arkëtimeve. Duke pasur parasysh shifrat e ulëta të arkëtimeve, është e kuptueshme përse kompanitë nuk duan të faturoje konsumatorë të caktuar që ka shumë gjasa të mos i paguajnë asnjëherë faturat dhe për të cilat kompania duhet prapë se prapë të paguajë VAT, duke e rënduar edhe më shumë gjendjen e likuiditetit.

Financimi i Investimeve Kapitale

46. Financimi nga donatorët dhe IFI është burimi kryesor i investimeve në sektorin ujësjellës kanalizime në Shqipëri. Totali i përgjithshëm i fondeve të dhëna të donatoreve është rreth 318 milion €, ndërkohe që totali i përgjithshëm i disbursimeve të tyre është rreth 87.9 milion €. Ritmi vjetor i disbursimeve ka qenë rreth 21.5 milion € në 2007, dhe është ngritur në 33 milion € në 2008 dhe 33.4 milion € në 2009. Figura 2 jep shpërndarjen më të aktualizuar të fondeve të dhëna nga donatorët në sektor. Një financim i siguruar së fundmi nga Qeveria Japoneze prej 11.1 miliard JPY (120 milion US\$) nuk është i përfshirë në grafik.

Figura 2: Fondet e dhëna nga Donatorët në Sektorin e Ujësjellësit dhe Ujërave të Zeza



Burimi: Departamenti për Koordinimin e Donatoreve, Kryeministri.

47. Investimet kapitale të qeverisë qendrore alokohen nëpërmjet dy linjave buxhetore: (i) investime kapitale (të përkufizuara si projekte të mëdha) dhe kontributi i Qeverisë Shqiptare në projektet e financuara nga donatorët; dhe (ii) investime kapitale për projekte të vogla të alokuara

⁴¹ Të dhënat për 2007 dhe 2008 janë marre nga Raporti Vjetor përkatës i Programit të Monitorimit dhe Krahimit të të Dhënave në GDWS. Të dhënat e 2009 të GDWS janë në dispozicion në <http://www.dpuk.gov.al/mat.php?lang=1&idm=73&idr=345> (sipas kontrollit në 9 Shkurt 2011).

përmes skemës së grandeve konkurruese. Në fund të Shtatorit 2009, vlera totale e projekteve të investimeve në vazhdim ishte rreth 461 milion US\$.⁴² Qeveria ka rritur investimet e planifikuara në tre vitet e fundit, nga 22 milion US\$ në 2007 në 35 milion në 2009 (Tabela 3).

Tabela 3: Investimet në Sektorin e Ujit në Shqipëri (milion US\$)

	Tipi i Investimit	Totali i Investimeve	Projekte të mëdha Investimesh	Grandet Konkurruese	Projektim dhe Supervizion	Kosto të tjera (VAT, kosto lokale, shpronësime)
2009	Plan	34.4	9.7	16.4	0.3	8.0
	Fakt	24.8	7.8	11.6	0.0	5.4
	%	72.0	80.2	70.5	0.5	68.2
2008	Plan	33.7	9.9	10.8	1.1	11.8
	Fakt	10.0	2.2	4.9	0.4	2.4
	%	29.7	22.5	45.9	37.4	20.3
2007	Plan	31.6	22.0		0.4	9.2
	Fakt	27.9	19.8		0.3	7.7
	%	88.3	90		77.7	83.7

Burimi: MPWT.

48. Skema e Grandeve Konkurruese (CGS) është një instrument që qeveria qendrore përdor për të financuar investime kapitale për LGU-te. Komunitet, bashkitë dhe qarqet mund të aplikojnë për grande të tilla. Me marrjen e grantit, LGU-ja nis zbatimin e projektit. Vendimet lidhur me shpërndarjen e grantit merren nga Komiteti i Grandeve, që përfshin një anëtar nga Ministria e Financave, një nga Ministria e Punëve Publike dhe Transportit, një nga Ministria e Brendshme, dhe një nga Shoqata e Bashkive dhe ajo e Komunave. GDWS luan rolin e sekretariatit teknik, që merr propozimet, i klasifikon dhe kontrollon për plotësimin e të gjithë dokumentacionit, dhe i vlerëson sipas kriterëve të Ligjit të Buxhetit dhe atyre teknike të përkufizuara nga Ministria e Punëve Publike dhe Transportit.

49. Megjithëse nuk ka kufizime zyrtare për financimin e projekteve, Komiteti i Grandeve Konkurruese ka tendencën të aprovoje më shumë projekte nga sa është mundësia për financim, në mënyre që të arrijë një shpërndarje të financimeve në të gjithë vendin. Si rezultat, nuk është e pazakontë që çdo vit të nisin projekte me financim të pjesshëm dhe që mbeten të pambaruar për shkak të mungesës së fondeve. Ky përafrim është i dëmshëm për efektivitetin e investimeve dhe mund të krijojë një klimë mosbesimi mes qytetareve dhe njësisë të tyre vendore për shkak të pritshmërive të përcaktuara.

50. Grandet konkurruese jepen në baze disa kriterëve të vlerësimit të cilat kanë defektet e tyre. Si rrjedhojë, është e vështirë të jesh i sigurt nëse vlerësimi i propozimeve është vërtet objektiv. Katër nga gjashtë kriteret bazohen në vet-deklarime të pa-verifikuara të LGU-ve, që i dorëzohen dhe reflektohen në raportet zyrtare të Ministrisë së Brendshme, Institutit të Statistikave e të tjera institucione. Të gjitha kriteret kërkojnë të mbështeten me të dhëna sasiore, të cilat pikëzohen bazuar në një metodologji të caktuar, në mënyre që projektet e dorëzuara nga LGU-të të mund të krahasohen objektivisht. MPWT ka aprovuar nën-kritere për vlerësimin e cilësisë nga ana teknike.⁴³ Aplikimi i kriterëve të Skemës së Grandeve Konkurrues është kritikuar si i ndikueshëm nga ndërhyrjet politike, dhe shume LGU janë ankuar për këtë. Kriteret e matshme, mund të kërkojnë një verifikim të pavarur të të dhënave të raportuara nga LGU-të, gjë që do të ndihmonte shumë për minimizimin e ndikimeve të padëshirueshme politike.

⁴² 1 US\$ = lek 93.

⁴³ Urdhri Nr. 18, date 30 Tetor 2008, i nxjerre nga MPWT në përgjigje të propozimit të GDWS.

51. Skema e Grandit Konkurrues (CGS) nuk kryen konsultime me qarqet. Për këtë arsye, Strategjia Ndërsektoriale për Zhvillimin Rajonal kritikon skemën si jo të përshtatshme.⁴⁴ Strategjia e re parashikon negociata të përvitshme mes qarqeve dhe ministrive të linjës për buxhetin që nevojitet për të zbatuar strategjitë sektoriale për zhvillimin rajonal. Nëse forcohen në mënyrë të qëndrueshme, administratat e qarqeve mund të luajnë një rol të veçantë në mbështetjen e LGU-ve për të hartuar propozimet e tyre për projekte, ose për të këshilluar CGS në investimet prioritare brenda qarkut të tyre.

52. Financimi i qeverive vendore (përjashto grandet konkurruese) përfaqëson një pjesë fare të vogël të investimeve në sistemet e ujësjellës kanalizimeve. Këto fonde në përgjithësi shkojnë për të financuar punime të vogla, si riparimet, në sistemet e shpërndarjes. Të ardhurat e gjeneruara nga LGU-të vijnë nga: (i) taksat dhe tarifatat për pronat dhe bizneset vendore (ii) transfertat nga qeveria qendrore (grande të pakushtëzuara⁴⁵ dhe të kushtëzuara); dhe (iii) pjesa që i takon nga të ardhurat prej taksave kombëtare. Me ligj, komunat dhe bashkitë kanë autoritetin që në mënyrë të pavarur të gjenerojnë të ardhura për të financuar funksionet e tyre ekskluzive (të vetat). Qeveria qendrore siguron fonde për LGU-të për të financuar ushtrimin e funksioneve të përbashkëta apo të deleguara.

53. Si rrjedhim. Qeveria mund të ketë në konsideratë hartimin e kritereve më të qarta për alokimin e fondeve të investimeve dhe grandeve konkurruese, si dhe t'i aplikojë ato në mënyrë konsistente. Është me rëndësi kritike që alokimi i grandeve të prioritizohet në bazë të nevojave dhe performancës.

Subvencionet

54. Subvencionet në sektorin e ujit janë reduktuar në mënyrë të vazhdueshme gjatë 2006–2009, ndërkohe kostot janë rritur me ritme më të shpejta (Figura 3). Ndërkohe që qeveria ka reduktuar efektivisht subvencionet operacionale në sektor, me rreth 25 % në 2007 dhe 13 % në 2008 (neto), kostot direkte të operacioneve janë rritur me rreth 68 % dhe 56%, respektivisht (Tabela 4). Në vitin 2010, subvencionet u rriten në mënyrë drastike rreth tre herë krahasuar me 2009, kurse kostot e gjysmës së parë të 2010⁴⁶ ishin pak a shume në të njëjtin nivel me 2009. Arsyeja e kësaj rritjeje nuk është e qartë, në mos për shkak se subvencionet janë përdorur për të shlyer një pjesë të borxheve të grumbulluara.

Figura 3: Totali i Subvencioneve Operacionale përkundrejt Kostove Direkte Operacionale



Burimi: MoF, Departamenti i Buxhetit.

44 Publikuar nga Ministria e Ekonomisë dhe aprovuar nga DCM Nr. 773, ne 14 Nëntor 2007.

45 Duke mos përfshirë Skemën e Grandit Konkurrues.

46 Shifra e subvencionit operacional shpërndarë në 2010 është rreth 2.5 miliard leke, sic është aprovuar nga MPWT.

Tabela 4: Ndryshimet ne Kostot Direkte përkundrejt Subvencioneve

Periudha	Rritja e Kostove Direkte te Operimit (%)	Ulja e Subvencioneve (%)
2007-2006	67.8	25.3
2008-2007	56.1	13.2

Burimi: MoF, Departamenti i Buxhetit.

55. Rezultati i rritjes se kostove ka qenë rritja e borxhit të kompanive të ujësjellësit. DCM Nr. 660 aprovoi shlyerjen e të gjitha borxheve të vjetra të kompanive,⁴⁷ por ato vazhduan të akumulojnë borxhe të reja. Vetëm borxhet ndaj Korporatës Energjetike Shqiptare shkojnë deri në 1.2 miliardë lek (13 milion US\$). Shoqëruar me nivelin e ulët të arkëtimeve dhe nivelet e tarifave që janë shumë larg nivelit të mbulimit të kostove, rritja e kostove të operimit demonstroi një menaxhim të dobët të kompanive dhe në të njëjtën kohë një qeverisje jo të mire në nivelin e qeverise qendrore.

56. Në periudhën 2005–08, totali i subvencioneve operative të qeverise qendrore arriti në 18 milion US\$ në vit duke paguar rreth 38 përqind të kostove të drejtpërdrejta operative të kompanive. Kriteri për shpërndarjen e subvencioneve bazohej në udhëzimet e MOF dhe MPWT. Megjithatë, subvencioni, në mënyrën se si ai praktikohet në Shqipëri, është regresiv, përderisa ai në proporcion të zhdrejtë subvencionon konsumatorët më të pasur dhe që konsumojnë më shumë ujë. Qeveria ka deklaruar politiken e reduktimit të subvencionit operacional deri në vitin 2015, por akoma nuk është hartuar ndonjë studim se si do të arrihet ky objektivi. Në të njëjtën kohë, Strategjia Kombëtare e Furnizimit me Ujë dhe Ujërave të Zeza, drafti i Shkurtit 2011, ka sugjeruar me të drejte që subvencionet duhet të shkojnë tek konsumatorët me të ardhura të ulëta. Kjo strategji gjithashtu sugjeron që subvencioni të ristrukturohet si një pagese bazë me anë të së cilës do të subvencionohen konsumatorët me të ardhura të ulëta me pagesën e 20 litra për frymë në ditë. Nëse aplikohet si duhet, ky subvencion i targetuar do të reduktonte nivelin e përgjithshëm të subvencioneve, për vete faktin se konsumatorët me të ardhura të ulëta zënë një pjesë të vogël të konsumit të ujit të furnizuar.

57. Çdo reduktim i subvencioneve operationale do të duhej të ndërmerrej duke pasur parasysh qëndrueshmërinë dhe vazhdimësinë e operimit të kompanisë. Minimalisht, ky hap duhet të ketë parasysh kushtet specifike të atyre kompanive që kanë kosto të lartë të energjisë për shkak të mënyrës së projektimit të sistemit të tyre të ujësjellësit. Duke mbajtur përgjegjësinë për alokimin e subvencioneve jashtë WRE krijohen vështirësi në zbatimin e një reduktimi të targetuar dhe efektiv të subvencioneve operationale.

58. Subvencionet për shërbimin e borxhit, ose pagesat e interesave dhe amortizimit të huave të marra nga IFI-të, përfaqëson një tjetër formë të subvencionit që qeveria qendrore i bën sektorit të ujit. Dymbëdhjetë kompani në Shqipëri i kanë kryer investimet e tyre kapitale përmes huave të garantuara nga MoF. Me përjashtim të Kompanisë së Ujësjellësit të Korcës, njëmbëdhjetë të tjerat kanë një borxh të prapambetur ndaj kreditorëve të tyre. MoF ka ndihmuar në kryerjen e pagesave sipas marrëveshjeve përkatëse me IFI-të. Të dhënat e azhurnuara të MoF tregojnë se borxhi i papaguar shkon në rreth 3.6 milion US\$.⁴⁸

59. Prandaj do të ishte i këshillueshëm reformimi i sistemit të subvencioneve operationale me pikësynimin që të subvencionohen tarifatat që duhet të paguhet nga konsumatorët me

⁴⁷ Përjashtuar interesat dhe pagesën e principalit që duhet të shkojnë tek donatorët dhe Institucionet Financiare Ndërkombëtare.

⁴⁸ Bazuar në të dhënat e siguruar nga MoF, borxhi është i shprehur në Euro, US\$ dhe Lek. Në këtë raport janë aplikuar kurset përkatëse të këmbimit duke i kthyer të gjitha në US\$ duke ju referuar vlerave mesatare të Nëntorit 2009.

të ardhura të vogla dhe jo kostot operacionale të kompanive. Kjo reformë do të kërkonte reduktimin e subvencioneve operacionale dhe krijimin e një sistemi për konsumatorët me të ardhura të ulëta. Ky ndërrim vendesh, idealisht, do të duhej të bëhej paralelisht me programet e instalimit të matësve për të gjithë konsumatorët, dhe të dhënat e marra nga këto matës do të ishin një mjet efektiv për subvencione të targetuara tek konsumatorët me të ardhura të ulëta. Ulja e subvencioneve do të lehtësohej me anë të masave për rritjen e efikasitetit operacionale dhe rritje të përzgjedhura mire të tarifave..

D. Instrumentet Administrative

Vlera e asetëve dhe inventarët

60. Para transferimit të aksioneve të kompanive të ujësjellësit u krye një inventarizim i asetëve, me një numër të paspecifikuar të sistemeve komunale që ekzistojnë të pavarur nga asetet e kompanive shoqëri aksionere të ujësjellësit. Si u përmend më sipër, mendohet të jenë rreth 600 sisteme të tilla. Vlera e asetëve të tyre nuk dihet, dhe ajo që është më shqetësuese, nuk është verifikuar nëse këto asete janë të kontabilizuara dhe hedhur në bilancet e LGU-ve respektive. Këto sisteme janë ndërtuar vetëm në zonat rurale, ose me fonde të vetë njësisë vendore, ose me fonde të NGO-ve me financim donatorësh, ose nga Fondi Shqiptar i Zhvillimit (ADF) me financim të buxhetit të shtetit apo të donatoreve. Në veçanti, duket se në çastin që investimet e NGO-ve apo ADF janë përfunduar, sistemet u janë dorëzuar komunave, pa ndonjë verifikim të mëtejshëm nga MoF nëse është bërë regjistrimi dhe inventarizimi i asetëve ashtu si duhet. Prandaj do të ishte mese urgjente që Qeveria të hartojë një listë të saktë të gjithë sistemeve komunale dhe që GDWS dhe MoF bashkërisht të realizojnë inventarin e këtyre asetëve.

Planet e Biznesit dhe marrëveshjet e performancës

61. Përgatitja e planeve të biznesit për një periudhë pesë vjeçare me të drejtë konsiderohet një instrument monitorimi që do të bënte të mundur një performancë me të mirë të kompanive dhe do të lehtësonte vlerësimin nga ana e aksionereve të kësaj performancë. Rëndësia e planeve të biznesit është gjerësisht e pranuar nga Qeveria dhe është reflektuar në Planin e Reformës 2007–2009. Me kërkesë të qeverisë, Banka Botërore ka financuar një asistencë teknike për të hartuar një model të planeve pesë vjeçare të biznesit dhe të mbështesë përgatitjen e tyre për pesë kompani në Shqipëri.⁴⁹ Megjithatë, aftësia e stafëve të kompanive për të azhurnuar dhe hartuar këto plane është e dyshimte. Mbi të gjitha, kompanitë e ujësjellësit nuk kanë ndonjë detyrim ligjor për të përgatitur dhe dorëzuar këto plane, as tek institucionet e qeverisë qendrore e as tek aksionerët e tyre.

62. WRE mund të marre në konsideratë përgatitjen e planeve pesëvjeçare të biznesit të detyrueshëm për çdo kompani që aplikon për ndryshimin e tarifës, subvencione, apo grande investimi nga qeveria qendrore. Në të njëjtën kohë, Qeveria mund të shohë mundësinë për të dhënë mbështetje në rritjen e kapaciteteve të kompanive në përgatitjen e planeve të biznesit.

63. Marrëveshjet e performancës janë një tjetër instrument PR monitorimin dhe vlerësimin e saj. Bashkë me planet e biznesit, marrëveshjet e performancës mes aksionereve – pronarët njësi vendore -- dhe kompanive, i jep mundësinë këshillave mbikëqyrëse (SC) dhe aksionereve të vlerësojnë objektivisht performancën e kompanisë ujësjellës kanalizime dhe menaxhereve të tyre. Gjatë vitit të fundit, Qeveria hartoi një model të marrëveshjes së performancës me mbështetjen e asistencës teknike nga Banka Botërore. Deri më sot, megjithatë, asnjë nga kompanitë e transferuara

⁴⁹ USAID financon gjithashtu përgatitjen e planeve të biznesit për një numër kompanish, përmes Programit të Qeverisjes Vendore në Shqipëri (LGPA).

nuk ka konkluduar në një marrëveshje të tillë me aksioneret e vet. Duhet të vihet në dukje që efektiviteti i marrëveshjeve të performancës reduktohet nga fakti që në Shqipëri vazhdohet të jepen subvencione operationale, dhe nga vështirësitë e faktit që pronaret e kompanisë janë edhe klientë të saj. Dështimi në arritjen një marrëveshje për treguesit e performancës, si për shembull mbulimi i kostove financiare, mund të rezultojë që kompanite që nuk përformojnë të kërkojnë subvencione edhe më të mëdha. Ky efekt i kufizimeve buxhetore mund të pakësohet nëse hiqet dore nga dhënja e subvencionit operacional.

Auditimet Financiare

64. Qeverisja e një korporate kërkon sisteme efektive të kontrollit të brendshëm. Aksioneret presin që menaxheret e kompanisë të jenë në gjendje të përballojnë risqet me të cilat ajo përballlet dhe të marrin masa për ta adresuar atë risk. Sipas Ligjit të Kompanive Tregtare, kompanitë e ujësjellësit janë objekt kontrolli nga MoF, Zyra e Tatim Taksave, dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit. Në veçanti, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka të drejtën të audioje çdo kompani shtetërore, përfshi dhe kompanitë e ujësjellësit. Në këtë mënyrë kompanitë janë të detyruara të kenë një departament të kontrollit të brendshëm dhe të realizojnë auditime periodike. MoF ushtron kontrole vjetore në të gjithë kompanitë e ujësjellësit përmes departamentit të vet të auditimit. Me tej, kompanitë janë të detyruara të kontraktojnë një auditor të pavarur që ushtron një kontroll me përzgjedhje të bilanceve dhe pasqyrave financiare të kompanisë çdo vit. Një kopje e raportit të këtij auditori (ekspert kontabël) i dorëzohet MoF, dhe në parim, rezultatet e këtij auditivi të jashtëm reflektojnë të dyja kontrollet. Zyra e Tatim Taksave kontrollon periodikisht pagesën e detyrueshme të sigurimeve shoqërore për punonjësit. Nga ana e vet, WRE ka hartuar kohët e fundit një “Kontrate për Sistemet e Furnizimit me Ujë dhe Kanalizimet” që është dhe baza për licencimin e kompanive. Në parim, kjo përben një bazë të rëndësishme dhe transparente mbi të cilën WRE arrin kontrollin e saj dhe bën licencimin.

E. Pjesëmarrja e Publikut dhe Përgjegjshmëria

65. Pjesëmarrja e shoqërisë civile në nivelin e qeverisjes vendore është e kufizuar, duke përfshirë këtu edhe sektorin e ujit, megjithëse mundësitë për këtë pjesëmarrje ekzistojnë. Mungesa e traditës për angazhimin e shoqërisë civile dhe renja e besimit të shoqërisë që ka karakterizuar transformimin e shpejtë në periudhën post-komuniste, së bashku me preokupimin e shumicës së popullsisë për mirëqenien direkte dhe imediate për familjet e tyre, duket se kanë pakësuar tendencën e qytetareve të vendit për tu përfshirë në çështjet e komunitetit, qoftë edhe në nivel vendor. Këto mundësi megjithatë ekzistojnë duke pasur parasysh se mbledhjet e këshillave vendore janë të hapura, si dhe e kërkon Ligji Organik mbi LGU-te.⁵⁰

66. Në Shqipëri nuk ka organizata të shoqërisë civile apo të grupeve të interesit në sektorin e ujësjellës kanalizimeve. Një arsye madhore mund të jete numri i kufizuar i përdoruesve të ujit, të përqendruar kryesisht në zonën Tirane-Durrës, ose fakti që të tjerët i plotësojnë nevojat e tyre prej puseve individuale. Kjo pakëson dhe motivimin e tyre për të kërkuar shërbime më të mira. Nga ana tjetër, angazhimi i shoqërisë civile është më i madh në fushën mjedisore dhe në atë të ujitjes në bujqësi.

67. Pavarësisht nga këto, performanca në sektorin e ujit duket se është një shqetësim i madh për shoqërinë. Një sërë vëzhgimesh vjetore në mënyrën e dhënies së shërbimeve dhe

⁵⁰ Të vetmet përjashtime janë kur shumica e këshillave vendore votojnë të mos lejojnë publikun dhe kur buxheti vendor është në diskutim e sipër.

përgjegjshmërisë së njësisve vendore, realizuar në dhjetë bashki nga Programi i Qeverisjes Vendore në Shqipëri (LPGA) financuar nga USAID që në vitin 2005, në mënyrë të vazhdueshme raportojnë që publiku shqiptar e klasifikon infrastrukturën e dobët, përfshi shërbimet e ujësjellës kanalizimeve, si shqetësimi i tretë më i rëndësishëm, pas papunësisë dhe problemeve ekonomike. Si u tha dhe më lart, publiku në një masë të madhe nuk është në dijeni të kuadrit kompleks të qeverisjes që ndikon në kompanitë e ujit dhe që ka objektiv të bëjë LGU-të përgjegjëse për sigurimin e shërbimeve të ujësjellës kanalizimeve.

68. Ekziston nevoja e fushatave të komunikimit për të ndërgjegjësuar më shumë publikun rreth përgjegjësisë institucionale dhe problemet e tjera që kanë të bëjnë me shërbimet e ujësjellës dhe ujerave të zeza, si për shembull mbulimi i kostove. Në të njëjtën mënyrë, do të ishte shumë e dobishme që WRE të organizonte seanca më të shpeshta dëgjimore me publikun.

Risqet e Mundshme të Qeverisjes Aktuale në Sektorin e Ujit

69. Politika e Qeverisë për decentralizimin e përgjegjësisë të operimit dhe mirëmbajtjes së kompanive të ujësjellës është bazuar në logjikën që ka si objektiv përmirësimin e shërbimit. Teoria e decentralizimit sugjeron që sjellja e shërbimeve më pranë përfituesve vendorë do të forcojë përgjegjshmërinë për të qenë eficientë dhe për të realizuar një shërbim me cilësi. Ky përafrim korrespondon dhe me perceptimin mbizotërues të publikut që shërbimet e furnizimit me ujë dhe kanalizimeve janë përgjegjësi e LGU-ve. Megjithatë, eksperiencia ndërkombëtare na thotë se decentralizimi nuk është ilaçi çudibërës dhe se rregullimet institucionale të decentralizimit shpesh kanë nevojë të përmirësohen që të arrijnë objektivat që një politike e caktuar ve përpara vetes. Në këtë kontekst, do të ishte e rëndësishme që qeveria të rishikonte me kujdes aranzhimet e bëra për decentralizimin në sektorin e ujit për të nxjerrë mësim nga eksperiencat dhe rezultatet e deritashme, dhe të identifikojë rregullimet që duhen bërë për të përmirësuar performancën e sektorit.

70. Sektori i ujit është i fragmentuar, dhe ekziston një rrezik real që kjo shpërbërje të thellohet. Vazhdimësia e qëndrueshme e furnizimit me ujë në sasinë e kërkuar është e kompromentuar në rast se komunat e zonave rurale, pranë linjave të transmetimit, ekstrahojnë ujë për nevojat e tyre pa paguar për të. Rezultati është që kompania urbane e ujësjellës që ndërton një linjë transmisioni të ujit në për një sasi që të plotësojë nevojat e popullsisë së vet gjendet pa ujë të mjaftueshëm për konsumatorët dhe pa të ardhura nga uji që i është ekstraktuar gjatë linjës. Linja transmisioni të ujit që furnizon Durrësin nga veriu është një shembull i vështirësive në operimin dhe mirëmbajtjen e një linje të tillë rajonale. Po ashtu, ka shumë të ngjarë që qëndrueshmëria financiare e impianteve rajonale të përpunimit të ujerave të zeza të komprometohet nga mungesa e aranzhimeve të qarta lidhur me tarifën që duhet të aplikohen mbi çdo LGU për këtë shërbim që u ofrohet. Është e rëndësishme që qeveria të konsiderojë mënyrën si duhet të sigurojë furnizim me ujë dhe shërbimet e ujerave të zeza mbi bazën e parimit të barazisë. Një përafrim i mundshëm do të ishte krijimi i kompanive rajonale të furnizimit me ujë me shumicë dhe të përpunimit të ujerave të zeza me pronësi të përbashkët dhe të drejte vote e rregullat e duhura në mënyrën se si do tu ofrohet shërbimi LGU-ve që janë pjesë e saj. Përfundimi i pritshëm i 14 impianteve të ujerave të zeza, shumica e të cilëve do t'i shërbejë më shumë se një LGU-je, mund të jete një test se si do të sigurohet efektiviteti i investimeve kaq të mëdha.

71. Rreth 80 përqind e kompanive u shërbejnë qyteteve të vegjël me më pak se 50,000 banorë, duke u përballur me vështirësi për të tërhequr apo mbajtur staf të kualifikuar, i

domosdoshëm në menaxhimin dhe mbikëqyrjen e performancës së këtyre kompanive. Në 80 komuna me më pak se 5,000 banorë, mbi 70 përqind e administratës së komunës nuk ka arsim universitar.⁵¹ LGU-të, veçanërisht ato që kanë shumicën e aksioneve të kompanive të mëdha që u shërbejnë qendrave urbane, kërkojnë me ngulm të menaxhojnë kompani të tilla ku zona e shërbimit të përputhet me kufijtë e njësisë vendore dhe janë të kujdesshëm e dyshues të përfshijnë sistemet ujësjellësit të komunave përreth, të cilat kane nevojë për investime dhe mund të komprometojnë qëndrueshmërinë financiare të kompanisë.

72. Për të adresuar mangësitë e mësipërme të decentralizimit në sektorin e ujit, me qëllim përmirësimin e cilësisë së shërbimit si dhe qëndrueshmërinë financiare të kompanive të ujësjellës kanalizimeve, qeveria do të duhej të merrte në konsiderate masa që shtrihen në fushat e mëposhtme:

- **Kuadri ligjor ka nevojë të plotësohet për të përfshirë sanksione për LGU-të që nuk janë në përputhje me kërkesat e ligjit në fushën e furnizimit me ujë dhe shërbimeve të ujerave të zeza,** me parashikimet e duhura për ndërhyrje të mundshme të qeverisë qendrore (ose WRE) për të mos pasur konsekuenca sociale në rast dështimi të sigurimit të shërbimit.

Qëndrueshmëria e sistemeve të ujësjellësve dhe ujerave të zeza ka nevojë të përmirësohet. Forcimi i qëndrueshmërisë do të kërkonte investime, ngritje të kapaciteteve të stafit, dhe aplikimin e një politike të duhur e të qëndrueshme tarifore që ekuilibron kërkesat për mbulimin e kostove, performancën e kompanive dhe mundësinë e konsumatorëve për të paguar. Një politike investimesh bazuar në performancën dhe një skemë e targetuar me kujdes e subvencionit në mbështetje të konsumatorëve me të ardhura të ulëta do të ishin elementet kyç të një politike që ka si qëllim ngritjen e performancës së kompanive të ujësjellës kanalizimeve.

- **Qeveria duhet të përfundojë procesin e decentralizimit dhe të ndërmarre hapa për rajonalizimin sipas politikave përkatëse.** Mund të jetë e nevojshme që qeveria qendrore të marrë në konsiderate negociimin me disa bashki, si **Tirana dhe Durrësi**, për të gjetur zgjidhje që do ta finalizonin procesin e transferimit.

Fusha te Mundshme për Përfshirjen e Bankës Botërore në Sektorin e Ujit

73. Për shkak të eksperiencës së vet të madhe në sektorin e ujit në Shqipëri, dhe në vende të tjera, **Banka Botërore do të ishte në një pozicion të mire për të dhënë ekspertizën e saj, në rast se edhe qeveria dëshiron këtë mbështetje.** Fusha të mundshme të mbështetjes përfshijnë rishikimin e kuadrit ligjor për të eliminuar mosërupthjet, kompletimin e legjislacionit të papërfunduar, dhe përmirësimin e situatës financiare të kompanive të ujësjellës kanalizimeve.

Prioriteti Një: Menaxhimi i Kërkesës për Ujë në Kompanitë Urbane

74. **Sugjerohet një program për gjithë sektorin në menaxhimin e kërkesës për ujë për të pakësuar nivelet e larta të ujit që nuk sjell të ardhura.** Në mënyre që fondet të përdoren sa me gjerësisht, sugjerohet që programi i menaxhimit të kërkesës të jetë me selektiv se sa në të shkuarën (si në rastin e Kompanisë së Ujësjellësit Korçë, që praktikisht ka zëvendësuar të gjithë sistemin e mëparshëm të shpërndarjes). Eksperienca ndërkombëtare tregon që një menaxhim efektiv i kërkesës ka një efekt më të madh në konsumin e ujit, humbjet, dhe furnizimin me ujë, krahasuar me investimet fizike në infrastrukture. Një shembull është kompania e ujësjellësit në Bogota, Kolumbi, që ka llogaritur raportet kosto-përfitim të nën-programeve të ndryshme të menaxhimit të kërkesës (Tabela 5).

⁵¹ Ministria e Brendshme. 2007. Strategjia e Decentralizimit

Tabela 5: Raportet Kosto/Përfitime të Programeve të Përzgjedhura për të Reduktuar Ujin që Nuk Sjell të Ardhura

Aktiviteti	Raporti i Përfitimit ndaj Kostos
Riparimi i rrjedhjeve në lidhjet rezidenciale	4.5
Zbulimi i vjedhjeve masive nga konsumatorët	2.3
Riparimi ose zëvendësimi i matësve	3.1
Zbulimi i rrjedhjeve në tubacione dhe riparimi i tyre	12.0
Valvolat e reduktimit të presionit	2.2
Masa të tjera	1.1
Mesatarja për të gjithë aktivitetet	3.2

Burimi: Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Bogota, Colombia.

Prioriteti Dy: Përmirësimet në Eficencën e Përdorimit të Energjisë në Kompanitë Urbane

75. Vala e rritjeve drastike të çmimeve të energjisë do të ketë konsekuenca të rënda mbi kompanitë urbane që përdorin në mënyre intensive elektricitetin. Rekomandohet një program për eficientësinë e përdorimit të energjisë në të gjithë sektorin dhe zbatimin e menjëhershëm të tij. Në program mund të përfshihen: (i) auditimi i përdorimit të energjisë në 55 kompanitë e ujës-jellës kanalizimeve për të përcaktuar me saktësi sasinë dhe qëllimin e përdorimit në mënyrë që ajo të përdoret më me eficientësi; (ii) vendosja e matësve për të gjithë lidhjet e furnizimit me ujë (nëse nuk është bërë në programin e menaxhimit të kërkesës); (iii) zëvendësimi i pajisjeve elektro-mekanike që harxhojnë shumë energji; dhe (iv) optimizimi hidraulik i sistemeve të rikonstruara për të identifikuar mënyrat e operimit që kursejnë më shumë energji, përfshi këtu dhe ngritjen e zonave të veçanta nën presion për të lejuar uljen e presionit hidraulik dhe si rrjedhim uljen e sasisë së humbjeve në ato pjesë të rrjetit ku ka rrjedhje.

Prioriteti Tre: Investimet në Furnizimin me Ujë dhe Kanalizimet në Zonat Rurale

76. FZSHSH është tashmë një instrument efektiv për përgatitjen dhe zbatimin e projekteve rurale të furnizimit me ujë dhe kanalizimeve dhe që me pas operohen nga vetë komunitetet. Me financime të huaja, FZSHSH me lehtësi mund të zgjerojë aktivitetet e saj. Do të ishte e rëndësishme që këto projekte të zgjeroheshin shërbimet e furnizimit me ujë në paralel me ato të kanalizimeve, përfshi dhe kanalizimet brenda ndërtesave. Sistemet më të mira të komunave do të shendoheshin në partnere atraktive për kompanitë tashmë të rajonalizuara.