

VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM MBI DECENTRALIZIMIN 2007

Shtator 2007

**Dikasteri për Përkrahje të Administratës Publike
Misioni Vëzhgues i OSBE-së Shkup**

Mirënjohje

Ky vështrim vjen si rezultat i hulumtimit në terren të kryer nga Dikasteri për Përkrahje të Administratës Publike pranë Misionit Vëzhgues të OSBE-së në Shkup. Falënderime të veçanta u shprehim administratorëve komunal në tërë shtetin që mundësuan një kontribut të çmuar dhe investuan kohën e tyre gjatë kompletimit të këtij vështrimi si dhe ekspertëve që na ndihmuan t'i përpilojmë pyetësorët. Shoqata e punëtorëve financiarë ishte një burim i përhershëm i ndihmës gjatë mbledhjes së të dhënave të nevojshme dhe dhënies së komenteve të dobishme gjatë tërë procesit. Brima Gallup –Shkup luajti një rol thelbësorë gjatë përcaktimit të metodologjisë për përpunim dhe analizë të dhënave, si dhe gjatë bërjes së një sondazhi rezultatet e të cilave kanë një vlerë plotësuese për këtë vështrim. Në fund, Dikasteri për Përkrahje të Administratës Publike u shpreh mirënjohje të gjithë atyre kolegëve në Mision që dhanë kontributin e tyre në publikimin e këtij Vështrimi.

Hyrje

Vështrimi mbi decentralizimin i krijuar nga Misioni Vëzhgues i OSBE-së është vazhdimësi e analizës së kryer në vitin 2006. Qëllimi i këtij vëzhgimi është të krijojë një pasqyrë të shkurtër mbi situatën momentale, si dhe të sugjerojë fusha të mundshme të aktiviteteve që do të përkrahen nga OSBE-ja dhe pjesëtarët tjerë relevantë të bashkësisë ndërkombëtare.

Vështrimi u përpilua gjatë muajit qershor 2007. Ai përbëhet nga pyetësori i përgjithshëm që në radhë të parë i dedikohet situatës së përgjithshme sa i përket marrjes së kompetencave shtesë dhe implementimit të funksioneve komunale, dhe një nën pyetësorë që ka të bëjë me decentralizimin fiskal dhe menaxhimin financiarë komunal. Përkatësisht, ky raport gjithashtu ndahet në dy pjesë. Pyetësorët u shpërndanë të gjitha komunave, ku mbi 90 % i dorëzuan përgjigjet e tyre.

Përkrahë përshkrimit të përgjithshëm të situatës momentale pyetësori i parë i mbulon çështjet e planifikimit urban, shërbimet komunale, arsimit, zhvillimit ekonomik lokal, pjesëmarrjes qytetare (me një vëmendje të posaçme për rastet e barabarta dhe komiteteve komunale për marrëdhënie ndër etnike), mbikëqyrjen komunale dhe bashkëpunimit ndërkomunal.

Nën-pyetësori për decentralizimin fiskal dhe menaxhim financiarë komunal i qaset disa komponentëve të funksionimit komunal, duke përfshirë një pasqyrë të shkurtër të rregullave financiare momentale, strukturat e të ardhurave dhe harxhimeve komunale, procesit të buxhetimit, administrimit të taksave lokale, kontrollit të brendshëm, revizionit financiarë dhe nevojave për ndërtim të kapaciteteve.

Kapitulli që i kushtohet pikëpamjeve të qytetarëve mbi procesin e decentralizimit është përfshirë në pasqyrën e sivjetme. Metodologjia që u përdor ishte ajo e sondazhit me telefon dhe që u bë nga ana e Brima Gallup-Shkup, i porositur nga Misioni i OSBE-së. Sondazhi përfshiu 1208 persona të zgjedhur sipas procedurave standarde për kryerjen e sondazhit. Puna në terren e këtij sondazhi u bë prej 3-7 korrik 2007.

Ashtu si në analizën e vitit 2006, metodologjia që u përdor në këtë vështrim u dizajnuar të mundësojë informata rreth vlerësimit të brendshëm të situatës nga ana e drejtuesve dhe udhëheqësve komunal dhe gjithashtu të vërtetojë se në çfarë mase ata e kanë kuptuar situatën e përgjithshme të fakteve dhe tiparet e reformave që janë në rrjedhë. Shumica e rezultateve në këtë raport nuk fokusohen në të dhënat e sakta statistikore të rasteve individuale, por koncentrohen në zbulimin e trendëve të përgjithshme në procesin e decentralizimit. Të dhënat që prezantohen në këtë raport nuk kanë për qëllim të krahasohen me statistikën zyrtare qeveritare ose të burimeve tjera.

Përmbajtja

Pjesa 1 – Implementimi i Procesit të Decentralizimit

1) Gjendja e Përgjithshme.....	1
2) Perceptimi Qytetarë	5
3) Planifikimi Urban	10
4) Shërbimet komunale	15
5) Zhvillimi Ekonomik Lokal	21
6) Arsimi	25
7) Pjesëmarrja qytetare.....	27
– Komitetet për marrëdhënie ndëretnike	30
– Rastet e barabarta	34
8) Bashkëpunimi ndër komunal	38
9) Mbikëqyrja komunale	43

Pjesa 2 – Decentralizimi Fiskal

1) Situata e tanishme	47
2) Ndryshimet kryesore të Rregullave Fiskale	48
3) Struktura e të ardhurave dhe harxhimeve komunale	50
4) Plotësimi i përgjegjësi sipas kompetencave të decentralizuara.....	54
5) Procesi i buxhetimit	55
6) Administrimi i taksave lokale.....	65
7) Sistemi i kontrollit dhe revizionit të brendshëm	71
8) Nevojat për ndërtim të kapaciteteve në sferën fiskale.....	73
9) Konkluzione dhe rekomandime.....	74
Referenca.....	77

Pjesa I

Implementimi i Procesit të Decentralizimit

1. SITUATA E PËRGJITHSHME NË PROCESIN E DECENTRALIZIMIT

1.1. Sfondi

Sistemi i vetëqeverisjes lokale në vend bazohet në principin e subsidiaritetit. Shteti është nënshkruese e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale të Këshillit të Evropës që nga viti 1997. Decentralizimi dhe reformat në pushtetin vendorë filluan në vitin 1999. Sidoqoftë, çështja e decentralizimit mori një shtytje të re me nënshkrimin e marrëveshjes së Ohrit që i dha një dimension të ri politik këtij procesi dhe shpejtoi me të madhe hovin e reformave.

Implementimi i ligjeve të reja filloi në Korrik 2005 pasi që shumica e ligjeve të reja u miratuan¹ dhe kur u mbajtën zgjedhjet lokale. Prosesi i implementimit u dizajnuar në faza duke u bazuar kryesisht në elementet e decentralizimit fiskal. Duke pasur parasysh se Ligji për Pushtet Vendorë jepte vetëm një përshkrim të përgjithshëm të kompetencave komunale dhe kufizimet në qasjen e resurseve fiskale, me Ligjin për financim të Komunave, qasja fazore u mundësoi komunave një rrugë më të qetë në këtë proces.

Në përgjithësi, Bashkësia e Njërive të Vetëqeverisjes Lokale (BNJVL) dhe bashkësia ndërkombëtare e vlerësuan implementimin e fazës së parë të decentralizimit si të suksesshme, në veçanti të komunave që në mënyrë të suksesshme kanë menaxhuar kompetencat e tyre. Hulumtimet në terren dhe raportet si ky vështrim vetëm sa vërtetojnë këtë vlerësim të suksesshëm.² Çështja kryesore e fazës së parë për të cilën komunat kishin nevojë për një vëmendje më të madhe ishin kompetencat në planifikimin urban dhe arsim, dhe të situatës fiskale nëpër komuna. Kjo e fundit tani ka peshë më të madhe pasi që vlerësimi i përgatitjes së komunave për të hyrë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal është sfida momentale me të cilën ballafaqohen institucionet me fillimin e fazës së dytë që filloi nga shatori 2007.

Pasqyra e vitit 2007 fokusohet në këto çështje:

- Implementimi i kompetencave momentale komunale;
- Përgatitjet për fazën e dytë të decentralizimit fiskal;
- Mundësia e zgjerimit të kompetencave në fazën e ardhshme të decentralizimit.

1.2. Zbulimet mbi situatën e përgjithshme të decentralizimit

Të dhënat e mbledhura në vështrimin e vitit 2007 vërteton një trend të njëjtë si ai i vitit 2006, psh. kemi një implementim relativisht të suksesshëm të kompetencave të reja. Ashtu edhe si pritej, mungesa e mjeteve financiare vazhdon të jetë pengesa më e

¹ Ligji i Pushtetit Vendorë, Ligji mbi qytetin e Shkupit, Ligji për ndarje territoriale, Ligji për financim të komunave, dhe 50 ligje tjera materiale, të gjitha të shënuara në programin qeveritar për decentralizim 2003-2004

² Pasqyra rreth decentralizimit i OSBE-së i vitit 2006; Rekomandimet e kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Këshillit të Evropës.

Misioni Vëzhgues i OSBE-së Shkup Dikasteri për Reforma në Administratën Publike-
Vështrim mbi Decentralizimin 2007

madhe e komunave në punën e tyre për ti përmirësuar shërbimet e tyre dhe punët e tyre në përgjithësi. Pa marrë parasysh llojin e kompetencës komunale, ose vendndodhjen dhe përmasat e komunës, rreth 50 % e komunave theksuan se mungesa e resurseve financiare ishte pengesa më e madhe.

Një ndryshim i rëndësishëm në vitin 2007 është se komunat tani nuk pohojnë se mungesa e financave ishte problemi i vetëm që i pengonte punët e tyre, por u referohen çështjeve në fusha tjera administrative si në figurën në vijim³:

Vizatimi 1. vlerësimi i kompetencave komunale

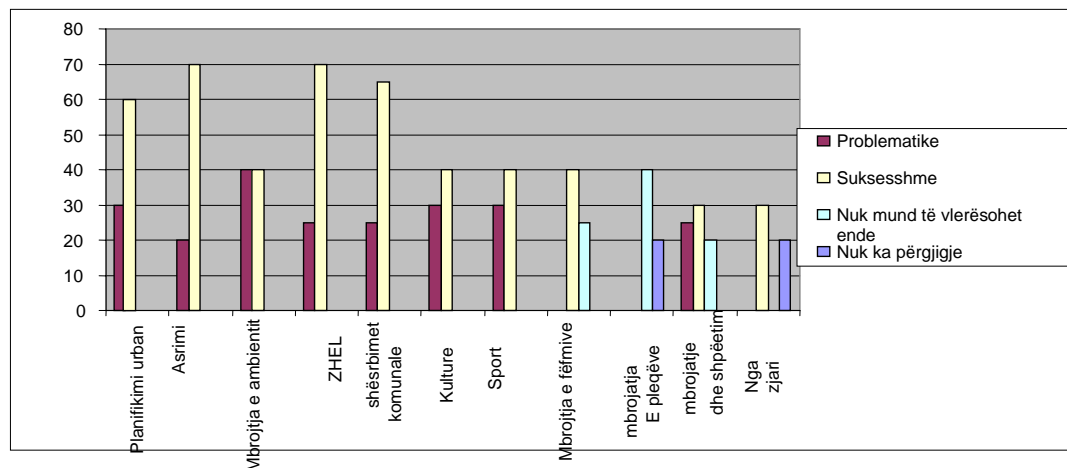


Tabela në vijim e radhit secilën kompetencë me të cilat komunat i identifikuan problemet dhe shkaktarët e tyre:

Tabela 1. Pengesat për implementim të duhur të kompetencave

Komp.	Plan Urb	Arsim	Mbrojt amb.	Zh E L	Shrb komun	Kulturë
Shkaqet më të shpeshta	1. mungesa e financave 2. çështja e pronësisë 3. mungesa në legjislaturë	1. Mungesa e financave 2. mungesa e legjislaturës 3. çështjet pronësore	1. mungesa e financave 2. mungesa e përvojës në atë lëmi 3. mungesa e legjislaturës 4. mungesa e kapaciteteve për mbikqyrje 5. mungesa e kapaciteteve teknike	1. mungesa e financave 2. mungesa e legjislaturës 3. çështjet pronësore 4. mungesa e resurseve njerzore 5. mungesa e përvojës në atë lëmi	1. Mungesa e financave 2. mungesa në legjislaturë 3. mungesë në kapacitetet teknike	1. Mungesa e financave 2. mungesa në legjislaturë 3. mungesa e kapaciteteve teknike 4. çështjet pronësore 5. mungesa e mjeteve
Kompetenca	SPORT	Mbrojtja e fërmive	Mbrojtje e pleqve	PRS	FP	
Shkaqet më të shpeshta	1. mungesa e financave 2. mungesa e legjislaturës 3. mungesa e kapaciteteve teknike 4. çështjet pronësore	1. mungesa e financave 2. mungesa e legjislaturës 3. mungesë e resurseve njerzore	1. mungesa e financave 2. mungesë e resurseve njerzore 3. mungesa e hapsirës	1. mungesa e financave 2. mungesa e resurseve njerzore 3. mungesa në legjislaturë 4. mungesa e përvojës në atë lëmi	1. mungesa e financave 2. mungesa e resurseve njerzore 3. mungesë e kapaciteteve teknike	

³Vetëm raportimet mbi 20% u raportuan.

Në shumicën e rasteve komunat kanë caktuar së paku një person për ta mbuluar një kompetencë të caktuar në administratën komunale, dhe kanë përcaktuar disa fonde nga buxhetet komunale, ose i kanë mbuluar ato me marrëveshje ndër komunale. Sidoqoftë, nuk është shënuar ndonjë ndryshim i madh në mes të vitit të parë dhe të dytë pas transferimit të kompetencave sa i përket resurseve njerëzore dhe financiare në lidhje me plotësimin e këtyre kompetencave.

Shumica e komunave theksuan se procesi në përgjithësi është i suksesshëm. Nuk ka dallime të mëdha kur shikojmë përkatësinë politike të udhëheqësve komunal. Edhe pse komunat që i plotësuan kushtet për fazën e dytë në momentin kur e botojmë këtë raport, është me rrëndësi të theksohet se 82 % e komunave theksuan se janë të përgatitura për fazën e dytë. Çështjet e pa kryera që u shënuan nga komunat për përgatitjen për fazën e dytë përfshinë pagesën e borxheve, punësimin e stafit të ri, trajnimin dhe themelimin e bashkëpunimit ndër komunal. Shumica e komunave që theksuan se ishin të përgatitura për fazën e dytë thanë se arsimi ishte lëmi ku ato ishin më mirë të përgatitur.

Faza e përgatitjeve për fazën e dytë ktheu vëmendjen tek çështja e komunikimit dhe dialogut ndër institucional në mes të dy shkallëve të pushtetit. Kongresi i Pushteteve Lokale dhe Rajonale i Këshillit të Evropës në rekomandimin e saj (217) 2007,⁴ shënoi përmirësim në bashkëpunimin në mes të komunave dhe pushtetit qendrorë. Sidoqoftë, edhe pse shumica e komunave vlerësuan zhvillimet e tyre në mënyrë pozitive, shkalla e kënaqësisë me saktësinë kohore dhe kualitetin e informatave nuk është aq e lartë⁵. Komunat gjithashtu kanë raportuar probleme në komunikim me një numër të caktuar të ministrive gjegjëse⁶. Komunat që udhëhiqen nga partia opozitare-BDI- para së gjithash- raportoi më shumë mbi problemet me komunikimin.

Thuajse 80% e komunave thanë se ata konsiderojnë se kompetencat lokale duhet të rriten në fazat tjera të decentralizimit. Ne vërejtëm se kjo çështje u ngritë duke pasur parasysh dy vitet e përvojës në menaxhim me funksionet komunale, komunat tani i identifikojnë mangësitë në kompetenca që i parandalojnë ato ti implementojnë plotësisht programet e tyre dhe të zbulojnë ide të reja për ti përmirësuar shërbimet komunale. Komunat duan kompetenca plotësuese në fushat si ajo e menaxhimit me tokën ndërtimore, (bujqësore), çështjet kulturore, sigurinë publike, kadastra, mbrojtja sociale, shëndetësi.

1.3. Konkluzione dhe rekomandime

Rezultatet e këtij vështrimi vërtetojnë se procesi i decentralizimit vazhdon të menaxhohet në mënyrë të suksesshme në vitin 2007. Çështja numër një qëndron të mungesa e resurseve financiare, një problem i përgjithshëm i të gjitha njësive të vetëqeverisjes lokale në shtet.

⁴ Seanca e 14¹ Plenare Kongresi i Pushtetit vendorë dhe rajonal I këshillit të Evropës (Strasburg, 30Maj-1 qershor 2007), “Demokracia lokale në ish republikën jugosllave të Maqedonisë”, rekomandimet 217 (2007)

⁵ 36 komuna të udhëhequra nga parti të ndryshme politike u përgjigjën negativisht pyetjes nëse ata informohen rregullisht rreth zhvillimeve në fushën e decentralizimit.

⁶ Ministria e pushtetit vendorë dhe ministria e financave kanë një rejtung më të mirë sipas përgjigjeve të komunave.

Në fazën e parë e decentralizimit është e kuptueshme nëse komunat shpesh japin prioritet një sferë të caktuar, por në të ardhmen komunat do të duhet ta fokusojnë vëmendjen në disa funksione më komplekse komunale që deri më tani janë injoruar. Komunat deri në një far mase kanë filluar t'i analizojnë çështjet më thellë dhe vazhdimisht i identifikojnë problemet potenciale.

Ata gjithashtu i trajtojnë kompetencat e ndryshme me shkallë të ndryshme të intensitetit. Për shembull, planifikimi urban dhe arsimit janë ende prioritete sa i përket përmirësimit të “infrastrukturës” dhe shihen si sfida kryesore për periudhën e ardhshme. Kompetencat tjera që tani shqyrtohen përfshijnë zhvillimin ekonomik lokal, shërbimet komunale, çështjet e ambientit jetësorë dhe pastaj vinë kultura dhe sporti.

Në fund, një sërë e kompetencave komplekse dhe relevante që do të duhet të qasen në të ardhmen: komunat në fazën e dytë do të duhet të vazhdojnë punën e tyre në fushat e lartë përmendura të prioriteteve duke bërë orvatje të marrin një listë më të gjerë të kompetencave si mbrojtja e fëmijëve, pleqve, mbrojtja nga zjarri dhe shërbimet e shpëtimit. Prandaj, do të ishte e pëlqyeshme që në periudhën e ardhshme pushteti qendrorë dhe ai lokal të punojnë rreth çështjeve me prioritet që kanë të bëjnë me kompetenca, por në të njëjtën kohë të zgjerojnë fokusin e tyre në një listë më të gjerë të kompetencave.

Përvoja e përgjithshme gjatë punës me pushtetin vendorë dhe të dhënat që janë marrë për ta kompletuar këtë vështrim- nxjerr në pah një nevojë urgjente për të dyja palët, pushtetin qendrorë dhe atë vendorë për të vendosur mekanizma të përhershme për të monitoruar dhe matur punën. Fakti se 85% e komunave vlerësojnë zhvillimet e procesit si pozitive lë të kuptohet se ka një dialog solid ndër institucional. BNJVL ka luajtur rolin e saj si mbrojtës i komunave dhe transmetues i pozitive tyre politike para qeverisë. Sidoqoftë, ka nevojë për transparencë më të madhe dhe informata me kohë mbi zhvillimet në sferën e decentralizimit dhe mbi veprimet e trupave qeveritare, dhe trupave të themeluara bashkë, në mes qeverisë dhe BNJVL.

2. PERCEPTIMI QYTETARË

2.1 Hyrje

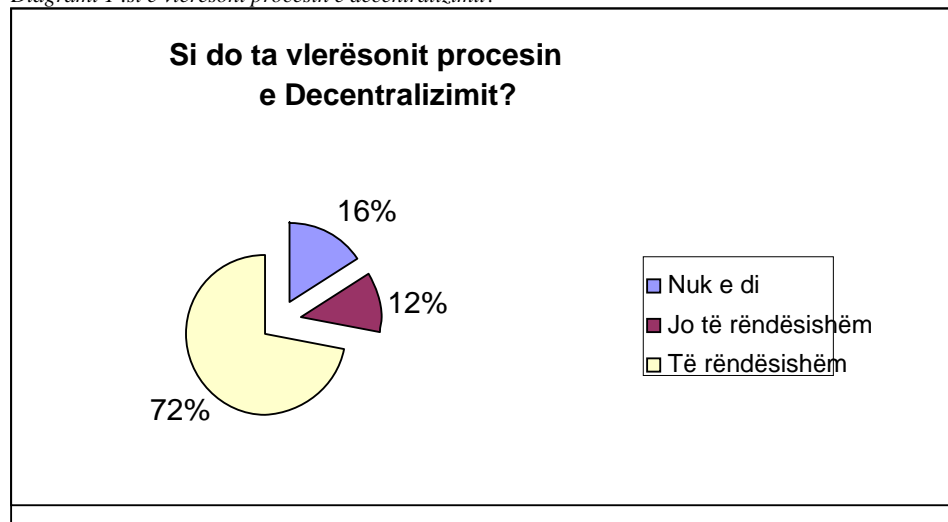
Ideja e përfshirjes së mendimit të qytetarëve sa i përket procesit të decentralizimit është aspekti i ri i analizës. Nevoja për këtë lloj të dhënave u paraqit kur u bë analiza në vitin 2006. Në atë kohë analiza u bë nga kënd vështrimi i komunave dhe vlerësimi i tyre i komunikimit dhe bashkëpunimit me qytetarët. Këtë vit, qëllimi ishte të zbulohet se çka mendojnë qytetarët mbi procesin e decentralizimit dhe të japin vlerësimin e tyre rreth ndryshimeve që sollën reformat. Kjo pasqyrë krahason pikëpamjet e qytetarëve mbi shërbimet që ato marrin dhe vlerësimin e punës së komunave.

Ky kapitull sjell dritë mbi kënaqësinë e qytetarëve me procesin e decentralizimit. Analizon kënaqësinë e tyre me shërbimet dhe njohurinë e tyre mbi procesin e rëndësishëm. Faza e parë e decentralizimit u fokusua kryesisht mbi kornizën ligjore dhe bartjen e kompetencave nga pushteti qendrorë në atë vendorë. Faza e dytë në vijim fokusohet në përmirësimin e kompetencave dhe rritjen e kapacitetit financiarë të komunave. Kështu mendimi i qytetarëve mbi decentralizimin në veçanti në shërbimet komunale mund të jetë një indikatorë i fortë për mbarëvajtjen e procesit në përgjithësi.

2.2. Zbulimet nga pikëpamja qytetare

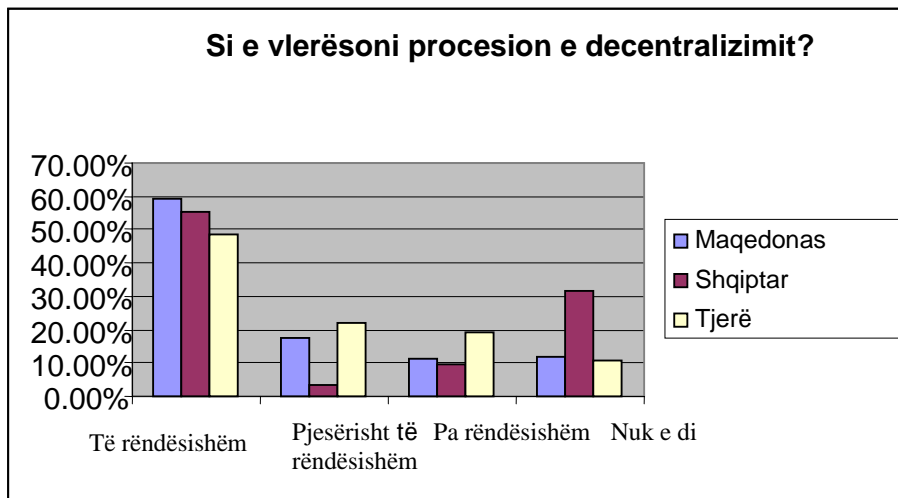
Sa i përket nivelit të kënaqësisë, qytetarët në përgjithësi janë të vetëdijshëm për situatën, mbasi procesi i decentralizimit konsiderohet i rëndësishëm për 72% të tyre. Mendimi përfshinë të gjitha moshat, nivelin e arsimit të tyre si dhe statusin e tyre social. Vetëm 12% nga ta e konsiderojnë decentralizimin si jo të rëndësishëm.

Diagrami 1 .si e vlerësoni procesin e decentralizimit?



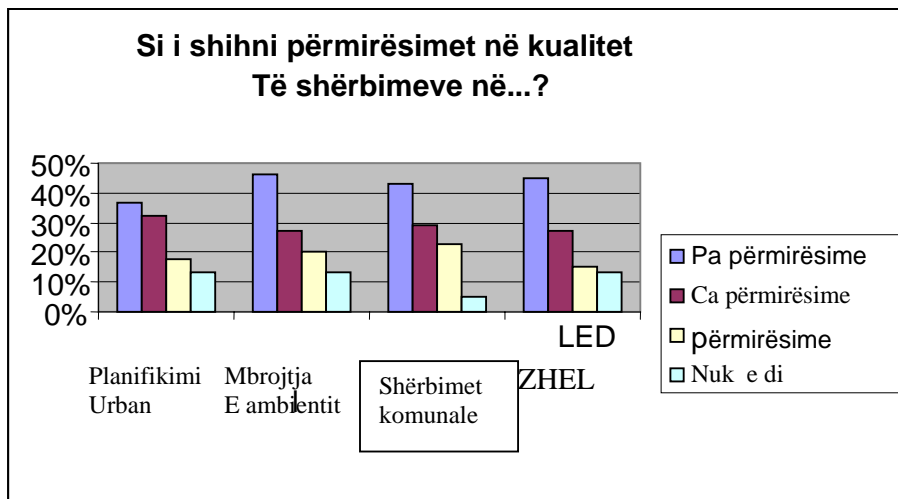
Kur i krahasojmë grupet etnike, shkalla e kënaqësisë është pak më e lartë në mesin Maqedonasve se sa në atë Shqiptare, 77% me 58%. Kurse 71% e tjerëve mendojnë se procesi i decentralizimit është i rëndësishëm.

Diagrami 2. Si e vlerësoni procesin e decentralizimit (M/SH)?



Planifikimi urban, mbrojtja e ambientit, zhvillimi ekonomik lokal, dhe shërbimet komunale janë shërbime kyçe ku u transferuan kompetencat. Rezultatet tregojnë se shumë qytetarë nuk shohin përmirësime në këto fusha, kurse një numër më i vogël mendojnë se ka disa përmirësime dhe ka një numër më i vogël që nuk shohin përmirësime.

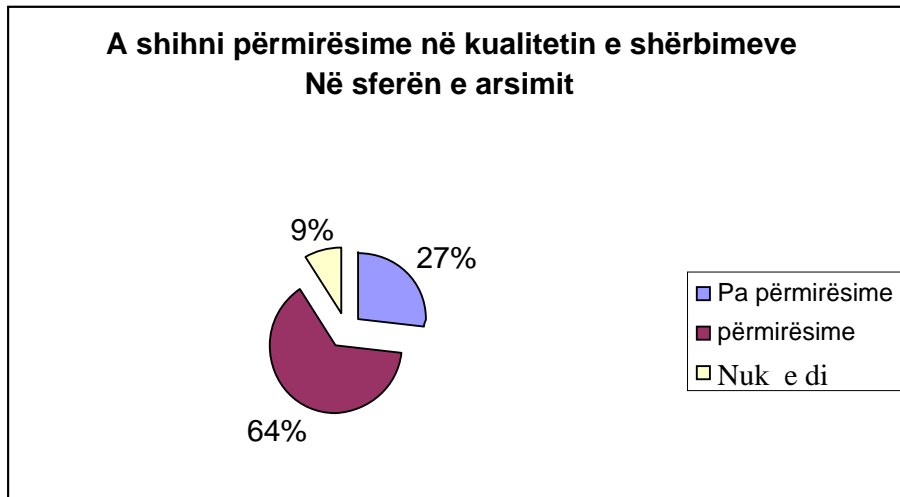
Diagrami 3. Vlerësimi i shërbimeve komunale



Pas një analize më specifike, një fushë në të cilën qytetarët shohin përmirësime është ajo e arsimit (64%). Kjo i vërteton rezultatet e Raportit për Paralajmërim të Hershëm⁷.

⁷ Raporti i paralajmërimit të hershëm UNDP, Shkup, qershor 2007. Raporti tregon se 67,5% e qytetarëve janë të kënaqur me shërbimet në arsim që mundësohen nga pushtetet vendore.

Diagrami 4 .Vlerësimi i punës komunale në fushën e arsimit

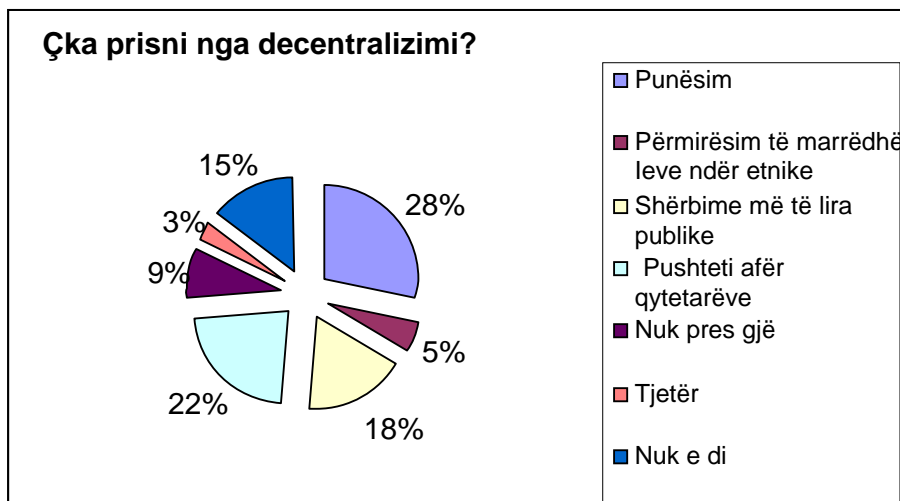


Përkundrazi, qytetarët raportojnë se nuk kanë parë përmirësime në shumë fusha specifike të planifikimit urban dhe shërbimeve komunale, me përjashtim të dritave në rrugë dhe ujësjellësit ku ka përmirësime të dukshme.

Puna e Kryetarit është mbikëqyrur nga ana qytetarëve dhe ata e vlerësuan punën e tij më së larti (51%), pastaj këshillin komunal (44%), dhe administratën publike (39%). Qytetarët e rajonit të pellagonisë ishin më të kënaqur me Kryetarët e tyre (72%), kurse ato në Povardarje ishin më pak të kënaqur (41%)

Është interesant të shihet se qytetarët zgjedhën punësimin (29%) si më interesante për pushtetin vendorë në procesin e decentralizimit. Nevoja e pushtetit të jetë më afër qytetarit (22%), si dhe ajo e shërbimeve më të lira dhe më të mira (18%) janë në listën e qytetarëve.

Diagrami 5 .Shpresat e qytetarëve nga procesi i decentralizimit



Sa i përket pushtetit vendorë, rezultatet e lartë shënuara prapë u japin rrëndësi përmirësimeve ekonomike dhe zvogëlimit të papunësisë si dy shpresa më kryesore të

popullatës. Këto rezultate përsëritin atë që më parë është theksuar në sondazhet e më hershme⁸ dhe atë çka pritet nga pushteti qendrorë. Grupet më të vogla etnike kanë shpresa edhe më të mëdha në këto fusha (71%) kur i krahasojmë me Maqedonasit (26%), si dhe gratë (34%) krahasuar me burrat (24%).

Është interesante të theksohet se marrëdhëniet ndër etnike, një çështje që konsideroheshë prioritet dhe kishte një fokusim të madh në të kaluarën, nuk është aq i lartë sipas shpresave të qytetarëve me vetëm (5%). Si duket njerëzit kanë shumë interes në çështjet që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndër etnike dhe, tani preferojnë që pushtetet, qendrore dhe lokale të përqendrohen në ekonomi.

Qytetarët gjithashtu besojnë se pushtetet vendore (45%) janë në gjendje që më mirë ti menaxhojnë tokat publike se sa pushteti qendrorë (12,7%) ose të dyja me koordinim të përbashkët (19%). Këto rezultate janë relevante posaçërisht për vlerësimin e punës së komunave në kompetencat specifike, siç janë zhvillimi ekonomik lokal dhe planifikimi urban⁹.

Njohuria për decentralizimin është gjithashtu në nivel të larë. Qytetarët janë të sigurt se pushtetet vendore kanë kompetenca në dhënien e lejeve për ndërtim (64%), zhvillim ekonomik lokal (61%), arsim (66%), kulturë (66%) dhe sport (68%). Ata shprehen të pa sigurt sa i përket rolit komunal në polici, sepse 44% u shprehën se pushtetet vendore kanë përgjegjësi në këtë lëmi, 27% se nuk kanë dhe 29% nuk e dinë. Kjo mund të jetë për shkak të përgjegjësive të përbashkëta në këtë lëmi në mes pushtetit vendorë dhe Ministrisë për Punë të Brendshme.

2.3. Konkluzione dhe Rekomandime

Pushteti i mirë vendorë kërkon njohje të procesit nga ana e qytetarëve dhe përkrahja e tyre. Është më se e qartë njerëzit në shtet e njohin rëndësinë e procesit të decentralizimit. Si rezultat i kësaj, ata e ndjekin për së afërmi punën e Kryetarit të komunës dhe kanë shpresa të larta nga pushtetet e tyre lokale. Roli i komunave sa i përket shërbimeve dhe zhvillimit ekonomik lokal është kritik. Në këtë moment ka një nevojë të afrohet boshllëku në mes të nevojave dhe shpresave, dhe dhënia e shërbimeve për qytetarët.

Që kjo analizë të ketë ndikim më të gjerë, sugjerohen këto rekomandime:

- Për qytetarët

Me qëllim të shërbimeve më të mira, duhet të vazhdohet të kërkohet një transparencë dhe llogari për punën e administratës komunale dhe kryetarit të komunës. Vendosija e ankesave dhe duke i spikatur gabimet dhe intervenimet që duhet bërë si dhe duke propozuar zgjidhje dhe duke dhënë këshilla. Këto janë disa nga masat që mund ti ndërmarrin qytetarët me qëllim të përmirësimit të marrëdhënieve dhe të marrjes së shërbimeve të nivelit të dëshiruar.

- Për komunat.

Komunat duhet të miratojnë dhe implementojnë mënyra që ti ndjekin nevojat e qytetarëve dhe si ti plotësojnë ato nevoja. Fokusimi më i madh në zhvillimin ekonomik lokal duhet të jetë prioritet i pushtetit vendorë. Involvimi i aktorëve tjerë në dhënien e shërbimeve mund të përmirësojë ato dhe të ndihmojë komunat gjatë

⁸ Raporti i paralajmërimit të hershëm UNDP, Shkup, qershor 2007, f. 19-20.

⁹ Kapitulli për Planifikim Urban

procesit. Ka një sërë veglash dhe teknikash për këmbim të informatave duke siguruar një planifikim të përmirësuar.

- Për pushtetin qendrorë

Një kornizë institucionale të përmirësuar për pushtetet vendore, duke përfshirë rregullat që komunat të jenë në gjendje ti plotësojnë detyrat e tyre. Këtu komuniteti i donatorëve mund të japë ekspertizë por pushteti vendorë duhet të merr iniciativa.

Pushteti duhet të japë fonde të mëdha dhe të monitorojë implementimin e kompetencave. Përkrahje duhet tu jepet komunave që ngecin në këtë proces. Shoqatat civile duhet të inkurajohen që të bashkohen me pushtetet vendore me qëllim të përmirësimit të shërbimeve.

Qeveria duhet ti analizojë raportet dhe vlerësimet e implementimit të procesit të decentralizimit me qëllim të krijimit të politikave të ardhshme.

- Për agjencitë implementuese dhe komunitetin donatorë

Procesi i decentralizimit kërkon një përkushtim të gjatë, sepse faktorët që do të kontribuojnë drejtë përmirësimit të jetës së qytetarëve janë të shumtë.

Donatorët duhet gjithashtu të punojnë me shoqërinë civile dhe të monitorojnë perceptimin e popullatës rreth pushtetit vendorë, si dhe të analizojnë faktorët që kontribuojnë në tensionin rajonal.

PLANIFIKIMI URBAN

3.1 Sfondi

Planifikimi urban është një nga kompetencat më sfiduese që u transferuan në komuna përmes decentralizimit¹⁰. Komunitat udhëheqin me rregullimin e tokës në komunitet e tyre, si dhe dhënien e lejeve për ndërtim për ndërtuesit. Ky funksion përfshinë të gjitha sektorët e administratës komunale¹¹ nga këshilli komunal që miraton plane urbanistike e deri te Kryetari i komunës që monitoron implementimin e ligjit duke përfshirë prishjen e ndërtesave pa leje, dhe stafit komunal që përpunon kërkesat për leje për ndërtim dhe bën inspektimin teknik të vendit ku ndërtohet. Ligjet në fuqi japin mundësi për pjesëmarrje qytetare, duke kërkuar nga komunitet të mbajnë diskutime të hapura për planet urbane.

Ligji parasheh lloje të ndryshme të planeve urbane, në mesin e të cilëve më i rëndësishëm është plani gjeneral dhe planet detale. Planet gjeneral duhet miratuar nga të gjitha komunitet. Përveç përcaktimit të kufijve të çdo vendbanimi urban, planet gjeneral gjithashtu përmbajnë të dhëna për zgjidhjen e çështjeve urbanistike, kushte të veçanta për zhvillim të hapësirës jetësore, dhe parametra për vlerësim të implementimit të planeve gjeneral dhe detale. Planet gjeneral janë të vlefshme 10 vite, dhe ato detale miratohen për rajone specifike për çka edhe miratohet plani gjeneral. Plani detal ofron një analizë më të afërt të sektorëve të qyteteve që të shikohet më mirë organizimi i hapësirës tokësore. Planet detale që strukturoren si ato gjeneral (përfshinë hartën territoriale të rrethit të analizuar dhe informata mbi kushtet e përgjithshme për ndërtim, zhvillim dhe përdorim të tokës dhe ndërtimit, dhe të dhëna mbi transportin dhe telekomunikimin), planet detale japin drejtime specifike për ndërtim të ndërtesave në çdo vendbanim. Planet detale janë të vlefshme së paku 5 vite.

Të dyja kategoritë e planeve duhet të miratohen në bazë të projekt programeve duke i informuar banorët dhe firmat. Pas lejes nga ministria e ambientit jetësorë dhe planifikimit fizik, plani teknik i jepet një kompanie të jashtme që duhet të miratohet nga këshilli i komunës. Para miratimit final të planit urban ose të çfarëdo ndryshimi të tij nga këshilli duhet të mbahet një diskutim publik mbi planin që duhet të organizohet nga Kryetari i komunës.

Komunitet mund të lëshojnë leje për ndërtim vetëm sipas planit urban para se të fillohet me çfarë do ndërtimi. Në mungesë të lejes për ndërtim ose të ndonjë dokumenti tjetër ose në rast se ndërtimi nuk i respekton dispozitat e miratuara, organet komunale mund të ndërmarrin një sërë masash kundër keqbërësve. Gjobat mund dallojnë dhe mund të shkojnë deri më 30 milion denarë ose mund të shkatërrohet objekti. Vendimi i shkatërrimit të objektit mund të urdhërohet vetëm nga ana e Kryetarit të komunës.

3.2 Zbulimet në lëmin e Planifikimit Urban

Sektori i ndërtimit në shtet shkon në 5.6 % të GDP¹² duke e bërë planifikimin urban një pjesë të rëndësishme të procesit të decentralizimit që ka nevojë për përkrahje

¹⁰ Ligji i vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare, nr. 05/2002, neni.22

¹¹ Ligji mbi Planifikimin Hapsinorë dhe Urban, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 51/05; Ligji për ndërtim, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 51/05; Ligji për ndërtim, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 53/01, 97/01.

¹² 2006 Libri statistikorë, Zyra shtetërore e Statistikës R.M.

kritike nga administrata lokale, një kërkesë themelore për zhvillim lokal të infrastrukturës. Aktivitetet që kanë lidhje me planifikimin urban janë gjithashtu një burim relevant i të ardhurave për komunat, të cilët marrin para gjatë dhënies së lejeve për ndërtim. Organizimi i mirëfilltë i territorit komunal u jep atyre njohuri për të gjitha pronat që është me rëndësi për financimin e komunave.

Puna e komunave në planifikimin urban vlerësohet nga këndvështrimet e ndryshme: ky vështrim analizon dy tregues kryesorë: zhvillimin e planeve urbane, dhe koha që duhet për dhënie të lejes për ndërtim. Shumica e rezultateve analizohen nga kriteret urbane /rurale, pasi parametrat tjera nuk shfaqën dallime të rëndësishme.

Të dhënat që kanë të bëjnë me indikatorin e parë shfaqin një përmirësim krahasuar me vitin 2006. Numri i komunave me plane urbane vitin e kaluar ishte 68%. Në vitin 2007 komunat raportuan se territoret e tyre që u rregulluan me planin gjeneral ishte pothuajse 86%, kurse 73% kanë zhvilluar plane detale. Dallimet ende janë evidente kur i krahasojmë komunat urbane dhe ato rurale¹³: thuajse të gjitha rrethe urbane janë shënuar me plane gjeneral (94.7%), kurse komunat rurale kanë miratuar plane gjeneral vetëm në 78.4% të rasteve, me vetëm 48.6% të tyre që kanë miratuar plane detale.

Ky dallim pjesërisht sqarohet nga dy faktorë. Rrethet urbane tërheqin pjesën më të madhe të investimeve në ndërtimtari krahasuar me ato rurale. Ekspertiza e nevojshme për të përkrahur zhvillimet e planeve urbane gjendet ne qytetet e mëdha dhe më pak në vendbanimet rurale. Kështu administrata komunale urbane ka përparsi në planin urban:

Tabela 1 Miratimi i planit gjeneral

Kur u miratua plani gjeneral? Të dhënat në %je		
	para 2004	Pas 2004
Komunat Urbane	77.8	22.2
Komunat rurale	88.9	11.1

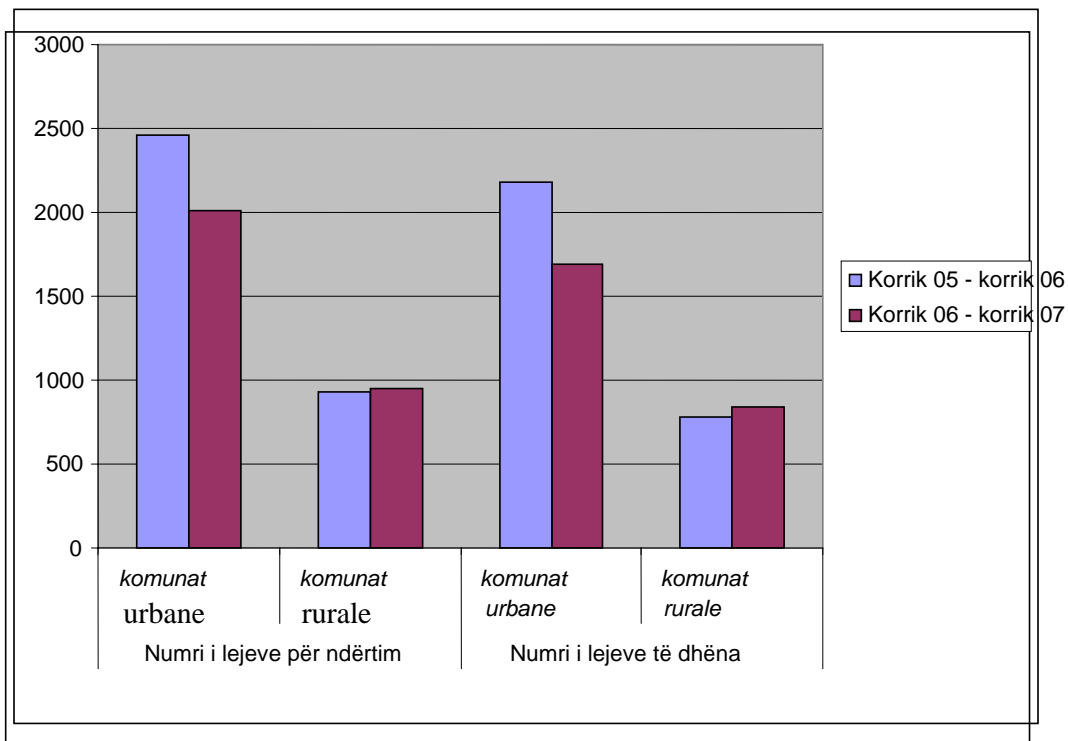
Komunat urbane që miratuan plane gjeneral pas vitit 2004 janë për dy herë më të mëdha nga ato rurale. Në përgjithësi, shumica e komunave ishin të pajisura me plane urbane gjeneral të miratuara para vitit 2004.

Rezultatet e dhënies së lejeve të ndërtimit me kohë janë të njëjta me ato të viti të kaluar, kurse në disa raste edhe më pak efikase. Komunat përpunuan 87.2% të kërkesave për ndërtim nga korriku 2005 deri më korrik 2006, kurse përmasat u ulën në 85.6% nga korriku 2006 në korrik 2007. Duke pasur parasysh uljen e përgjithshme të kërkesave për ndërtim në krahasim me vitin e kaluar, këto rezultate tregojnë një ndërprerje në zhvillim të kapaciteteve komunale në fushën e dhënies së lejeve për ndërtim, dhe duhet të inkurajojnë administratën lokale të japin shërbime më të mira për qytetarët. Sidoqoftë, analiza e detajuar tregon një përmirësim të komunave rurale në dhënien e lejeve për ndërtim, dhe një rënie të përgjithshme të periudhës mesatare të përpunimit të kërkesave, nga 20 në 19 ditë në komunat urbane, dhe nga 16 në 11 ditë

¹³ Komunat u kategorizuan si urbane ose rurale sipas kriteriumit të përcaktuar në Ligjin për Ndarje Teritoriale 2004.

në rajonet rurale (edhe pse standardet ende nuk janë sipas ligjit, që kërkon dhënie të lejes brenda 7 ditëve nga dita e dorëzimit të dokumenteve¹⁴;

Grafiku 1 .dhënie e lejeve për ndërtim*



* 47komuna nga 85

Një numër i madh i punëtorëve komunal (kjo përfshinte inspektorë komunal për planifikim urban në 65.8% të komunave, kurse vetëm 50% e administratorëve ekzistonte në profilin e vitit 2006) mund të kontribuojnë në përmirësimin e përpunimit të kërkesave për ndërtim, si dhe një rrjedhë më të mirë të komunikimit në mes të qytetarëve dhe administratës komunale, ku në vitin 2006 u shpërndanë 18.000 kopje të broshurave në bashkëpunim me BNJVL, USAID dhe OSBE që të kontribuojë në përmirësimin e situatës.

Vlerësimi relativisht pozitiv i punës së komunave në planin urban u zbeh nga pa mundësia të dalin në krye me ndërtimet pa leje në tërë shtetin. Disa nga Kryetarët e komunave reagon duke i rrënuar disa nga ato duke krijuar tensione në mesin e popullatës, që duket nga 194 padi të dërguara gjykatës supreme kundër vendimeve komunale për prishje të tyre në vitin 2006¹⁵. Shumica e komunave theksojnë mungesë të ligjeve për legalizimin e ndërtimeve pa leje dhe vështirësitë për azhurnim të planeve urbane detale dhe gjeneral. Raportet e fundit nga Inspektorati administrativ shtetërorë i vlerësoi disa mangësi në veprimin e njësive për planifikim urban nëpër komuna kryesisht që kishin të bëjnë me shkelje të afatit dhe kompletimit

¹⁴ Ligji për ndërtim, Gazeta Zyrtare e R.M. no. 51/05, neni. 52. si u raportua në raportin e 2006 dita e dorëzimit të dokumenteve është një parameter i diskutueshëm. Shumë kërkesa janë të pakompletuara dhe duhet të kthehen te dorëzuesi për sqarime plotësuese. Kjo çon në vonesë të përgjegjjes nga administrata komunale.

¹⁵ Raporti i vitit 2006, Gjykata Supreme e R. M.

të dokumenteve të nevojshme. Mangësia tjetër është kur gabimet shpesh të bëra nga administrata kur bëjnë regjistrimin e ndërtesave.

Një problem që përsëritet dhe që ka lidhje me planifikimin urban-si dhe me disa kompetenca tjera të transferuara në nivel vendorë- ka të bëjë me menaxhimin e tokës publike. Shoqata e BNJVL shprehu vullnetin e komunave që të marrin tokat publike që gjenden brenda kufijve komunale, duke theksuar se kjo do ti përmirësonte kapacitetet e tyre gjatë programimit të zhvillimit ekonomik lokal. Pushteti qendrorë nuk i plotësoi këto kërkesa të komunave, duke preferuar ta mbajë pronësinë e këtyre tokave publike. Sondazhi i porositur nga OSBE mbi këtë çështje e pyeti publikun për mendimin e tyre rreth këtij problemi duke dashur të matë shkallën e besueshmërisë në mes të dy niveleve të pushtetit (qendrorë dhe atë lokal) sa i përket menaxhimit me tokën publike. 45% e të intervistuarve pohuan se u besojnë pushtetit lokal më shumë sepse ato besojnë se mund ta përdorin tokën në të mirë të komunës. Vetëm 12.7% thanë se pushteti qendrorë mund më mirë ta kryej këtë punë.

Tabela 2 kush mund më mirë të menaxhojë me tokën publike në komunën tuaj (%)?

Pushteti qendrorë	Pushteti lokal	Administrim i përbashkët	Nuk e di
12,7	45	19	23,3

3.3 Konkluzione dhe rekomandime

Edhe pse rritja kuantitative e aktiviteteve komunale në miratimin e planeve urbane është një zhvillim pozitiv, edhe shumë mbetet për tu bërë për azhurnimin e tyre që ta reflektojnë situatën momentale të shumë komunave. Kjo kërkon një shkallë të mirëkuptimit në mes të gjitha palëve të interesuara, siç janë kryetarët e komunave dhe këshillat komunale që jo gjithëherë i koordinojnë orvatjet e tyre. Vonesat në miratimin e planeve ose ndryshimet e tyre ndikojnë negativisht në zhvillimet e komunave duke parandaluar investimet. Dy aktorët kryesorë në planifikimin urban duhet të punojnë që ti eliminojnë dhe ti përmirësojnë shkaktarët e ndryshëm. Masat për ndërtim të kapaciteteve që merren me këtë problem po hulumtohen nga OSBE-ja.

Kjo pasqyrë vërteton se dhënia e lejeve për ndërtim nuk është sipas standardeve, sidomos kur kihet parasysh pritja e gjatë dhe procedurat e shtrenjta dhe të komplikuara për marrje të lejes për ndërtim¹⁶. Përkrahja e zyrtarëve për monitorim të procesit (Inspektorati shtetërorë Administrativ) do tu ndihmonte në përpunimin në kohë të këtyre lejeve.

¹⁶ Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, çështjet e Zhvillimit Urban dhe komunal. A Policy Note, faqet 47 - 57. Banka Botërore 2006.

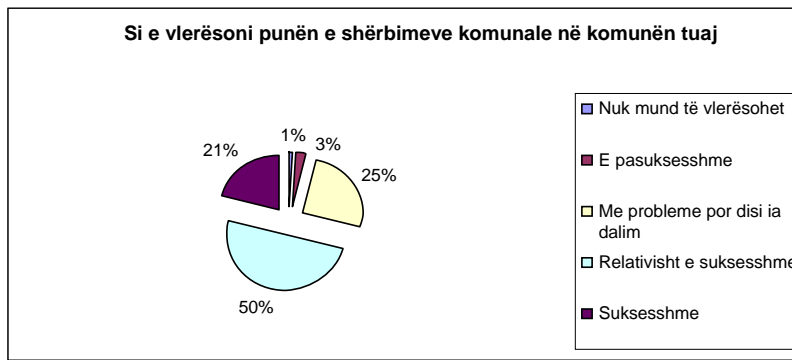
4. SHËRBIMET KOMUNALE

4.1. Hyrje

Shërbimet komunale ishin në qendër të vëmendjes para fillimit të procesit të decentralizimit dhe si të tilla vazhdojnë të qëndrojnë edhe sot. Me qëllim të dhënies së këtyre shërbimeve komunat themeluan ndërmarrje publike. Zakonisht një ndërmarrje në komunë i përfshinë të gjitha shërbimet komunale përpos asaj në qytetin e Shkupit që ka disa kompani të specializuara. Shërbimet kryesore që jepen janë: ujësjellësi, ujërat e zeza, hedhja e mbeturinave, mirëmbajtja e gjelbërimit, mirëmbajtja e varrezave, rrugëve, dhe ndriçimit të tyre, pastrimin e dëborës, mirëmbajtjen e tregjeve, parkimin e veturave dhe të tjera shërbime.

Në përgjithësi, 82% e komunave të vështruara kanë themeluar ndërmarrje publike, 9% nuk kanë ndërmarrje dhe 6% nuk iu përgjigjën kësaj pyetjeje¹⁷. Rezultatet nga sondazhi tregojnë një shkallë relativisht të lartë të kënaqësisë në mesin e komunave për dhënie të shërbimeve komunale siç tregohet në këtë diagram:

Diagramit 1. vlerësimi shërbimeve komunale



4.2. Korniza ligjore

Disa ligje të reja dhe ndryshimet e tyre japin mundësi plotësuese¹⁸ dhe themelojnë mekanizma për komunat që ti ulin shpenzimet e shërbimeve komunale. Këto janë rregulluar me Ligjin për Pushtet vendorë, Ligjin për Aktivitete Komunale, që përcaktojnë funksionet komunal; Ligji për Ndërmarrje Publike, që vendos parametrat ligjore për themelimin dhe menaxhimin me ndërmarrjeve komunale; dhe Ligji mbi Tatimet Komunale, që përcakton tarifatat për shërbimet komunale. Dhe e fundit, Ligji për punësim rregullon statusin e punëtorëve komunal.

Ndryshimet e Ligjit për Ndërmarrje Publike në vitin 2006 lejon konkurrencë në mes kompanive private. Ky Ligj gjithashtu mundëson tranzicion prej ndërmarrjeve publike në kompani me interesa të ndryshme, duke parashikuar një bashkëpunim dhe partneritet në mes të kompanive private dhe atyre publike.

Ligji gjithashtu definon disa struktura kyçe të kompanive publike që të sigurojë kualitet.

¹⁷ Komunat e Shkupit janë në situatë të veçantë duke i përdorur shërbimet e ndërmarrjeve publike të themeluara nga qyteti i Shkupit. Sidoqoftë, disa nga komunat e Shkupit kanë themeluar ndërmarrje të reja publike për të mundësuar shërbime plotësuese.

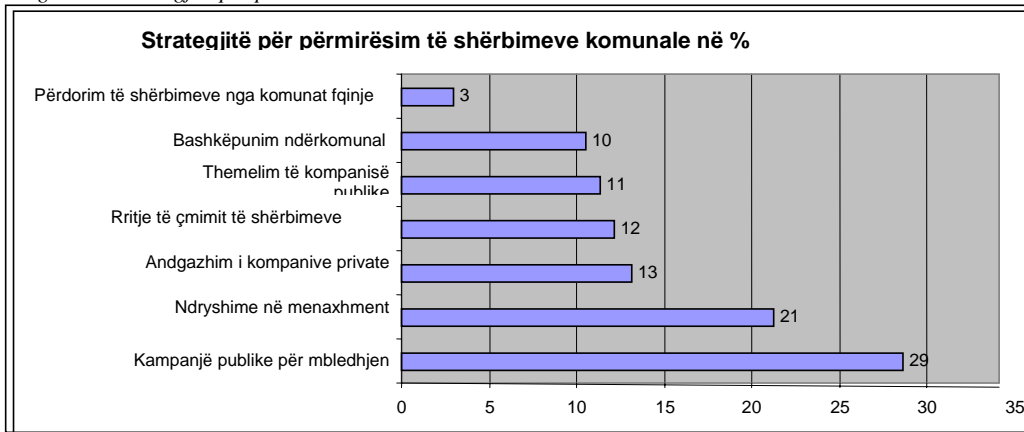
¹⁸ Ligji për plotësim dhe ndryshim të Ligjit për Ndërmarrje Publike. Gazeta Zyrtare no. 49, 14.04.2006.

Kur komuna është dominues në aksionet e kompanisë, ajo emëron drejtorin e saj që zgjidhet me anë të një procesi të hapur dhe konkurrues me kritere të caktuara. Këshilli komunal i zgjedh anëtarët e bordit që mbikëqyrin punën e përditshme të ndërmarrjes publike.

4.3. Problemet dhe strategjitë gjatë dhënies së shërbimeve publike

68% e komunave theksuan se kanë strategji për përmirësimin e shërbimeve komunale (të përshkruara në diagramin më poshtë), kurse 19% u përgjigjën se nuk kanë strategji të përbashkët. 13% nuk u përgjigjën fare.

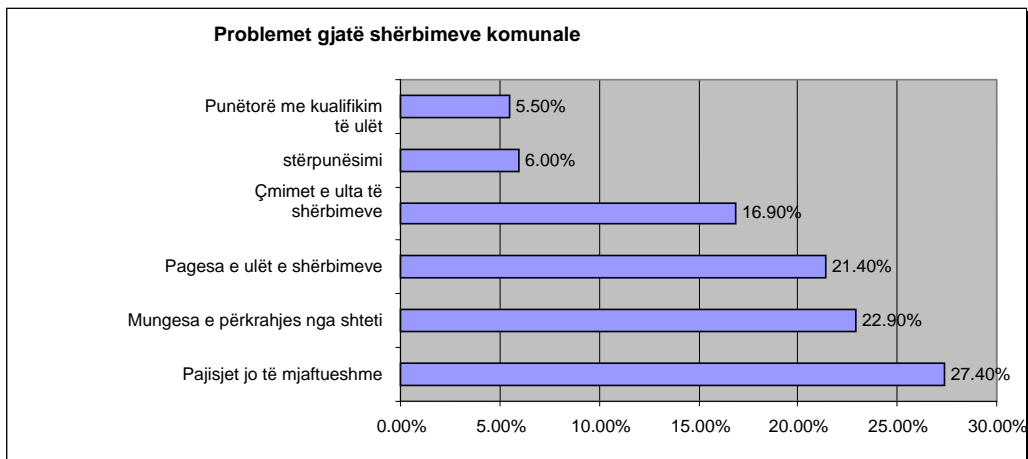
Diagrami 2. Strategjitë për përmirësimin e shërbimeve komunale



Rezultatet e vështrimit tregojnë se mbledhja e taksave është problemi më i madh për ndërmarrjet publike. Pamundësia të mbledhen ato rezultojnë me vështirësitë për të dhënë shërbime kualitative, mirëmbajtje të duhur dhe blerje të pajisjeve të reja, dhe pagesë të rrogave në kohë që do të thotë se kemi një fuqi punëtore të pa motivuar. Kalkulimi i TVSH-së del si problem plotësues si rezultat i pagesës së ulët të taksave, përshkak se kalkulimi bazohet në shumën totale të faturave, dhe nuk shqyrton nëse komunat dhe ndërmarrjet e tyre publike janë në gjendje të mbledhin taksat për shërbimet e tyre. Ky fenomen i rëndon në veçanti ato kompani me shkallë të ulët të pagesës së faturave.

Një numër i madh i komunave pohuan se kanë ndërmend të përmirësojnë menaxhimin e kompanive të tyre. Komunat në radhë të parë e shohin rrolin e kompanive private në dhënie të shërbimeve në ndriçimin e rrugëve dhe mirëmbajtjen e tyre. Mundësia për të hulumtuar shërbimet nga komuna fqinjësore duke i bashkuar fuqitë përmes të bashkëpunimit ndër komunal duhet të inkorporohet si një mjet efikas të dhënies së shërbimeve. Qartazi, ka një potencial i madh në shfrytëzimin e mekanizmave ekzistuese me qëllim të mënjanimin të dyfishimit të harxhimeve.

Diagrami 3. Problemet në dhënien e shërbimeve komunale



Mungesa e pajisjes qëndron lartë si problem me të cilën ballafaqohen komunat. Kjo mund të jetë si rezultat i politikës së çmimit të ulët, mbajtja e çmimeve në nivel të ulët nuk mundëson një mirëmbajtje të rregullt ose ripërtirje të pajisjes. Këtu disa komuna presin përkrahje më të madhe nga shteti që të plotësojnë dallimet dhe të japin fonde për harxhimet e pajisjes dhe mirëmbajtjes së tyre. Ky trend tregon se disa nga pushtetet vendore ende i shohin intervenimet e pushteti qendrorë si zgjidhje e problemeve të tyre financiare. Analiza plotësuese duhen me qëllim të përcaktimit nëse kjo është thjeshtë një problem i kulturës administrative, nëse ka nevojë për një legjislaturë më adekuate, ose nëse komunat i kanë trashëguar këto probleme me bartjen e kompetencave nga qendra.

4.4. Çmimi i shërbimeve

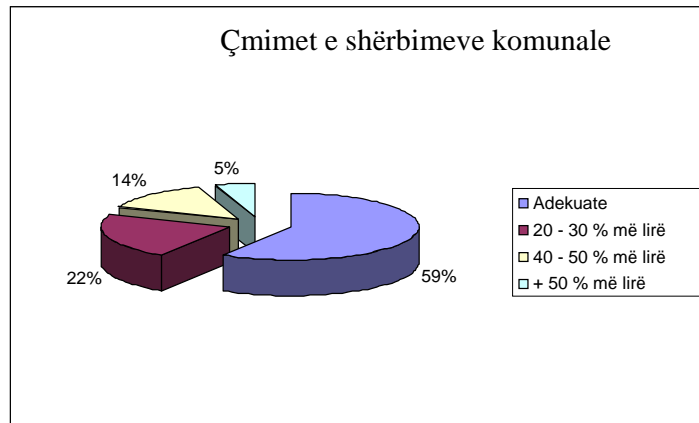
Me pëlqimin paraprak të këshillit komunal, bordi drejtues i secilës ndërmarrje i vendos çmimet për shërbimet e dhëna. Pagesat duhet ti mbulojnë shpenzimet e shërbimeve dhe një shumë plotësuese që lejon një profit të kompanisë.¹⁹

Gjatë procesit të decentralizimit, shumica e shteteve në rajon janë ballafaquar me një problem të përbashkët rreth çmimeve për shërbimet komunale që janë më të ultë se sa shpenzimet reale të shërbimeve. Kjo kryesisht ndodh për shkaqe sociale dhe politike pasi që zyrtarët e zgjedhur (kryetarët dhe organet tjera vendim marrëse) nuk duhen të konfrontohen me rritje të çmimeve dhe tarifave. Kjo rezulton me një sistem të dobët të mirëmbajtës së punëve publike, shërbime me kualitet të dobët, dhe mungesë të kapitalit për investime të reja. Kjo mund të çojë në disa raste në kolaps të të gjitha shërbimeve komunale. Rezultati përfundimtarë ishte shkalla e ulët e mbledhjes së pagesave për shërbime që e kompletton këtë qark të keq.

Në vështrimin e bërë, 41% e komunave u përgjigjën se çmimet e shërbimeve ishin më të ultë se shpenzimet reale. Diagrami në vijim ilustron çmimet e shërbimeve:

¹⁹ Metodologjia e përdorur për përcaktimin e çmimeve të ujit të pijshëm dhe nxjerrjen e mbeturinave nga vendbanimet urbane, Ministria për Transport dhe Lidhje. Gazeta zyrtare 68/04.

Diagrami 4. perceptimi i çmimeve për shërbime komunale

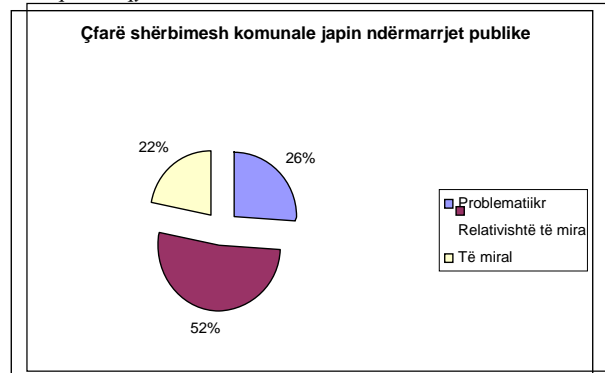
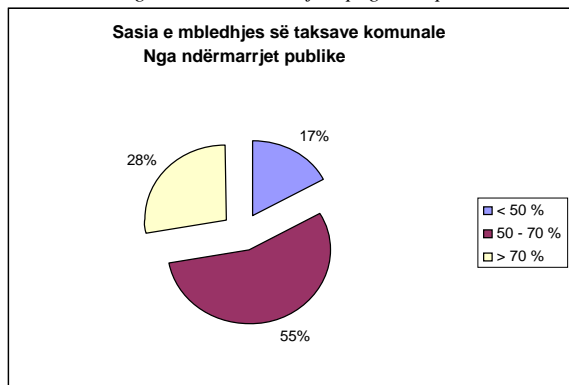


59% e të gjitha komunave thanë se çmimet janë adekuate me harxhimet e tyre dhe 41% thanë se janë të vetëdijshëm se çmimet e shërbimeve tyre janë më të ultë se sa shpenzimet e vërteta për dhënie të shërbimeve. Vlen të theksohet se komunat që morën hua bankare i rregulluan çmimet e tyre të reflektojnë harxhimet reale për shërbimet e dhëna që të jenë në gjendje ti paguajnë këstet mujore.

4.5. Mbledhja e pagesës

Diagrami më poshtë tregon efikasitetin e komunave të mbledhin pagesat për shërbimet e ofruara nga ndërmarrjet publike. Shumica e komunave (55%) mund të mbledhin 50-70 % të faturave. Mesatarisht në të gjitha komunat %ja është 62:

Diagrami 5-6 .mbledhja e pagesave për shërbime komunale –kënaqësia e qytetarëve me shërbimet



Është me rëndësi të theksohen komunat që mbledhin më shumë se 70% të faturave të përgjithshme (26%) i përgjigjet me 22% të komunave që thanë se me sukses i menaxhojnë ndërmarrjet publike. Komunat që kanë më pak se 50% të mbledhjes thanë se kanë probleme në punën e vetë ndërmarrjeve publike. Kështu që mund të përfundohet se vendbanimet që janë të kënaqura me shërbimet e ofruara janë më tepër të prirur të paguajnë për ato.

Boshllëku financiar e krijuar nga niveli i ulët i mbledhjes së pagesave për shërbimet e ofruara, karshi shpenzimeve mbulohen me anë të bartjeve nga buxheti komunal, psh, 73% e komunave thanë se ato e subvencionojnë punën e ndërmarrjeve publike. Në raste të ralla, ndërmarrjet publike tregojnë profite të vogla, që në të shumtën e rasteve re investohet për të përmirësuar më tej punët publike.

Përveç kësaj, komunat pohojnë se:

- I përkrahin investimet e reja të ndërmarrjeve publike, ndërtim dhe mirëmbajtje të infrastrukturës dhe blerje të pajisjes plotësuese
- Paguajnë për shërbimet plotësuese që kërkohen nga ndërmarrjet publike. Shërbimet plotësuese që u përmendën janë mirëmbajtja e fushave të gjelbra ose pastrimi i dëborës.
- Japin përkrahje administrative dhe komunikojnë me donatorët.
- 20% e komunave subvencionojnë çmimet e shërbimeve për ti mbuluar humbjet e ndërmarrjeve publike.

4.6. Konkluzione dhe rekomandime

Me shërbimet komunale në qendër të kompetencave të komunave ato janë me definicion më të dukshmet dhe meritojnë një vëmendje më të rëndësishme. Një %je e lartë e komunave shprehën kënaqësinë e tyre me punën e tyre sa u përket punëve publike, por për të qenë në gjendje për tu përmirësuar ose mbetur në të njëjtin nivel ka nevojë për shqyrtime plotësuese.

Menaxhimi i përmirësuar i komunave varet kryekëput nga komunat dhe kriteri seleksionues. Përveç çështjes së stër punësimit²⁰ në disa ndërmarrje komunale ka nevojë për staf më të mirë të kualifikuar. Numër plotësues i teknikëve të specializuar në shumë lëmi të ndryshme do të çonte në shfrytëzimin më të mirë të resurseve. Një trup i përmirësuar do të duhet të japë shërbime komerciale duke vendosur çmime ekonomikisht të kapshme dhe duke përmirësuar kualitetin e shërbimeve që ato japin. Menaxhmenti i përmirësuar financiarë dhe planifikimi janë gjithashtu të rëndësishme. Një politikë efektive çmimesh që vendos një strukturë të mirë të çmimeve është esenciale për punën e suksesshme të ndërmarrjeve publike që japin shërbime. Nëse kihet sukses në krijimin e një baraspeshe në mes harxhimeve dhe çmimit, kualiteti dhe niveli i shërbimit do të rriten ashtu si do të rritet edhe mbledhja e pagesës. Çmimet adekuate gjithashtu prodhojnë të ardhura të nevojshme që u mundëson komunave ti paguajnë borxhet e tyre dhe të vazhdojnë me përmirësimin e shërbimeve që ato u japin qytetarëve. Metodologjia ekzistuese e qeverisë për përcaktim të çmimit të ujit dhe kanalizimit paraqet një udhë rrëfim të shkëlqyeshëm për komunat tjera ti aplikojnë ato në sektorë tjerë të punëve publike.

²⁰ Source: Report No. 37278-MK Issues in Urban and Municipal Development, World Bank

Një numër i madh i komunave pohojnë se presin përkrahje më të madhe nga qeveria. Në këtë kuptim, një komunikim i përmirësuar në mes të dy shkallëve të pushtetit do të kishte qenë një dobi. Roli i qeverisë është i kufizuar në mundësim të kornizës ligjore adekuate²¹ dhe në mbikëqyrje; procedura transparente për shpërndarje të fondeve shtetërore për infrastrukturë komunale, dhe një politikë konsekuente për zhvillim të barabartë rajonal.

Modele plotësuese të dhënies së shërbimeve që meriton vëmendje të mëtejshme dhe që është dëshmuar në përmirësimin e shërbimeve komunale dhe njëkohësisht i ul shpenzimet përfshinë:

- Bashkëpunimi ndër komunal²²;
- Partneriteti publik privat me një pjesë të shërbimit që i jepet sektorit privat;
- Përdorimi i huave për përmirësim të shërbimeve;
- Themelim të Këshillit Komunal për Konsumatorë²³

²¹ Qeveria mund ta kalkulojë TVSH për ndërmarrjet publike. Në disa shtete shërbimet komunale janë të çliruara nga TVSH-ja ose %ja është më e ulët.

²² Duke pasur parasysh rëndësinë e bashkëpunimit ndër komunal, elaborim më i gjërë jepet në këtë kapitull.

²³ Ligji për Pushtet Vendorë, neni 56,

5. ZHVILLIMI EKONOMIK LOK

5.1. Prezantimi dhe prapavija ligjore

Zhvillimi ekonomik lokal (ZHEL) është proces në të cilin partnerët prej sektorit të vetëqeverisjes lokale, sektorit të biznesit dhe sektorit joqeveritar punojnë së bashku në përmirësimin e ambientit për biznesin lokal dhe krijimin e klimës së favorshme për zhvillim ekonomik dhe mundësi për punësim. Qëllimi kryesor është që të përmirësojnë standardin jetësor të banorëve vendor brenda zonës përkatëse komunale të tyre.

Në një ekonomi të orientuar kah tregu, konkurrenca është nxitës kryesor i zhvillimit ekonomik, ndërsa lëvizja e kapitalit, më së shpeshti në nivel makroekonomik, neglizhon ekonomitë lokale dhe në të njëjtën kohë i ekspozon ata para rreziqeve të zvogëlimit të mundësive për zhvillim. Prej këtu, roli i partneritetit të ZHEL është që të analizojë ambientin ekonomik në baza të përhershme përderisa zbaton një program të gjithmbarshme të ZHEL me qëllim të themelimit të kulturës më dinamike të ndërmarrësit.

Neni 22 i Ligjit të Vetëqeverisjes Lokale²⁴ përshkruan ZHEL si kompetencë të vetëqeverisjes lokale dhe mundëson hapësirë për komunat që të konstruktojnë metodën e tyre planifikimit dhe implementimit të aktiviteteve të zhvillimit ekonomik lokal. Në suazat e kornizave të përgjithshme ligjore, zyrtarëve komunal ju janë dhënë të drejtat që të administrojnë me procesin e themelimit të partneriteteve me sektorin privat dhe sektorin e shoqërisë civile (të ashtuquajturin partneritet publik – privat - PPP) si një instrument gjerësisht të pranuar për implementimin e aktiviteteve të ZHEL. Një ligj tjetër i rëndësishëm për ZHEL është Ligji për Zhvillimin e Barabartë Rajonal, i cili definon kornizën lokale për sigurimin e zhvillimit të barabartë rajonal në vendin tonë dhe krijimin e kushteve për zhvillimin lokal.²⁵

Ky kapitull mundohet që të mundësojë të dhëna për numrin e komunave të cilat kanë themeluar zyrtarë të tyre të ZHEL dhe kanë pranuar Strategjitë dhe Planet e Aksionit. Edhe më me rëndësi është se duhet që të përshkruajë metodën e financimit të aktiviteteve të ZHEL mbarë tërë vendit (me buxhet lokal ose me mbështetjen e donatorëve) dhe të mundësojë qartësi për numrin e komunave të cilat kanë integruar këtë shtyllë në strukturën e tyre komunale. Gjithashtu, do të theksojë pengesat të cilat më së shpeshti paraqiten si edhe aktivitetet e implementuara në sferën e ZHEL si tërësi (cilat degë ekonomike janë më tërheqëse).

5.2. Rezultatet për Zhvillimin Ekonomik Lokal

Siç është e eksponuar në tabelën 1, shumica e komunave (47.2 %) kanë angazhuar vetëm një person i cili do të ndjekë aktivitetet e zhvillimit ekonomik lokal në 30.6 %, janë dy persona, ndërsa në 11.1 % janë angazhuar tre persona. Vetëm disa komuna kanë më shumë se tre persona të cilët merren me ZHEL. Rreth 55.1 % të komunave kanë organizuar aktivitetet e tyre të zhvillimit ekonomik lokal brenda zyrës së ZHEL.

²⁴ Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, Gazeta Zyrtare e R.M. 05/2002

²⁵ Ligji për Zhvillimin e Barabartë Rajonal, Gazeta Zyrtare e R.M. 63/2007

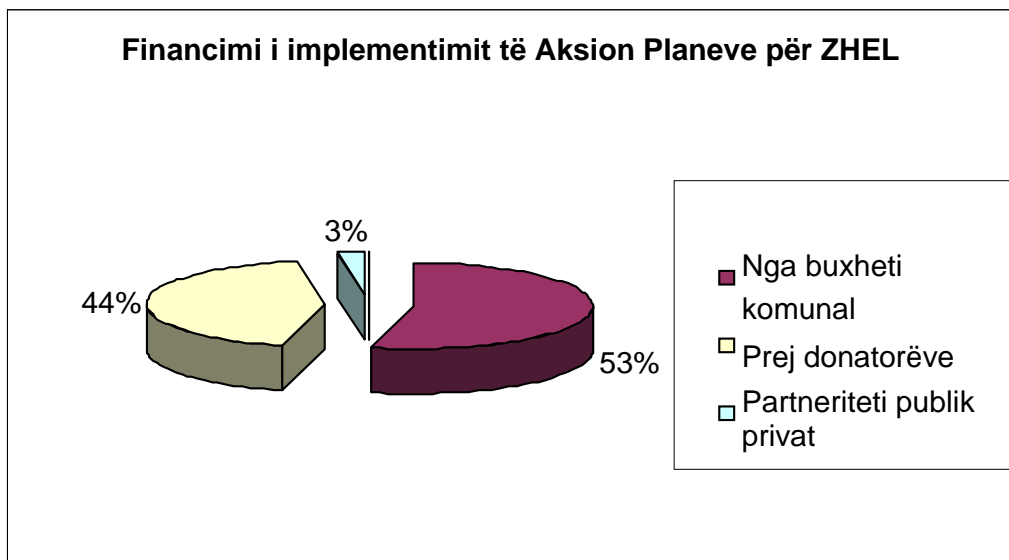
Tabela 1. Personeli i komunave në ZHEL

Sa njerëz punojnë në ZHEL?	
Numri i individëve	%ja %
0	1.39
1	47.2
2	30.6
3	11.1
4	4.2
5	4.2
6	1.4
Totali	100.0

Sa i takon rezultateve të anketimit, 88.6 % të personelit të zyrave të zhvillimit ekonomik lokal kanë qenë rregullisht të punësuar në komunat e tyre.

Lidhur me Strategjitë dhe Aksion Planet e ZHEL të miratuara prej komunave, 62.5 % prej tyre kanë konfirmuar se ata kanë miratuar Strategji për ZHEL, përderisa 37.5 % të tyre edhe më tutje nuk kanë sjellë strategjinë. Vetëm 54.4 % të komunave kanë mbështetur strategjinë e zhvillimit të tyre ekonomik lokal me Aksion Planet përkatëse.

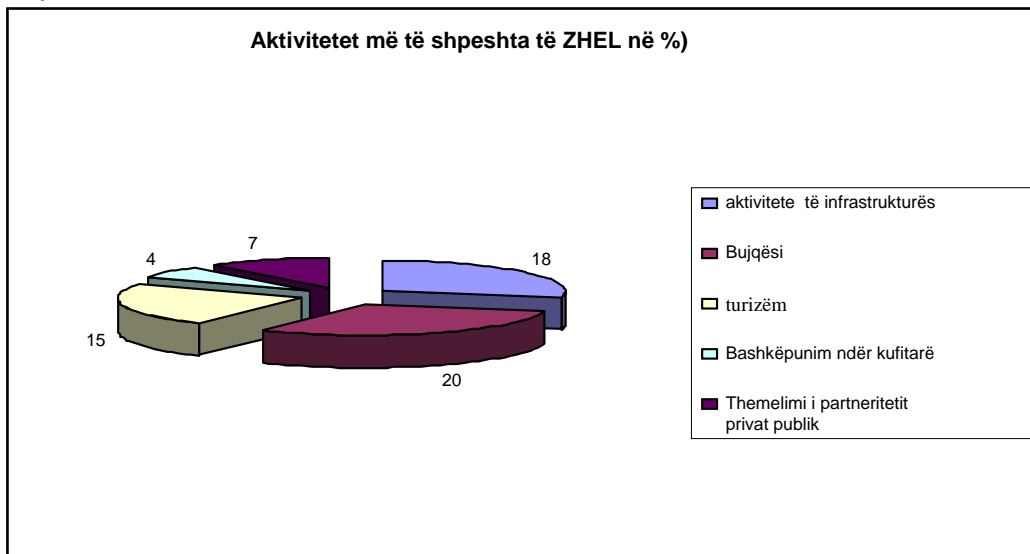
Grafiku 1. Financimi i aksion planeve për ZHEL



Pesëdhjetë e pesë pikë një % të komunave kanë përdorur buxhetin e tyre komunal që të financojnë shpenzimet operacionale të themelimit të zyrave të zhvillimit ekonomik lokal. Pothuajse numri i njëjtë i komunave (53 % siç është treguar në grafikun 1) përdorin buxhetin komunal për financimin dhe implementimin e Aksion Planit të ZHEL. Një e katërta e komunave të anketuara edhe më tutje mbështeten në donatorët kur financojnë shpenzimet operacionale, përderisa deri në 44 % kanë financuar aktivitetet e tyre të ZHEL duke përdorur fondet e donatorëve. Vetëm 3 % të komunave kanë përdorur partneritetin publik – privat për të financuar Zhvillimin Ekonomik Lokal.

Aktivitetet e ZHEL të implementuara në periudhën e mbuluar nga anketa kryesisht janë të përqendruara në prodhimin dhe promovimin e profileve të komunave, strategjive dhe aksion planeve dhe përgatitjen e dokumenteve për aplikime në projekte. Aktivitetet më të shpeshta janë të pasqyruara në grafikun 2.

Grafiku 2. Aktivitetet e ZHEL



Pengesat që vijnë ishin të zbuluara si pengesa më të rëndomta me të cilat ballafaqoheshin komunat gjatë implementimit të Aksion Planeve të ZHEL, të kategorizuara sipas prioriteteve:

- Resurse të pamjaftueshme financiare;
- Potencial joadekuat i resurseve njerëzore;
- Bashkëpunim i dobët me biznes sektorin;
- Infrastrukturë e dobët;
- Probleme të pazgjedhura ligjore të pronësisë së tokave për ndërtim;
- Mungesa e kornizës ligjore;
- Mungesa e përgatitjes që të shfrytëzohen fondet e Bashkimit Evropian dhe donatorëve të tjerë.

Shumica e komunave (rreth 39 % prej tyre) besojnë se informatat lidhur me BPN në nivel të komunave janë statistikat më të rëndësishme për qëllimin përgatitjes së Strategjisë dhe Aksion Planeve të Zhvillimit Ekonomik Lokal. Një e treta e tyre ka treguar strukturën dhe numrin e amvisërive. Tetë % janë përqendruar në madhësinë e popullatës, numrin e bizneseve aktive, regjistrin të personave juridik dhe të punësuarve sipas sektorëve.

5.2. Konkluzione dhe Rekomandime

Implementimi i përpiktë i konceptit të Zhvillimit Ekonomik Lokal kërkon angazhime serioze nga ana e komunave në aspektin e dedikimit të resurseve të mjaftueshme njerëzore dhe financiare për përkujdesjen e zhvillimit në numrin e partneriteteve publike - private. Ndërtimi i infrastrukturës, standardizimi i procedurave

administrative dhe zbatimi i përpiktë i ligjeve janë parakushtet kryesore për tërheqjen e donatorëve dhe investitorëve të huaj.

Prej rezultateve të anketës mundet që të përfundohet se të gjitha komunat e pranojnë rëndësinë e Zhvillimit Ekonomik Lokal, por shumica prej tyre kanë punësuar vetëm një person që të koordinojë procesin e Zhvillimit Ekonomik Lokal. Komunat më tutje janë në mënyrë të barabartë të ndara në aspektin e themelimit të zyrave të ZHEL, adoptimit të Strategjisë dhe Aksion Planeve të ZHEL dhe përdorimit të buxheteve komunale për të mbuluar shpenzimet operationale të Zhvillimit Ekonomik Lokal. Gjithsesi, edhe më tutje, një pjesë e rëndësishme e tyre varet prej donatorëve që të financojnë sjelljen dhe implementimin e Strategjisë dhe Aksion Planeve të Zhvillimit Ekonomik Lokal. Vetëm një pjesë e vogël e komunave kanë shfrytëzuar partneritetin publik – privat për këtë qëllim.

Shumica e komunave janë në fazat fillestare të zhvillimit të kulturës së ZHEL, pasi që prodhimi i profilit të komunave, strategjitë dhe aksione planet janë aktivitetet e vetme të Zhvillimit Ekonomik Lokal të cilat janë implementuar deri më tani. Anketa ve në theks nevojën për ndërtimin më të madh të kapaciteteve të zyrtarëve komunal që merren me ZHEL në planifikimin strategjik dhe zhvillimin e dokumenteve për aplikim në projekte. Shumica e komunave janë përqendruar në projektet për zhvillimin e infrastrukturës dhe vetëm një %je e vogël janë të orientuara kah zhvillimi i degëve konkrete ekonomike. Mungesa e resurseve financiare dhe njerëzore, infrastrukturës përkatëse, kornizës ligjore dhe bashkëpunimit me biznes sektorin janë pengesat më të mëdha të Zhvillimit Ekonomik Lokal.

Një fushatë e gjithmbarshme në vend për ngritjen e vetëdijes publike për të gjithë palët e interesuara (biznesmenëve, sektorit civil dhe zyrtarëve komunal) do të kishte ndihmuar në përforcimin e përfitimeve të përbashkëta të kulturës së bashkëpunimit. Rolin jetësor të partneritetit publik – privat duhet gjerësisht ta njohin si instrumentin e vetëm në drejtimin e reduktimit të papunësisë, varfërisë dhe përmirësimin e standardit të jetesës të njerëzve. Në një afat më të gjatë, kapaciteti i përgjithshëm ekzistues i komunave është i varur nga pavarësia e saj financiare e cila nuk është e realizueshme pa Zhvillim Ekonomik Lokal.

Komunat duhet të inkorporojnë aktivitetet e Zhvillimit Ekonomik Lokal në procesin e planifikimit të buxhetit. Në bashkëpunim me institucionet e vendit dhe donatorët prej komunitetit ndërkombëtar, ata duhet të mundësojnë trajnime dhe ndërtime të kapaciteteve për personelin e tyre që të identifikojnë fondet e donatorëve, përgatisin dokumentet përkatëse për aplikimet dhe të themelojnë partneritet me biznes sektorin dhe shoqërinë civile. Si shtesë, komunat nevojiten që të përmirësojnë qasjen deri te të gjitha informatat relevante të ndërmarrësve lokal.

Profilet e komunave, strategjitë dhe aksion planet duhet që të përpilohen në atë mënyrë që të pasqyrojnë potencialin e vërtetë ekonomik të komunës. Strategjitë promovuese duhet që të zhvillohen dhe t'ju komunikohen në mënyrë përkatëse të gjithë investitorëve potencial. Komunat duhet që të përmirësojnë dhe standardizojnë procedurat e tyre administrative, e preferohet që kjo të bëhet nëpërmjet të marrjes së ISO certifikatave.

Qeveria qendrore duhet që të njohë pamundësinë e komunave që të përmirësojnë infrastrukturën e tyre vetëm me resurset e tyre të kufizuara dhe duhet t'ju ndihmojnë

në këtë proces. Duhet gjithashtu të finalizojnë procesin e rregullimit të çështjeve ligjore lidhur me pronësinë, në veçanti pronësinë e tokës së dedikuar për ndërtime.

Brenda kornizës ligjore të ofruar nga Ligji i ri për Zhvillim të Barabartë Rajonal, komunat duhet që të njohin nevojën që të bashkojnë kapacitetet infrastrukturore, natyrore dhe financiare kah ndërtimi i rrjetit të bashkëpunimit të përbashkët.²⁶ Interesat e donatorëve në zbatimin e Ligjit janë tejet të dobishme për arritjet në sferën e Zhvillimit Ekonomik Lokal.

Biznesmenët dhe ndërmjetësuesit privat duhet që të ri themelojnë marrëdhëniet me komunat dhe ti njohin ata si partnerë, e jo si pengesa burokratike.

²⁶ Ligji duket ambicioz në qëllimin e tij: midis gjërave të tjera, ai parashikon hapjen e 8 Qendrave për zhvillimin rajonal nëpër tërë shtetin, me obligim të kujdesimit, të iniciativave të përbashkëta lidhur me ZHEL, dhe mundëson fonde relevante (1% prej BPN) për implementimin e strategjisë.

6. ARSIMI

6.1. Sfondi

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale i vitit 2002 (Neni 22) numëron kompetencat e komunave në sferën e arsimit. Decentralizimi në sferën e arsimit referohet në themelimin, financimin dhe administrimin e shkollave fillore dhe shkollave të mesme, dhe organizimin e transportimit të studentëve dhe vendosjen e tyre nëpër internatet shkollore.

Pas kalimit të dy viteve të procesit të decentralizimit, arsimimi edhe më tutje duket sikur mbetet që të jetë njëra prej sferave më sfiduese së bashku me planifikimin urban (shiko grafikun e gjendjes së përgjithshme ekzistuese). Kjo edhe nuk është ndonjë surprizë duke pasur në konsideratë ndërlikueshmërinë e kompetencave në aspektin e administrimit dhe financimit. Arsimi i decentralizuar domethënë autonomi më të lartë *lokale* në veprimet e shkollave nga njëra anë, dhe kontrollin dhe kapacitetin e menaxhimit të procesit nga komunat, në anën tjetër.

Sa për tu ditur, roli i këshillit shkollor është rritur rëndësishëm nëpërmjet të fuqisë për të propozuar emërtimin dhe shkarkimin e drejtorëve të shkollave, përcaktimit të buxheteve të shkollave dhe të sjelljes së statutit të shkollave, përderisa roli i komunave ka qenë rritur me fuqinë e inspektimit (kontrollimit) dhe sjelljen e buxhetit dhe programit të punës të shkollave. Debatu rreth pranuesit të drejtpërdrejtë, e me këtë edhe të menaxhuesit, qendror qeveritar për arsim, edhe më tutje është në rrjedh.

Kjo kaptinë ka për qëllim të mbështesë kapitujt e pjesëmarrjes qytetare dhe të kapitullit të përgjithshëm për gjendjen ekzistuese të procesit të decentralizimit, duke dhënë një pasqyrë të pjesëmarrjes së organizatave të nxënësve (atje ku është e mundshme) në procesin e vendimmarrjes nëpër komunat, si një element i rëndësishëm në menaxhimin pjesëmarrës të kompetencave të arsimimit. Gjithashtu, ky kapitull do të japë të dhëna për kapacitetet e resurseve njerëzore të komunave për menaxhimin e arsimimit dhe pengesat e mundshme ekzistuese në këtë aspekt.

Problemet të cilat trajtohen në këtë kapituj konsiderohen gjithashtu si relevante për sfidat rrjedhëse në debat mbi decentralizimin në edukimin dhe duhet të bashkëngjiten paralelisht me edukimin relevant lidhur me pasqyrat në kapitujt e tjerë të Anketës.

6.2. Rezultatet në arsimim

Shumica e komunave kanë deklaruar se kanë organizata nxënësish në komunat e tyre. Kjo mund të vlerësohet jo vetëm si një shkallë e lartë e vetorganizimit të qytetarëve, por gjithashtu edhe si shkallë relativisht e lartë e vetëdijes së ekzistencës së organizatave të tilla.

Më tutje për këtë, prej numrit të përgjithshëm të komunave të cilat u përgjigjën se në komunat e tyre ekzistojnë organizata nxënësish, shumica dërmuese e tyre (rreth 80%) kanë deklaruar se statuti i komunës përcakton rolin dhe detyrat e organizatave të nxënësve. Rreth 20 komuna pohojnë se nxënësit marrin pjesë në punën e këshillave të mësimdhënësve, përderisa disa prej tyre raportojnë se nxënësit marrin pjesë në punën e këshillave shkollore dhe në këshillat e prindërve.

Rreth 60% prej komunave kanë deklaruar se ata kanë probleme me objektet shkollore të cilat nuk janë të mjaftueshme për nxënësit. Ky proces është më shumë ose më pak prezent në mënyrë të barabartë nëpër tërë shtetin dhe rajonet madje edhe pse trendët demografike dhe shkalla e natalitetit nëpër rajonet është mjaft e ndryshme.

Është interesante që të theksohet se shumica (mbi 60%) të komunave u përgjigjën se ata kanë person përgjegjës të angazhuar për arsimim, të ndryshëm prej inspektorit për arsim, që është dallim shumë i vogël nga rastet e paraqitura lidhur me këtë në vitin e kaluar (rreth 57%). Shumica e komunave të cilat kanë angazhuar person përgjegjës për arsim janë komuna urbane, pa marrë parasysh madhësinë e komunës. Pengesat më të shpeshta për mospasjen e personit në këtë rol, janë mungesa e financave.

6.3. Konkluzione dhe Rekomandime

Ekzistimi i organizatave të nxënësve duhet të vështrohet si element pozitiv për studentët dhe mundësinë e tyre që të marrin pjesë në proceset e vendimmarrjes. Vetëdija e komunës për ekzistimin e organizatave të tilla duhet të shikohet si shenjë pozitive për bashkëpunimin e nxënësve në procesin e vendimmarrjes në sferën e arsimit. Inkurajimi i organizatave të tilla, në veçanti në punën e këshillave shkollore rekomandohet shumë fortë, si edhe përcaktimi i të drejtave të tyre dhe përgjegjësive jo vetëm në statutin komunal, por edhe më me rëndësi, në statutin e shkollave.

Është e qartë se shumica e komunave vuajnë prej problemeve më objektet shkollore pa marrë parasysh madhësinë e tyre dhe rajonin. Rekomandohet që të bëhen analizat e mëtutjeshme në këtë sferë, me qëllim të përcaktimit të hapave të mëtutjeshme për tejkalimin e këtij problemi.

Në pikëpamjen krahasuese, komunat urbane kanë më shumë kornizë institucionale për menaxhimin e arsimit se sa ata rurale. Gjithsesi, duhet që të theksohet se menaxhimi i transferimeve prej qeverisë qendrore ose drejtpërdrejtë prej komunave ose nëpërmjet të këshillave shkollore, duhet të jetë i rëndësishëm me kalimin e komunave në fazën e dytë. Trajnimi përkatës i personave përgjegjës rekomandohet lidhur me këtë aspekt.

7. PJESËMARRJA E QYTETARËVE

7.1 Sfondi dhe korniza ligjore

Qeverisja lokale ka të bëjë me plotësimin e nevojave dhe kërkesave të popullatës. Përfshirja e vetë popullatës në identifikimin e këtyre nevojave, si edhe krijimin e politikave dhe programeve për përmbushjen e tyre, është një mënyrë e mrekullueshme e përmbushjes së saj. Pjesëmarrja e qytetarëve është një komponentë kritike e arritjes së qeverisjes më të mirë lokale.

Pjesëmarrja e qytetarëve, si pjesë e procesit të vendimmarrjes në nivel lokal, është një aspekt i ri i anketës të vitit 2007. Ky kapitull mundëson kuptim më thelbësor të nivelit të involvimit të qytetarëve në procesin e decentralizimit, si tërësi, dhe në disa aktivitete specifike lidhur me livrimin e shërbimeve. Si shtesë, është konsideruar edhe madhësia e asaj sa këta çështje janë përpunuar paraprakisht.

Menaxhimi dhe zhvillimi komunal përfshin një spektër të gjerë dhe të ndërlikuar të çështjeve. Pjesëmarrja qytetare është jetike, me qëllim të plotësimit të këtyre detyrave menaxhuese dhe zhvillimore. Idetë e mira mund të ndihmojnë shumë në përmirësimin e qeverisjes lokale. Qytetarët të cilët drejtpërsëdrejti janë involvuar ose të prekur prej problemeve shumë shpesh kanë zgjidhjet më të mira për problemet e tyre. Eksperienca dhe idetë e tyre mundësojnë qasjen kreative të nevojshme për prekjen e çështjeve delikate dhe të vështira në mënyrat të cilat janë më të kënaqshme për shumicën e tyre.

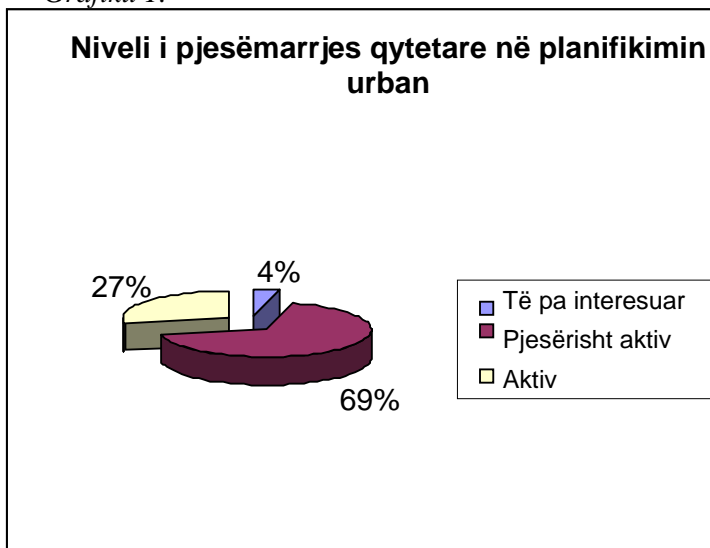
Një nga përfitimet në përfshirjen e qytetarëve në krijimin e zgjidhjeve të tyre është me rëndësi financiare. Pjesëmarrja e qytetarëve në vetëqeverisjen lokale mund të jetë me efekt të madh të kostos. Së pari, qytetarët mund të ndihmojnë që të gjendet mënyra më e lirë e kryerjes së punëve. Së dyti, involvimi i tyre në implementimin e politikave mundet rëndësishëm të reduktojë shpenzimet financiare. Më në fund, involvimi i qytetarëve që nga fillimi mund të zbutë rrugën e zhvillimit të projekteve lokale zhvillimore. E kundërta, kur autoritetet lokale shtyjnë gjërat përpara pa involvimin e qytetarëve shpesh shkaktojnë rezistencë prej popullatës lokale.

Pyetjet në këtë kapitull fillojnë me vlerësimin e nivelit të involvimit të qytetarëve në autoritetet lokale. Më pas vazhdon me vlerësimin e qytetarëve në sfera më specifike. Fokus i është dhënë vlerësimit të frekuencës së takimeve midis kryetarëve të komunave dhe qytetarëve dhe asaj se sa në mënyrë efektive ata kanë komunikuar me njëri tjetrin. Kjo përfshin atë se si komunat mundësojnë informata për qytetarët e tyre, numrin e kërkesave që janë bërë për qasje ndaj informatave, përgjigjet e dhëna, dhe prezencën e qytetarëve gjatë sesioneve të Këshillit komunal.

7.2. *Rzultatet e anketës*

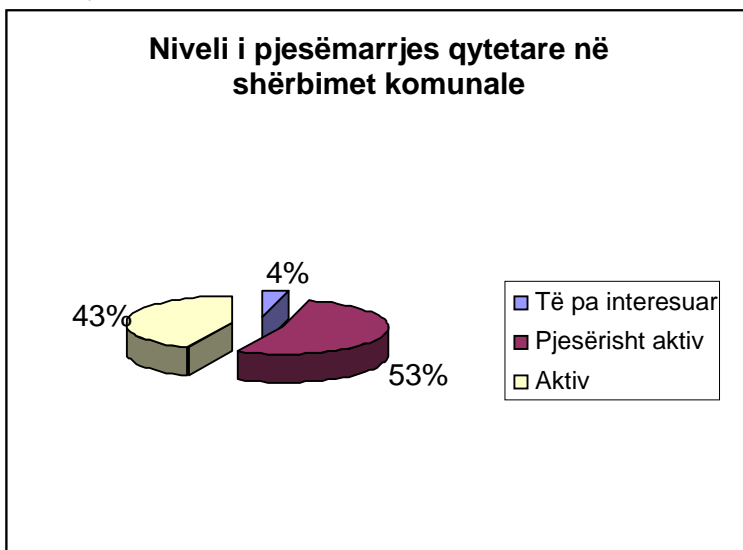
Në përgjithësi, rezultatet e anketës tregojnë se niveli i pjesëmarrjes së qytetarëve në vetëqeverisjen lokale është më i ulët se sa që dëshirohet. %ja e përgjigjeve të cilat tregojnë involvim “aktiv” është shumë më e ulët se sa përgjigjet të cilat tregojnë “pjesërisht aktiv”. Kur hulumtojmë kompetencat specifike të parashtruara në anketën, numri më i madh i dallimeve midis “aktiv” dhe “pjesërisht aktiv” është në sferën e planifikimit urban, me 27 % deri në 69 %, respektivisht.

Grafiku 1.



Dallimi më i vogël është në sferën e shërbimeve komunale, ku dallimi midis pjesëmarrjes së qytetarëve “aktive” dhe “pjesërisht aktive” është 43 % përballë 53 %, respektivisht.

Grafiku 2.



Kryetarët e komunave me të madhe u përgjigjën se kanë caktuar “ditët e hapura” për qytetarët. Këto janë ditët ku qytetarët mundësi që të dëgjohet zëri i tyre nga ana e kryetarit të komunës lidhur me brengat për çështjet e rëndësishme. Në aspektin e komunikimit, anketuesit theksojnë se përdoren mënyra të ndryshme, siç janë për shembull, vizitat e njëjësive fqinje, shfrytëzimi i mediave, krijimi i informatave për shtyp, përdorimi i qendrave të qytetarëve, krijimi i tabelave informative, dhe letrave.

Shumë rezultate inkurajuese ishin shënuar kur bëhej fjala për takimet me njësitë fqinje të vetëqeverisjes lokale (BL)²⁷. Këta njësi vazhdojnë që të luajnë rol në plotësimin e nevojave të qytetarëve dhe dëshmojnë se janë një vegël efektive për involvimin e qytetarëve në proceset e vendimmarrjes. Studimet e mëparshme²⁸ për BL konfirmonin vullnetin të një numri të përhershëm të qytetarëve për pjesëmarrjen në punën e këtyre njësiteve nëpër tërë shtetin. 86 % prej 78 kryetarëve të komunave u përgjigjën se kanë themeluar takime të rregullta me BL, prej të cilave 75 % madje edhe kanë përcaktuar takime të rregullta mujore me udhëheqësit e BL. Ky sigurisht që është një trend pozitiv në krahasim me anketën e vitit 2006 ku vetëm 37 ose 47 % të kryetarëve të komunave u përgjigjën se ata kanë përcaktuar takime të rregullta.

80 % prej komunave theksojnë se janë përgjigjur në të gjitha kërkesat me shkrim që u janë drejtuar atyre. Shumica e komunave theksojnë se kanë dërguar përgjigjet e tyre brenda një afati kohor të arsyeshëm prej 10 ditëve²⁹. Kur bëhet fjalë për komunikimin me këshillin komunal, gjithsesi, rezultatet tregojnë nivele të ulët të pjesëmarrjes ku vetëm gjysma e komunave theksojnë se qytetarët e tyre kanë vizituar sesionet e këshillave komunale.

6.3 Konkluzione dhe rekomandime

Pjesëmarrja e qytetarëve në jetën politike nuk ka qenë shumë e zgjeruar si duhet nëpër tërë vendin. Gjithsesi, ekzistojnë disa shembuj të pjesëmarrjes qytetare në vetëqeverisjen e decentralizuar lokale, siç janë këshillat e fqinjësisë të cilat luajnë një rol të rëndësishëm në jetën e qytetarëve. Nëpërmjet të këtyre këshillave, qytetarët kanë mundësi që të ngrenë zërin e tyre për brengat pranë zyrtarëve lokal dhe të fillojnë iniciativa të ndryshme të cilat ndikojnë në mënyrën e tyre të jetesës.

Edhe pse korniza ligjore³⁰ përmirëson marrëdhëniet midis qytetarëve dhe vetëqeverisjes së tyre lokale, edhe më tutje ekziston një kulturë e pasivitetit në shtet që ka të bëjë lidhur me involvimin e qytetarëve në nivel lokal. Qytetarët shumë shpesh nuk kanë dëshirë që të veprojnë lidhur me shërbimet e pamjaftueshme, me cilësi të dobët, dhe në përgjithësi të mungesës së shërbimeve publike. Qytetarët shumë shpesh nuk marrin pjesë në zhvillimin dhe përcaktimin e politikave publike. Kjo ndodh kështu sepse qytetarët nuk kanë ide të qarta se çka është pjesëmarrja e qytetarëve, si ata mund të marrin pjesë në përfundimin e vetëqeverisjes lokale si edhe për përfitimet të cilat mund të burojnë prej involvimit të tyre. Më tutje, nuk është në kulturën e agjencive publike që të konsultojnë dhe involvojnë qytetarët, OJQ-të dhe palët e tjera të interesuara në krijimin e politikës. Kjo shumë shpesh ndodh sepse popullata edhe më tutje e shikon administratën publike si diçka të fuqishme dhe të pakapshme.

Përmirësime janë bërë në komunikimet midis kryetarëve të komunave, nëpunësve shtetëror, qytetarëve, këshillave komunal. Gjithsesi, komunikimet e përmirësuara vetëm nuk mundin të garantojnë që idetë dhe/ose kërkesat e qytetarëve/taksapaguesve të jenë të përfshira në proceset e vendimmarrjes. Autoritetet lokale

²⁷ Anketa mbi Implementimin e Procesit të Decentralizimit, 2006-OSCE/ PARD

²⁸ Johanne Adams, *Vlerësimi i Marrëdhënieve midis komunave dhe roli i Vetëqeverisjes fqinjësore (BL)*, OSBE Spillover Monitor Misioni në Shkup, korrik 2004

²⁹ Ligji për qasjen e lirë ndaj informatave, Nenet 13 - 16.

³⁰ Nenet 25 – 30 prej Ligjit për vetëqeverisjen Lokale, janar, 2002.

duhet të punojnë më me zell dhe të inkurajojnë përfshirjen e ideve të qytetarëve duke gjetur mekanizmat më efektive dhe efikase për arritjen e kësaj.

T'u ndihmohet qytetarëve që të kuptojnë rolin dhe përgjegjësitë e tyre, qytetarët duhet që të jenë të vetëdijshëm se ata mund të kenë një rol të rëndësishëm në vetëqeverisjen lokale. Edukimi ka rol jetik në promovimin dhe përmirësimin e pjesëmarrjes qytetare. Shkollat, mediat dhe agjencitë qeveritare mund të luajnë rol në edukimin e qytetarëve. Në shumicën e rasteve, mediat kanë luajtur rolin aktiv në shqiptimin e brengave dhe problemeve të popullatës. Njerëzit duhet që të mundin të flasin lirisht gjithmonë kur zbulohen devijime me qëllim që të jenë të dukshme për të gjithë popullatën e gjerë. Duke pasur mundësi që të bëjmë këtë shtojmë mundësinë që situatës ti drejtohem në mënyrë përkatëse dhe të parandalojmë ndodhitë që të mos paraqiten përsëri në të ardhmen.

Të gjithë palët e interesuara në shtet, përfshirë edhe organizatat ndërkombëtare, mund të luajnë një rol në ngritjen e vetëdijes midis popullatës dhe inkurajimin e rolit më aktiv në vetëqeverisjen lokale. Kjo është me rëndësi jetike për promovimin e demokracisë lokale dhe proceseve demokratike në përgjithësi. Një shembull i tillë është kur Instituti Nacional Demokratik³¹ filloi *Projektin për ndihmën e zyrës së njësisë zgjedhore* me qëllim të përforcimit të komunikimit dhe bashkëpunimit midis deputetëve dhe njësisë të tyre zgjedhore për të siguruar qasje të barabartë për të gjithë qytetarët. U organizuan takime publike për çështjet e brengave dhe u këmbyen informatat me qytetarët lidhur me qeverinë dhe me punën e parlamentit.

7a. KOMISIONET KOMUNALE PËR MARRËDHËNIET MIDIS KOMUNITETEVE - KMK

7a. 1. Sfondi

Një prej qëllimeve kryesore të zhvillimit të qeverisjes së decentralizuar është *sjellja e pushtetit sa më afër qytetarëve*. Vetëqeverisja e zhvilluar lokale ofron një mjedis të mirë për promovimin e *dialogut të hapur social, demokracisë konsensuale dhe pjesëmarrjes aktive të qytetarëve*. Në shoqëritë multi etnike, njëra mënyrë e promovimit të dialogut dhe pjesëmarrjes së barabartë të qytetarëve në procesin e vendimmarrjes në nivel lokal, pa marrë parasysh përkatësinë e tyre etnike, është nëpërmjet të themelimit të formave institucionale të dialogut midis grupeve të ndryshme etnike.

Me qëllim të përforcimit të dialogut ndëretnik në nivel lokal, Ligji për vetëqeverisjen lokale përshkruan edhe themelimin e Komisioneve komunale për marrëdhëniet ndëretnike³² (KMK). Këta Komisione paraqesin formën institucionale të dialogut ndër etnik në të cilin komunitetet e ndryshme mund të prezantojnë interesat dhe mendimet e tyre pranë vendimmarrësve komunal. Në përgjithësi, 22 komunitetet e përziera etnike janë të obliguara që të themelojnë këta komisione në përputhje me rregullën për komunat të cilat kanë popullatë e cila nuk është në shumicë por ka më shumë se 20% të popullatës lokale³³.

³¹ <http://www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia/macedonia.asp>

³² Ligji për vetëqeverisjen lokale (2002) Neni 55

³³ Disa komuna të cilat nuk janë detyruar të themelojnë KMK e kanë bërë atë me iniciativën e tyre.

Ligji identifikon kompetencat vijuese të KKMK: të shqyrtojë çështjet të cilat ju referohen marrëdhënieve midis komuniteteve të përfaqësuar në komunë, të mundësojë mendime dhe të propozojë zgjidhje për zgjidhjen e çështjeve. Në anën tjetër, Ligji stimulon përgjegjësinë e këshillit komunal që të shqyrtojë mendimet dhe propozimet e Komisionit dhe të vendosë për mendimet dhe propozimet.

Këshilli komunal është i detyruar që të pranojë një mendim prej KKMK para se të diskutojë për çështjet e lidhura me “kulturën, përdorimin e gjuhës dhe alfabetit të folur prej qytetarëve të cilët janë më pak se 20% në komunë, përcaktimin dhe përdorimin e stemës dhe flamurit të komunës”³⁴ dhe emërtimit të rrugëve dhe objekteve të tjera infrastrukturore në komunë. Këshilli komunal mundet për këta çështje të vendosë vetëm me shumicën e dyfishtë³⁵. Prandaj, është me rëndësi të veçantë që KKMK-të të jenë të përbëra prej përfaqësuesve të gjitha komuniteteve në komunë.

Qëllimi i këtij kapitulli është që të mundësojë një pasqyrë të punës së KKMK në aspektin e çështjeve të cilave zakonisht ju drejtohet, përbërjen e KKMK, anëtarët e komisionit lidhur me rolin e tyre, dhe të mundësojë pasqyrë krahasuese për vitin 2006 dhe vitin 2007 lidhur me punën e tyre.

7a. 2. Rezultatet për KKMK

Në fillim të vitit 2006, shumica e KKMK-ve ekzistonin vetëm “në letër”. Disa komuna theksonin se kanë formuar komisionin, por këta komisione në të vërtetë asnjëherë nuk u grumbulluan ose u takuan vetëm në mbledhjen e tyre të parë konstituive.

Tabela vijuese tregon statusin e KKMK-ve në komunat relevante³⁶ në fillim të vitit 2006.

Tabela 1. Statusi i KKMK nëpër tërë shtetin – mars 2006

	KKMK aktive	KKMK në letër	KKMK ekzistuese jo	Totali
KKMK ekzistuese – mars 2006	5	15	3	23

Në atë kohë, komisionet të cilat kishin pasur së paku një mbledhje dhe kishin diskutuar çështjet relevante për përmirësimin e marrëdhënieve ndëretnike në komunë konsideroheshin si “aktive”. Këta KKMK më së shpeshti diskutonin për çështjet lidhur me konfliktet ekzistuese, gjëra të tilla si për shembull vargun e përleshjeve midis nxënësve nëpër autobusët publik. Në shumicën e rasteve, përbërja e KKMK-ve nuk ishte plotësisht në përputhje me ligjin, në aspektin e asaj që disa komunitete jo-

³⁴ Neni 41 prej LVL

³⁵ E ashtuquajtura “shumica e Badinterit”, domethënë që të gjitha vendimet “duhet të sillen me shumicën e votave të anëtarëve prezent të këshillit, brenda cilës duhet të ketë edhe shumicën e votave të anëtarëve prezent të këshillit që ju takojnë komuniteteve që nuk janë shumicë e popullatës në komunë”.

³⁶ Anketa ishte kryer në periudhën shkurt – mars 2006 prej OSBE si vlerësim i nevojave për krijimin e aktiviteteve të OSBE për të mbështetur KKMK-të. Ajo përfshinte 23 komuna që ishin të obliguara të themelojnë KKMK,

shumicë nuk ishin të prezantuara në mënyrë adekuate në komisionet. Në bazë të Ligjit të vetëqeverisjes lokale dhe frymës së konceptit të KKKM, secili komunitet duhet të ketë përfaqësim të barabartë në komisionet, pa marrë parasysh %jen e popullatës që e përfaqësojnë. Faktikisht, kjo domethënë se secili komunitet duhet të ketë numër të barabartë të përfaqësuesve.

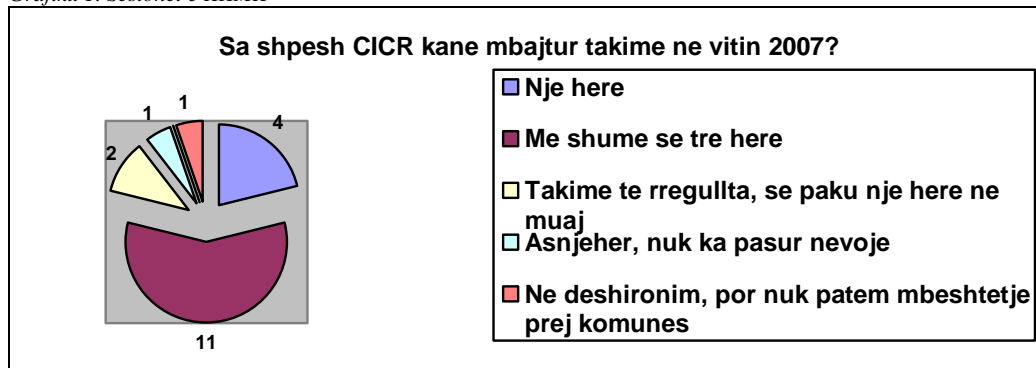
Në atë kohë, kuptimi që dominonte për rolin e KKKM-ve midis vendimmarrësve komunal ishte se, edhe pse KKKM-të ishin të nevojshme dhe aktive gjatë konfliktit të vitit 20012, ata tanimë nuk kanë nevojë që të ekzistojnë.

Tabela 2. Statusi i KKKM nëpër tërë shtetin - qershor 2007

	KKMK aktive	KKMK ³⁷ të cilat nuk duhet por janë themeluar	KKMK ³⁸ të cilat duhet por nuk janë themeluar	Total
KKMK ekzistuese-qershor 2007	20	3	1	24

%ja e KKKM-ve në qershor të vitit 2007 ishte shumë më e ndryshuar. Përderisa në fillim të vitit 2006, KKKM të cilat kishin mbajtur së paku një takim ishin konsideruar si “aktive”, në qershor të vitit 2007, shumica e KKKM-ve kishin takime të rregullta³⁹ siç tregohet edhe në grafikun vijues.

Grafiku 1. Sesionet e KKKM



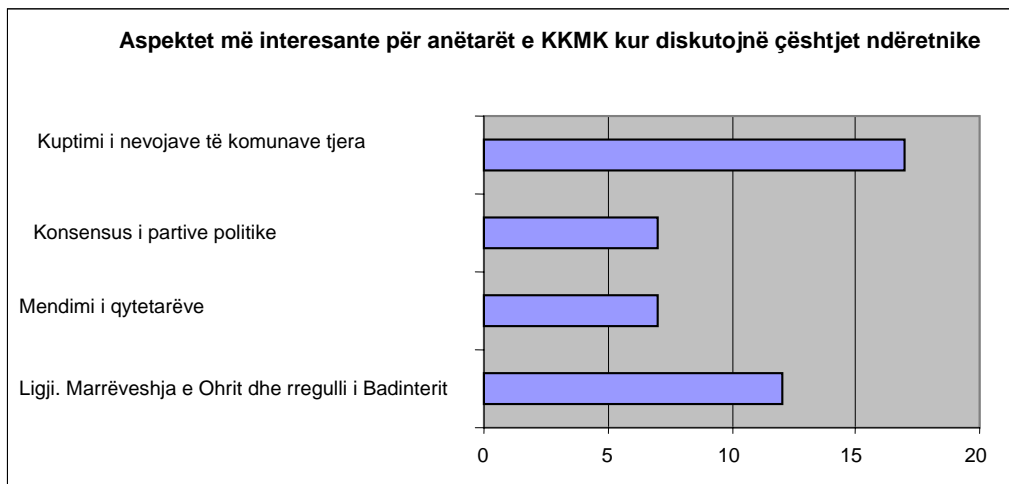
Në vitin 2007, më shumë se gjysma e KKKM-ve kanë mbajtur mbledhje të rregullta gjatë së cilave anëtarët e komuniteteve kanë diskutuar çështje të rëndësishme për komunën. Sa më me rëndësi, anëtarët e KKKM duke kuptuar rolin e tyre është rritur edhe numri i çështjeve për të cilat po diskutojnë. Grafiku më poshtë tregon se anëtarët e KKKM konsiderojnë kuptimin e nevojave dhe interesave të komuniteteve të tjera kur diskutojnë për çështjet ndëretnike që është gjëja më e rëndësishme.

Grafiku 2. Prioritetet e KKKM

³⁷ Komunat Drugovë, Vrapçishtë dhe Studeniçan kanë themeluar KKKM madje edhe pse ata nuk janë të detyruar me ligj të bëjnë atë.

³⁸ Qyteti i Shkupi nuk ka themeluar KKKM edhe pse është i detyruar me ligj të bëjë atë, sepse më shumë se 20 % të popullatës i takojnë komuniteteve jo-shumicë.

³⁹ Në vitin 2007, OSBE organizoi një numër të punëtorive për të gjitha KKKM, me qëllim të përforcimit të kapaciteteve të tyre dhe të kuptimit të rolit dhe përgjegjësisë të tyre. Pas këtyre punëtorive, disa komuna ndryshuan statutin e tyre komunal dhe rizgjodhën anëtarët e KKKM në përputhje me rekomandimet e BNJVL-së dhe OSBE. Numri i aktiviteteve të KKKM është rritur dhe është zgjeruar volumi i aktiviteteve.



Duke monitoruar raportet⁴⁰ shihet se potenciali i KMK për të lehtësuar dialogun ndëretnik është eminent⁴¹, por komisioni ka nevojë për inkurajime dhe mbështetje të mëtutjeshme, në veçanti lidhur me respektimin e komunikimeve midis KMK-ve dhe qytetarëve në komunitet.

7a. 3. Konkluzionet dhe rekomandime

Duke pasur parasysh se dialogët e shëndosha dhe kuptimi i ndërsjellë është vendimtarë për zhvillimin e qëndrueshëm dhe paqësor të komuniteteve të përziera etnike (komunave), KMK, nëse angazhohet ashtu siç duhet, ofron kapacitete për përmirësimin e marrëdhënieve ndëretnike dhe lehtësimin e dialogut ndëretnik. Ata gjithashtu, ju ofrojnë grupeve të nën përfaqësuar etnike mundësinë që të shprehin mendimet e tyre përballë vendimmarrësve komunal dhe të kontribuojnë në drejtim të ndërtimit efikas të konsensusit dhe zhvillimit të harmonizuar.

Kur flasim për KMK, ne më qëllim të plotë përdorim shprehjen “ofrojnë kapacitete”, pasi që rezultatet dhe përparësitë e KMK nuk shikohen vetëm me themelimin e tyre. Është me rëndësi që njerëzit e zgjedhur si anëtarë të KMK janë përfaqësues të respektuar dhe me ndikim në komunitetet e tyre. Si shtesë e themelimit, KMK kërkon mbështetje të vazhdueshme dhe konsiderim nga ana e komunës, gjegjësisht mundësimin e mbështetjes teknike dhe administrative për punën e tyre.

Gjithsesi, duhet që të theksohet se mbështetja e dhënë prej palëve të interesuara nacionale dhe ndërkombëtare kontribuoi për përparimin evident të punës së KMK-ve. Mbështetja e mëtutjeshme është fortë e rekomanduar, në veçanti gjatë periudhës vijuese⁴² me qëllim që të formohet një bazë solide për punën e tyre, kulturën institucionale dhe pranimin më të gjerë prej qytetarëve për rolet e tyre.

⁴⁰ Instituti për Zhvillimin e Komuniteteve prej Tetove www.mic.org.mk, me mbështetjen e OSBE, kryen monitorimin e punës së KMK

⁴¹ Duke qenë të kënaqur me punën e KMK-ve dhe njohjen e tyre si vegël potenciale për zgjedhjen e konflikteve, OSBE ka prodhuar një film dokumentar për punën e KMK-ve që ju prezantua shteteve anëtare të OSBE dhe OJQ-ve ndërkombëtare në konferencën për luftën kundër diskriminimit dhe promovimit të respektit të ndërsjellë dhe mirëkuptimit mbajtur në qershor 2007 në Bukuresht, Rumani.

⁴² Para zgjedhjeve lokale në 2009 dhe ndryshime të mundshme në përbërjen e KMK

Mbështetja administrative prej anës së komunave është thelbësore për punën efektive të KKMK-ve. Komunitetet duhet që të konsiderojnë që të planifikojnë dhe rezervojnë mjete financiare për mbështetjen e punës së komisioneve. Kjo shumë duhet që të mbulojë shpenzimet e anëtarëve të komisioneve dhe të mbështesë aktivitetet e tyre. KKMK duhet të planifikojnë aktivitetet e tyre në bashkëpunim me komunën dhe ti inkorporojnë ata në planin vjetor të punës së komunës.

KKMK-të, nëse janë të angazhuara me mençuri dhe në mënyrë përkatëse, mund të shërbejnë si një mekanizëm i shkëlqyeshëm për zbutjen e tensioneve ndëretnike dhe parandalimin e keqkuptimeve. Puna e këshillave komunal do të ishte shumë më efikase nëse çështjet ndëretnike diskutohen së pari nga ana e KKMK.

Promovimi i rolit të KKMK-ve në popullatë është sfidë kyçe në periudhën vijuese. Me qëllim që të jetë efikas, KKMK duhet të njihet në mesin e popullatës. Komunikimi i rregullt midis KKMK dhe qytetarëve është kyç për arritjen e mirëkuptimit të vërtetë të aspektit të komuniteteve dhe fitimit të besimit prej qytetarëve.

7b. MUNDËSI TË BARABARTA

7b. 1. Prezantimi

Politika e barazisë gjinore paraqet njërin prej parimeve fundamentale të demokracisë dhe vendosjes sociale. Mundësimi i mundësive të barabarta është një obligim për të gjithë pjesëmarrësit në shoqëri dhe përfshin largimin e pengesave për të arritur barazinë nëpërmjet të luftimit të trajtimit jo të barabartë të meshkujve dhe femrave dhe krijimin e kushteve për pjesëmarrje të barabartë të femrave dhe meshkujve në të gjitha sferat e jetës sociale.

Anketa e OSBE-së e 2006 për decentralizimin⁴³ konkludoi se femrat edhe më tutje mbesin të nën përfaqësuara në mënyrë dramatike në institucionet dhe proceset vendimmarrëse. Edhe pse Ligji për mundësitë e barabarta për meshkujt dhe femrat⁴⁴ ishte sjellë në maj të vitit 2006, kjo gjendje nuk ka ndryshuar rëndësishëm në periudhën prej vitit të kaluar dhe periudhës së anketimit të këtij vitit. Sipas të dhënave të demografisë, femrat përbëjnë 50 % të popullatës; përderisa, për shembull, vetëm 3 prej 84 kryetarëve të komunave në shtetin tonë janë femra. Gjithsesi, ky Ligj shtroi masat e përgjithshme me specifike për themelimin e mundësive të barabarta për meshkujt dhe femrat në shtetin tonë.

Mundësimi i mundësive të barabarta edhe për meshkujt edhe për femrat në secilin aspekt të jetës sociale është përcaktim strategjik i Misionit të OSBE-së në Shkup. Në këtë aspekt Misioni ka mbështetur iniciativat të cilat kanë sjellë deri te përgatitja dhe sjellja e Planit të Dytë Nacional për Barazinë Gjinore⁴⁵.

⁴³ Raporti përmbljedhës për rezultatet e Anketës për implementimin e Procesit të decentralizimit, korrik 2006, OSBE.

⁴⁴ Ligji për mundësi të barabarta të femrave dhe meshkujve, gazeta zyrtare e RM nr. 66/06, 29.05.2006.

⁴⁵ Plani nacional për aksion për barazi gjinore 2007 - 2012, Shkup, maj 2007. www.mtsp.gov.mk

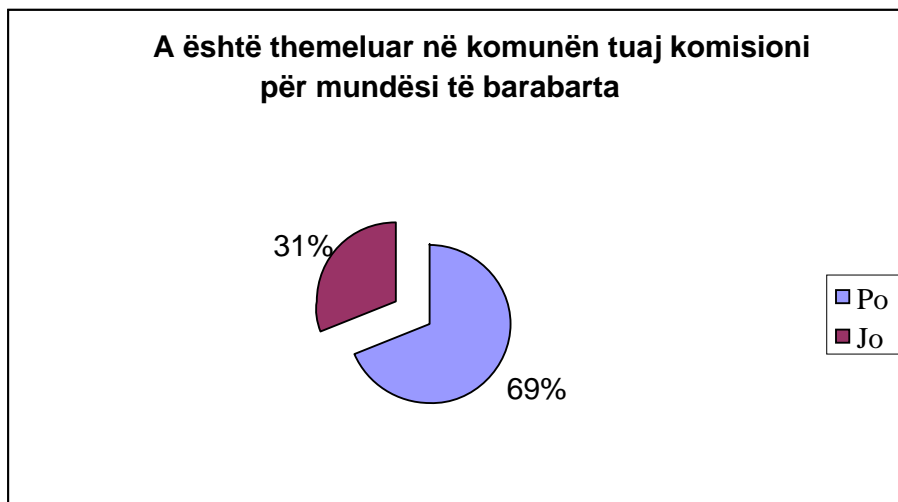
Me qëllim të themelimit të kornizës së nevojshme institucionale që të ruajnë gjinitë në nivel lokal, Aksion Plani Nacional për Gjinitë thërret në themelimin e komisioneve për mundësi të barabarta dhe për përcaktimin e koordinatorëve gjinor nëpër komunat.

Qëllimi i këtij kapitulli është që të shikojë numrin e komunave të cilat kanë themeluar Komisionin për mundësitë e barabarta dhe koordinatorët ashtu siç kërkohet me ligj. Gjithashtu do të jepen të dhëna për atë se si operojnë këta komisione, çfarë lloje të aktiviteteve ata kanë ndërmarrë në vitin e kaluar dhe si ata komunikojnë me këshillin komunal. Në fund janë identifikuar sferat e ndihmës dhe mbështetjes së nevojshme.

7b. 2. Rezultatet për mundësitë e barabarta

Anketa e këtij viti përcakton se shumica e komunave kanë themeluar Komisionin për Mundësi të Barabarta (69%), përderisa rreth gjysma e tyre kanë përcaktuar një Koordinator për Mundësitë e Barabarta (51%).

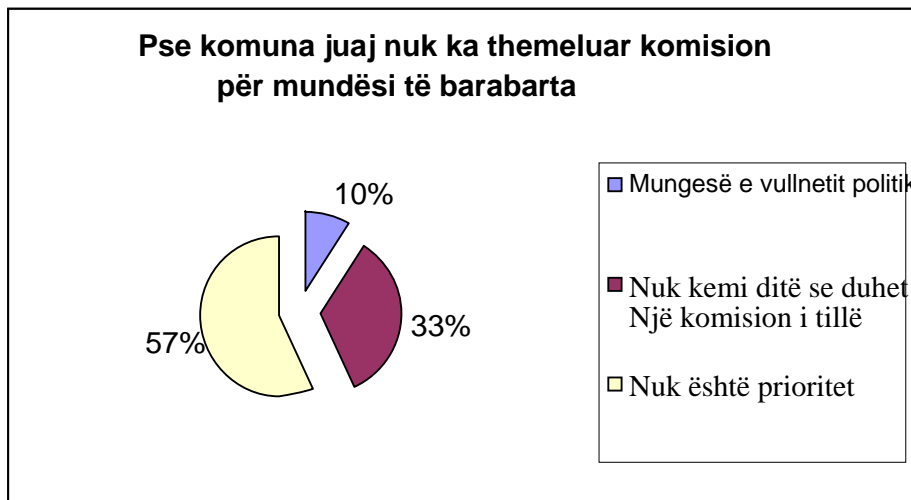
Grafiku 1. Themelimi i Komisioneve për Mundësi të barabarta



Komunat të cilat kanë themeluar Komisionin për Mundësi të Barabarta janë kryesisht urbane (72%) në krahasim me ruralet (28%).

Arsyetimi i dhënë prej shumicës së komunave të cilat nuk kanë themeluar Komisionin për Mundësi të Barabarta është se kjo gjë nuk është momentalisht prioriteti i tyre ose se nuk kanë qenë të vetëdijshëm se duhet të themelohet Komisioni i tillë.

Grafiku 2. Arsyet pse nuk është themeluar KMB



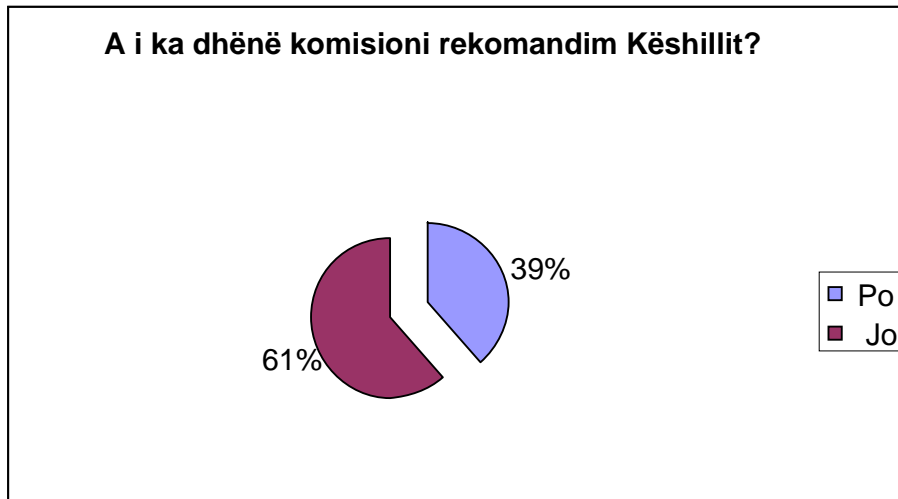
Shumica e komunave (62%) të cilat kanë themeluar Komisionin për Mundësi të Barabarta e kanë bërë duke respektuar dispozitat ligjore të cilat kërkojnë që Statusi komunal të përcaktojë rolet dhe detyrat e Komisionin për Mundësi të Barabarta.

Lidhur me aktivitetet Komisioneve është e qartë se numri më i madh i tyre është themeluar gjatë vitit të kaluar dhe kjo përbën të arriturën më të madh të tyre. Gjithsesi, disa prej tyre kanë qenë të angazhuar me zhvillimin e planit të punës dhe/ose aksion planit të tyre që përfshin raportimin në Ministrinë e Punës dhe Politikës Sociale. Përveç kësaj, Komisionet për Mundësi të Barabarta kanë ndërmarrë një sërë aktivitetesh drejtuar edukimit dhe ngritjes së vetëdijes për çështjet e barazisë gjinore si edhe për projektet specifike që kanë të bëjnë me dhunën familjare, rolet gjinore në shoqëri, pjesëmarrjen e femrave në komisionet komunale dhe këshillin komunal dhe mbrojtjen e të drejtave të punëtorëve. Një numër i caktuar i Komisioneve për Mundësi të Barabarta kanë qenë të involvuar në aktivitete të ndërmarrë për punë humanitare për të ndihmuar fëmijët me nevoja të veçanta, fushatat kundër keqpërdorimit të drogës dhe ndihmën e prindërve të vetëm.

Gjysma e Komisioneve (52%) financiarisht janë të mbështetur prej komunave, gjegjësisht shpenzimet e tyre janë të planifikuara si elemente të buxhetit, dhe shumica prej tyre (78%) pranojnë pagesa për udhëtimet dhe harxhimet e tjera. Pothuajse të gjitha Komisionet për Mundësi të Barabarta (96%) kanë vendet e tyre për mbledhje, informatat e nevojshme dhe mbështetjen tjetër të nevojshme teknike nga ana e administratës së vetëqeverisjes lokale.

Pothuajse të gjitha këshillat (88%) rregullisht informojnë Komisionet lidhur me agjendën në sesionet e tyre. Gjithsesi, rekomandimet dhe/ose mendimet nuk dorëzohen pranë këshillit komunal nga ana e shumë Komisioneve.

Grafikut 3. Koordinimi i KMB – Këshillat komunale



Rekomandimet e gjysmës së atyre të cilët kanë dorëzuar ata janë sjell me vendim formal të Këshillit.

Tetëdhjetë % të komunave shprehën nevojën për ndërtimin e kapaciteteve në këtë sferë. Temat e theksuara shkojnë prej diturisë së shtuar lidhur me rolin e Komisioneve, përgjegjësitë të tyre, detyrave dhe dispozitave ligjore e deri në atë se si të zhvillojnë dokumentet e planifikimit dhe aspektet gjinore të livrimit të shërbimeve.

Tabela 1. Sferat për ngritjen e kapaciteteve të KMB

Më shumë për rolin e Komisionit, përgjegjësitë, dispozitat ligjore	18.9%
Zhvillimi i dokumenteve për planifikim	16.3%
Aspektet gjinore të politikave për livrimin e shërbimeve	11.2%

Krahasuar me situatën në vitin e kaluar, duket sikur ka një rritje të vogël të numrit të Komisioneve të themeluara dhe koordinatorëve të emërtuar, me këtë të fundit që tregon rritje më të madhe. Arsyet për mos përmbushjen e kërkesave ligjore në këtë aspekt vazhdojnë të arsyetohen me atë se nuk është prioritet i kohës, përderisa disa thonë se ata as që kanë qenë të vetëdijshëm për këtë kërkesë ligjore.

7b. 3. Konkluzione dhe Rekomandimet

Mund të përfundohet se shumica e tërësive institucionale dhe kornizave ligjore të vendosura me qëllim të sigurimit të barazisë gjinore në nivel lokal janë në vendin e duhur. Gjithsesi është e qartë se mbetet nevoja që të punohet me komunat në ngritjen e vetëdijes së tyre lidhur me plotësimin e kërkesave ligjore për themelimin e Komisionit për Mundësi të Barabarta.

Me qëllim që për këtë analizë të ketë ndikim më të gjerë në rekomandimet vijuese sugjerohet:

- Ndaj komunave

Komunat nuk guxojnë të harrojnë të vazhdojnë me përpjekjet e tyre për sigurimin e barazisë gjinore në të gjitha nivelet e qeverisjes, krijimit të politikës, realizimit dhe administrimit. Ata mund ta bëjnë këtë thjeshtë vetëm duke aplikuar dispozitat e Ligjit për Mundësitë e Barabarta lidhur me barazinë dhe me qasjen e punësimeve për që të dy gjinitë. Si shtesë, komunat mund të vazhdojnë të themelojnë Komisionin për Mundësi të Barabarta dhe emërtojnë koordinatorët. Këta mund të jenë persona të cilët tanimë janë duke punuar në administratë. Gjithashtu, trajnimet dhe programet e rikualifikimit për femrat që punojnë në administratën komunale duhet të inicohen me qëllim që t'ju mundësohet atyre të aplikojnë për pozita menaxhuese;

- Qeverisë qendrore

Monitorim i përmirësuar në implementimin e Ligjit për Mundësitë e Barabarta është i nevojshëm, si edhe analizimi i raporteve të pranuar prej Komisioneve për Mundësi të Barabarta dhe të krijimit të politikave përkatëse.

- Agjencive implementuese dhe komunitetit të donatorëve

Barazia gjinore kërkon një përbetim më afatgjatë, pasi që është faktor i cili do të kontribuojë drejt përmirësimit të jetës së qytetarëve. Agjencitë e implementimit si edhe komunat duhet që të ngrënë vetëdijen, në veçanti në zonat rurale, për nevojën e implementimit të Ligjit për Mundësitë e Barabarta. Trajnimi duhet të inkurajohet drejtuar vijës kryesore rrjedhëse gjinore në veçanti për këshilltarët femëror pasi që kjo ka ndikim të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen në nivel lokal.

8. BASHKËPUNIMI NDËRKOMUNAL

8.1. Sfondi dhe Korniza Ligjore

Koncepti i bashkëpunimit ndër komunal (BNK) është në parim i rregulluar prej Ligjit për vetëqeverisjen lokale. Por Ligji as nuk e definon strukturën ligjore ose modelet e BNK e as nuk tregon sferat ose shërbimet në të cilat duhet të aplikohet bashkëpunimi ndër komunal. Ligji vetëm autorizon bashkëpunimin midis komunave, duke ju lënë opsionin e hapur dhe vullnetare.

Pas një viti decentralizim, anketa e OSBE e vitit 2006 për decentralizimin shpalosi se shumica e komunave (rreth 64 %) janë angazhuar në iniciativat e bashkëpunimit ndër komunal, shumica në sferën e administratës së përbashkët⁴⁶, të ndjekur me blerjen dhe shitjen e shërbimeve dhe ndërmarrjet publike. Në të njëjtën kohë, shumica e komunave në vitin 2006, u përgjigjën se mungesa e rregullave ligjore është një pengesë për bashkëpunim ndër komunal si edhe ekspertiza e pamjaftueshme teknike.

Deri më sot, nuk janë sjell asnjë lloj rregulla suplementare të Ligjit për vetëqeverisjen lokale lidhur më bashkëpunimin ndër komunal në vendin tonë. Gjithsesi, në 30 mars 2007, u nënshkrua një Memorandum për bashkëpunim ndër komunal midis Ministrisë së vetëqeverisjes lokale dhe Bashkësisë së Njësive të Vetëqeverisjes Lokale (BNJVL), dhe u formua komisioni i përbashkët me detyrë për koordinimin e aktiviteteve në sferën e bashkëpunimit ndër komunal. Si shtesë, Qeveria momentalisht po përgatit propozim Ligjin për Bashkëpunimin Ndër komunal, i cili do ti japë këtij instrumenti formën e tij ligjore duke shpalosur strukturën dhe modalitetet e nevojshme.

Disa aspekte të BNK janë trajtuar në këtë kapituj përfshirë këtu edhe arranzhmanet ekzistuese të BNK, sferat dhe format e bashkëpunimit të cilat po vijnë, dhe interesat e ardhshme. Duke pasur ndër mend se qëllimet e këtij kapitulli janë të mundësojë një analizë krahasuese të bashkëpunimit ndër komunal për vitet 2006 – 2007 dhe identifikimin e trendëve të rëndësishme në aspektin e frekuentshmërisë, gjithashtu do të mundësojë një pasqyrë të perceptimeve komunale për bashkëpunimin dhe sferat e ardhshme të bashkëpunimit. Vëmendje speciale do ti kushtohet madhësisë dhe llojit të komunave (urbane ose rurale) me qëllim që t'ju mundësojë vendimmarrësve njohje tërthore të sferave të sfidave potenciale lidhur me dhënien e shërbimeve dhe resurset njerëzore në këta komuna. Kjo do t'ju ofrojë të gjithë palëve të interesuara të dhëna të rëndësishme për planifikimin e mbështetjes së ardhshme me ndihmë teknike dhe ekspertizë për bashkëpunimin ndër komunal. Rezultatet gjithashtu do të jenë relevante në procesin rrjedhës të përgatitjes së kornizës rregulluese për bashkëpunimin ndër komunal.

8.2. rezultatet për Bashkëpunimin ndër komunal

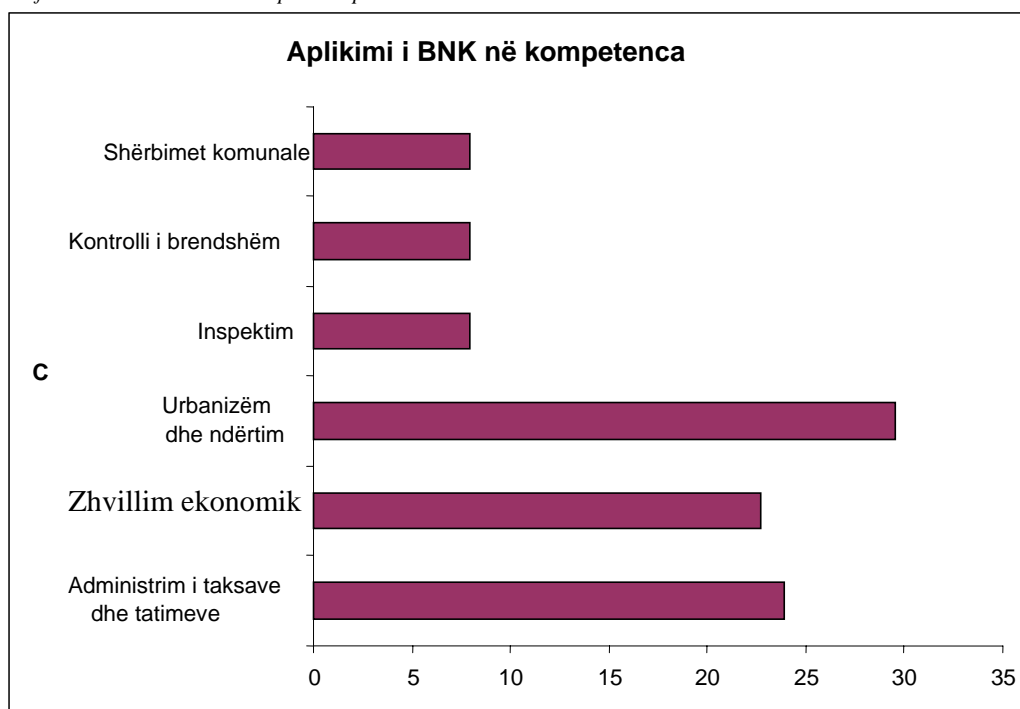
Shumica e komunave (rreth 60 %) kanë deklaruar se ata janë tanimë të involvuar në iniciativat për bashkëpunim ndër komunal. BNK është më së shumti prezent në

⁴⁶ Duhet që të theksohet se administrata e përbashkëta janë forma më e definuar e IMC në Ligjin, si në aspektin e procedurave për themelimin e tyre ashtu edhe në volumin e bashkëpunimit.

komunat rurale me madhësi të vogël dhe të mesme⁴⁷, përderisa mungon në komunat me më shumë se 100.000 banorë. Ky fakt nuk është për tu habitur duke pasur parasysh se qëllimi kryesor i bashkëpunimit ndër komunal është që të mbulojnë mungesën e kapaciteteve që në mënyrë efektive të mundësojnë shërbime të caktuara për këto komuna.

Bashkëpunimi ndër komunal është më së shumti prezent në sferën e urbanizmit dhe ndërtimitarisë, ku 26 komuna⁴⁸ deklarojnë se janë të angazhuara në IMC në këtë sferë, përderisa 21 komuna kanë deklaruar se ata janë të angazhuara në bashkëpunimin ndër komunal në fushën e administrimit të tatimeve dhe taksave lokale, të ndjekura nga bashkëpunimi në fushën e Zhvillimit Ekonomik Lokal prezent në 20 komuna. Shërbimet komunale ishin më pak të rëndësishme me 12 përgjigje pozitive, të ndjekura nga shërbimet e ndara për inspektimet dhe revizionin e brendshëm me 7 komuna, shpëtimin prej zjarreve me 5, dhe edukimin me 4 komuna. Sferat e tjera siç është mbrojtja e ambientit jetësor, mundësitë e barabarta dhe ndërmarrjet e përbashkëta publike ishin të përmendura por me më pak frekuencë. Shënimet e lartë përmendura janë të projektuara në tabelën vijuese⁴⁹:

Grafiku 1. Frekuenca e IMC sipas kompetencave



Ekziston një shabllon në aspektin e profileve të komunave të cilat deklarojnë se tanimë janë të involvuara në angazhimet për bashkëpunim ndër komunal vis-à-vis kompetencave dhe llojit (urbane ose rurale) dhe madhësisë së komunës. Në aspektin krahasues, prezenca e BNK për secilën kompetencë është qartë e dallueshme në bazë

⁴⁷ Madhësitë vijuese të komunave ishin caktuar në bazë të kategorizimit administrativ të numrit të këshilltarëve në relacion me numrin e banorëve si me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale, gjegjësisht deri në 5000 , 10,000, 20,000, 30,000, 40,000, 60,000, 100,000 dhe mbi të.

⁴⁸ Numri i komunave është dhënë në termet agregate pa marrë parasysh faktin se IMC domethënë bashkëpunim i së paku 2 komunave në fushë të caktuar.

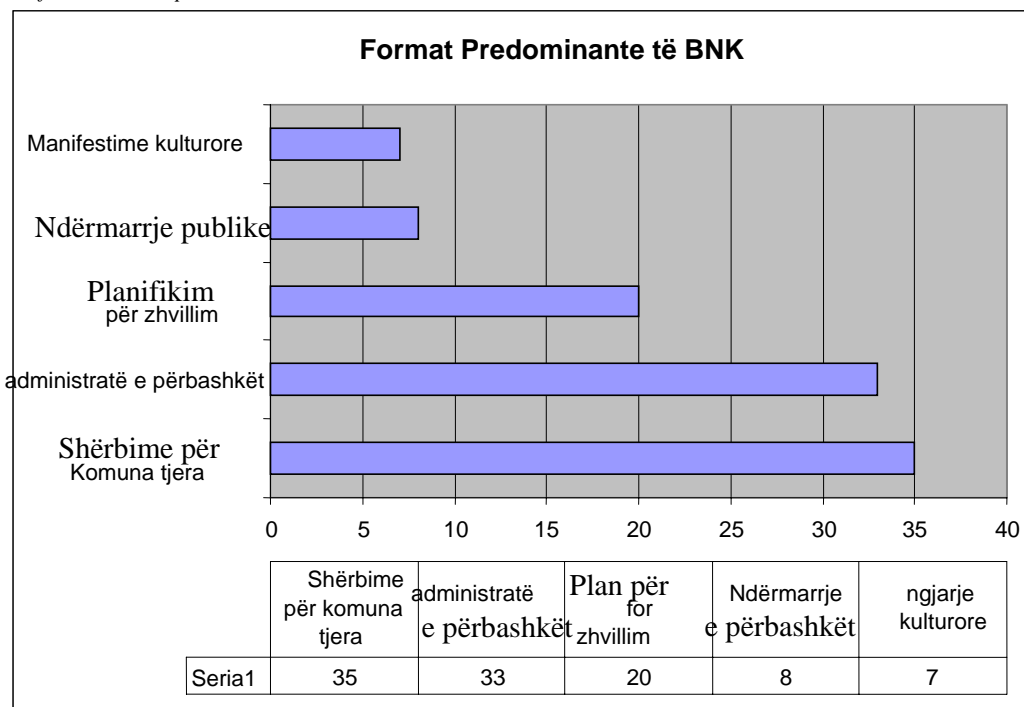
⁴⁹ Kategoritë të përdorura në grafik paraqesin praktikatat më të mira prej shteteve të BE.

të llojit të komunës dhe fushës së interesit. Komunat urbane theksojnë për prezencën më të madhe të bashkëpunimit në fushën e zhvillimit ekonomik lokal me 15 raste të raportuara, dhe shërbimet komunale me 6 raste, përderisa komunat rurale janë kryesisht të angazhuara në urbanizëm dhe ndërtimtari (22) dhe administrimin e tatimeve dhe taksave (17)⁵⁰, përderisa ZHEL ishte shënuar vetëm të 5 komuna.

Lidhur me madhësinë e komunave, komunat me 5.000 deri 20.000 banorë deklarojnë se janë më së tepërmi të angazhuar në BNK në sferën e administrimit të tatimeve dhe taksave lokale (19) të ndjekura nga ZHEL, dhe urbanizmi dhe ndërtimet me 15 raste.

Forma predominante e bashkëpunimit ndër komunal është dhënia e shërbimeve për komunat e tjera (35), ndjekur nga administrata e përbashkët (33) dhe planifikimi i përbashkët për zhvillim (20). Format e tjera të bashkëpunimit janë më pak mbizotëruese përfshirë edhe ndërmarrjet e përbashkëta publike me 8, evenimentet e përbashkëta kulturore me 7, dhe institucionet e përbashkëta e 2 siç është ilustruar në grafikun më poshtë:

Grafiku 2. Format predominante të BNK



Forma predominante e bashkëpunimit ndër komunal është administrimi i tatimeve dhe taksave dhe dhënia e shërbimeve në sferën e urbanizmit dhe ndërtimtarisë. Ndërmarrjet e përbashkëta komunale ekzistojnë për zhvillimin ekonomik lokal dhe shërbimet komunale, por nuk janë formë predominante të bashkëpunimit ndër komunal në këto sfera. Dhënia e shërbimeve për komunat e tjera është forma më shpesh e përdorur për urbanizmin dhe ndërtimtarinë dhe administrimin e tatimeve dhe taksave lokale. Planifikimi i përbashkët për zhvillim më së shumti aplikohet për

⁵⁰ Numri i mjaftueshëm i personelit të punësuar për administrimin e tatimeve është parakusht për hyrje në fazën e dytë të decentralizimit.

ZHEL përderisa ekziston vetëm një rast i institucionit publik të përbashkët në sferën e edukimit.

Revizioni i brendshëm⁵¹ bëhet vetëm nëpërmjet të dhënies së shërbimeve për komunat e tjera, përderisa nuk ekziston shabllon për shërbimet inspektuese pasi që ata kryhen pothuajse në mënyrë të njëjtë nëpërmjet të administratës së përbashkët dhe dhënies së shërbimeve për komunat e tjera.

Kur u pyetën për perspektivat e ardhshme të bashkëpunimit ndër komunal si një instrument për minimizimin e problemeve në dhënien e shërbimeve të trashëguara me transferimin e posa kryer të kompetencave, shumica e komunave vendosën ZHEL si sferën më të rëndësishme për bashkëpunim ndër komunal, përderisa shërbimet e zjarr fikësve dhe shëndetësia ishin më pak të rëndësishme. Furnizimi me ujë dhe grumbullimi i mbeturinave dhe mbrojtja e mjedisit jetësor ishin gjithashtu të theksuara si çështje të rëndësishme, përderisa administrimi i tatimeve dhe taksave lokale nuk duket sikur ka interes të veçantë në bashkëpunimin e ardhshëm ndër komunal.

Komunat urbane kanë më shumë interesim për bashkëpunimin për çështjet lidhur me ZHEL se sa ata rurale, përderisa që të dyja tregojnë interes të njëjtë për grumbullimin e mbeturinave dhe mbrojtjen e mjedisit jetësor. Komunat rurale dhe në veçanti komunat e vogla (5.000 deri në 20.000 banorë) kanë interes të madh për shërbimet e përbashkëta të inspektimit (pothuajse 70 % total). Komunat e vogla gjithashtu tregojnë interes për ZHEL.

8.3. Konkluzione dhe rekomandime

Në krahasim me vitin e kaluar, frekuenca e BNK në vendin tonë është pothuajse e njëjtë në vitin 2007 (rreth 60 %) përballë faktit që korniza ligjore po përgatitet. BNK është prezent në urbanizëm dhe ndërtim në komunat rurale dhe ata të vogla deri të mesme (22 prej 26 instancave). Kjo mund të jetë tregues se urbanizmi dhe ndërtimi kanë rëndësi të madhe për komunat si rezultat i mungesës së resurseve. Por, mund të jetë tregues për rrjetin më pak të zhvilluar infrastrukturor në këta zona.

Zhvillimi Ekonomik Lokal duket si një sferë e interesit edhe për komunat e mëdha edhe për komunat e vogla dhe më pak interesant për komunat rurale. Prezenca dominante e BNK në ZHEL në zonat urbane mund të jetë tregues i interesit të madh dhe gatishmërisë nga ana e komunave urbane për zhvillim ekonomik dhe rrjet më të zhvilluar infrastrukturor në këta zona. Forma më e rëndomtë e ZHEL është planifikimi i përbashkët për zhvillim.

Administrimi i tatimeve dhe taksave është gjithashtu e përbashkët për komunat e vogla dhe ata rurale. Kjo është e qartë duke pasur parasysh kërkesat për numrin e resurseve financiare dhe njerëzore të përshkruara me Ligjin për financimin e njësive

⁵¹ Amendamentet e Ligjit për revizion të brendshëm (gazeta Zyrtare nr. 22, 2007) stimulon formën e IMC në revizionin e brendshëm, gjegjësisht, kontratat për themelimin e njësisë së përbashkët të IMC (administratë e ndarë) dhe kontratë shërbimesh për realizimin e revizionit të brendshëm prej organit tjetër publik (dhënia e shërbimit prej komunës tjetër). Për Ligjin, IMC është edhe opsionale edhe e detyrueshme, por është e detyrueshme në rast se komuna nuk ka njësi për revizion të brendshëm. IMC në revizionin e brendshëm duhet të marrë parapakisht pajtimin nga Ministria e Financave.

të vetëqeverisjes lokale⁵² dhe faktin që administrata e përbashkët është forma e vetme e rregulluar e bashkëpunimit ndër komunal.

Në aspektin e perspektivave të ardhshme, ZHEL është kategorizuar të jetë më shumë e rëndësishme për komunat urbane, përderisa komunat rurale dhe në veçanti komunat e vogla tregojnë interes për shërbimet e inspektimit. Kjo nuk habit për komunat e vogla, duke pasur parasysh raportimet më të shpeshta të mungesës së kapaciteteve njerëzore. Gjithashtu, shumica e komunave, pa marrë parasysh madhësinë ose llojin, janë të interesuara në grumbullimin e mbeturinave, mbrojtjen e mjedisit jetësor dhe furnizimin me ujë.

Në përgjithësi, anketa tregon se sa bashkëpunimin ndër komunal është instrument i leverdishëm për komunat duke pasur parasysh konceptin linear të decentralizimit, i cili i jep të drejtat dhe përgjegjësitë e njëjta për të gjitha komunat, pa marrë parasysh kapacitetin e tyre që të livrojnë shërbime për qytetarët e tyre. Më konkretisht, bashkëpunimi ndër komunal është vërtetuar se është formë e leverdishme për ndarjen e kapaciteteve njerëzore, në veçanti për komunat e vogla dhe ata rurale. Gjithashtu, prej formave dominuese të bashkëpunimit ndër komunal të pranishme në vendin tonë, gjegjësisht livrimit të shërbimeve administrative, administratës së përbashkët dhe planifikimit të përbashkët, mund të përfundohet se bashkëpunimi ndër komunal më së shumti është prezent në sferat lidhur me ndarjen e obligimeve administrative (tatimet, inspektimet) se sa në sferat e dhënies së shërbimeve publike (furnizimi me ujë, mbeturinat).

Ashtu siç decentralizimi po shkon kah faza e dytë, procesi është gjithnjë e më pak i përqendruar në kapacitetet institucionale të komunave dhe po drejtohet me rritje të shpejtë me më shumë bashkëpunim ndër komunal në sferën e dhënies së shërbimeve (gjegjësisht shërbimeve komunale). Ky trend është shumë i qartë në komunat më rurale dhe më të pazhvilluara të cilat ballafaqohen me sfidat e reja të dhënësve të shërbimeve dhe ruajtjen e rolit të tyre në zhvillimin rajonal. Vendimmarrësit dhe ata të cilët e mbështesin bashkëpunimin midis komunave duhet që të kenë këtë aspekt parasysh, në veçanti ata të involvuar në përgatitjen e kornizës ligjore. Në mungesën e standardeve për nivelin minimal të dhënies së shërbimeve është e rëndësishme që të shikohet më qartë në cilësinë dhe efikasitetin e shërbimeve publike kur planifikohet mbështetja dhe qëllimet e bashkëpunimit ndër komunal.

⁵² Ligji kërkon që secila komunë pa marrë parasysh madhësinë ose llojin të ketë së paku 2 të punësuar në sferën e menaxhimit financiar dhe 3 në fushën e administrimit të tatimeve. Numri i të punësuarve gjithashtu ishte përcaktuar si parakusht për hyrje në fazën e dytë.

9. MBIKËQYRJA KOMUNALE

9.1. Sfondi

Neni 22 i Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale thekson që komunat janë të vetme përgjegjëse për mbikëqyrjen e funksioneve komunale dhe monitorimin e implementimit të kompetencave të tyre. Ligji i njëjtë, në neni 57, thekson se komunat mund të organizojnë inspektoratet komunale për këtë qëllim. Me rritjen graduale të kompetencave të cilat po transferohen prej qeverisë qendrore te autoritetet lokale, çështja e mbikëqyrjes po bëhet gjithnjë e më e rëndësishme. Mbikëqyrja e punëve publike i kryer kryesisht nëpërmjet të shërbimeve inspektuese duhet që të sigurojë zbatimin e shtetit ligjor, llogaridhënies, transparencës, si edhe efikasitetit në realizimin e punëve të tyre. Përderisa ligjet materiale rregullojnë mekanizmat e mbikëqyrjes për secilën sferë të kompetencave të komunave, Ligji për Procedurat e Përgjithshme Administrative lidh të gjitha organet publike së bashku. Inspektimet komunale janë zakonisht të strukturuar në inspektorate të veçanta, departamente për shërbimet e inspektimit, ose të ashtuquajturit inspektorët e autorizuar.

Tërësia e re e mbikëqyrjes pothuajse nuk është trajtuar si një çështje e veçantë nga asnjëri prej palëve të interesuara, kur kanë elaboruar lidhur me decentralizimin. Prandaj qëllimi i këtij kapitulli është që të hulumtojë perceptimet e përbashkëta brenda komunave lidhur me mbikëqyrjen inspektorale, si edhe nevojat themelore për ndërtimin e kapaciteteve në këtë sferë. Gjithashtu do të mundësojë informata për gjendjen ekzistuese të problemeve lidhur me trajnimin dhe ndërtimin e kapaciteteve në këtë sferë.

9.2. Rezultatet për mbikëqyrjen komunale

Analizat e mbikëqyrjes inspektuese komunale janë ndarë në tre segmente:

1. Statuti i shërbimeve inspektuese sipas kompetencave komunale;
2. Komunikimi për punën dhe rezultatet e inspektorateve me organet qeveritare komunale dhe qendrore;
3. Nevojat e identifikuar për ndërtimin e kapaciteteve.

Anketa është e dizenuar në atë mënyrë që të mundësojë në gjerësi sa më të madhe që mundet për përgjigjet në aspektin e strukturave të ndryshme të themeluara për inspektimin e shërbimeve, si edhe çfarëdo arsye se pse ky shërbim ndoshta më mirë funksionon në një sektor të veçantë. Kjo qasje përpiqet jo vetëm të heton gjendjen ekzistuese në anën institucionale të kësaj çështjeje, por edhe të hulumtojë nivelin e lidhshmërisë dhe kuptimit të këtij problemi në mesin e komunave.

Rezultatet e anketës konfirmojnë që rregullimi institucional dhe perceptimi i mbikëqyrjes së brendshme ndryshon qartë prej një komunë në një tjetër. Disa prej rezultateve më të rëndësishëm janë si vijojnë:

Planifikimi urban: Rreth 50 komuna deklaruan se ata kanë ndonjë formë të kontrollit urbanistik. Gjithsesi, shumica e tyre e kanë organizuar së bashku me inspektimin e ndërtimit dhe/ose të ambientit jetësor. Një rast i BNK ishte raportuar se ekziston për këtë qëllim, përderisa komunat që nuk kanë trajtuar këtë çështje edhe më tutje theksojnë mungesën e financave si pengesë, të ndjekur nga mungesa e stafit të

kualifikuar. Përgjigjet e 6 komunave tregojnë se arsye për mospasjen e inspektorit për urbanizëm është se komunat besojnë se qeveria është përgjegjëse për këtë problem. *Ndërtimtaria:* Rreth 75 % të komunave deklarojnë se kanë ndonjë formë të inspektimit të ndërtimit. Janë treguar dy raste të BNK. Siç përmendet më lartë, në disa raste kjo është e organizuar së bashku me kompetencat e tjera. Më shpesh arsyet për mos caktimin e inspektorit të ndërtimit në çfarëdo formë janë mungesa e fondeve.

Mjedisi jetësor: Rreth 50 % të komunave kanë themeluar ndonjë formë të inspektimit të mjedisit jetësor, si formë të veçantë të organizimit, ose së bashku me inspektimet për shërbimet e tjera komunale. Raste individuale të IMC dhe shfrytëzimit të shërbimeve prej Inspektoratit shtetëror për mjedisin jetësor janë raportuar. Arsye më shpesh e theksuar për mostrajtimin e këtij problemi deri tani është mungesa e fondeve, e ndjekur nga mungesa e hapësirës për punë dhe personelit të kualifikuar. Disa komuna theksojnë që qeveria qendrore është përgjegjëse për mbikëqyrje në këtë sferë, ose që kontrolli i brendshëm për të vërtetuar plotësimin e detyrave nuk është i nevojshëm.

Edukimi: Nëntëmbëdhjetë komuna kanë deklaruar se ata kanë inspektim të arsimit (zakonisht si inspektorë të autorizuar). Një rast i IMC është raportuar. Rreth 30 komuna kanë deklaruar se ata nuk kanë inspektim arsimor për shkak të faktit që qeveria qendrore është përgjegjëse për këtë funksion. Pesë komuna kanë deklaruar se legjislacioni relevant nuk është mjaft i qartë për ta.

Shërbime të tjera: Vetëm në disa raste komunat deklaruan se në ndonjë mënyrë kanë trajtuar problemet e supervizionit inspektues në sferat e tjera, siç janë: kultura, kujdesi për fëmijët dhe të moshuarit dhe sporti. Qeveria qendrore kryesisht shihet si përgjegjëse për mbikëqyrjen e këtyre shërbimeve. Një lepezë e gjërë e arsyeve të tjera theksohen për këtë, përfshirë këtu financimin, hapësirën për zyrë dhe personelin.

Raportimi dhe komunikimi: Lidhur me veprimet dhe rezultatet e shërbimeve inspektuese, shumica e komunave deklarojnë se për shërbimet e tyre inspektuese ata përgatisin raportet vjetore. Në shumicën e rasteve këta raporte i dorëzohen kryetarit të komunës, dhe në 60 % të rasteve dorëzohen pranë këshillit komunal për shqyrtim. Vetëm 25 % të komunave deklarojnë se raportet gjithashtu në mënyrë të drejtpërdrejtë dërgohen edhe te udhëheqësit e njëjësive përkatëse. Disa komuna deklarojnë se ata komunikojnë edhe më ministritë relevante.

Ndërtimi i kapaciteteve: Rreth 60 % të komunave deklarojnë se atyre ju nevojiten trajnime për Ligjin e Procedurave të Përgjithshme Administrative dhe për mbikëqyrjen e inspektimeve në përgjithësi. Ata gjithashtu identifikuan nevojën për trajnime të mëtutjeshme për ligjet lidhur me planifikimin urban dhe ndërtimin, çështjet e mjedisit jetësor, çështjet komunale, edukimi dhe administrimi i financave.

9.3. Konkluzione dhe rekomandime

Anketa qartë riafirmon nevojën për trajnime dhe ndihmë në themelimin e mekanizmave efektive mbikëqyrëse dhe shërbimet inspektuese brenda komunave dhe se kjo çështje meriton më shumë vëmendje në fazën e ardhshme të decentralizimit.

Qëllimi i anketës nuk është të mundësojë të dhëna të sakta statistikore për shërbimet inspektuese komunale, ose të promovojë ndonjë formë specifike të mbikëqyrjes, por që të kërkojë përgjigje për këtë çështje në nivel lokal. Me këtë qëllim, anketa shpalos perceptimet vijuese të përbashkëta:

- Vështrimet e komunave për obligimet e tyre për mundësimin e mbikëqyrjes në sektorët e ndryshëm dallojnë shumë njëra prej tjetrës.
- Llojshmëria e arsyeve dhënë për mos themelimin e shërbimeve inspektuese tregon se ata kanë kuptime të ndryshme për kornizën ligjore për kornizën ligjore për kompetencat e veçanta;
- Komunitet shprehin një dëshirë të qartë për edukimin për funksionet mbikëqyrëse dhe për një numër të ligjeve materiale implementimi i të cilëve do të jetë çështje e mbikëqyrjes.

Duke marrë në konsiderim këtë fakt, hapat e më tutjeshme duhet të jenë analiza më tërthore të faktorëve që ndikojnë mbi komunitet dhe vështirësimin e themelimit të mekanizmave përkatëse për mbikëqyrje, në veçanti duke vështruar kornizën ligjore me shikim ndaj krijimit të aktiviteteve trajnuese relevante. Gjithashtu, është e rëndësishme që të identifikohen zgjidhjet alternative të politikave për trajtimin e këtyre çështjeve siç janë përgatitjet për bashkëpunimin ndër komunal.

Pjesa II

Decentralizimi fiskal

1. DY VITE TË DECENTRALIZIMIT FISKAL – GJENDJA MOMENTALE

Procesi i decentralizimit fiskal zyrtarisht filloi në 1 korrik të vitit 2005 kur drejtat e transferimit të kompetencave të reja prej qeverisë qendrore në nivelin e vetëqeverisjes lokale hynë në fuqi. Siç ishte parashikuar edhe në Ligjin e Financimit të Njësive të Vetëqeverisjes Lokale⁵³, procesi, i cili prezantoi mekanizmat transparent për financimin e komunave, duhej që të implementohej në faza. Qasja në faza e decentralizimit fiskal në përputhje me ligjin ishte e bazuar në parimet vijuese:

- Derdhje graduale të përgjegjësive në vijim me kapacitetet e komunave për të ndërmarrë këta përgjegjësi;
- Një dispozitë e barabartë dhe përkatesë e fondeve për një realizim efikas dhe të vazhdueshëm të aktiviteteve nën transferimin e kompetencave;
- Reduktimin e fondeve në buxhetin shtetëror dhe të fondeve për kompetencat, të cilat do të transferohen te komunat.⁵⁴

Me fillimin e fazës së parë të decentralizimit, njësitë e vetëqeverisjes lokale fituan të drejtën që të administrojnë të ardhurat prej burimeve të tyre, paralelisht me transferimin e granteve prej buxhetit të qeverisë qendrore (granted e dalluara për arsimimin, mirëqenien sociale, kulturën, zjarrfikësit, grantet kapitale për ndërtimin e rrugëve dhe mirëmbajtjen e tyre; dhe të ardhurat prej Tatimit të Vlerës së Shtuar dhe Tatimit prej të ardhurave personale).

Me qëllim të kalimit në fazën e dytë të decentralizimit fiskal dhe të transferimit të bllok granteve për fillim, komunat ishin të obliguara që të plotësojnë kriteret vijuese:

- Plotësojnë të gjitha kushtet nga faza e parë;
- Posedojnë kapacitet të personelit për menaxhim financiar;
- Të tregojnë rezultate pozitive financiar për së paku 24 muaj;
- Informojnë Ministrinë e Financave në baza të rregullta kohore dhe të konfirmohen nga ana e Ministrisë së Financave;
- Të mos kenë obligime ndaj furnizuesve ose ndonjë kredituesi të cilat kalojnë kushtet e rëndomta të pagesës.

Në janar të vitit 2007 Qeveria themeloi komisionin për monitorimin dhe vlerësimin e komunave lidhur me plotësimin e kushteve për hyrjen në fazën e dytë të decentralizimit fiskal. Ishte detyrë e komisionit që të vlerësojnë rezultatet financiare të 24 muajve të parë që nga fillimi i decentralizimit fiskal, dhe komisioni aprovoi gjithsej 42 komuna⁵⁵ (që kishin 85 pikë dhe më shumë sipas kriteve të kërkuara prej komisionit) për të hyrë në fazën e dytë.

⁵³ Ligji për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 61/2004.

⁵⁴ Fondet për kompetencat të cilat kryhen prej njësive të vetëqeverisjes lokale do të jenë pjesë e buxhetit që ju transferohet vetëqeverisjeve lokale

⁵⁵ Aerodrom, Berovë, Manastir, Bogdanci, Bogovinjë, Bosilovë, Brvenicë, Butel, Çair, Qendër, Çuçer Sandevë, Dibër, Dojran, Dolneni, Gjevgjeli, Gjorçe Petrov, Ilinden, Jegunovcë, Karbinc, Karposh, Kisela Vodë, Koçani, Konçe, Kratovë, Krushevë, Kumanovë, Makedonski Brod, Mavrovë Rostushe, Mogilë, Negotinë, Novo Selo, Prilep, Radovish, Shtip, Strumicë, Sveti Nikole, Tearcë, Tetovë, Valandovë, Veles, Zrnovci

2. AMANDAMENTET KRYESORE TË RREGULLAVE FISKALE

Me qëllim të mundësimit të burimeve përkatëse për të ardhurat e njëjësive të vetëqeverisjes lokale, në korrik të vitit 2007 Qeveria solli disa amendamente në Ligjin e Tatimeve të pronësisë, Ligjin e Taksave Komunale, Ligjin e Taksave Administrative, dhe Ligjin e Revizionit të brendshëm në Sektorin privat. Si shtesë e legjislacionit të ri, ndryshimet u bënë në metodologjinë e shpërndarjes së të ardhurave prej TVSH-së për vitin 2008.

Amendamentet më të fundit në Ligjin për Tatimet e pronësisë do të kenë ndikim mbi ndërtesat komercial dhe banuese në zonat malore, të cilat tanimë nuk do të jenë të përjashtuara nga tatimet e pronësisë. Kjo lëvizje do të grumbullojë të ardhura shtesë për komunat prej të gjitha pronësive brenda territoreve të tyre dhe do të hyjë në fuqi që nga 1 janari i vitit 2008.

Amendamentet e Ligjit për taksat komunale kanë për qëllim të grumbullojnë të ardhura përkatëse për mirëmbajtjen e disa shërbimeve publike (ndriçimin rrugor), ë cilat deri më tani kishin mungesa të fondeve të mjaftueshme. Në veçanti, amendamentet përcaktojnë parametrat për pagesën e taksave komunale të cilat ndryshojnë në varësisht prej llojit të konsumatorit (amvisëri, kompani tregtare ose artizanat). S shtesë, secila komunë në qytetin e Shkupit do të pranojë %je të ndryshme të taksave komunale të mbledhura për ndriçimin rrugor. Për shembull, 40 % të taksave komunale për ndriçimin rrugor të grumbulluara në komunat Aerodrom dhe Karposh do të shkojnë për qytetin ndërsa 60 % do të mbahen nga secila komunë; 30 % të taksave komunale për ndriçimin rrugor në komunat e Butelit, Kisela Vodës dhe Çairit do të shkojnë për qytetin, ndërsa 60 % do të mbahen nga secila komunë.

Ndryshimet në strukturën e taksave administrative prezantojnë taksa të reja për dokumente dhe aktivitete të caktuara të cilat kualifikohen për pagesë. Amendamentet janë iniciativë e Ministrisë së Transportit dhe Komunikimeve, Ministrisë së Bujqësisë, Zyrës Shtetërore të punëve gjeodezike, Entit Shtetëror Statistikor, Ministrisë së Financave, dhe Ministrisë së Punëve të brendshme dhe Drejtorisë së Doganave.

Në qershor të vitit 2007 Qeveria solli ndryshime në metodologjinë e shpërndarjes së të ardhurave prej TVSH-së në vitin 2008, e cila paraqet ndryshim të vogël në krahasim me procesin e vitit 2007. Skema e re kërkon ndarjen e fondeve të përgjithshme prej TVSH-së (për të cilën njësitë e vetëqeverisjes lokale kanë të drejtë të kërkojnë) në mënyrën vijuese: 3 % prej shumës së përgjithshme të vlerës (krahasuar me 2 % në vitin 2007) prej të ardhurave prej TVSH të grumbulluara në vitin paraprak fiskal do të përdorën për të kompensuar ata komuna të ardhurat e të cilave në buxhetin e përgjithshëm të vitit 2006 ishin më 2 të ulëta se 25 % se sa mesatarja e planifikuar nacionale. Si shtesë, 97 % e TVSH-së do të ndahet nga 12 % për qytetin e Shkupit dhe komunat e tij (krahasuar me 10 % për qytetin e Shkupit dhe 90 % për komunat në shtetin tonë në vitin 2007), dhe këta fonde do të ndahen në bazë të formulës së njëjtë të shpërndarjes së të ardhurave prej TVSH-së si në vitin 2007 (numri i banorëve, territori dhe vendbanimet e banuara).

Në bazë të dispozitave të Ligjit për Revizionin Intern në Sektorin Publik, revizorët publik duhet që të jenë të emërtuar nga këshillat komunale sipas propozimit të

kryetarit të komunës. Në bazë të ndryshimeve më të reja⁵⁶ kryetari i komunës është i obliguar që të themelojë një njësi organizative të veçantë të revizorit të brendshëm, ose të futet në bashkëpunim ndër komunal me një njësi tjetër prej ndonjë sektori tjetër institucional publik, me miratimin paraprak të Ministrisë së Financave. Me këta ndryshimet, revizorët e brendshëm gëzojnë statusin e personelit të përhershëm të punësuar.

Në gusht të vitit 2007⁵⁷ Qeveria, për herë të parë solli aktet nënligjore për shpërndarjen e bllok granteve për institucionet publike në sferën e kulturës, kopshteve për fëmijë, shtëpitë për pleqtë pa përkujdesje, dhe për shkollat fillore dhe shkollat e mesme. Periudha koïncidon me afatet e fundit të përcaktuara nga Qeveria për Ministrinë përkatëse përgjegjëse.

⁵⁶ Ligji për revizorin e brendshëm në sektorin publik, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 22/2007.

⁵⁷ Gazeta Zyrtare nr. 97/2007 dhe 104/2007.

3. STRUKTURA E TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE KOMUNALE

3.1. Struktura e të ardhurave komunale

Fillimi i decentralizimit fiskal prezantoi ndryshimet e rëndësishme në sistemin komunal të financimit. Me transferin e kompetencave prej nivelit qendror në nivelin lokal, buxhetet lokale zgjeruan numrin e programeve, menaxhimi financiar i të cilave është përgjegjësi e administratës komunale.⁵⁸ Si rezultat i ndryshimeve në sistemin fiskal, krahasimi i të dhënave financiare midis viteve kërkon të interpretohet më një shkallë të kujdesit. Në të njëjtën kohë, analiza komparative është esenciale me qëllim të vlerësimit më të mirë të gjendjes dhe vlerësimit të procesit të reformave.

Struktura e të ardhurave komunale në vitet paraprake (2003 dhe 2004) dhe të procesit vijues të decentralizimit (2005 dhe 2006) është paraqitur në tabelën vijuese.

Tabela 1. Struktura e të ardhurave të qeverisë komunale (në MKD)

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Të ardhurat kapitale	49,662,728	1.12%	83,079,082	1.68%	4,262,980	0.08%	84,963,936	1.06%
Borxhet e vendit	51,312,804	1.16%	44,791,500	0.90%	13,550,000	0.25%	0	0.00%
Të ardhurat jashtë tatimeve	156,150,984	3.52%	310,333,226	6.27%	188,250,926	3.48%	1,116,456,777	13.89%
Të ardhurat prej tatimeve	2,888,337,267	65.06%	3,196,800,525	64.55%	3,169,564,320	58.55%	3,462,685,606	43.09%
Transferet dhe grantet	1,294,113,813	29.15%	1,292,032,832	26.09%	2,038,173,242	37.65%	3,380,718,104	42.07%
Totali	4,439,616,175	100.00%	4,952,319,874	100.00%	5,413,801,467	100.00%	8,035,194,599	100.00%

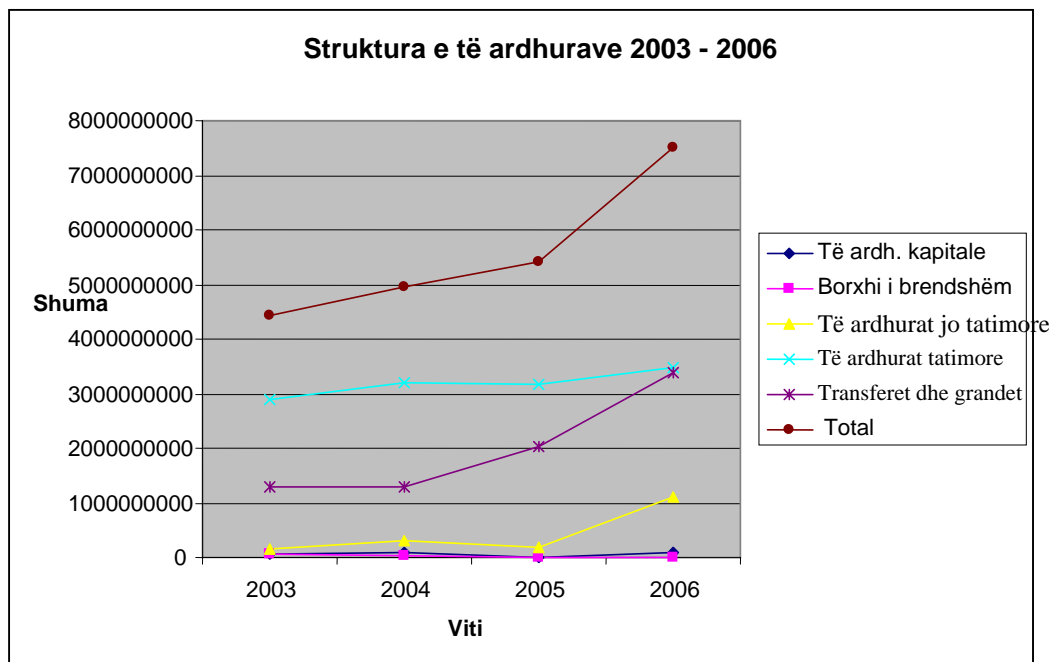
Burimi: Llogaria vjetore e njëjësive të vetëqeverisjes lokale për vitet 2003, 2004, 2005 dhe 2006

Në vitin 2006, njësitë e vetëqeverisjes lokale dispononin me 48 % më tepër të ardhurave se sa vlera e përgjithshme në vitin 2005. Tabela ilustron se në vitin 2006, 42 % të ardhurave të përgjithshme kanë ardhura prej transferimit dhe granteve prej buxhetit të qeverisë qendrore. Kjo paraqet një rritje prej 5 % pikëve në krahasim me vitin 2005.⁵⁹ Me fillimin e fazës së dytë të decentralizimit fiskal dhe transferimit të bllok granteve, duhet që të pritet një rritje e mëtutjeshme e shumave të transferëve të bllok granteve prej buxhetit qendror. Gjithsejtë, të ardhurat prej tatimeve në vitin 2006 ishin për 9 % më të mëdha se në vitin 2005, përderisa tatimet e të ardhurave në të ardhurat e përgjithshme u zvogëluan prej 59 % në vitin 2005 në 43 % në vitin 2006. Ekzistonte gjithashtu edhe rritje dramatike e të ardhurave kapitale në vitin 2006 në krahasim me vitin 2005. Rritja e të ardhura që nuk vinin prej tatimeve (taksave komunale dhe taksave administrative, pagesave dhe dënimeve) është rezultat i menaxhimit të përmirësuar financiar në njësitë e vetëqeverisjes lokale si përpjekje për të azhurnuar bazën e të dhënave të taksapaguesve dhe të sistemit të përmirësuar të grumbullimit të ardhurave. Trendi i të ardhurave të përgjithshme dhe elementet e ndara të ardhurave në vitet 2003 – 2006 është paraqitur në grafikun vijues.

Grafiku 1. Struktura e të ardhurave të qeverive komunale në periudhën 2003 - 2006

⁵⁸ Numri i programeve korrespondon me numrin e kompetencave komunale.

⁵⁹ Këta %je duhet të interpretohen me vëmendje në aspektin se 2005 ishte viti i parë i kompetencave të decentralizuara; gjithsesi, ndryshimet në sistemin e financimit aplikohen për 6 muajt e fundit të vitit.



Në nivel makroekonomik, të ardhurat e përgjithshme të grumbulluara prej komunave në vitin 2006 ishin në shumë prej 2.65 % të BPN, që është shumë më poshtë se nivelet e të ardhurave në shtetet e rajonit në tranzicion.⁶⁰ Vetëqeverisja lokale (nëpërmjet të Bashkësisë së Njësisive të Vetëqeverisjes Lokale – BNJVL-së) në shumicën e rasteve kanë dorëzuar kërkesa pranë Qeverisë për rritjen e 3 %ëve momental të të ardhurave të grumbulluara nga TVSH-ja deri në vlerën prej 5.5 %. Gjithashtu duhet të theksohet se deri tani njësitë e vetëqeverisjes lokale nuk kanë ngritur shkallën e tatimeve vjetore të pronësisë në limitin maksimal të mundësuar me Ligj (0.2 %). Ky është një shembull i mirë i një opsioni të gjenerimit të më shumë të ardhurave lokale pa u bazuar në Qeverinë qendrore të cilën komunat duhet të shfrytëzojnë.

Në vitin 2006, të ardhurat lokale për banor ishin me vlerë prej 3.973 denarë (65 euro), që paraqet një rritje prej 44 % në krahasim me vitin 2004 dhe 62 % krahasuar me vitin 2005.

3.2. Struktura e shpenzimeve komunale

Ligji për Vetëqeverisjen Lokale⁶¹ definon kompetencat të cilat u janë dhënë vetëqeverisjeve lokale. Me qëllim që të arrihet sukses, komunat duhet të kenë burime përkatëse dhe të mjaftueshme të ardhurave. Edukimi, mirëqenia sociale, kultura dhe shëndetësia ishin sferat e vetme ku njësitë e vetëqeverisjes lokale kishin të drejtë për grante të caktuara në fazën e parë të decentralizimit fiskal, dhe me fillimin e fazës së dytë, këta kompetenca do të financohen nga bllok grantet prej Qeverisë qendrore. Dallimi midis granteve të caktuara dhe bllok granteve është në atë se bllok grantet

⁶⁰ Bazuar në të dhënat e të ardhurave lokale të vitit 2002 si pjesë e BPN ishin 5.3 % në Slloveni, 8.61 % në Republikën Çeke, 10.1 % në Hungari, 10.8 % në Latvi dhe 12 % në Poloni. Krahasimi me Maqedoninë nuk është i saktë sepse buxhetet e saja komunale edhe më tutje nuk përmbajnë shpenzime operative për shkollat dhe shërbimet sociale. Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, problemet e zhvillimit urban dhe komunal: Shënim mbi politikën, Banka Botërore 2006.

⁶¹ Ligji për vetëqeverisjen lokale, Gazeta Zyrtare nr. 05/2002

përmbajnë fonde për rrogat e personelit në institucionet e atyre sferave të cilat komunitat më tutje duhet ti transferojnë në llogaritë e këtyre institucioneve shfrytëzuese të buxhetit. Trendi i shpenzimeve komunale në periudhën 2003 – 2006 tregohet në tabelën 2. Totali i shpenzimeve lokale në vitet 2003 – 2006 pasqyron rritjen e të ardhurave totale në të njëjtën periudhë.

Tabela 2. *Struktura e shpenzimeve të qeverive komunale (në MKD)*

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Harxhimet kapitale	1,817,316,310	43.91%	2,666,205,099	55.95%	2,446,583,668	48.89%	2,581,579,297	34.43%
Mallrat dhe shërbimet	1,451,729,584	35.08%	1,309,666,436	27.48%	1,554,352,919	31.06%	3,443,251,569	45.92%
Pagesat e interesave	8,028,658	0.19%	3,483,246	0.07%	2,896,549	0.06%	1,603,038	0.02%
Rezervat	8,260,964	0.20%	13,260,429	0.28%	23,381,532	0.47%	22,614,139	0.30%
Ndihmat sociale	177,710,466	4.29%	48,451,740	1.02%	6,874,378	0.14%	13,657,897	0.18%
Pagesat dhe rrogat	545,234,633	13.18%	563,904,555	11.83%	69,8625,288	13.96%	1,193,316,820	15.92%
Subvencionet dhe transferet	33,755,690	0.82%	101,858,894	2.14%	220,673,737	4.41%	224,763,394	3.00%
Transferet rrjedhës për njësitë e vetëqeverisjes lokale	67,839,822	1.64%	43,355,383	0.91%	19,778,263	0.40%	168,847	0.00%
Totali	4,138,298,215	100.00%	4,765,596,581	100.00%	5,003,950,306	100.00%	7,497,806,696	100.00%

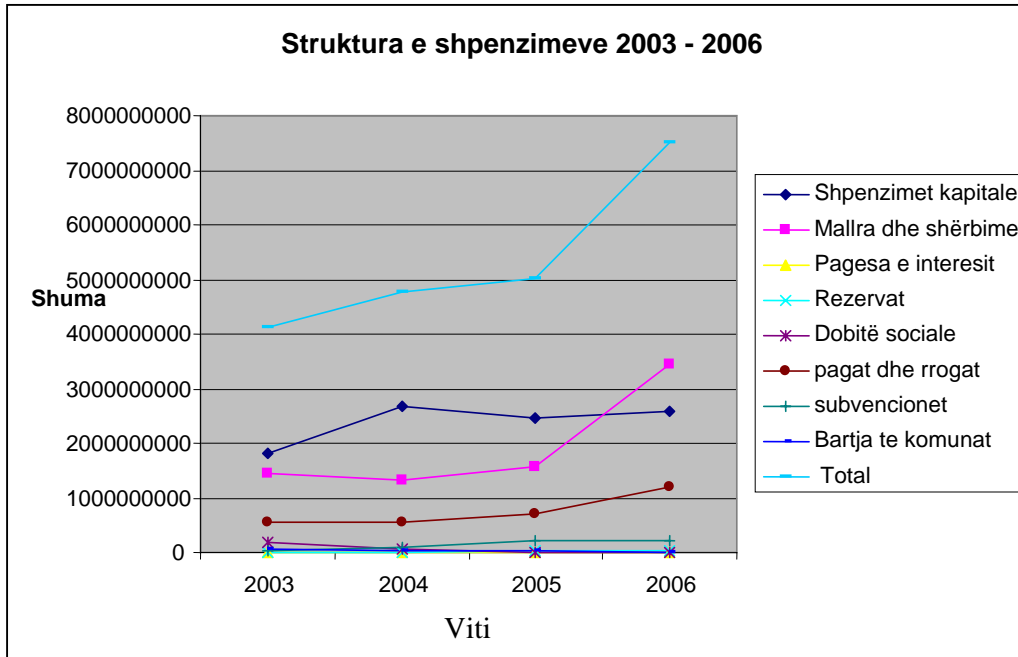
Të dhënat në tabelën 2 tregojnë shpenzimet e përgjithshme në vitin 2006 të rritura për pothuajse 50 % në krahasim me vitin 2005. Kjo rritje ndodhi kryesisht për shkak të kategorive vijuese:

- Mallrat dhe shërbimet (221.52 % në krahasim me vitin 2005);
- Shpenzimet për mirëqenie sociale (98.67 % rritje);
- Shpenzimet për pagesat dhe rrogat (70.81 % rritje krahasuar me 2005).

Struktura e shpenzimeve lokale ka qëndruar relativisht e pandryshuar nëpër tërë periudhën e vështruar me dallimet kryesore në vitin 2006, ku shpenzimet kapitale nuk ishin më shpenzimet më të mëdha si kategori, por ishin të tejkaluara prej mallrave dhe shërbimeve. Kjo është pjesërisht rezultat i faktit që komunitat ishin të obliguara që të zgjidhin borxhet prej viteve të kaluara përderisa në të njëjtën kohë komunitat ballafaqoheshin me rritjen e shpenzimeve në kategoritë e tjera siç është ilustruar me numra në grafikun vijues.⁶²

Grafiku 2. *Struktura e Shpenzimeve të qeverive komunale prej 2003 deri 2006*

⁶² Deri tani nuk është bërë një vlerësim i saktë për nevojat e shpenzimeve të komunave për të mundësuar nivelin minimal të shërbimeve themelore brenda kompetencave të tyre.



Nga perspektiva e mikroekonomisë, në vitin 2006 shpenzimet paraqitnin 2.47 % të BPN të shtetit dhe në të njëjtën kohë, shpenzimet komunale bënë pjesë me 7.21 % të shpenzimeve publike.⁶³

⁶³ Burimi: Informatat për harxhimet publike nga Ministria e Financave

4. PLOTËSIMI I PËRGJEGJËSIVE NËN KOMPETENCAT E DECENTRALIZUARA

Qasja e decentralizimit fiskal në faza e imponon mbi komunat nevojën që të ndërtojnë struktura përkatëse administrative dhe financiare para se të procedojnë fazën e dytë të procesit të reformave.

Komunat në ankete ishin pyetur që të vlerësojnë gatishmërinë e tyre që të shkojnë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal rezultatet e të cilave janë të paraqitura më poshtë.

Tabela 1.

A mendoni se komuna e juaj është gati të kalojë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal?	
Po	84.6%
Jo	11.5%
S'ka përgjigje	3.8%
Totali	100%

Është e qartë se shumica e komunave ndjehen se janë të gatshme për fazën e dytë të decentralizimit fiskal, përderisa vetë 12 % do të preferonin që të qëndronin në fazën e parë. Komunat gjithashtu konsiderojnë se kriteret për kalimin në fazën e dytë janë relativisht të qarta, me vetëm 23 % të anketuarve të cilët ankoheshin lidhur me kriteret joadekuate dhe/ose të pamjaftueshme siç janë të përcaktuara në Ligjin për Financimin e njësisve të vetëqeverisjes lokale.

Ministria e Financave konsiderohet burimi më i rëndësishëm i informatave për komunat gjatë fazës së dytë sipas 75.4 % të anketuarve. Burimi i dytë i informatave është Shoqata e punëtorëve financiar-AFO (organizatë lokale joqeveritare e përbërë prej punëtorëve financiar prej komunave dhe ndërmarrjeve publike).

Në aspektin e nivelit të interesit në procesin, anketa shpalos se 50 % të njësisve të vetëqeverisjes lokale në mënyrë pro aktive vendosin kontakte me komisionet përgjegjëse për vlerësimin e përmbushjeve të tyre të kushteve për hyrjen në fazën e dytë të decentralizimit fiskal. Gjithsesi, 97 % të komunave deklarojnë se ata kanë ndërmarrë aktivitete të ndryshme për të plotësuar kriteret për hyrjen në fazën e dytë. Këta iniciative janë të drejtuara kah rritja e kapaciteteve administrative të komunave (personel dhe pajisje e re), si edhe pagimi i borxheve dhe dorëzimi në kohë i raporteve financiare pranë Ministrisë së Financave për vlerësimin e veprimtarisë financiare.

Në fazën e dytë të decentralizimit fiskal, pritjet e komunave mund të grupohen në dy kategori kryesore. E para, ata që mbështeten në fondet e shtuara prej bllok grandeve dhe tatimit ët vlerës së shtuar që do të mbështesë pozitën e tyre financiare. Grupi i dytë beson se ata do të marrin përgjegjësi të plotë në fazën e dytë për të gjitha kompetencat dhe fitojnë kontroll të shtuar mbi institucionet publike me qëllim të sigurimit të resurseve thelbësore për të financuar shërbimet komunale. Si shtesë e këtyre dy përgjigjeve dominuese, komunat presin ndryshime në sferën e arsimimit si edhe përmirësime të livrimit të shërbimeve publike në fazën e dytë.

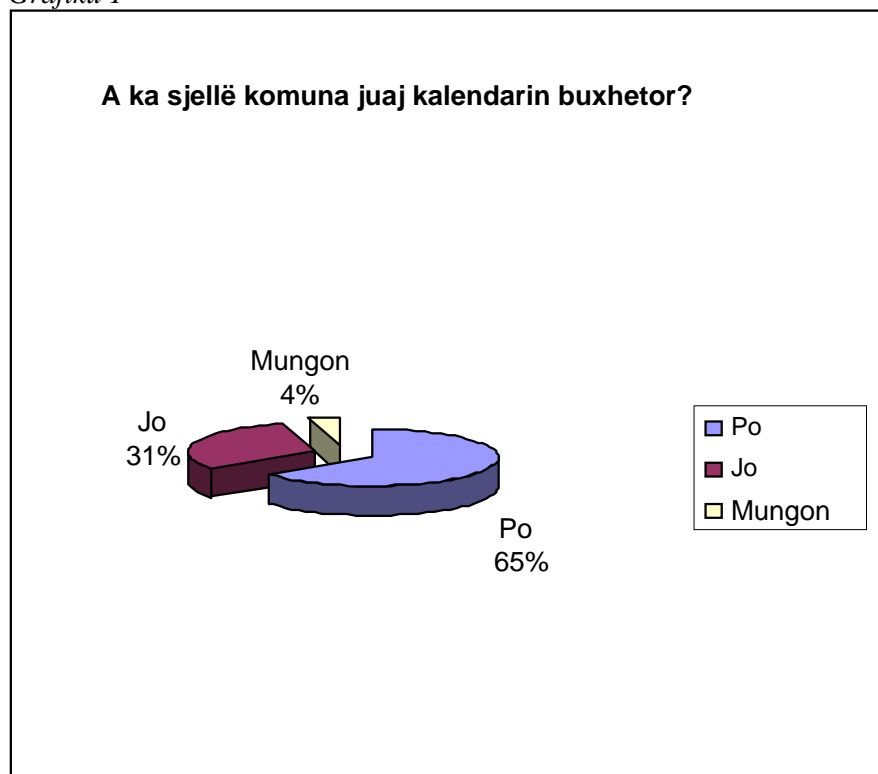
5. PROCESI I BUXHETIMIT

5.1. Procesi i buxhetimit dhe kalendari buxhetor

Procesi i buxhetimit ju referohet të gjitha aktiviteteve të cilat njësia e vetëqeverisjes lokale duhet ti ndërmarrë brenda një viti fiskal, lidhur me sjelljen dhe realizimin e buxhetit. Kalendari buxhetor si instrument është prezantuar si një koncept i ri me Ligjin për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale, që i obligon komunat të vendosin një sistem solid të menaxhimit financiar. Ky instrument shërben si një vegël për planifikimin e përmirësuar gjatë aktiviteteve përgatitore të buxhetit, përcaktimin e afatit të fundit për secilin aktivitet të procesit të buxhetimit, si edhe të definimit të rolit dhe pjesëmarrjes, gjegjësisht hyrjet e nevojshme për palët e interesuara relevante.

Në anketën e vitit 2006 komunat ishin pyetur që të përgjigjen në një komplet të pyetjeve lidhur me kalendarin buxhetor, me qëllim që të vlerësojnë vetëdijen e tyre për rëndësinë e këtij instrumenti. Një vit më vonë, numri i komunave të cilat nuk e kanë sjellë kalendarin buxhetor është zvogëluar prej 41% në vitin 2006 në 31% të anketuarve në vitin 2007. Komunat të cilat punojnë pa kalendar buxhetor deklarojnë se ata janë momentalisht në fazën e sjelljes së tij.

Grafiku 1



Një herë të sjell, komunat duhet që të përdorin kalendarin si udhëzues të procesit nëpër gjithë vitin fiskal. Ata komuna të cilat deklarojnë se kanë sjellë kalendarin buxhetor dhe i përmbahen afateve përfundimtare të tij janë të pasqyruara në tabelën 1.

Tabela 1

A e ndiqni kalendarin buxhetor (nëse komuna ka një të tillë)?	
Po	66.7%
Jo	7.7%
Mungon	25.6%
Totali	100%

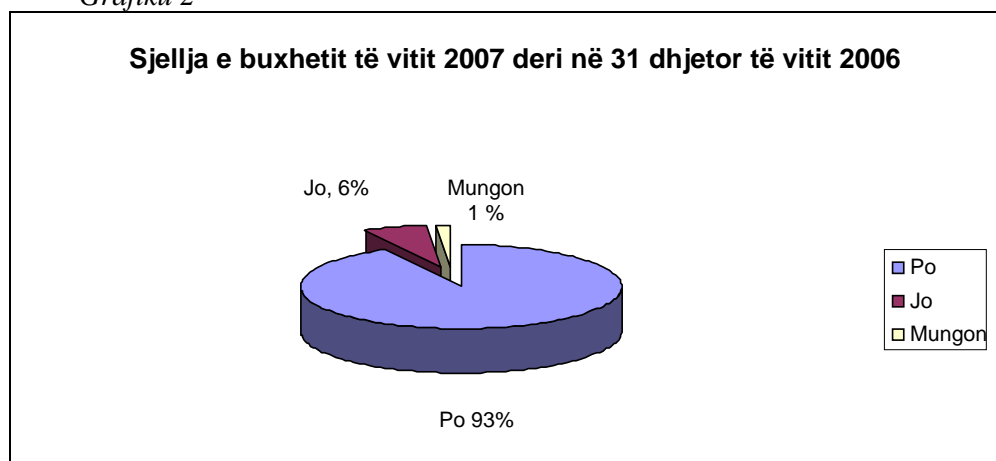
Në krahasim me vitin 2006 kur 25 % të komunave kanë deklaruar se ata jo gjithmonë i respektojnë afatet përfundimtare brenda kalendarit të tyre buxhetor, gjendja qartë është përmirësuar në vitin 2007 me vetëm 8 % të komunave që nuk përmbahen plotësisht. Në praktikë këta komuna duhet tanimë të sjellin formalisht kalendarin që ti përmbahen afateve përfundimtare, të cilat janë të definuara në planin vjetor të punës. Ky trend i sinjaleve pozitive për procesin e buxhetimit si planifikim korrekt është një parakusht për ekzekutimin me kohë të secilit hap të buxhetit.

5.2. Sjellja në kohë e buxhetit dhe realizimi i buxhetit

Sjellja e buxhetit komunal deri në 31 dhjetor për vitin e ardhshëm fiskal është një parakusht i rëndësishëm për stabilitetin fiskal të komunës. Në bazë të Ligjit për financimin e njësisve të vetëqeverisjes lokale, nëse komuna dështon që të sjellë buxhetin deri në 31 dhjetor, këshilli komunal është i obliguar që të sjellë një vendim për financimin e përkohshëm dhe një plan financiar për realizimin e tij për periudhën prej 1 janar deri në 31 mars të vitit rrjedhës. Nëse ky afat përfundimtar kalon, komuna do të gjendet në shqetësim financiar, gjë që kërkon një plan më serioz për të mbuluar shpenzimet komunale.

Vetëm 7 prej 85 njësisve të vetëqeverisjes lokale dështuan që të sjellin buxhetin komunal në vitin 2006 deri në 31 dhjetor 2005. Këtë vit vetëm 5 komuna u përgjigjen se ata nuk e sollën buxhetin e vitit 2007 në kohë.

Grafiku 2

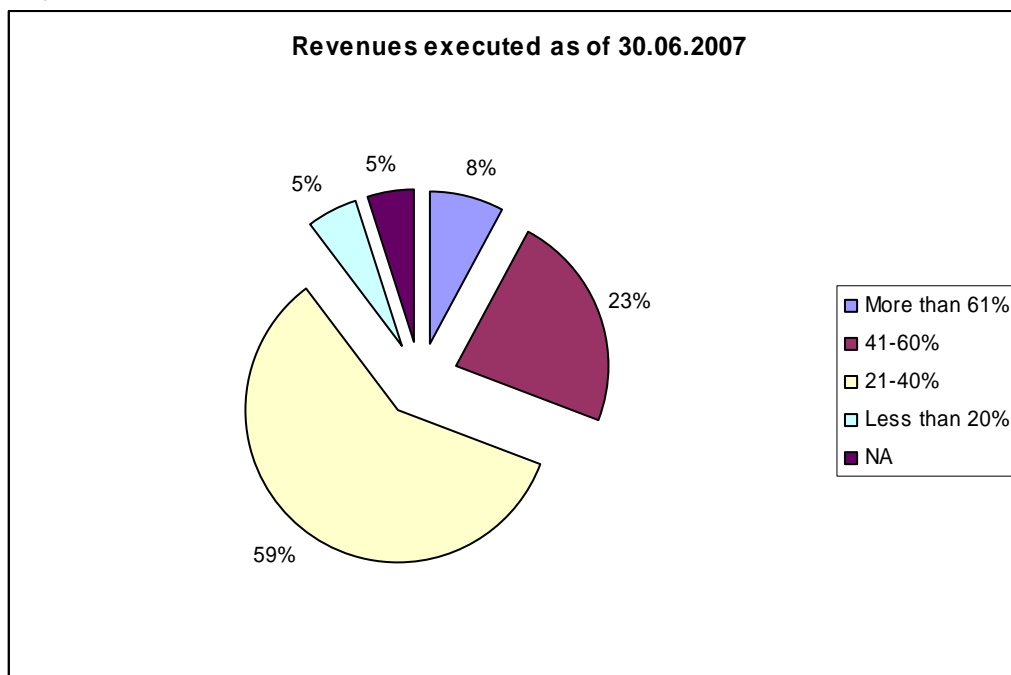


Faza e realizimit të buxhetit është në të vërtetë kur grumbullohen të ardhurat dhe bëhen shpenzimet. Procesi i realizimit të buxhetit monitorohet prej Ministrisë së Financave dhe Njësive të Arkës nëpërmjet të planeve tremujore të ardhurave dhe shpenzimeve të cilat komunat janë të detyruara ti dorëzojnë në fillim të secilit tremujor fiskal, si edhe nëpërmjet të raporteve tremujore për realizimin e të ardhurave

dhe shpenzimeve. Sipas ligjit, kryetarët e njësisve të vetëqeverisjes lokale janë përgjegjës për procesin e realizimit të buxhetit dhe raportimit.

Procesi i realizimit të buxhetit nuk është një mekanizëm i thjeshtë vetëm për të siguruar përputhje me programimin fillestar të buxhetit.⁶⁴ Monitorimi i realizimit të të ardhurave dhe shpenzimeve është i rëndësishëm nga perspektiva e asaj që të ardhurat e grumbulluara shumë shpesh mund të jenë të pamjaftueshme për atë që ka qenë parashikuar dhe të jenë të pamjaftueshme për realizimin e programeve. Gjithashtu edhe shpenzimet mundën ndonjë herë të tejkalojnë të ardhurat. Idealisht, realizimi i buxhetit duhet të kryhet nëpërmjet të tremujorëve vjetor në përpjesëtime të barabarta, gjegjësisht 25 % për secilin tremujor, por në praktikë, kjo gjë asnjëherë nuk ndodh ashtu. Grafiku vijues paraqet numrin e komunave dhe %jen e realizimit të të ardhurave.

Grafiku 3



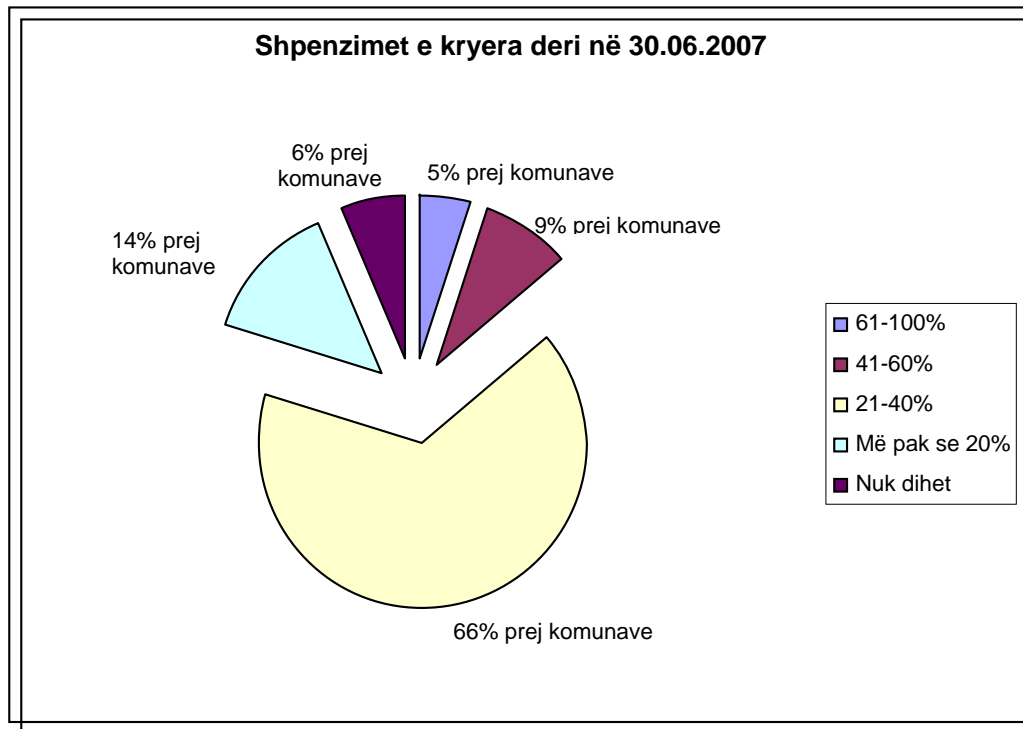
Nuk duhet të identifikohet asnjë shabllon në dallimin midis komunave urbane dhe rurale të cilat në mënyrë të njëjtë veprojnë në secilën kategori të realizimit të ardhurave.⁶⁵ Por, në rajone, anketa tregon se rajoni i Shkupit ka shkallën më të lartë mesatare të realizimit të ardhurave prej 46.41 % deri në 30 qershor 2007, i ndjekur nga rajoni lindor me 40.30 % dhe rajoni jugperëndimor me 40 %. Shkallën më të ulët të realizimit të të ardhurave mesatare e ka rajoni veriperëndimor me vetëm 29.07 %.

Gjendja me shkallën e realizimit të shpenzimeve është e paraqitur në grafikun vijues.

⁶⁴ Menaxhimi efikas financiar, USAID/BB/OSBE, 2005

⁶⁵ Në grupin më të madh të komunave m realizim të të ardhurave prej 20 - 40 %, gjysma e komunave janë urbane (23) dhe gjysma tjetër (24) janë rurale; e njetë është edhe struktura me pjesën tjetër të kategorive të realizimit të të ardhurave; komuna e Probishtipit (95 % - urbane), Çair (90 % - urbane), Haraçinova (70 % - rurale), Butel (69,54 pttqind - urban), Kërçova (66 % - urban) dhe Ilinden (65,5 % rural) janë komunat me ekzekutimin më të madh të të ardhurave.

Grafiku 4



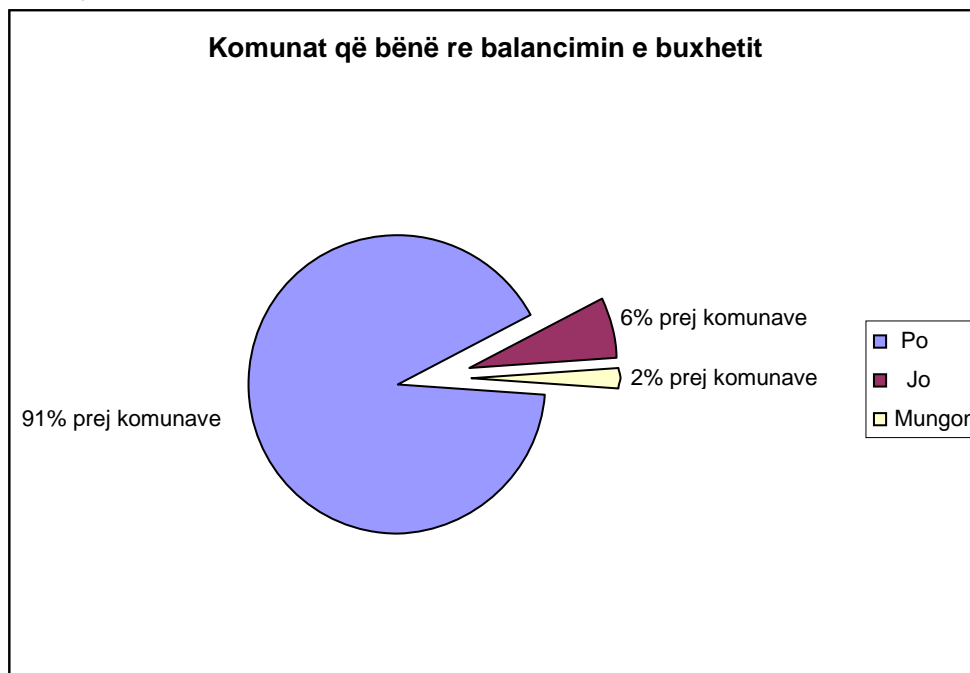
%ja mesatare e realizimit të buxhetit (të ardhurat dhe shpenzimet) deri në fund të gjysmës së parë të vitit 2007 arritën deri në 20 – 40 %, që është e ngjashme me vitin 2006. Praktika tregon se 50 % të buxhetit realizohet në tremujorin e fundit të vitit buxhetor. Arsyeja për këtë gjendje është se shumica më e madhe e të ardhurave komunale (tatimet lokale, taksat, pagesat dhe grantet prej ministrive përkatëse dhe fondeve) transferohen në llogaritë e komunave në fund të secilit vit fiskal.

Komunat theksojnë një numër të madh të arsyeve për realizimin e të ardhurave dhe shpenzimeve për dështimin e ndjekjes së planit tremujor siç janë:

- Grumbullimi i pamjaftueshëm i tatimeve lokale (vonesa në përgatitjen dhe dërgimin e llogarive për pagimin e tatimeve);
- Grumbullimi i ulët i taksave lokale dhe pagimet jo të rregullta të taksave komunale;
- Një pjesë e fondeve të planifikuara për investimet kapitale nuk ka qenë transferuar në llogaritë komunale (fondet prej granteve kapitale dhe donacioneve);
- Procedura të zgjatura tejet të prokurimeve publike.

Ngushtë i lidhur me fazën e realizimit të buxhetit është çështja e rebalancit buxhetor.⁶⁶ Edhe pse është normale që të bëhen rebalanci i buxhetit brenda vitit, një numër i madh i rebalancëve është shpesh sinjal i planifikimit të dobët financiar në komunë. Në anketë, përafërsisht 90 % të komunave kanë deklaruar se kanë kryer rebalancin e buxhetit gjatë vitit fiskal 2006.

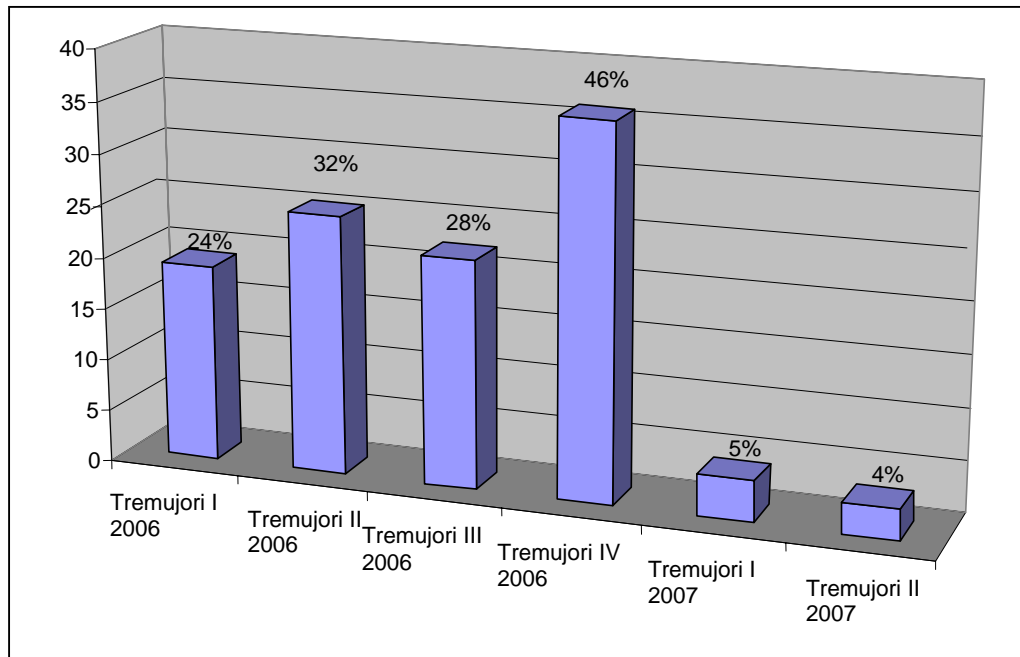
Grafiku 5



Të dhënat në re bilancin e buxhetit janë më tutje të shpalosura sipas tremujorëve fiskal prej janarit 2006 – qershor 2007 në grafikun vijues:

Grafiku 6. %ja e rebalancit të buxhetit në tremujoret fiskale

⁶⁶ Në rast kur devijimi prej të ardhurave të planifikuara dhe derdhjet tjera janë më të larta se 5 %, kryetari i komunës dorëzon pranë Këshillit komunal një rebalans buxhetor, që duhet të sillet me procedurë të njëjtë si edhe buxheti.



Siç është përshkruar më lartë, fundi i vitit është periudha kur shumica e komunave bëjnë rebalancin e buxheteve. Siç është definuar në legjislacionin paraprak, komunat tradicionalisht merreshin me diskrepancat në të ardhurat dhe shpenzimet e përmirësimet e minutave të fundit në fund të vitit. Me Ligjin e ri për financimin, rebalancët mund të kryhen brenda vitit, menjëherë pas identifikimit të diskrepancës së dukshme (më shumë se 5 %) në realizimin e të ardhurave dhe/ose shpenzimeve.

Numri i rebalancëve buxhetore është njëri prej kriterëve të konsideruara që komunat të mund të hyjnë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal. Komunave ju jepeshin më pak poena nëse ata kishin bërë një ose më tepër rebalancë në vit. Gjithsesi, dy komunat me numrin më të madh të rebalancëve të buxhetit në vit, Sveti Nikole dhe Novo Selo, janë në listën e komunave për në fazën e dytë për shkak të plotësimit të kriterëve të tjera.

Një aspekt tjetër të rëndësishëm që Qeveria ka marrë në konsiderim gjatë vlerësimit të kapacitetit të komunave për të hyrë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal është përgatitja në kohën e duhur e raporteve financiare nga ana e kryetarëve të komunave, sjellja e buxhetit nga ana e këshillave komunal dhe dorrëzimi në kohë i raporteve të komunave pranë Ministrisë së Financave. Anketa konfirmon se shumica e komunave plotësojnë këto kërkesa në bazë të rregullt.

5.3. Problemet me borxhet e mbetura prej viteve paraprake

Borxhet e komunave ishin një prej problemeve më të mëdha në fillimin e procesit të decentralizimit. Borxhet e përgjithshme të komunave deri në 31 gusht 2004 ishin në shumë prej 3.1 miliardë denarë. Sipas propozimit të përgatitur prej Ministrisë së Financave, Qeveria draftoi një plan për të zgjidhur këtë borxhe, duke parashikuar negociata midis kredituesve dhe komunave me qëllim që të arrihen marrëveshjet. Struktura e borxheve në vitin 2004 është paraqitur në tabelën më poshtë:⁶⁷

⁶⁷ Informatat për borxhet e komunave, Ministria e Financave, shkurt 2005.

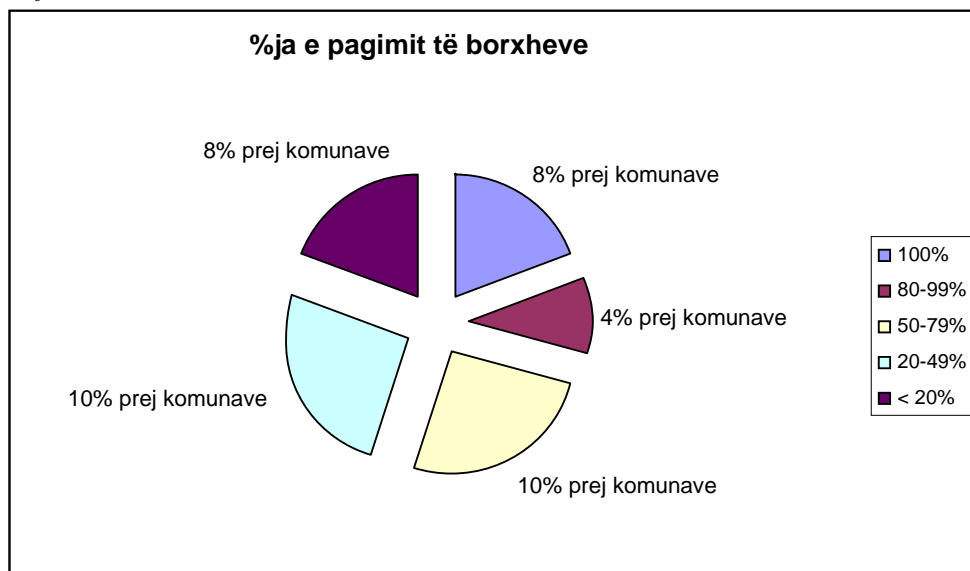
Tabela 1

Klasi i borxheve	Shuma në MKD	Në %
Administrative	11,754,875	0.37%
Punë ndërtimore	1,963,899,200	62.36%
Rryma elektrike	267,639,362	8.50%
Eksproprijimi	110,394,106	3.51%
Tjera	795,842,160	25.27%
Totali	3,149,529,703	100.00%

Edhe pse një pjesë e rëndësishme e borxheve u pastruan në dy vitet e fundit, 58 vetëqeverisje lokale edhe më tutje ballafaqohen me probleme të mëdha të borxheve. Të dhënat prej anketës tregojnë se borxhet e njësive të anketuara të vetëqeverisjes lokale arrijnë shumën e përgjithshme prej 1.38 miliardë denarë. Në kulm, si njësitë e vetëqeverisjes lokale me më shumë borxhe janë komuna e Ohrid (300 milion denarë), qyteti i Shkupit (200 milion denarë dhe Kërçova (100 milion denarë).

Është me rëndësi të madhe të shënohet se 72 % të njësive të vetëqeverisjes lokale të cilat kanë borxhe të mëdha, planifikojnë pagimin e plotë ose të pjesërishëm deri në fund të vitit 2007. Dyzet % të komunave të anketuara mundësojnë detaje specifike të % të borxheve të cilat kanë qëllim që ti kthejnë:

Grafiku 7



Problemi me borxhet e trashëguara prej komunave gjatë decentralizimit ka bllokuar llogaritë e disa njësive të vetëqeverisjes lokale. Vetëm një numër i vogël i komunave kanë pasur llogari të bllokuara si rezultat i likuiditetit afatshkurtër (për qëllimet rrjedhëse, operative):

Tabela 2

A ka qenë llogaria e komunës tuaj ndonjëherë e bllokuar ose a është momentalisht e bllokuar?	
Po	28.2%
Jo	70.5%
Mungon	1.3%
Totali	100%

- Një numër i komunave do të vazhdojë në muajt vijues të përjetojnë probleme me llogaritë e bllokuara të cilat burojnë prej vendimeve të lëshuara prej Gjykatave. Kjo do të jetë një pengesë për disa komunitat të cilat do të duhet që të provojnë dhe të rinegociojnë borxhet e tyre të mëdha me furnizuesit dhe kredituesit për të gjetur një zgjidhje të pranueshme. Përpjekje suplementare duhet që të bëhen për rritjen e kapaciteteve të tyre fiskale me qëllim të grumbullimit të më shumë të ardhurave.

5.4. Buxhetimi pjesëmarrës

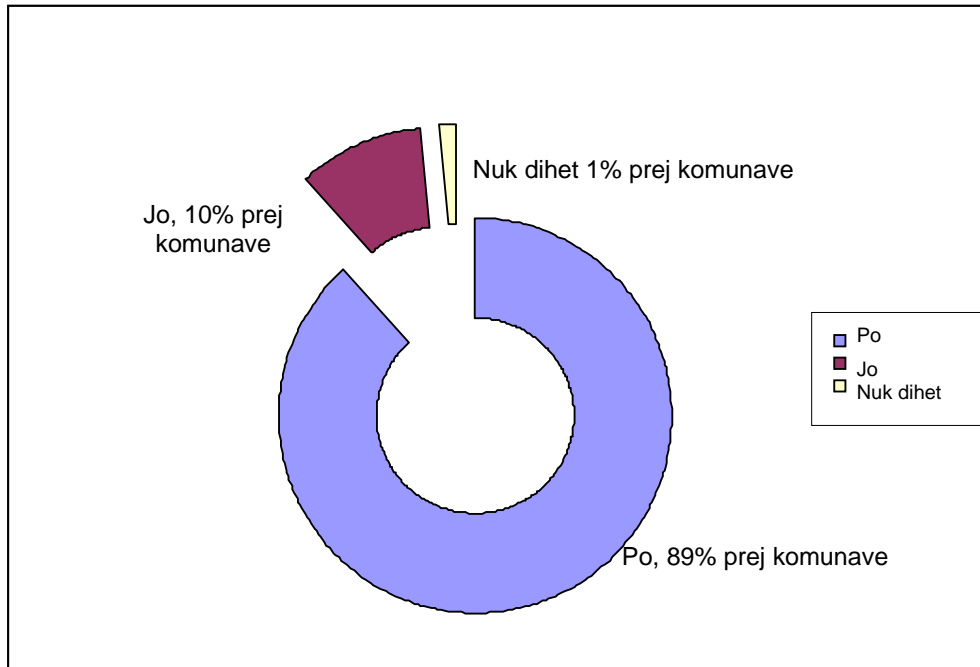
Dy prej parimeve të qeverisjes së mirë janë transparenca dhe llogaridhënia e autoriteteve lokale ndaj qytetarëve të tyre. Duke konsideruar se buxhetimi është një proces në dy drejtime (prej dhe për qytetarët), transparenca dhe llogaridhënia janë të pazëvendësueshme në inkurajimin e qytetarëve që të paguajnë tatimet, gjë që shërben si burim kryesor i të ardhurave për mundësimin e shërbimeve publike. Për të arritur këtë, komunitat duhet të informojnë qytetarët për aktivitetet e tyre gjatë tërë vitit dhe të involvojnë qytetarët në secilin hap të procesit të buxhetimit përfshirë këtu edhe përcaktimin e prioritetëve, përgatitjen e propozimeve, dhe bërjen e informatave për buxhetin dhe llogarinë vjetor të janë të kapshme.

Si shtesë, sesionet e këshillit komunal janë të hapura për popullatën dhe qytetarët mund të ndalohen nga qasja në sesionet e këshillit komunal vetëm në rrethanat e veçanta të përcaktuara me Statutin. Siç përshkruan edhe ligji, këshilli komunal do të punojë në sesione dhe sesionet e këshillit do të jenë publike. Vendimi për të përjashtuar popullatën duhet që të merret me dy të tretat e shumicës të votave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të këshillit, nëse ekzistojnë shkaqe të arsyeshme të përcaktuara sipas Statutit. Prania e popullatës nuk do të përjashtohet në debatimin për buxhetin komunal, dokumentet për balansin vjetor të buxhetit dhe planet urbane.⁶⁸

Tetëdhjetë % të komunave deklarojnë se ata përfshijnë popullatën gjatë tërë procesit të buxhetimit.

Grafiku 8. %ja e involvimit të qytetarëve në përcaktimin e prioritetëve lokale

⁶⁸ Ligji për vetëqeverisjen lokale, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 05/2002, Neni 42.



Ka pasur një përmirësim të rëndësishëm në krahasim me vitin 2006 kur vetëm 67 % të komunave u përgjigjën se ata kanë involvuar qytetarët në procesin e buxhetimit nëpërmjet të tryezave të rumbullakëta. Në vitin 2007 pothuajse 82 % të të gjitha njësisve të vetëqeverisjes lokale kanë praktikuar buxhetimin me pjesëmarrje kur kanë përgatitur prioritetet e komuniteteve të tyre. Shumica e komunave prezantojnë propozim buxhetin para qytetarëve.

Tabela 3

A ishte prezantuar propozim buxheti para qytetarëve?	
Po	89.7%
Jo	7.7%
Mungon	2.6%
Totali	100%

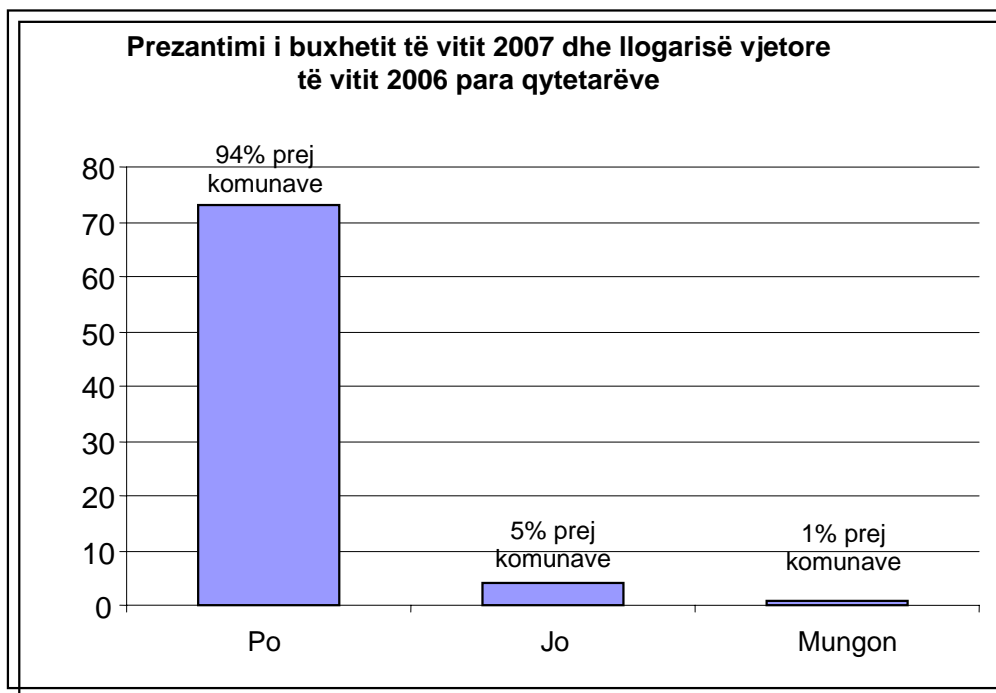
Gjithashtu, këtu, ekziston edhe një përmirësim i rëndësishëm në krahasim me vitin 2006 kur vetëm 60 % të komunave kanë konfirmuar se kanë organizuar prezantime publike për propozim buxhetet. Në vitin 2007, 83 % të tyre kanë deklaruar se ata kanë prezantuar buxhetin e tyre para popullatës.

Tabela 4

A ishte lajmëruar për qytetarët, OJQ-të, sektorin e biznesit dhe shfrytëzuesit e buxhetit sesioni i Këshillit për sjelljen e buxhetit në kohë (shtatë ditë paraprakisht)?	
Po	94.9%
Jo	2.6%
Mungon	2.6%
Totali	100%

Tabela më lartë tregon se shumica e komunave (94 % prej të anketuarve) deklarojnë se sesioni i këshillit komunal për sjelljen e buxhetit ishte i lajmëruar paraprakisht për popullatën, duke ju dhënë qytetarëve secilën mundësi që të marrin pjesë në mbledhjen. Në krahasim me vitin 2006, komunat shprehën interes më të madh në vitin 2007 në prezantimin e buxhetit të sjell dhe të llogarisë vjetore para popullatës, gjë që është një trend pozitiv që tregon se komunat janë tanimë në rritje shumë më të vetëdijshme kur bëhet fjalë për llogaridhënien. Në anketën 95 % të anketuarve u përgjigjën pozitivisht në këtë pyetje, në krahasim me 82 % të komunave në vitin 2006.

Grafiku 9



Komunat po përdorin llojshmëri të metodave për shpërndarjen e informatave financiare për popullatën. Për dallim nga viti 2006, kur komunat u përgjigjën se qasja më e zakonshme ishte që të përdorin mediat lokale, rezultatet e këtij viti tregojnë se grumbullimet publike janë më së shumti të shfrytëzuara për këtë qëllim. Një pjesë e komunave përdorin mediat elektronike ose internetin që të prezantojnë deklaratat financiare. Më pak e popullarizuar është përdorimi i Qendrave Informative për Qytetarët si mjet i shpërndarjes së këtyre informatave.

Tabela 5

Llojet e prezantimeve për buxhetin dhe llogarinë vjetore	%
Orë të rregullta pune për qytetarët	46.6%
Nëpërmjet qendrës për informimin e qytetarëve	21.9%
Prezantime në grumbullimet e qytetarëve	93.2%
Media lokale (TV, gazetat dhe mediat tjera)	58.9%
Nuk dihet	5.5%
Totali	226.0%

*Misioni Vëzhgues i OSBE-së Shkup Dikasteri për Reforma në Administratën Publike-
Vështrim mbi Decentralizimin 2007*

Në përgjithësi, edhe komunat e mëdha edhe të voglat, edhe ata urbane edhe rurale me të madhe praktikojnë buxhetimin me pjesëmarrje, i cili shërben për të përforcuar njësitë e vetëqeverisjes lokale gjatë përkrahjes së qeverisjes së mirë dhe praktikave më të mira.

6. ADMINISTRIMI I TATIMEVE LOKALE

Një koncept i rëndësishëm i prezantuar nga decentralizimi është ai që komunat ruajnë të drejtën që në mënyrë të pavarur të rregullojnë burimet e tyre të të ardhurave. Sa më tepër, me qëllim të rritjes së shkallës së grumbullimit të të ardhurave, komunat kanë të drejtë të vendosin politikat e tyre të pavarura fiskale dhe të përcaktojnë tatimet dhe taksat lokale brenda kufijve të përcaktuar me ligj. Përveç të drejtës për të caktuar shkallën brenda kufijve të përcaktuara ligjore, pritet që njësitë e vetëqeverisjes lokale të jenë më shumë të motivuar për përmirësimin e grumbullimit të të ardhurave pasi që ata të jenë përgjegjës për ta.

Me qëllim që të administrojnë me tatimet dhe taksat lokale, komunat duhet që të themelojnë strukturën administrative siç është e definuar me Ligj:

- Të themelojnë njësi të administrimit të tatimeve me më së paku tre të punësuar;
- Të nënshkruajnë marrëveshje ne degën rajonale të Ministrisë së Financave për vazhdimin e administrimit të tatimeve dhe taksave lokale (siç ishte para decentralizimit);
- Të hyjnë në një formë të re të bashkëpunimit ndër komunal e komunat e tjera.

Gjendja momentale lidhur me administrimin e tatimeve është si vijon:

Tabela 1

Kush administron tatimet në komunën e juaj?	%
Njësia e administrimit të tatimeve në komunë	71.8
Zyra e degës së Ministrisë së Financave	1.3
Komuna tjetër	3.8
Të tjerë	9.0
Qyteti i Shkupit	10.3
Mungon	3.8
Totali	100.0

Kategoria 4 ose “tjerë” referohet komunave të cilat kanë deklaruar se nuk kanë njësi brenda komunës së tyre, por kanë një person të vetëm ose person prej departamenteve të tjera të caktuar gjithashtu që të përkujdeset për administrimin e tatimeve.

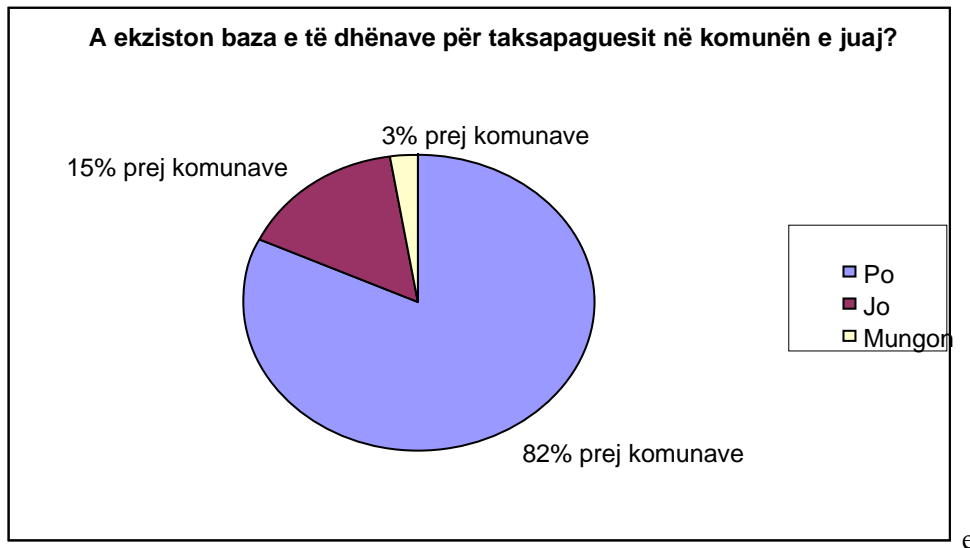
Dhjetë komunat në qytetin e Shkupit janë në një pozitë pak më të ndryshme në krahasim me komunat e tjera në shtetin tonë. Në bazë të Ligjit për qytetin e Shkupit, administrata e tatimeve të Shkupit është e autorizuar të administrojë tatimet e këtyre dhjetë komunave. Përkundër kësaj, disa prej komunave të Shkupit kanë kërkuar që ata të marrin përsipër administrimin e tatimeve. Sidoqoftë, asnjë lloj ndryshime nuk janë bërë në procedurat ashtu siç janë të definuar me Ligj.

6.1. Baza e të dhënave për tatimpaguesit

Në fillim të procesit të decentralizimit, njëri prej problemeve më të mëdhenj në sferën e administrimit të tatimeve lokale ishte transferimi i vonuar i bazës së të dhënave të tatimpaguesve prej Ministrisë së Financave, Zyrës për të Ardhurat Publike të komunave. Kur baza e të dhënave ishte formalisht e transferuar tek autoritetet lokale,

mungonte softueri (programi) për të lexuar të dhënat, prandaj komunat ishin të detyruara që të operojnë dhe të planifikojnë buxhetin e tyre pa asnjë të dhënë për tatimpaguesit momental në territorin e tyre. Kjo i detyroi disa njësi të vetëqeverisjes lokale që të përpilojnë bazën e re të të dhënave. Anketa tregon se 82 % të komunave tanimë kanë bazën e të dhënave që është në përdorim dhe po azhurnohet në baza të rregullta.

Grafiku 1



Krijimi i bazës së re të dhënave është një proces i gjatë dhe i shtrenjtë, por një pjesë e komunave ndërmori hapa që të vendosin shënimet me hyrjet e reja të tatimpaguesve dhe regjistrimin e pasurive të tyre të patundshme. Momentalisht, 54 komuna tanimë kanë kompletuar dhe kanë azhurnuar bazën e tyre të dhënave që është një parakusht për rrjedhje më të mirë të ardhurave në të ardhmen.

Tabela 2

A është përfunduar azhurnimi i bazës së të dhënave për tatimpaguesit në komunën e juaj?	
Po	69.2%
Jo	24.4%
Mungon	6.4%
Totali	100%

Komunat theksojnë se baza e të dhënave azhurnohet nëpërmjet të si vijon⁶⁹:

Tabela 3. *Format e azhurnimit të vlerë së pasurisë së patundshme*

Apel publik për qytetarët	Informata prej regjistrimit të taksapaguesve për transferimin e tatimeve të pronës	Nëpërmjet Komisioneve	Tjera
64%	49%	60%	13%

⁶⁹ Komunat kishin të drejtë të zgjedhin më shumë se një përgjigje.

Disa prej komunave përdorën qasje të ndryshme lidhur me këtë çështje dhe kryen anketa gjatë shpërndarjes së broshurave informative për qytetarët me qëllim të kuptojnë opinionin publik dhe të ngrenë vetëdijen. Të tjerët përdorët të dhënat prej departamenteve të planifikimit urban dhe të regjistrit qendror, si edhe të këmbimit të informatave nëpërmjet të gazetave të komunave dhe të internetit për të azhurnuar bazën e tyre të dhënave.

Në 24 korrik të vitit 2007 Bashkësia e Njësive të Vetëqeverisjes Lokale (BNJVL) dhe Regjistri qendror nënshkruan një kontratë nëpërmjet të cilës komunat kanë qasje për përdorimin e të dhënave të gjitha personave juridik në regjistrin tregtar, të cilët janë të obliguar që të paguajnë taksat komunale.⁷⁰ Kjo do t'ju lehtësojë komunave që të menaxhojnë informatat e tatimpaguesve dhe do t'ju ndihmojë atyre që të grumbullojnë më shumë të ardhura në të ardhmen.

6.2. Vlerësimi i ri i Vlerës së Pasurisë së Patundshme

Metoda e re e vlerësimit të vlerës së pronësisë është gjithashtu e dizenuar për t'ju ndihmuar komunave me decentralizimin fiskal. Deri tani, komunat kanë përdorur disa mënyra të regjistrimit të pronësisë së patundshme:⁷¹

- Nëpërmjet të kërkimit të të dhënave prej institucioneve shtetërore ata kanë azhurnuar të dhënat – Kadastri, regjistri Qendror, Regjistri i llogarive vjetore dhe Ministria e Punëve të Brendshme;
- Nëpërmjet të shpalljeve publike ose informatave prej tatimeve të transferimit të pasurive të patundshme – ku tatimpaguesit raportojnë vlerat e reja të tregut të patundshmërive të tyre;
- Kombinimi i këtyre dy metodave.

Komunat më të mëdha anë Komisionet të cilat përcaktojnë vlerën e pasurisë së patundshme me vizitimin në vendin e ndodhjes. Në qytetin e Shkupit, ku territori është ndarë në disa zona, secila zonë ka vlerën standarde për një metër katror të pasurisë së patundshme. Shumica e komunave janë momentalisht në procesin e themelimit të komisioneve të tyre, të cilat së shpejti do të fillojnë me punë. Komunat vetëm mund të përfitojnë prej përqendrimit të më shumë përpjekjeve në punën e këtyre komisioneve në mundimet për vlerësimet sa më të sakta të vlerës së tyre momentale të tregut.⁷²

Pothuajse 47 % të njësive të vetëqeverisjes lokale në vendin tonë tanimë kanë bërë vlerësimin e pasurive të tyre të patundshme brenda territorit të tyre përkatës. Komentet e komunave për këtë proces ishin të kufizuara në interpretimin “korrekt” të metodologjisë për përcaktimin e vlerës së tregut të pasurive të patundshme⁷³. Gjatë viti të kaluar, asnjë problem më i madh nuk u identifikua, që është një përmirësim në krahasim me vitin 2006, kur 33 % të komunave ballafaqoheshin me problemet me metodologjinë për përcaktimin e vlerës së tregut të pasurisë së patundshme.

⁷⁰ Buletini i BNJVL-së, korrik 2007

⁷¹ Administrimi i tatimeve dhe taksave lokale 2, Shoqata e zyrtarëve financiar, 2007

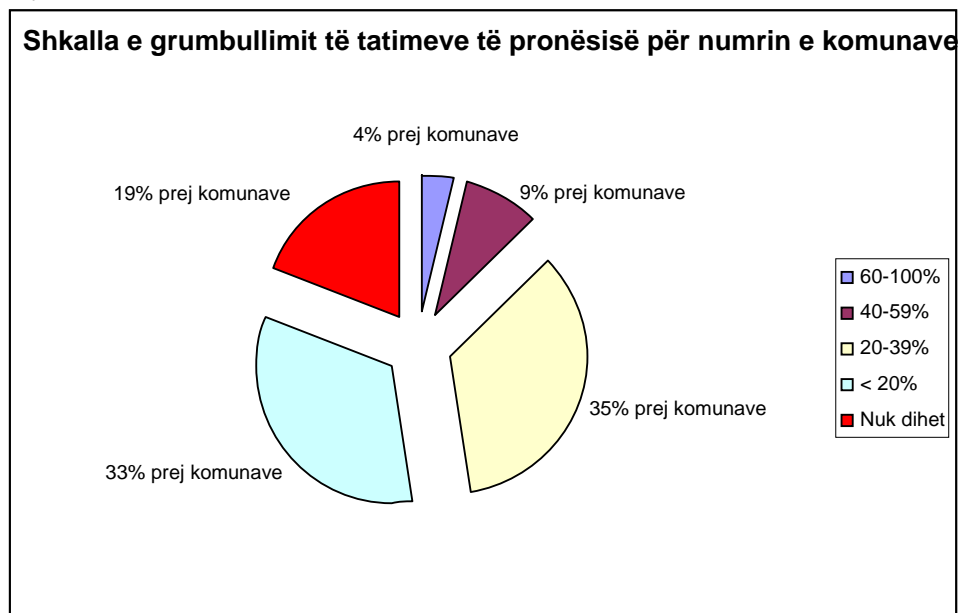
⁷² Raport Analizat për implementimin e decentralizimit fiskal, OSBE, prill 2007

⁷³ Metodologjia për vlerësimin e vlerës së tregut për patundshmërinë, Gazeta Zyrtare e R.M nr.50/2005.

6.3. Shkalla grumbullimit të tatimeve të Pronësisë

Anketa fokusohet në %jen e grumbullimit të ardhurave prej tatimeve të pronësisë përfshirë këtu edhe tatimet prej trashëgimisë dhe transferimet e pasurive të patundshme në periudhën 1 janar deri 30 qershor 2007. Shkalla mesatare e grumbullimit është 26 %, ku maksimumi i regjistruar është në Ilinden (82 %) dhe %ja minimale në Karbinci (1.5 %). Grumbullimi i tatimeve të pronësisë sipas komunave është paraqitur në grafikun më poshtë:

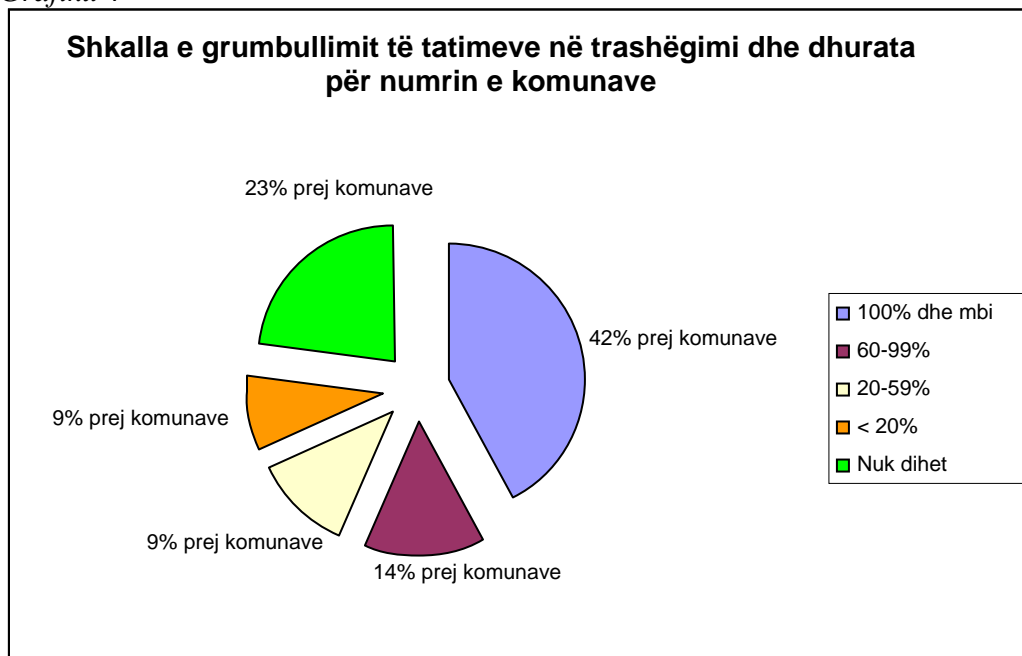
Grafiku 3



Në shumicën e komunave ekziston mungesa e shënimeve analitike që të lidhë borxhet e tatimeve me grumbullimin e tyre në veçanti për secilin vit fiskal. Me fjalë të tjera, të dhënat ju referohen derdhjeve të ardhurave të llogarinë komunale pa dalluar vitin për të cilin referohet tatimi i paguar.

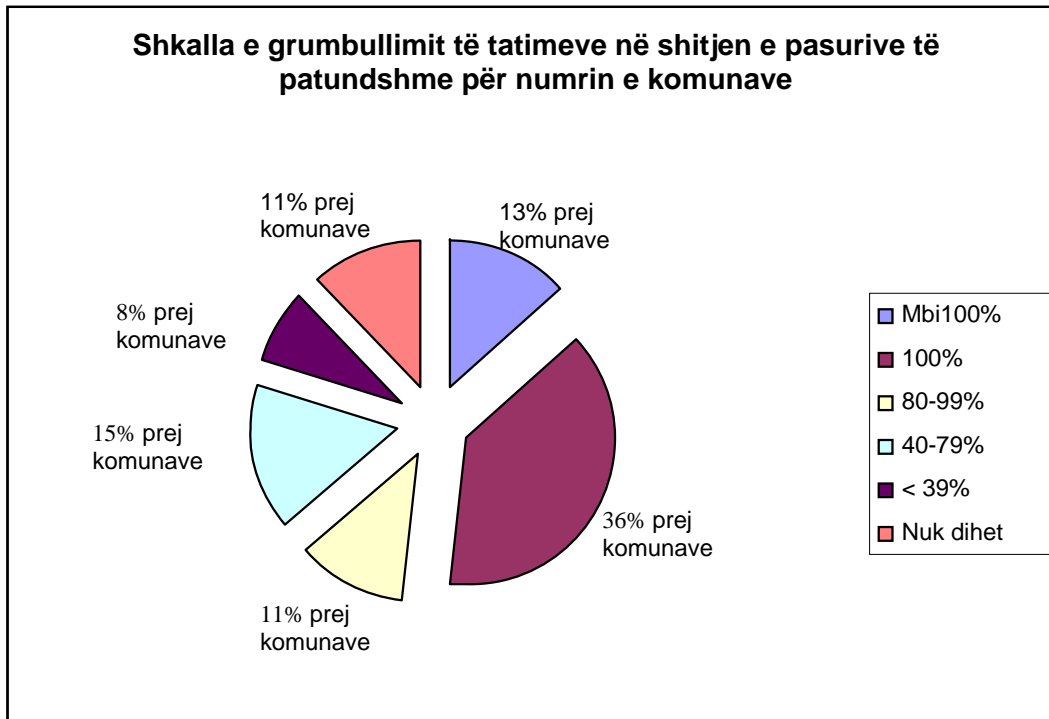
Grumbullimi i të ardhurave prej tatimeve të trashëgimisë dhe dhuratave është shumë më i lartë në krahasim me tatimet e pronësisë. Arsyeja kryesore për këtë fakt është se njerëzit të cilët trashëgojnë pasurinë e patundshme nuk mund të marrin pronësinë ligjore mbi vete të objektit nëse nuk i kanë paguar borxhet e tatimeve. Gjithsejtë 60 komuna kanë dorëzuar informata lidhur me grumbullimin e këtij lloji të ardhurave. Grumbullimi maksimal prej 264.32 % ishte arritur në komunën e Butelit (grumbullimi ishte 164.32 % më i lartë se sa shuma e planifikuar). Shkalla mesatare e grumbullimit në vendin tonë shkonte deri në 80 %, përdërisa 33 komuna grumbulluan 100 % të shumave më para të planifikuara në këtë bazë.

Grafiku 4



Grumbullimi i të ardhurave prej tatimeve dhe transferimeve të pronësisë së patundshme është i ngjashëm me tatimet e trashëgimisë. Shkalla e lartë e grumbullimit vjen si rezultat i procedurës ligjore që transferimi i pronësisë së pasurisë së patundshme nuk mund të realizohet pa dëshmuar me dokument se të gjitha tatimet janë të paguara. Gjithsejtë 69 komuna janë përgjigjur në këtë pyetje dhe mundësuan informata për grumbullimin e tatimeve deri në 30 qershor 2007. mesatarisht shkalla e grumbullimit në shtet ishte 86.63 %, me maksimumin prej 224.17 të instancave të realizuara në komunën e Gjorçe Petrovit dhe minimum të realizuara në komunën e Mogilës:

Grafiku 5



Kompleti i fundit i pyetjeve të anketës në sferën e administrimit të tatimeve dhe taksave lokale ju referohet instrumenteve të ndryshme të cilat komunat i shfrytëzojnë për të rritur shkallën e grumbullimit nëpërmjet të metodave të detyrueshme të pagesës:

Tabela 4

A keni ndërmarrë ndonjëherë masa për pagimin e detyrueshëm të borxheve tatimore?	
Po	33.3%
Jo	59.0%
Mungon	7.7%
Totali	100%

Në bazë të të dhënave pagesat e detyrueshme nuk janë shumë të popullarizuara si instrument me vetëm 1/3 e të anketuarve të cilët e kanë përdorur deri tani. Këta lloje të pagesave zakonisht janë më së lehti të detyrohen të paguhen duke bllokuar llogarinë e tatimpaguesit derisa të pranohet pagesa e kryer. Kjo praktikë kryesisht nuk përdoret midis personave fizik pasi që është shumë jo e preferuar. Në vend të kësaj komunat preferojnë të lëshojnë tërheqje të vëmendjes dhe të përdorin metoda të tjera alternative. Bllokimi i llogarive është zakonisht i aplikuar për personat juridik për pagimin e tatimeve dhe taksave komunale për nxjerrjen e emrit të komunës. Në raste të dhëna edhe zbatimi me forcë duhet të përdoret me qëllim të demonstrimit se autoritetet lokale kanë alternativa ligjore që të merren me situata të llojit të tillë.⁷⁴

⁷⁴ Raport Analizat për implementimin e decentralizimit fiskal, OSBE, prill 2007

7. SISTEM PËR KONTROLLIMIN DHE REVIZIONIN E BRENDSHËM

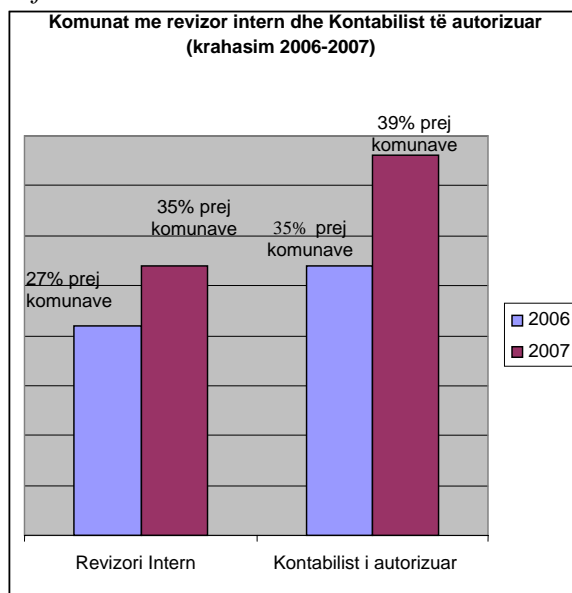
Për të zbatuar punët ligjore në njësitë e vetëqeverisjes lokale, Ligji për Financimin kërkon që komunat të autorizojnë njësitë për kontabilitet, revizor të brendshëm dhe revizor të jashtëm varësisht prej madhësisë së komunave.

Përgjegjësitë kryesore të kontabilistit të autorizuar do të jenë që të sigurojë që të gjitha pagesat prej buxhetit kryhen në përputhje me Ligjin për kontabilitetin e buxhetit dhe shfrytëzuesit e buxhetit, Ligjin për buxheteve dhe vendimet për realizimin e buxheteve komunale. Kontrolli i brendshëm duhet që të promovojë punë ekonomike, efikase dhe efektive për dispozitat e shërbimeve cilësore për qytetarët.⁷⁵ Kontabilistët e autorizuar në shumicën e komunave janë Udhëheqësit gjegjës të njësive financiare.

Qëllimi i revizionit të brendshëm është që t'ju mundësojë kryetarëve një vlerësim të pavarur dhe objektiv lidhur me ligjshmërinë e punës së tyre me qëllim që të përmirësojë procesin operativ. Revizori i brendshëm duhet që të konfirmojë se puna në komunë është në përputhje me ligjet relevante, aktet nënligjore dhe aktet e brendshme. Komuna mund të ketë njësinë e saj të revizorit të brendshëm ose të shfrytëzojë shërbimet e kësaj njësie prej ndonjë institucioni tjetër në sektorin publik. Prezenca e revizorit të brendshëm ose kontabilistit të autorizuar është pjesë e kriterëve për hyrje në fazën e dytë të decentralizimit fiskal.

Në anketën e vitit 2006, 21 komuna kanë theksuar se kanë emërtuar revizorë të brendshëm dhe 27 komuna që kanë kontabilist të autorizuar. Numri në 12 muajt e kaluar është rritur me 27 komuna që momentalisht kanë revizor të brendshëm dhe 38 komuna të cilat kanë kontabilist të autorizuar:

Grafiku 1



⁷⁵ Dorracaku për kontrollin e brendshëm, Revizorin e brendshëm dhe parandalimin e mashtrimeve në njësitë e vetëqeverisjes lokale, Shoqata e punëtorëve financiar - AFO, nëntor 2006

Më shumë se gjysma e komunave edhe më tutje duhet që të plotësojnë rregullat lidhur me revizorin e brendshëm. Ky duhet të jetë prioritet kryesor në muajt vijues e qëllim që të plotësojnë kriteret për hyrjen në fazën e dytë të decentralizimit fiskal.

Komunat, gjithashtu janë të obliguara që të ndryshojnë statutin e revizorëve, gjegjësisht largimin e revizorëve të emërtuar prej këshilli komunal dhe riinstalimi i tyre si nëpunës shtetëror me orar të plotë pune, dhe si pjesë përbërëse e përhershme e administratës komunale. Rezultatet janë si vijojnë:

Tabela 1

A tha komuna e juaj ndërmerr aktivitete për largimin e revizorëve intern të përcaktuar nga këshilli dhe riinstalimi i tyre si nëpunës shtetëror me orar të plotë pune?	
Po	37.2%
Jo	21.8%
Mungon	41%
Totali	100%

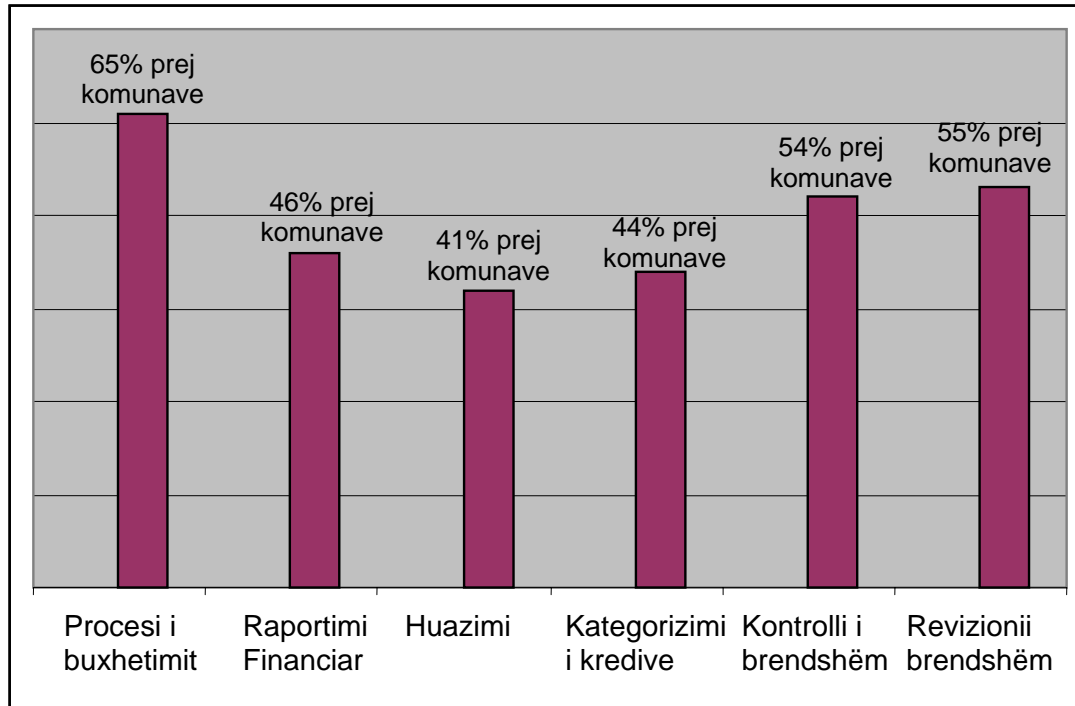
Numri i komunave (29) të cilat pozitivisht janë përgjigjur në këtë pyetje është më i lartë se numri i komunave të cilat kanë deklaruar se kanë revizorin e brendshëm (21). Arsyeja për këtë është shpjeguar në komentet e dhëna prej komunave në pyetësorin. Shumica e njësive të vetëqeverisjes lokale janë momentalisht në procesin e punësimit të revizorit të brendshëm si i punësuar i përhershëm. Në 11 komuna, revizorët e brendshëm punojnë në përputhje me planin vjetor të punës. Deri tani nuk janë paraqitur probleme ose pengesa më të mëdha. Disa prej komunave do të hyjnë në marrëveshje për bashkëpunim ndër komunal për kryerjen e funksionit të revizorit të brendshëm, pasi që nuk është ekonomikisht e realizueshme për komunat e vogla që të kenë një njësi të veçantë organizative.

Për fat të keq, disa prej komunave edhe më tutje nuk e pranojnë rëndësinë dhe obligimin ligjor të njësive të vetëqeverisjes lokale për të themeluar këtë funksion kritik në nivel lokal. Duke pasur një njësi funksionale të revizorit të brendshëm dhe kontabilistit të autorizuar duhet të dërgojë drejt përmirësimit të menaxhimit financiar në njësitë e vetëqeverisjes lokale.

8. NEVOJAT PËR NDËRTIMIN E KAPACITETEVE NË SFERËN FISKALE

Për OSBE-në dhe palët e tjera të interesuara në mbështetjen e procesit të decentralizimit, është me rëndësi që të vlerësojnë sferat në të cilat komunat edhe më tutje kanë nevojë në ndërtimin e kapaciteteve. Sipas anketës, sfera me së shumti nevojë për ndihmë është procesi i buxhetimit i ndjekur nga kontrolli i brendshëm dhe revizori i brendshëm. Përgjigjet lidhur me ndihmën e nevojitur në sferat e veçanta janë paraqitur më poshtë.

Grafiku 1



Kur kthehemi prapa te rezultatet e anketës së vitit 2006, shikojmë se nevojat e trajnimeve të komunave kanë ndryshuar. Në vitin 2006, kërkesat për ndihmë në ndërtimin e kapaciteteve ishin në sferën e prodhimit të llogarive të tatimeve, pagesës së detyrueshme dhe metodat për sigurimin e borxheve të tatimeve. Në vitin 2007 komunat identifikuan sfera të ndryshme, duke sugjeruar që pjesa më e madhe e përpjekjeve të ndërtimit të kapaciteteve të palëve të ndryshme të interesuara lokale dhe ndërkombëtare ishin të suksesshme. Si shtesë në sferat e specifikuar më lartë, komunat i mirë se presin trajnimet për procedurat e lëshimit të obligacioneve komunale, administrimit të tatimeve dhe procedurat administrative fiskale.

9. KONKLUDIMET DHE REKOMANDIMET NË IMPLEMENTIMIN E DECENTRALIZIMIT FISKAL

Anketa e vitit 2007 për menaxhimin financiar komunal mundëson tregues dhe fakte për gjendjen e decentralizimit fiskal. Tregon se si procesi është implementuar gjatë vitit të dytë të procesit të decentralizimit në krahasim me vitin paraprak. Ishin analizuar një numër i sferave kryesore lidhur me gatishmërinë e komunave për fazën e dytë, procesin e buxhetimit, administrimin e tatimeve dhe taksave lokale, sistemin e kontrollit të brendshëm dhe revizorit të brendshëm dhe sfera të ndërtimit të mëtutjeshëm të kapaciteteve.

Si edhe në vitin 2006, problemet e identifikuar në këtë anketë janë në përgjithësi të përbashkëta për të gjitha komunat, pa ndonjë dallim të rëndësishëm që del duke konsideruar prapavijën etnike, përkatësinë politike ose faktorët gjeografik. Ky trend tregon se llojet e ndryshme të problemeve me të cilat ballafaqohet secila komunë është rezultat i specifikave të secilës prej njësive të vetëqeverisjes lokale.

Shumica e komunave presin rritjen e pavarësisë në realizimin e kompetencave të cilat i kanë dhe më shumë fonde në fazën e dytë të decentralizimit fiskal. De facto ndryshimet në disa prej rregullave pritet që të rrisin madhësinë e të ardhurave me kusht që komunat të investojnë më shumë mund në metodat dhe procedurat e grumbullimit. Si shtesë në shumën e pranuar deri tani nëpërmjet të granteve të caktuara për ndërtimin e mirëmbajtjes, bllok grantet gjithashtu do të përbëjnë një pjesë të rrogave të cilat komunat duhet ti transferojnë për personelin në institucionet publike nën përgjegjësinë e tyre. Këta fonde deri tani administroheshin në mënyrë të drejtpërdrejtë prej Ministrive përkatëse. Me bllok grantet për edukim, kulturë dhe ndihmë sociale, puna administrative e komunave pritet që të shumëfishohet në mënyrë përkatëse.

Ministria e Financave është kanali zyrtar për komunikim midis qeverisë qendrore dhe pushtetit lokal për të gjitha informatat lidhur me procesin e decentralizimit. Siç është botuar edhe prej Qeverisë, gjithsej 42 komuna do të kalojnë në fazën e dytë, përdërisa të tjerat do të hyjnë në periudhën vijuese. Ministrinë përkatëse përgjegjëse do të mbështesin këta komuna derisa ata ti plotësojnë kriteret për hyrje në fazën e dytë. Vlerësimet për këtë grup të komunave do të bëhen në fund të tremujorit të tretë të vitit 2007 ashtu që këta komuna të mund të kenë qasje në fondet e fazës së dytë prej në 1 janar të vitit 2008. Ndihmë të veçantë duhet t'ju mundësohet komunave të cilat nuk plotësojnë kriteret e fazës së parë (mungesa e kapaciteteve administrative për menaxhimin financiar dhe administrimin e tatimeve) si edhe atyre të cilat kanë probleme financiare.

Sfera e buxhetimit është përmirësuar në një numër në rritje të komunave të cilat kanë sjell kalendarin buxhetor. Sjellja dhe ndjekja e tij konstante është shenjë pozitive e përmirësimit të menaxhimit të njësive të vetëqeverisjes lokale. Sjellja në kohë e buxheteve vjetore vetëm e përforcon këtë çështje. Një trend tjetër pozitiv është theksimi i vazhdueshëm i parimit të buxhetimit me pjesëmarrje dhe inkuadrimi gjithnjë e më shumë i qytetarëve në instanca të ndryshme në faza të ndryshme të procesit buxhetor. Lidhur e

këtë përpjekje në përmirësimin e transparencës dhe llogaridhënies si elemente kryesore të qeverisjes së mirë janë jashtëzakonisht inkurajuese.

Rreth 90 % të komunave kanë sjell rebalansin e buxhetit të vitit 2006 gjatë tremujorit të fundit të vitit fiskal (tetor - dhjetor 2006). Gjithsesi, planifikimi i mirë duhet që të dërgojë kah numri i ulët i rebalansive buxhetore në të ardhmen. Sa për realizimin e të ardhurave dhe shpenzimeve, shumica e komunave kanë 20-40% realizim. Me qëllim që të përmirësojnë këtë numër, komunat duhet të respektojnë afatet përfundimtare ligjore për përgatitjen dhe shpërndarjen e llogarive pranë tatimpaguesve, të investojnë më shumë përmirësimin e shkallës së grumbullimit, dhe të fillojnë procedurat e prokurimit në afat të duhur kohor. Autoritetet qendrore, në anën tjetër, duhet të transferojnë fondet në llogaritë e komunave pa vonesa të kota.

Gjatë dy viteve të fundit, një numër i madh i komunave pati sukses në reduktimin e shumave të borxheve të trashëguara. Por edhe më me rëndësi është se, komunat të cilat edhe më tutje kanë probleme me borxhet planifikojnë pagimin e tërësishëm ose të pjesërishtëm të tyre deri në fund të vitit 2007, gjë që gjithashtu do të ketë ndikim pozitiv në menaxhimin financiar në nivel lokal dhe do të trajtojë njërin prej parakushteve për fazën e dytë dhe to të hapë dyert e atyre komunave të cilat tani për tani nuk kanë qasje në bllok grantet.

Administrimi i tatimeve lokale është i identifikuar si sfera më problematike gjatë vitit të parë të decentralizimit fiskal. Në vitin e dytë të tij, situata është përmirësuar dukshëm me më shumë se dy të tretat e komunave në vendin tonë të cilat tanimë kanë administratë për grumbullimin e tatimeve dhe taksave lokal që funksionojnë mirë dhe të tjerët (kryesisht komunat më të vogla) rregullojnë tatimet ose nëpërmjet të bashkëpunimit ndër komunal me komunat fqinje ose nëpërmjet të degëve rajonale të Ministrisë së Financave. Pas situatës delikate në korrik të vitit 2005 kur nuk ishte transferuar baza e të dhënave për tatimpaguesit prej Zyrës për të ardhurat publike deri te njësitë e vetëqeverisjes lokale, komunat ju përgjigjën sfidës me krijimin e bazave të reja të dhënave për vlerësimin e pronësisë për grumbullimin e tatimeve të pronësisë. Që të dy aktivitetet janë procese të shpenzimit të parave dhe kohës, por shenjat fillestare prej komunave tregojnë se ata besojnë se përpjekjet e kryera do të paguhet në fund të ditës. Inkurajuese, një e treta e komunave realizoi 20 – 40 % të grumbullimit të tatimeve të pronësisë në vitin 2007. Sidoqoftë, komunat duhet që të vazhdojnë të përpiqen të përmirësojnë grumbullimin e tatimeve të pronësisë, të cilat janë të rëndësishme për qëllimet e planifikimit.

Përmirësimi në themelimin e sistemit të kontrollimit të brendshëm dhe revizorit të brendshëm edhe më tutje mbetet i pamjaftueshëm. Lidhur me emërtimin e që të dyve, edhe kontabilistit të autorizuar edhe të revizorit të brendshëm, pothuajse gjysma e komunave edhe më tutje nuk e kanë plotësuar këtë obligim ligjor. Me qëllim që të arrihen rezultate më të mira, kërkohen përpjekje të përbashkëta prej Qeverisë qendrore, nëpërmjet të kontrollimit dhe mbikëqyrjes së përforcuar, si edhe prej mundësuesve të ndërtimit të kapaciteteve në shtet me qëllim të ndihmës për komunat në bërjen e kontrollit të brendshme dhe revizorit të brendshëm si funksional. Gjatë fazës së dytë të decentralizimit fiskal palët relevante të interesuara duhet të targetojnë programet për

*Misioni Vëzhgues i OSBE-së Shkup Dikasteri për Reforma në Administratën Publike-
Vështrim mbi Decentralizimin 2007*

ndihmën teknike në sferat kryesore siç janë proceset e buxhetimit, kategorizimi i huamarrjes dhe kreditimit dhe kontrollit të brendshëm dhe revidimit.

Që nga fillimi i procesit të decentralizimit, OSBE dhe përfaqësuesit e Komunitetit Ndërkombëtar kanë luajtur rol aktiv në krijimin e këtij procesi të suksesshëm. Besnikëria në kohë të duhur për zgjidhjen e procedurave të komunave për kualifikimin për fazën e dytë dhe kriteret për vendosje do të ndihmonin të gjithë palëve të interesuara relevante ë këtë proces. Gjithashtu një analizë më e detajuar për punën financiare të komunave duhej që të përfshihet në këtë anketë sikur të dhënat për të ardhurat dhe shpenzimet komunale të vitit 2006 ishin mundësuar nga institucionet përkatëse. Disa sfida qëndrojnë para decentralizimit dhe do të kërkojë për bashkëpunim edhe më të madh midis Qeverisë, Komunitetit ndërkombëtar, OJQ-ve dhe palëve të tjera të interesuara me qëllim që të arrijmë rezultate optimale.

REFERENCAT

- 1) Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, Problemet në zhvillimin urban dhe komunal; Shënim për politikën, Banka Botërore 2006
- 2) Procesverbal prej mbikëqyrjes së rregullt të zbatuar mbi njësitë për mbrojtjen e urbanizimit dhe mjedisit jetësor në Komunat, Inspektorati Shtetëror Administrativ, Ministria e Drejtësisë, 2007 (web site: www.pravda.gov.mk)
- 3) 2006 raport, Gjykata Supreme e R. M.
- 4) Ligji mbi ndërtimtarinë, Gazeta Zyrtare nr. 51/2005, Neni 52
- 5) 2006 Libri vjetor, Enti Shtetëror Statistikor i R.M.
- 6) Ligji i vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare nr. 05/2002
- 7) Ligji për planifikimin hapësinor dhe urban, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 51/2005
- 8) Ligji mbi ndërtimtarinë, Gazeta Zyrtare nr. 51/2005
- 9) Ligji për tokën ndërtimore, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 53/2001, 97/2001
- 10) Raporti për paralajmërim të hershëm, UNDP, Shkup, mars 2007
- 11) Raporti përmbledhës për rezultatet e anketës së implementimit të procesit të decentralizimit, Organizata për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë, Spillover Monitor Mision në Shkup, korrik 2006
- 12) Ligji për mundësitë e barabarta të femrave dhe meshkujve, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 66/06, 29.05.2006.
- 13) Aksion Plani Nacional për Barazinë Gjinore 2007 - 2012, Shkup, maj 2007 (web site: www.mtsp.gov.mk)
- 14) Ligji për Financimin e njërive të vetëqeverisjes lokale, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 61/2004
- 15) Ligji për revizionin e brendshëm në sektorin publik, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 22/2007
- 16) Metodologjia për shpërndarjen e bllok granteve për institucionet publike në sferën e kulturës, kopshteve për fëmijë, shtëpive për pleqtë pa përkujdesë, Gazeta Zyrtare e R.M. nr.97/2007
- 17) Metodologjia për shpërndarjen e bllok granteve për institucionet publike në sferën arsimit fillor dhe të mesëm, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 104/2007
- 18) Metodologjia për vlerësimin e vlerës së tregut të pasurisë së patundshme, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 50/2005
- 19) Llogaritë vketore të njërive të vetëqeverisjes lokale për vitet 2003, 2004, 2005 dhe 2006
- 20) Informatat për shpenzimet publike, Ministria e Financave
- 21) Menaxhimi efikas financiar , USAID/BB/OSBE, 2005
- 22) Informatat për borxhet e komunave, Ministria e Financave, shkurt 2005
- 23) Buletini i BNJVL, korrik 2007
- 24) Administrimi i tatimeve dhe taksave lokale 2, Shoqata e zyrtarëve financiar, 2007
- 25) Raport Analiza e implementimit të decentralizimit fiskal, OSBE, prill 2007
- 26) Doracaku për Kontrollin e brendshëm, Revizionin e brendshëm dhe parandalimin e mashtrimeve në njësitë e vetëqeverisjes lokale, AFO, nëntor 2006
- 27) Ligji për zhvillimin rajonale, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 63/2007
- 28) Ligji për Amendamentet e Ligjit për Ndërmarrjet Publike, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 49/2006

*Misioni Vëzhgues i OSBE-së Shkup Dikasteri për Reforma në Administratën Publike-
Vështrim mbi Decentralizimin 2007*

- 29) Ligji për aktivitetet komunale, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 45/1997
- 30) Metodologjia e përdorur për përcaktimin e çmimit të ujit të pijshëm dhe largimit të ujërave të zeza prej zonave urbane, të përkruara prej Ministrisë së Transportit dhe Komunikimeve, Gazeta Zyrtare e R.M. nr. 68/2004.
- 31) Johanne Adams, Vlerësimi i marrëdhënieve ndër komunale dhe roli i Qeverisjes fqinjësore BL, OSBE Spillover Monitor Misioni në Shkup, korrik 2004
- 32) Ligji për qasjen e lirë të informatat, Nenet 13 - 16
- 33) Rekomandimet 217 (2007), Demokracia lokale në Ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Kongresi i autoriteteve lokale dhe rajonale të Këshillit të Evropës
- 34) Projekti për ndihmën e zyrës së njësisë votuese, NDI
<http://www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia/macedonia.asp>