



# RAPORT ANALITIK PËR PROCESIN E DECENTRALIZIMIT



# Raport analitik për procesin e decentralizimit

## MIRËNJOHJE

Misioni i OSBE-së në Shkup shpreh mirënjohje për të gjithë administratën komunale dhe këshillat komunal të cilët i plotësuan pyetëtorët e hulumtimit dhe dhanë kontributin e tyre të vlefshëm në këtë raport. Falënderim të posaçëm për përfaqësuesit e komunave të përzgjedhura, të cilët kontribuan me shkrim dhe gojë gjatë vizitave në terren të organizuara nga stafi i Njesisë për qeverisje demokratike, dhe pjesëmarrësve në tryezat e rrumbullakëta rajonale të organizuara për grumbullimin e mendimit shtesë për çështjet e decentralizimit të trajtuara në këtë raport, me qëllim që t'i japin lexuesit njohuri më gjithëpërfshirëse rreth zhvillimit të procesit të decentralizimit.

Përfundimisht, Njësia për qeverisje demokratike u shpreh mirënjohje të gjithë kolegëve të cilët kontribuan në botimin e këtij raporti.

**Anëtarët e Njesisë për qeverisje demokratike, dhe në të njëjtën kohë autorë të këtij raporti janë:**

**Kristina Jovanova**, Asistent i lartë programik

**Maja Lazarova Krstevska**, Zyrtar i lartë programik

**Lirim Dalipi**, Zyrtar nacional për administratë publike

**Metodija Dimovski**, Zyrtar i lartë programik

### **E drejta e riprodhimit:**

OSCE Mission to Skopje

Hyperium Building Skopje

Boulevard 8- September No 16

[osce.org/skopje](http://osce.org/skopje)

**Shtator, 2014**

Decentralizimi është një nga shtyllat kryesore të Marrëveshjes Kornizë të Ohrit. Monitorimi dhe vlerësimi i zhvillimeve në fushën e decentralizimit janë parimore për mandatin e Misionit të OSBE-së në Shkup. Duke filluar nga viti 2006, Misioni ka bërë vlerësime të procesit, duke dhënë rekomandime dhe sugjerime të përpikëta për bashkëpunëtorët e qeverisë lokale dhe kombëtare.

Raporti analitik për zbatimin e procesit të decentralizimit është rezultat i hulumtimit në terren dhe analizimit të të dhënave të bërë nga Njësia për qeverisje demokratike e OSBE Misionit në Shkup gjatë periudhës korrik 2012 dhe korrik 2013. Rezultatet bazohen në pyetësin hulumtues (hulumtim terrenik) i cili u zbatuan në komuna të përzgjedhura, analizën e të gjitha materialeve me shkrim të grumbulluara nga institucionet e qeverisë qendrore, analizën juridike dhe diskutimet në tryeza të rrumbullakëta me bashkëpunëtorë. Qëllimi i raportit është që të vlerësohet progresi i bërë në zbatimin e procesit të decentralizimit në fushat kyçe të reformimit lidhur me Marrëveshjen Kornizë të Ohrit.

### **Struktura bazë e hulumtimit është e ardhshmeja:**

1. Status i përgjithshëm i procesit të decentralizimit
2. Analiza e menaxhimit të resurseve njerëzore në procesin e decentralizimit
3. Status i decentralizimit fiskal
4. Funksionimi i këshillit komunal
5. Pjesëmarrja e qytetarëve në nivel lokal
6. Funksionimi i komisioneve për marrëdhënie ndëretnike

Raporti i portretizon pikëpamjet e lidhshmeve komunal dhe administratës rreth një spektri të çështjeve kyçe të procesit të decentralizimit. Gjithashtu vlerëson progresin e bërë në zbatimin e kompetencave kryesore të decentralizimit dhe identifikon sfidat të cilat ndikojnë mbi sigurimin efikas të shërbimeve publike në nivel lokal.

Komunat e përfshira në hulumtimin terrenik u përzgjedhën me kujdes, duke u bazuar në fushën tematike dhe të njejtat mund të ndryshojnë për secilën e fushave të përvijuara më lartë. Paraqesin një shembull representativ për temat e elaboruara në raport. Të gjeturat janë kombinuar me analizat juridike dhe hulumtin në tavolinë nga ana e institucioneve përkatëse të qeverisë qendrore.

Përfundimet dhe rekomandimet të cilat pasojnë pas çdo kapitulli, japin udhëzime të përgjithshme politike për bashkëpunëtorët e decentralizimit lokal dhe kombëtar. Besojmë se ky raport u jep atyre një mundësi të mirë për t'i vlerësuar arritjet dhe kahjen e mundshme të veprimeve në ardhmëri. Kjo do të jetë tej e rëndësishme atëherë kur reformat e decentralizimit do të arrijnë në fazën e pjekurisë. Ky raport duhet të kontribuojë në përfundimin e demokracisë dhe qeverisjes së mirë në vend dhe OSBE-ja i inkurajon të gjithë bashkëpunëtorët të përfitojnë në maksimum nga të gjeturat e tij.



## PËRMBAJTJA

I.STATUSI I PËRGJITHSHËM I PROCESIT TË DECENTRALIZIMIT .....	7
II.ANALIZË PËR MENAXHIMIN ME BURIMET NJERËZORE NË PROCESIN E DECENTRALIZIMIT .....	19
III.STATUSI I DECENTRALIZIMIT FISKAL.....	35
IV.FUNKSIONIMI I KËSHILLIT KOMUNAL.....	61
V.PJESËMARRJA E QYTETARËVE NË NIVEL LOKAL .....	71
VI.KOMISIONET PËR MARRËDHËNIE NDËRETNIKE .....	81





# I. STATUSI I PËRGJITHSHËM I PROCESIT TË DECENTRALIZIMIT

## HYRJA DHE SFONDI

Procesi i decentralizimit ka qenë në fokus të interesit të Misionit të OSBE-së në Shkup që nga viti 2005. Brenda kësaj periudhe, Departamenti për qeverisje demokratike (DQD) i Misionit ka përgatitur gjashtë raporte vlerësuese, duke e përfshirë edhe raportin e fundit që ishte një pasqyrë krahasuese e gjithë periudhës së decentralizimit, prej vitit 2006 deri në vitin 2011.

Me hyrjen e procesit në fazën e dytë, që më tepër është i fokusuar në zhvillimin e kapacitetit të komunave, edhe Misioni e ka përshtatur qasjen e tij në mënyrë përkatëse. Në këtë aspekt, në vend të analizimit tradicional të të gjitha aspekteve të procesit të decentralizimit, Misioni e zgjodhi vitin 2012, për t'i fokusuar përpjekjet e tij në fusha të caktuara, që janë në përputhje me Programin e fundit trevjeçar për implementimin e procesit të decentralizimit, dhe të përgatisë raporte analitike për gjendjen në ato fusha.

Në fakt, si pjesë e projekteve të viteve 2012 dhe 2013, Njësia për reforma në administratën publike (NJRAP) e Misionit të OSBE-së në Shkup vendosi të përgatisë raporte dhe analiza të detajuara të sfidave kyçe të decentralizimit.

Ky raport për Statusin e përgjithshëm të procesit të decentralizimit i përmban konstatimet nga shqyrtimi i bërë në zyrë i legjislacionit dhe i praktikave aktuale, analizën e të dhënave që janë mbledhur nëpërmjet pyetësorit që e kanë plotësuar një numër reprezentativ i komunave dhe sondazhit<sup>1</sup> për perceptimet e qytetarëve, si dhe përfundimet dhe rekomandimet. Pyetësorët u përgatitën nga DQD-ja e Misionit, ndërsa Instituti për demokraci Societas Civilis nga Shkupi (IDSCSH), e përgatiti bazën e të dhënave dhe e bëri analizën preliminare.

Pyetësori për komunat sa i përket statusit të përgjithshëm iu dërgua 28 komunave të përzgjedhura, 23 nga të cilat i dorëzuan përgjigjet e tyre. Përzgjedhja u bë në bazë të shpërndarjes gjeografike, përbërjes etnike, karakterit rural/urban dhe numrit të banorëve, me atë që vëmendje e veçantë iu kushtua asaj që të përfshihen të gjitha tetë rajonet statistikore të vendit. Lista e komunave që u përfshinë në këtë hulumtim është bashkangjitur në Aneksin 1 të këtij raporti.

Me pavarësinë e vitit 1991, vendi trashëgoi një nga sistemet më të decentralizuara në Evropë, me 34 komuna. Ligji për vetëqeverisje lokale i vitit 1995, edhe pse parashihte ndarje të re territoriale me 124 njësi të vetëqeverisjes lokale, në vend që ta avancojë

<sup>1</sup> Sondazhi u realizua në periudhën prej 8 deri në 12 shtator 2012, nga IDSCSH

procesin e decentralizimit, ai në fakt ishte një hap i rëndësishëm prapa. Ky sistem i ri, i la komunat me kompetenca të kufizuara në vetëm disa fusha.

Miratimi i Kartës Evropiane të vetëqeverisjes lokale në vitin 1997, e ritheksoi nevojën për transferin e kompetencave nga pushteti qendror në atë lokal, gjë që u përkrah edhe më tepër me miratimin e Strategjisë së parë për Reformat në sistemin e vetëqeverisjes lokale në vitin 1999 nga ana e qeverisë.

Mirëpo, procesi u fut në agjendë prioritare me nënshkrimin e Marrëveshjes Kornizë të Ohrit (MKO) në vitin 2001, që u shoqërua me miratimin e ndryshimeve kushtetuese të cilat ishin të nevojshme për arritjen e qëllimeve të definuara në Strategji.

Hapi tjetër i rëndësishëm ishte Ligji i ri për vetëqeverisje lokale që u miratua në vitin 2002, me të cilin u zgjeruan autorizimet e zyrtarëve të zgjedhur lokalë dhe dukshëm u rritën kompetencat komunale. Ligji u shoqërua me miratimin e Programit operativ për decentralizimin e pushtetit për periudhën 2003-2004, i cili përcaktoi afatet për miratimin e legjislacionit të nevojshëm, duke i përfshirë edhe tre ligje kyçe që u miratuan në vitin 2004, të cilat i dhanë shtytje zhvillimit të sistemit të decentralizuar:

- Ligji për financimin e vetëqeverisjes lokale;
- Ligji për organizimin territorial të vetëqeverisjes lokale (e zvogëloi numrin e komunave prej 124 në 85, duke e përfshirë edhe qytetin e Shkupit me 10 njësi të vetëqeverisjes lokale);
- Ligji për Qytetin e Shkupit;

Tre Programe trevjeçare pasuan pas Programit të parë të decentralizimit për implementimin e procesit të decentralizimit (2004-2007, 2008-2010 dhe 2012-2014) dhe Planit të detajuar për transferin e kompetencave dhe resurseve në procesin e decentralizimit (2005). Të gjitha këto dokumente me politika kishin për qëllim përshtatjen e legjislacionit të nevojshëm për transferin pa pengesa të kompetencave, mjeteve financiare, objekteve dhe të të punësuarve nga niveli qendror në atë lokal, që filloi më 1 korrik të vitit 2005. Që atëherë, decentralizimi është në majë të agjendave prioritare të vendit. Programi i fundit fokusohet në disa fusha duke përfshirë:

- Vazhdimin efikas dhe efektiv të decentralizimit si parim kyç të Marrëveshjes Kornizë të Ohrit;
- Decentralizimin fiskal të komunave që kanë mbetur në fazën e parë;
- Përforsimin e mëtutjeshëm të kapaciteteve të vetëqeverisjeve lokale për ushtrimin e kompetencave të tyre;
- Sigurimin e qasjes proaktive të informatat publike dhe nivel më të madh të transparencës dhe të llogaridhënies;
- Përfshirjen më të madhe të qytetarëve në procesin e zhvillimit të politikave dhe të vendimmarjes në nivel lokal;

Që të konstatohet gjendja e përgjithshme e procesit të decentralizimit, me rëndësi fundamentale është të analizohet dhe të krahasohet edhe perceptimi i qytetarëve dhe i administratave komunale. Të parët janë shfrytëzues të fundit të shërbimeve komunale, ndërsa të dytët janë ofrues ose menaxhues të këtyre shërbimeve.

Sondazhi me qytetarët u fokusua në disa fusha që u konsideruan si kryesore për përcaktimin e statusit të përgjithshëm të decentralizimit, edhe atë:

- Ndikimi i decentralizimit në përmirësimin e jetës nëpër komuna;
- Niveli i kënaqësisë me kualitetin e shërbimeve komunale;
- Shkalla e politizimit të administratës komunale;
- Sfidat kryesore të administratës komunale.

Nga ana tjetër, pyetësi për administratat komunale u fokusua në këto fusha:

- Niveli i përparimit në fushat që janë në kompetencë të komunave;
- Niveli i bashkëpunimit me institucionet e pushtetit qendror;
- Niveli i kënaqësisë me kualitetin e shërbimeve komunale;
- Shkalla e politizimit të administratës komunale.

## PËRPARIMI I DECENTRALIZIMIT NË FUSHAT QË JANË NËN KOMPETENCË TË KOMUNAVE

**Komunat e konsultuara me pyetësin e hulumtimit janë të ardhshmet:**

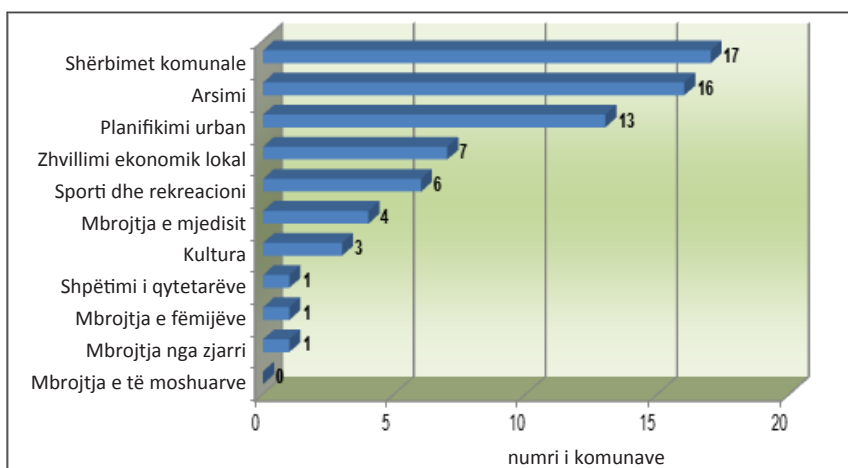
RAJONI	KOMUNA
I VARDARIT	Kavadari
	Rosomani
LINDOR	Zërnovci
	Koçani
	Pehçeva
JUGPERËNDIMOR	Debarca
	Oslomeji
	Ohri
	Qendra e Zhupës
JUGLINDOR	Gjevgjelija
	Dojrani
I PELLAGONISË	Krusheva*
	Novaci
	Prilepi*
I POLLOGUT	Bogovina
	Vrapçishti*
	Gostivari
	Mavrova dhe Rostusha*
VERILINDOR	Kriva Pallanka
	Staro Nagoriçani
I SHKUPIT	Aerodromi
	Haraçina
	Buteli
	Karposhi
	Sopishteja
	Çairi
	Çuçer-Sandeva
	Qyteti i Shkupit*

*\*Këto komuna nuk u përgjigjën në pyetësin e sondazhit.*

Pyetja e parë për komunat ishte – *Sipas mendimit tuaj, cilat janë 3 (tre) kompetencat e komunës suaj në të cilat është arritur përparim më i madh deri më 30 qershor të vitit 2012?*

Siç pritej, shumica e komunave akoma i perceptojnë shërbimet komunale, arsimin dhe planifikimin urban si tre fushat në të cilat është arritur përparim më i madh në kompetencat e tyre. Sondazhi i fundit zbuloi se 65.4% të komunave që u përfshinë në sondazh i perceptojnë shërbimet komunale si fushën ku është arritur përparim më i madh, e pastaj vijnë arsimit me 61.5% dhe planifikimi urban me 50.0%. Ky është një zbulim shumë i rëndësishëm për shkak se sugjeron se situata në këto fusha gradualisht përmirësohet dhe se komunat mund t'i kushtojnë më tepër vëmendje dhe kapacitete fushave të tjera me rëndësi për përmirësimin e jetës së qytetarëve të tyre.

Grafiku 1. *Kompetencat komunale me përmirësim më të madh deri më 30 qershor të vitit 2012*

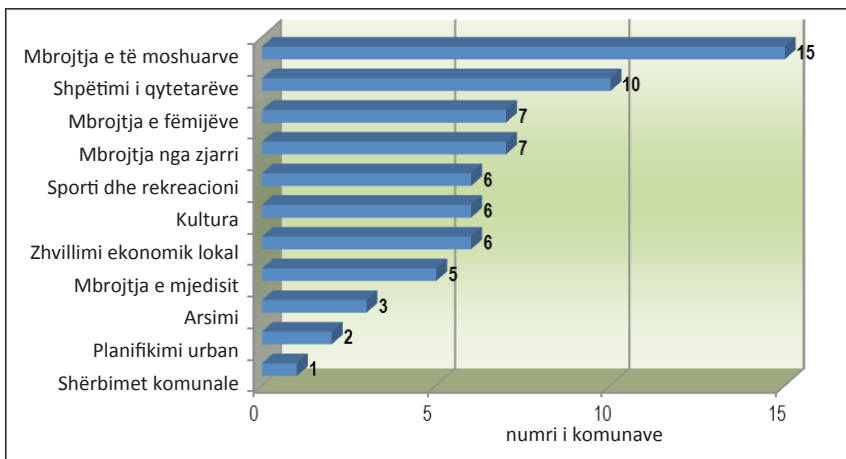


Pyetja e dytë ishte e kundërt – *Sipas mendimit tuaj cilat janë 3 (tre) kompetencat e komunës suaj në të cilat është arritur përparim më i vogël deri më 30 qershor të vitit 2012?*

Përgjigjet përsëri tregojnë se komunat ende kanë më tepër vështirësi në ofrimin e shërbimeve të tyre në fushat e shërbimit zjarrfikës, mbrojtjes së fëmijëve, mbrojtjes së të moshuarve dhe shpëtimit të qytetarëve. Fakt brengosës është se 57.7% e perceptojnë mbrojtjen e të moshuarve si shërbim në të cilin kanë më tepër vështirësi, gjë që e konfirmon trendin në rritje të përparimit të vogël në këtë fushë. Në fakt, kjo është përqindja më e lartë që është regjistruar nga OSBE-ja që nga fillimi i decentralizimit në vitin 2005. Shpëtimi i qytetarëve shihet si kompetencë në të cilën është arritur përparim më i vogël nga 38.5% e komunave, ndërsa numri i njëjtë prej 26.9% e percepton një situatë të tillë në fushat e shërbimit zjarrfikës dhe mbrojtjes së fëmijëve.

Nga ana tjetër, shumë pak komuna konsiderojnë se planifikimi urban dhe mbrojtja e mjedisit bëjnë pjesë në fushat që kanë përparim më të vogël, dhe kjo është hera e parë që nga viti 2005, që këto dy fusha nuk konsiderohen si të tilla. Kjo e konfirmon konstatimin e mësipërm, se situata me planifikimin urban gradualisht përmirësohet.

Grafiku 2. Kompetencat komunale me përparim më të vogël deri më 30 korrik të vitit 2012



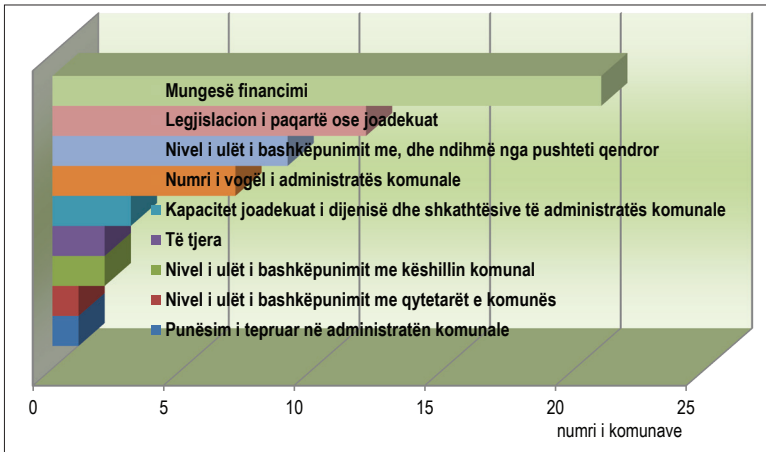
Pyetja e tretë ishte po ashtu një nga pyetjet standarde të sondazheve që ka për qëllim t'i konstatojë shkaqet e përparimit të kënaqshëm/të dobët gjatë ushtrimit të kompetencave – *Sipas mendimit tuaj, cilat janë 3 (tre) problemet më të mëdha gjatë realizimit të kompetencave të komunës suaj deri më 30 qershor të vitit 2012?*

Tre problemet më të mëdha të decentralizimit që nga viti 2005 vazhdojnë të jenë të njëjtat: mungesa e mjeteve financiare (80.8% e komunave), legjislacioni i paqartë ose joadekuat (46.2%), dhe niveli i ulët i bashkëpunimit dhe i ndihmës nga pushteti qendror (36.4%).

Edhe pse pritej që nga inercia, mungesa e mjeteve financiare përsëri të gjendet në vend të lartë në listën e problemeve, ky problem, tani kryesisht është rezultat i bllokdonacioneve joadekuate nga buxheti qendror, që janë të dedikuara për ngrohjen e shkollave dhe transportin e nxënësve.

Kjo mund të jetë edhe shkak për pakënaqësinë e shtuar të komunave me kualitetin e legjislacionit dhe nivelin e bashkëpunimit me institucionet e pushtetit qendror, që qartazi është sinjal se kësaj duhet kushtuar kujdes më të madh.

Grafiku 3. Problemet më të mëdha në realizimin e kompetencave komunale deri më 30 qershor të vitit 2012

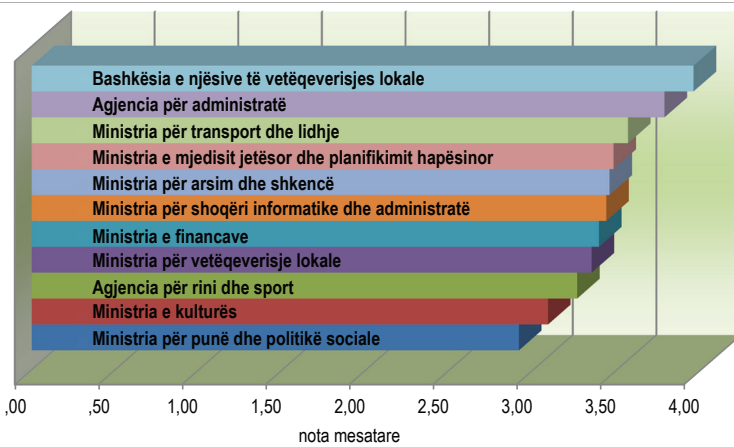


## BASHKËPUNIMI ME INSTITUCIONET E PUSHTETIT QENDROR

Dy pyetjet e ardhshme kishin për qëllim t’i konstatojnë shkaqet për bashkëpunimin e mirë/të dobët me institucionet e pushtetit qendror – *Sipas mendimit tuaj, si do ta vlerësonit bashkëpunimin tuaj me institucionet e shënuara më poshtë?*

Mirëpo, përgjigjet tregojnë se ende ka ngurrim nga ana e komunave që të jenë më të hapura, për shkak se shkalla mesatare e kënaqësisë është 3.42, që nuk përputhet me perceptimin e tyre për bashkëpunimin me institucionet qendrore si një nga problemet më të mëdha të decentralizimit. Por, në qoftë se krahasohen rezultatet e sondazhit të vitit të kaluar, atëherë është e qartë se niveli i bashkëpunimit kanë rënë për 0.5 për qind.

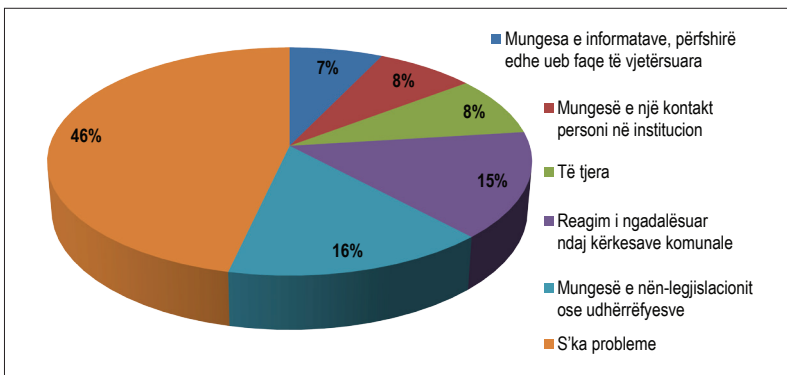
Grafiku 4. Niveli i bashkëpunimit me institucionet relevante



Siç pritej, BNJVL-ja vazhdon të jetë institucioni që bashkëpunon më tepër me komunat, me një mesatare prej 3.95, ndërsa bashkëpunimi me MVL-në (3.35) ende është tepër i vogël në krahasim me institucionet e tjera. Është befasuese që MK-ja (3.09) dhe MPPS-ja (2.91), të cilat ishin në majë të listës së vitit të kaluar, këtë vit janë në fund të listës. Situata duhet të hulumtohet edhe më tutje që të konstatohen shkaqet për një ndryshim të tillë.

Kur shkohet më në thellësi për t'i konstatuar shkaqet për mungesën e bashkëpunimit – *Sipas mendimit tuaj, cili është problemi më i madh në bashkëpunimin me institucionet e shënuara më poshtë?* – atëherë çështja bëhet edhe më e ndërlikuar. Në fakt, përgjigjet e përgjithshme sugjerojnë se komunat “Nuk kanë problem” në 46.6% të rasteve. Mirëpo, 15.5% të përgjigjeve me “Mungesën e nënakteve ligjore ose udhëzimeve” dhe 14.6% me “Reagimet e ngadalshme ndaj kërkesave të komunave”, qartazi bëjnë me dije se cili është problemi më i madh i decentralizimit për komunat.

Grafiku 5. Problemi më i madh në bashkëpunimin me institucionet relevante



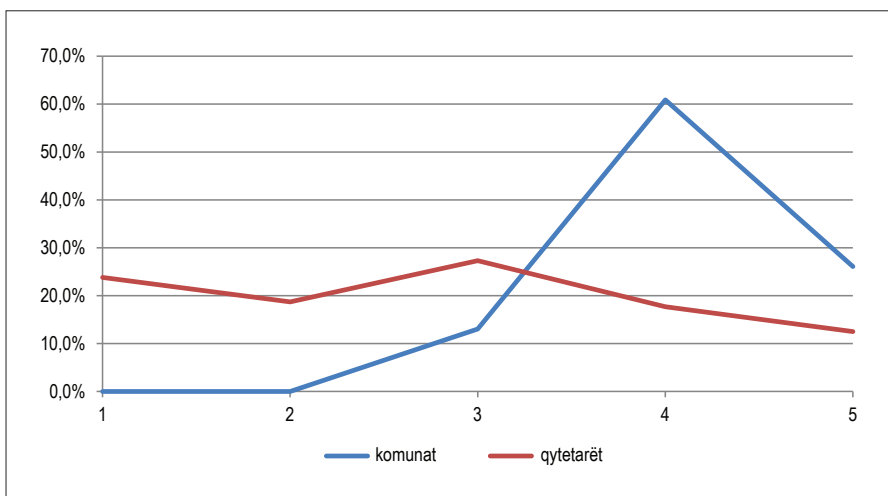


## KËNAQËSIA NGA KUALITETI I SHËRBIMEVE KUALITATIVE

Decentralizimi nënkupton që shërbimet të cilat u ofrohen qytetarëve t'u bëhen atyre më të afërta. Që të konstatohet niveli i suksesit në këtë aspekt, sondazhi kërkoi nga komunat që të vlerësojnë – ... në çfarë mase qytetarët në komunën tuaj janë të kënaqur me kualitetin e shërbimeve që ofrohen nga komuna?

Logjikisht pritej që komunat të mos i zgjedhin notat më të ulëta. Mesatarja e përgjithshme e perceptimit të komunave për kënaqësinë e qytetarëve ishte 4.1 me ç'rast 60.9% e komunave e vlerësuan nivelin e kënaqësisë me notën 4. Për ta përcaktuar nivelin real të kënaqësisë, është e nevojshme të dëgjohet edhe pala tjetër, që janë shfrytëzuesit e fundit, gjegjësisht qytetarët. Përgjigjet e fituara nga qytetarët, treguan se nota mesatare që e kanë dhënë qytetarët është 2.8, dhe është dukshëm më e vogël se sa ajo që perceptohet nga komunat, gjegjësisht 4.1. Gjatë vlerësimit të tyre, qytetarët poashtu dhanë përgjigje që dallonin dhe që ishin kritikuese, me ç'rast, pothuajse një e katërta e të anketuarve (23.8%) nuk ishin të kënaqur me shërbimet që i ofrojnë komunat dhe 18.7% të tjerë ishin shumë pak të kënaqur (nota 2).

Grafiku 6. Kënaqësia e qytetarëve me kualitetin e shërbimeve të ofruara nga komuna



Krahasimi i këtyre dy rezultateve çon në përfundimin se kualiteti i shërbimeve që ofrohen nga komunat është në nivel të kënaqshëm, edhe pse ka hapësirë të madhe për përmirësim.

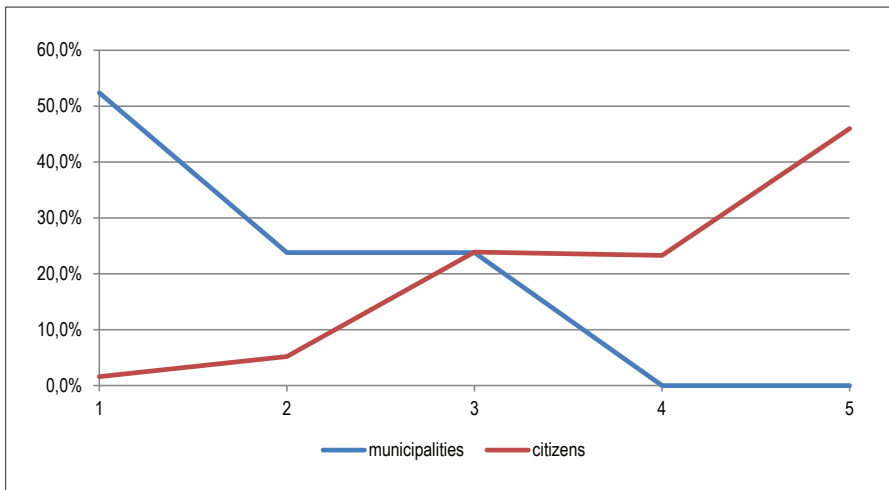
## POLITIZIMI I ADMINISTRATËS KOMUNALE

Njëra nga çështjet që vazhdimisht gjendet në agjendën e analizave, forumeve ose çfarëdoqoftë diskutimi në vend, është politizimi. Në një situatë të tillë, është e pashmangshme të shqyrtohet se si shkalla e politizimit mund të ndikojë ose të mos ndikojë mbi decentralizimin. Edhe komunat edhe qytetarët u pyetën – ... *si do ta vlerësonit shkallën e politizimit të administratës komunale?*

Logjikisht pritej se komunat do të japin përgjigje më të “politizuara” duke pasur parasysh se kryetari i komunës (që është përfaqësues politik) duheshte t’i miratojë përgjigjet e pyetësorit. Prandaj, pyetja e njëjtë iu parashtrua edhe qytetarëve që të mund të përcaktohet këndvështrimi mesatar. 60.2% e qytetarëve besojnë se ka politizim, 46% e tyre e dhanë notën më të lartë – *ka ndikim shumë të fuqishëm*, me notë mesatare prej 4.1, që është indikator se ka një përceptim të përgjithshëm për ndikim të lartë të politizimit në administratën komunale.

Nga ana tjetër, 52.4% e komunave konsiderojnë se “*nuk ka politizim*” të administratave të tyre dhe 47.6% komuna të tjera konsiderojnë se shkalla e politizimit është e ulët (nota 2 dhe 3). Siç pritej, grafiku i mëposhtëm e paraqet kundërshtimin e plotë të përgjigjeve, e poashtu qartazi tregon se ka nivel të lartë të ndikimit të partive politike në punën e administratës komunale.

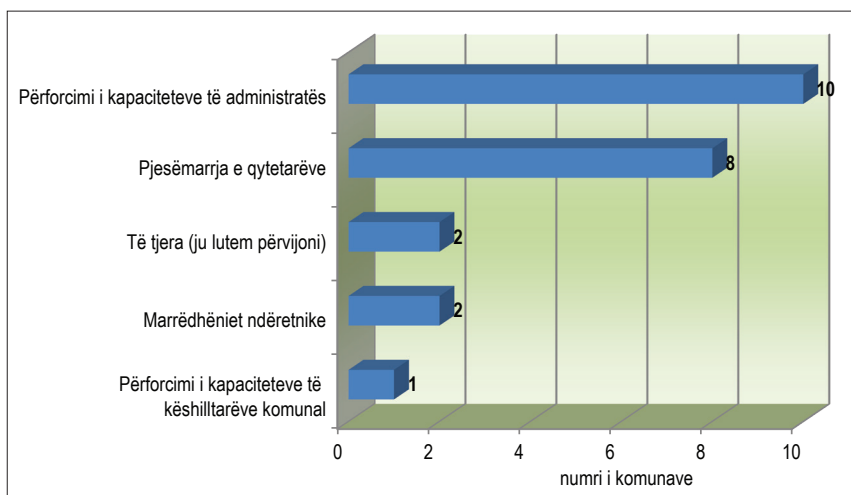
Grafiku 7. Shkalla e politizimit të administratës komunale



## ROLI I OSBE-SË NË PROCESIN E DECENTRALIZIMIT

Në pyetësor ishte përfshirë edhe një pyetje që kishte për qëllim t'i ndihmojë Misionit të OSBE-së në Shkup ta përshtasë sa më mirë ndihmën që ua ofron komunave. Përgjigjet qartazi sugjerojnë se administratat komunale duan ta shohin OSBE-në duke punuar në fushat e “Ndërtimit të kapacitetit të administratës” dhe “Pjesëmarrjes së qytetarëve”, 40.9% dhe 36.4% respektivisht.

*Grafiku 8. Fushat e aktiviteteve në të cilat mund të fokusohet Misioni i OSBE-së në implementimin e procesit të decentralizimit dhe Marrëveshjes Kornizë të Ohrit*



## REKOMANDIME

Që t'i avancojnë përpjekjet e tyre në procesin e decentralizimit, komunat kanë nevojë ta zhvendosin fokusin e tyre nga fushat “tradicionale” të kompetencave të tyre në ato që bëjnë pjesë në fushën e mirëqenies sociale të qytetarëve të tyre. Kjo, poashtu kërkon zgjerimin dhe përforcimin e kapaciteteve të tyre në aspekt të burimeve njerëzore, mirëpo edhe në aspekt të mjeteve financiare.

Komunat kanë nevojë të zhvillojnë mekanizma të reja për të kontaktuar me institucionet qendrore që ta avancojnë bashkëpunimin e tyre me to. Në këtë drejtim, Misioni i OSBE-së në Shkup mund ta hulumtojë problemin dhe ta nxjerrë në dritë shkakun se pse komunat, edhe pas gjashtë vitesh të decentralizimit intensiv, akoma konsiderojnë se ka nivel të ulët të bashkëpunimit dhe të ndihmës nga institucionet qendrore.

Si duket, komunat duhet t'i kontaktojnë autoritetet përkatëse qendrore që t'i nxisin ta përmirësojnë gjendjen me nënaktet nënligjore ose t'i plotësojnë zbrazëtirat aty ku ato ekzistojnë.

Edhe pse niveli i kënaqësisë së qytetarëve është i pranueshëm, komunat duhet të vazhdojnë të punojnë edhe më tepër për ta përmirësuar atë. Një nga aspektet që mund të ndihmojë në këtë drejtim është intensifikimi i pjesëmarrjes së qytetarëve në procesin e vendimarrjes, që është përmendur si një nga fushat ku Misioni i OSBE-së në Shkup mund të ndihmojë në të ardhmen.

Si çështje e fundit, por jo më pak e rëndësishme, zgjedhjet lokale të marsit të vitit 2013, janë një mundësi e shkëlqyer që komunat të tregojnë përparim në fushën e depolitizimit të administratave të tyre dhe ta heqin këtë pengesë të madhe në punën e tyre. Komunat, dhe në veçanti, zyrtarët e tyre të zgjedhur, duhet ta kuptojnë se merita duhet të jetë kriteri i vetëm për përzgjedhjen e të punësuarve të administratës.

# II. ANALIZË PËR MENAXHIMIN ME BURIMET NJERËZORE NË PROCESIN E DECENTRALIZIMIT

## HYRJA DHE KORNIZA LIGJORE

Kjo komponent e raportit i referohet menaxhimit të resurseve njerëzore dhe pyetëtori për administratën komunale në 28 komuna u fokusa në këto fusha:

- Organizimin e funksionit të menaxhimit me burimet njerëzore nëpër komuna
- Kapacitetin kuantitativ dhe kualitativ të njësive për menaxhim me burimet njerëzore
- Trajnimin e të punësuarve lokalë

Menaxhimi me burimet njerëzore (MBNJ) në administratën publike fillimisht është trajtuar në Strategjinë e parë për reforma në administratën publike<sup>2</sup>. Pasi që nuk ka ndonjë rregullativë të veçantë për administratën komunale, Ligji për nëpunësit shtetërorë<sup>3</sup> (LNSH) dhe Ligji për vetëqeverisjen lokale<sup>4</sup> e ofrojnë kornizën ligjore për këtë funksion të menaxhimit. Të dyja ligjet ia dhanë kryetarit të komunës të drejtën të menaxhojë me administratën lokale dhe të marrë vendime në lidhje me menaxhimin e burimeve njerëzore.

Më vonë, në vitin 2005, me ndryshimet e LNSH-së<sup>5</sup>, këto kompetenca iu dhanë sekretarit të komunës. Mirëpo, implementimi i kësaj dispozite në praktikë ishte i ndërlikuar, për shkak se shumica e komunave asnjëherë nuk e plotësuan pozitën e sekretarit. Për shkak të politizimit të madh, kryetarët e komunave po ashtu ngurrnin të heqin dorë nga kompetencat e tyre.

Megjithatë, deri në vitin 2005, komunat nuk kishin shumë njohuri për funksionin e MBNJ-së, e aq më pak për ekzistimin e njësive organizative që merren me të. Kjo ndryshoi në vitin 2007, kur qeveria miratoi rregullativë të re<sup>6</sup>, me të cilën në mënyrë eksplicite kërkohej krijimi i njësive të pavarura për MBNJ.

Në një kontekst të tillë, në mars të vitit 2009, Agjencia për nëpunës shtetërorë (ANSH) e krijoi Rrjetin e njësive për MBNJ, me qëllim që të përcaktohen standardet për menaxhim me burimet njerëzore dhe zhvillimin e tyre, si dhe të rritet efikasiteti

<sup>2</sup> Strategjia për reforma në administratën publike, 1999

<sup>3</sup> Gazeta zyrtare 59/2000

<sup>4</sup> Gazeta zyrtare 5/2002

<sup>5</sup> Gazeta zyrtare 81/2005

<sup>6</sup> Dekreti për parimet e organizimit të brendshëm të organeve të administratës shtetërore (Gazeta zyrtare 105/2007)

i kualitetit të punës. Po ashtu, ANSH-ja formuloi udhëzime për strukturimin e njësive për MBNJ, duke përfshirë përshkrime të standardizuara të detyrave të punës për pozitat e caktuara. Në shtator të vitit 2009, qeveria i miratoi Standardet për MBNJ dhe u rekomandoi institucioneve që t'i shfrytëzojnë ato sa më shumë që ka mundësi, edhe pse ato nuk ishin të detyrueshme.

Trajnimi i nëpunësve shtetërorë në nivel lokal e inicoi zhvillimin e sistemit në nivel të gjithë vendit. Në fakt, në tetor të vitit 2003, Ministria për Vetëqeverisje Lokale (MVL), ANSH-ja dhe Bashkësia e njësive të vetëqeverisjes lokale (BNJVL) nënshkruan Memorandum për mirëkuptim, që kishte për qëllim përforcimin e kapacitetit të njësive të vetëqeverisjes lokale. Forca shtytëse prapa këtij instrumenti ishte Komisioni koordinues trepalësh, i cili shërbeu si model bazë për krijimin e sistemit nacional për koordinim të trajnimeve. Si rezultat i këtij bashkëpunimi, në mars të vitit 2006, institucionet partnere e miratuan Strategjinë e parë për trajnim në vetëqeverisjen lokale, që kishte për qëllim trajnimin e nëpunësve shtetërorë dhe zyrtarëve të zgjedhur lokalë.

Në maj të vitit 2006, ANSH-ja e përpiloi 'Doracakun për kryerjen e analizës për nevojat për trajnim dhe përgatitjen e Programit trevjeçar për trajnim në njësitë e vetëqeverisjes lokale', i cili përveç udhëzimeve për vlerësimin e nevojës për trajnim (VNT), ofroi edhe informata për MBNJ-në në pushtetin lokal dhe udhëzime për përgatitjen e programeve vjetore për trajnim në qeverisjen lokale, që është kërkesë ligjore.

Në vitin 2007, MVL-ja e miratoi 'Planin aksional për implementimin e Programit për decentralizim për periudhën 2008-2012', i cili kërkonte institucionalizimin e Qendrës për përkrahje të trajnimit për njësitë e vetëqeverisjes lokale, por për fat të keq kjo nuk u realizua. Megjithatë, në nëntor të vitit 2011, BNJVL-ja formalisht e krijoi Qendrën e saj për trajnime, ndërsa objekti u hap në vitin 2012.

Në vitin 2010, qeveria e miratoi Strategjinë e re për Reforma në administratën publike<sup>7</sup> me të cëcilin u bë organizim i ri i administratës publike që u pasqyrua në ligj me ndryshime të mëdha<sup>8</sup> të ANSH-së dhe me krijimin e Ministrisë për Shoqëri Informatike dhe administratë (MSHIA). Pas këtyre intervenimeve, në fillim të vitit 2011 MSHIA-ja e mori përsipër shumicën e kompetencave nga ANSH-ja, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me MBNJ-në, duke e përfshirë edhe trajnimin e nëpunësve shtetërorë.

<sup>7</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategjia\\_za\\_RJA\\_en.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategjia_za_RJA_en.pdf)

<sup>8</sup> Gazeta zyrtare 167/2010

## MADHËSIA E ADMINISTRATËS

### Komunat e ardhshme u konsultuan me anë të pyetësorit:

RAJONI	KOMUNA
VARDARIT	Kavadari
	Rosomani
LINDOR	Zërnovci
	Kočani
	Pehçeva
JUGPERËNDIMOR	Debarca
	Osslomeji
	Ohri
	Qendra e Zhupës
JUGLINDOR	Gjevgjelija
	Dojrani
I PELLAGONISË	Krusheva
	Novaci
	Prilep
I POLLOGUT	Bogovina
	Vrapçishti*
	Gostivari
	Mavrova dhe Rostusha*
VERILINDOR	Kriva Pallanka
	Staro Nagoriçani
I SHKUPIT	Aerodromi
	Haraçina
	Buteli
	Karposhi
	Sopishteja
	Çairi
	Çuçer-Sandeva
	Qyteti i Shkupit

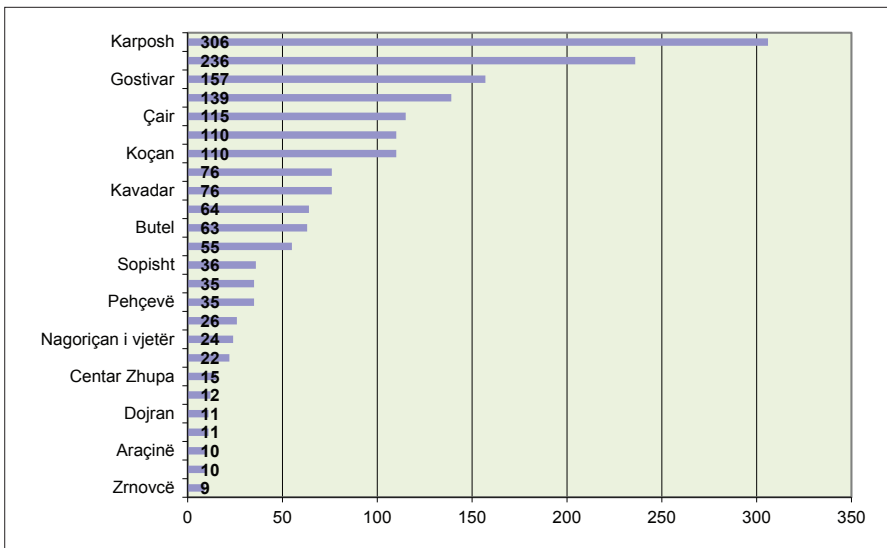
\* Këto komuna nuk u përgjigjën në pyetësorin e sondazhit.

Regjistri i nëpunësve shtetërorë/publikë ka mundësi të ofrojë të dhëna për numrin e të punësuarve komunalë, edhe pse në Raportin e tij vjetor ofrohen vetëm të dhëna në formë të përmbledhur me karakter një-dimensional ose shumë-dimensional. Prandaj, për të fituar një pasqyrë më të qartë, me sondazhin e OSBE-së u kërkua nga komunat të ofrojnë të dhëna për numrin, gjininë dhe llojin e kontratës për të punësuarit e tyre. Informatat e pranuar janë shumë të dobishme për shkak se mund të ofrojnë një indikator për madhësinë dhe kapacitetin e pushtetit lokal për t'i ushtruar kompetencat e tij.

Të dhënat që janë prezantuar në Grafikon 9, tregojnë se numri i të punësuarve nëpër komuna fillon nga nëntë të punësuar në komunën e Zërnovcit, e deri në 306 të punësuar në komunën e Karposhit në Shkup. Numri i të punësuarve në administratën e qytetit të Shkupit, i cili ka status special të vetëqeverisjes lokale, arrin në 703.

Çka tregojnë këto numra? A janë administratat komunale të vogla ose të mëdha? Edhe pse në literaturën akademike ka raste të matjes së madhësisë optimale të administratës<sup>9</sup>, në parim nuk ka ndonjë madhësi që është e saktë dhe ajo kryesisht varet nga nevojat e pushtetit (lokal). Në rastin e komunave të vendit nikoqir, kjo është e qartë me procesin e decentralizimit të kompetencave nga pushteti qendror, me ç'rast numri i të punësuarve në komuna u rrit dukshëm. Kjo tendencë do të vazhdojë për shkak se komunat akoma shërbimet publike, kryesisht i ofrojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë, që mund të shihet nga numri i të punësuarve që nuk e kanë statusin e nëpunësve shtetërorë.

Grafiku 9. Numri i të punësuarve komunalë



Në fakt, siç është paraqitur në Tabelën 1, diku rreth 40% e numrit të përgjithshëm të të punësuarve në 26 komunat që janë përfshirë në sondazh, janë punësuar sipas rregullave për punësim të përkohshëm ose dispozitave për marrëdhënie të punës. Ky është një indikator i qartë se komunat akoma përcaktohen që shërbimet t'i ofrojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë.

<sup>9</sup> Një qasje empirike për madhësinë optimale të shërbimit civil (An Empirical Approach to the Optimal Size of the Civil Service), Indira Rajaraman dhe Debdatta Saha, Public Admin. Dev. 28, 223–233 (2008), Publikuar onlajn në Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com)



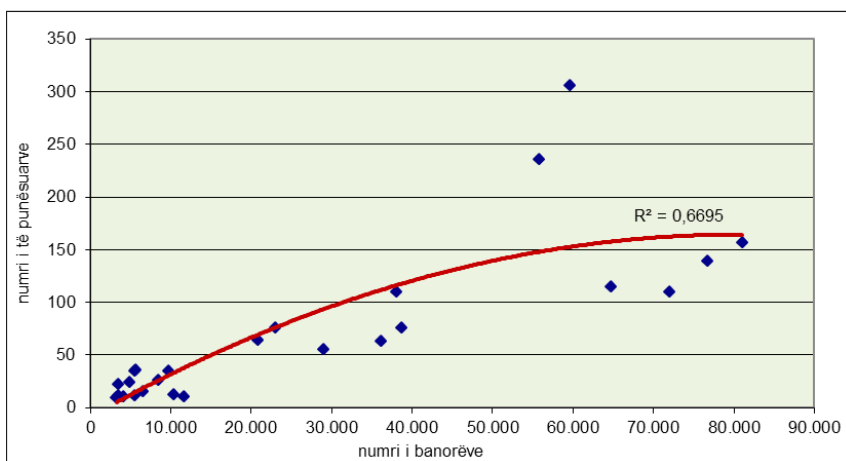
Grafiku 10. Numri i të punësuarve në komuna sipas statusit

	Statusi i të punësuarit (baza ligjore për punësimin)	Femër	Mashkull	Gjithsej
1	Nëpunës shtetëror (Ligji për nëpunës shtetërorë)	710	726	1436
2	Nëpunës publik (Ligji për nëpunës publikë)	9	9	18
3	I punësuar me kontratë për angazhim të përkohshëm (Ligji për agjencitë për punësime të përkohshme)	110	245	355
4	I punësuar me kontratë për vullnetarë (Ligji për vullnetarë)	15	17	32
5	Të punësuar të tjerë (Ligji për marrëdhënie pune)	72	553	625
	Gjithsej	916	1550	2466

Mirëpo, ky trend nuk mund të vazhdojë për një kohë të gjatë dhe do të ndryshojë, pasi procesi i reformave në nivel qendror, në fund do të ndikojë edhe mbi vetëqeverisjet lokale. Kjo do të kërkojë nga vetëqeverisjet lokale të riorganizohen dhe të fillojnë t'i ofrojnë shërbimet në mënyra të ndryshme, kryesisht duke i transferuar dhe duke i ofruar ato nëpërmjet subjekteve të tjera.

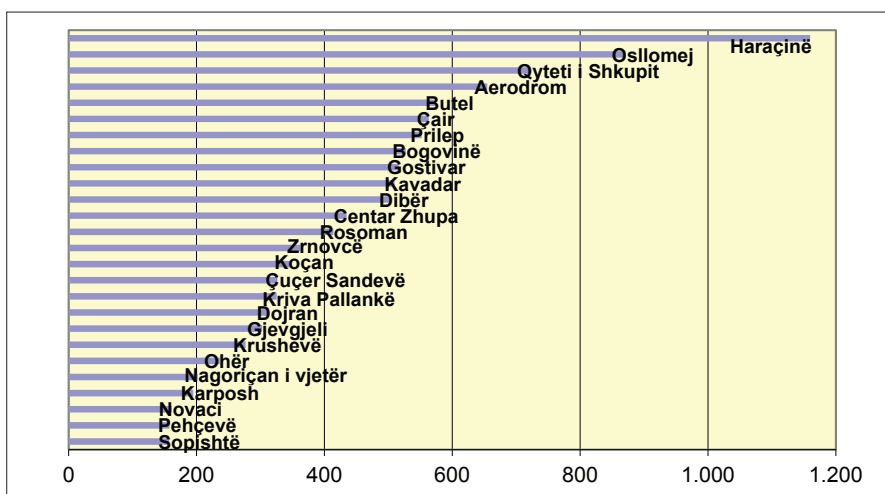
Mirëpo, që të fitohet një ide për madhësinë e administratës komunale në vend, përveç nevojave të vetëqeverisjes lokale, duhet pasur parasysh kapacitetin ekonomik të njësisë përkatëse të vetëqeverisjes lokale, numrin e banorëve, shkallën e punësimit dhe të papunësisë, vëllimin e punës etj. Në këtë drejtim, një indikator shumë i dobishëm është madhësia e fuqisë punëtore të komunës si funksion i popullsisë. Grafiku 2 tregon se ka një lloj korelacioni ndërmjet madhësisë së popullsisë dhe madhësisë së fuqisë punëtore, që mundëson përafërsisht të parashihet madhësia e administratës komunale; mirëpo poashtu tregon se madhësia e administratës komunale nuk varet vetëm nga madhësia e popullsisë.

Grafiku 11. Madhësia e fuqisë punëtore të komunave si funksion i madhësisë së popullsisë



Një indikator tjetër për madhësinë e administratës është numri mesatar i popullsisë që shërbehet nga një administrator. Është e qartë se kjo nuk vlen njëloj për të gjitha komunat për shkak se vëllimi i punës ndryshon në komunat rurale dhe ato urbane, që pjesërisht është rezultat i specifikave të ndryshme kulturore, mënyrës së jetesës etj. Siç shihet në Grafikon 12, kjo mesatare fillon nga 158 qytetarë për një të punësuar në komunën e Pehçevës, e deri te 1.160 qytetarë për një të punësuar në komunën e Haraçinës. Kjo nuk do të thotë se komunat që kanë mesatare më të mirë (numër më të vogël) domosdoshmërisht ofrojnë shërbime më të mira dhe e kundërta.

Grafiku 12. Numri i qytetarëve në raport me të punësuarit e komunës

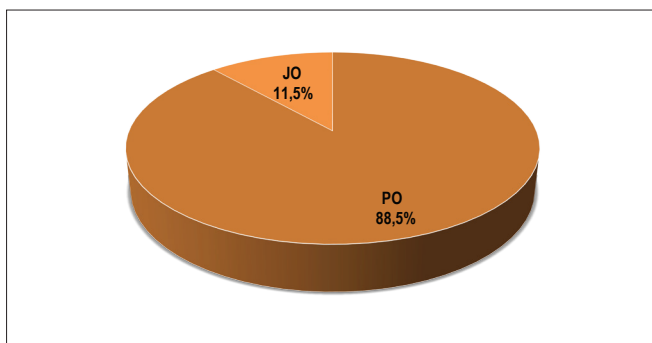


## NJËSITË PËR MENAXHIM ME BURIMET NJERËZORE

Komunat nuk kanë obligim ligjor që të përgatisin strategji për menaxhim me burimet njerëzore. Mirëpo, përgatitja e një strategjie të tillë paraqet bazë për menaxhim bashkëkohor me pasurinë më të rëndësishme të një organizate – njerëzit. Në këtë drejtim, për të parë se në ç’masë komunat e kanë kuptuar rëndësinë e kësaj çështjeje, në sondazhin e OSBE-së atyre iu parashtrua pyetja se a kanë përgatitur strategji për MBNJ. Për fat të keq, vetëm një komunë nga 25 që i dorëzuan pyetësorët e tyre ka dhënë përgjigje pozitive. Në fakt, komuna e Qendrës së Zhupës ka përgatitur një dokument të tillë në vitin 2010. Prandaj, është shumë me rëndësi që në periudhën e ardhshme komunat të fillojnë me proceset për përgatitjen e strategjive të tyre për MBNJ.

Edhe pse komunat nuk e kanë për detyrë të përpilojnë strategji për MBNJ, formimi i një njësie të pavarur për menaxhim me burimet njerëzore, që do të mbikëqyret drejtpërdrejt nga sekretari i komunës është kërkesë ligjore<sup>10</sup>. Sondazhi kishte për qëllim ta konstatojë gjendjen aktuale dhe zbuloi se, siç mund të shihet në Grafikon 13, tre komuna (12%) akoma nuk e kanë përmbushur këtë obligim ligjor. Megjithatë, mund të shihet se ka një përparim në krahasim me rezultatet e Agjencisë për nëpunës shtetërorë të viti 2009<sup>11</sup>, kur përqindja e komunave me NJBM ishte 76%. Sidoqoftë, në fund të gjitha komunat duhet ta respektojnë ligjin, ndërsa komunat e vogla, në të cilat ky problem është më i shpeshtë, duhet t’i shqyrtojnë mundësitë për bashkëpunim ndërkomunal.

Grafiku 13. Komunat që kanë njësi për menaxhim me burimet njerëzore



Rëndësia e MBNJ-së nuk merr fund me ekzistimin e njësisë organizative në kuadër të sistematizimit të komunës. Kjo njësi duhet të ketë njerëz që do t’i kryejnë detyrat dhe përgjegjësitë e caktuara. Dekreti për parimet e organizimit të brendshëm të organeve të administratës shtetërore nuk parasheh asnjë kufizim sa i përket numrit

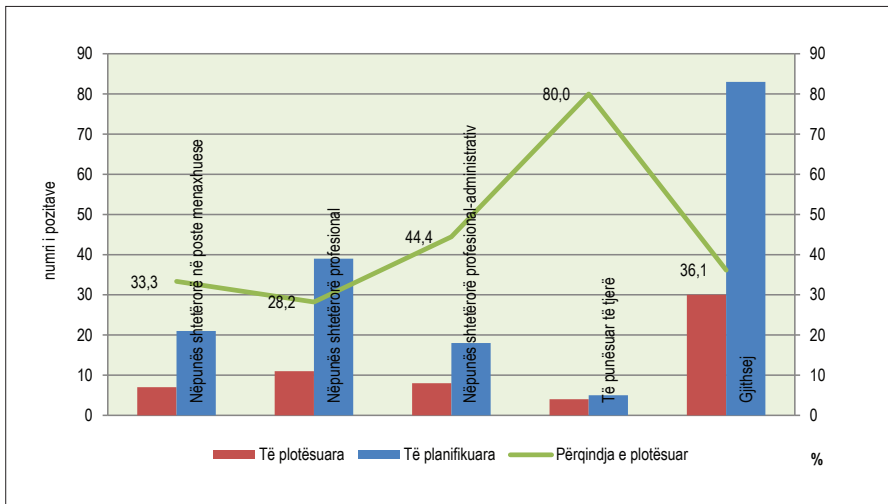
<sup>10</sup> Neni 9 i Dekretit për parimet e organizimit të brendshëm të organeve të administratës shtetërore (Gazeta zyrtare 105/2007)

<sup>11</sup> Analizë e njësive organizative për menaxhim me burimet njerëzore në organet e shërbimit civil, 18 maj 2009

të nëpunësve shtetërorë në këto njësi, mirëpo minimumi logjik është dy – një shef i njësisë dhe një nëpunës profesional/administrativ. Sondazhi zbuloi se numri mesatar i pozitave të planifikuara në njësitë për MBNJ nëpër komuna është përafërsisht 4, mirëpo numri mesatar i pozitave të plotësuar është vetëm 1.4. Me fjalë të tjera, vetëm 36.1% e pozitave janë plotësuar, mirëpo nëse pozitat e nëpunësve joshtetërorë nuk merren parasysh gjatë analizës, atëherë përqindja bie në 33.3% dhe është e barabartë me nivelin e vitit 2009. Poashtu, 38.1% e komunave kanë vetëm njësi virtuale për MBNJ, që ekzistojnë në sistematizimet e tyre, mirëpo të gjitha pozitat e tyre janë të paplotësuar.

Grafiku 14 që është dhënë më poshtë, e tregon situatën sipas grupit të titujve të nëpunësve shtetërorë. Si duket, pozitat pastër profesionale janë në situatë më të keqe, për shkak se ato janë pozitat që janë më pak të plotësuar, me vetëm 28.2%. Pozitat profesionale-administrative janë të plotësuar me 44.4%, që mund të jetë një indikator për nivelin e arsimit të fuqisë punëtore që është në dispozicion në nivel lokal, mirëpo poashtu edhe një praktikë e zakonshme për ta plotësuar kushtin ligjor për të pasur formalisht njësi për MBNJ.

Grafiku 14. Pozitat e punës në njësitë për menaxhim me burimet njerëzore, sipas grupit të titujve



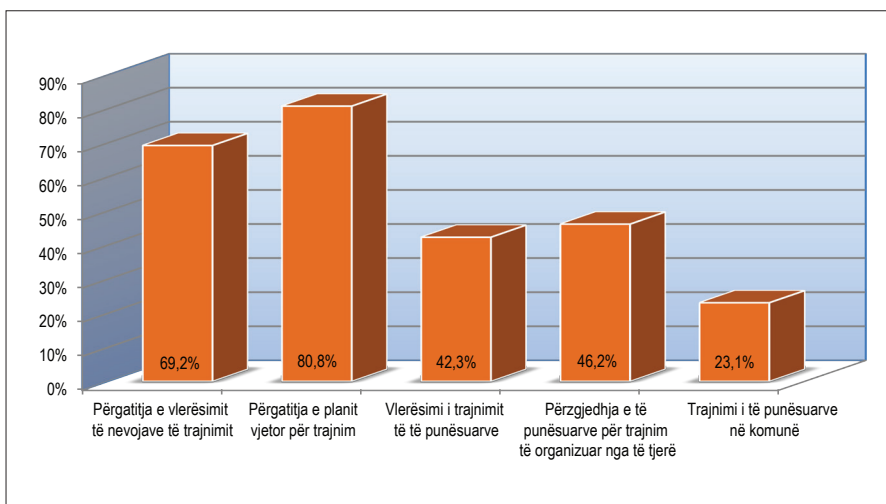
Është e qartë se ligdhënësi nuk ka kërkuar që komunat të kenë njësi për MBNJ sa për sy e faqe, por ajo t'i kryejë detyrat që ndërlidhen me këtë funksion të rëndësishëm të çdo organizate. Pasiqë fokusi i sondazhit të OSBE-së ishte përqëndruar te trajnimi, nga komunat u kërkuar që të ofrojnë informata për llojin e aktiviteteve të njëjësive për MBNJ në fushën e trajnimit. Kjo fushë u zgjodh me qëllim që të shihet përparimi që është arritur në krahasim me analizën e vitit 2009 të ANSH-së, kur aktivitetet e njëjësive për MBNJ që kanë të bëjnë me trajnimet, gjendeshin në përshkrimin e detyrave të punës në më pak se 40% të komunave. Në këtë drejtim, gjatë sondazhit, komunave iu

ofrua t'i zgjedhin të gjitha aktivitetet që vlejné për to dhe rezultatet janë paraqitur në Grafikon 15 që është dhënë më poshtë.

Shihet qartë se shumica e komunave u kanë kërkuar njësive për MBNJ ta plotësojnë kërkesën ligjore për të përpiluar plan vjetor për trajnime (80.8%), për të cilat ato poashtu duhet të bëjnë edhe analizë të nevojave për trajnim (69.2%). Në fakt, plani vjetor për trajnime përpilohet jashtë këtyre njësive, vetëm në ato komuna ku njësitë për MBNJ nuk kanë asnjë të punësuar. Duke e pasur parasysh organizimin e sistemit për koordinim të trajnimit<sup>12</sup>, përqindja e NJMB-ve që ofrojnë trajnime për të punësuarit e komunave është e kënaqshme (23.1%).

Sidoqoftë, në të ardhmen këto njësi duhet t'i kushtojnë më tepër rëndësi vlerësimit të trajnimeve dhe përzgjedhjes së trajnuesve. Rezultatet e sondazhit bëjnë me dije se, veçanërisht obligimi i dytë, akoma vazhdon të bëhet jashtë njësive për MBNJ, edhe atë në shumicën e rasteve brenda kabineteve të kryetarëve të komunave. Kjo gjë e vërteton saktësinë e problemeve të identifikuar në Sistemin nacional<sup>13</sup> se *'Zgjedhja për trajnim shpeshherë bazohet në faktorë që dallojnë nga nevojat [... ] ose trajnimi ofrohet si "shpërblim"'*.

Grafiku 15. Aktivitetet e njësive për MBNJ në fushën e trajnimit



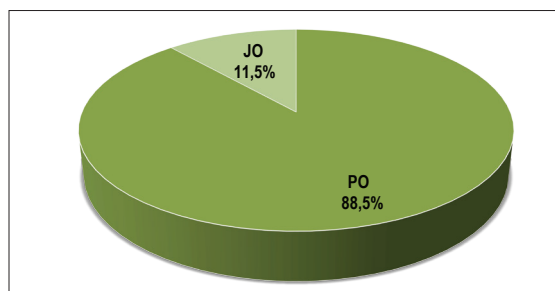
<sup>12</sup> Sistemi nacional për koordinimin e aftësisimit profesional dhe trajnimit të nëpunësve shtetërorë në, MSHIA, mars 2011, Shkup

<sup>13</sup> *Ibid*

## TRAJNIMI I ADMINISTRATËS KOMUNALE

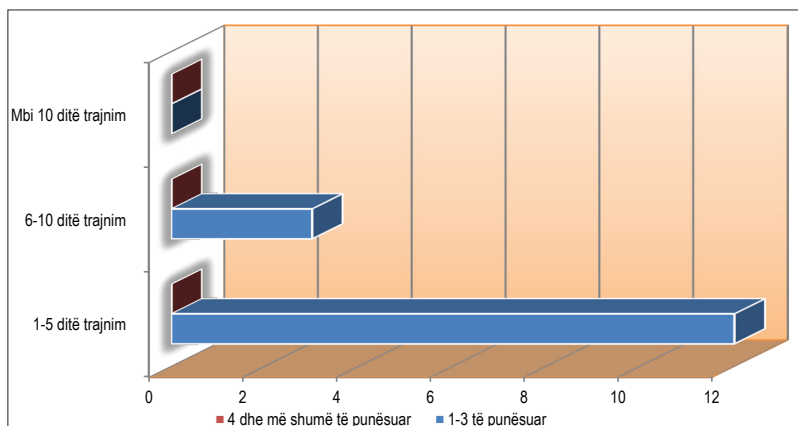
Sipas hulumtimit, shumica e Njësive për MBNJ që merren me përgatitjen e Planit vjetor për trajnim kanë përgatitur plane të tilla për vitin 2012, dhe vetëm 11.5% e komunave nuk e kanë përbushur obligimin ligjor. Pritet që këto plane të ofrojnë informata për nevojat për trajnim, si dhe të sugjerojnë se kush duhet ta bëjë trajnimin.

Grafiku 16. Komunat që kanë përgatitur Plan vjetor për trajnim për vitin 2012



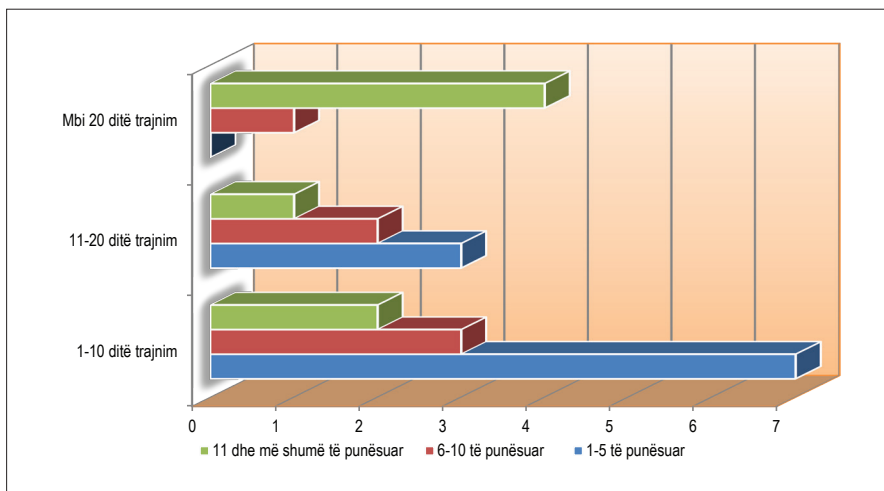
Në këtë drejtim, nëpunësit shtetërorë që punojnë në njësitë për MBNJ të komunave, kanë mundësi të trajnohen për çështje që kanë të bëjnë me funksionin e MBNJ-ve nëpërmjet Programit vjetor për trajnim që ofrohet nga MSHIA-ja, trajnimet që e ofron BNJVL-ja ose trajnimeve që ofrohen nga projekte të ndryshme. Sondazhi i OSBE-së zbuloi se të punësuarit e njësive për MBNJ, në 57.7% të komunave kanë ndjekur trajnime të tilla. Në shumicën e rasteve, 1-3 të punësuar e kanë bërë këtë për 1-5 ditë në vit. Edhe pse kjo përqindje akoma nuk është e kënaqshme, megjithatë tregon se ka përparim në krahasim me Analizën e ANSH-së të vitit 2009, kur vetëm 40% e të punësuarve për MBNJ kanë ndjekur trajnime.

Grafiku 17. Numri i ditëve të trajnimit për të punësuarit për BNJ në fushën e menaxhimit me burimet njerëzore në periudhën korrik 2011 – korrik 2012



Situata me trajnimin e gjithë administratës komunale është shumë më e mirë, siç tregon edhe sondazhi se vetëm një komunë (Zërnovci) nuk ka dërguar asnjë të punësuar në trajnim gjatë periudhës korrik 2011 – korrik 2012. Në dy raste, komunat nuk kanë dërguar të dhëna për trajnimin e të punësuarve të tyre, mirëpo, në përgjithësi mund të konstatohet se një numër i caktuar i të punësuarve janë dërguar në trajnim.

*Grafiku 18. Numri i ditëve të trajnimit për të punësuarit e administratës komunale në periudhën korrik 2011 – korrik 2012*



Të punësuarit e 23 komunave të tjera kanë ndjekur shumë trajnime, siç mund të shihet në Grafikon 18. Edhe pse të dhënat nuk ofrojnë numra të sakta, mund të vihet në përfundim se komunat kanë pasur ndërmjet 1400 dhe më shumë se 3000 ditë trajnimi brenda periudhës së përmendur. Ky numër do të thotë se mesatarisht, çdo i punësuar i komunës ka ndjekur ndërmjet 0.5 dhe 1 ditë trajnim. Kuptohet, kjo nuk mjafton dhe është shumë larg nga qëllimi i caktuar prej 5 ditësh në vit, të cilin e ka caktuar MSHIA-ja në Sistemin nacional për trajnim.

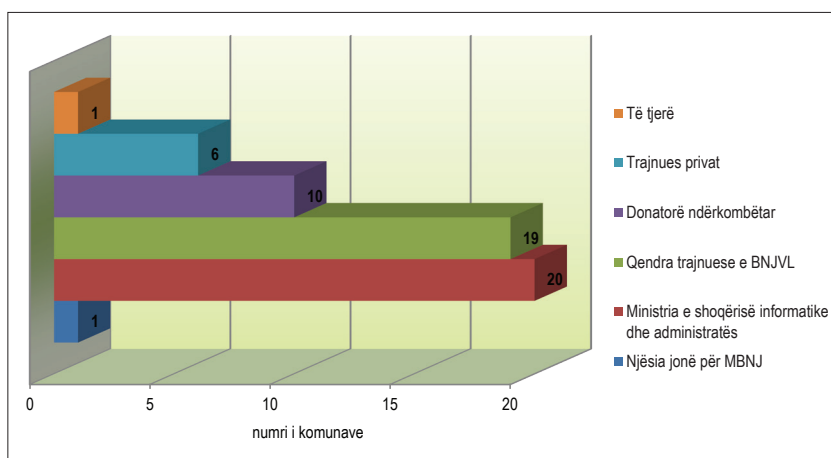
Këto trajnime janë realizuar nga ofrues të ndryshëm të trajnimeve; në fakt, zgjedhja e ofruesve të ndryshëm të trajnimeve është në përputhje me politikat e MSHIA-së për shpërndarjen e mjeteve financiare për këtë qëllim dhe ofrimin e trajnimit për shërbimin civil. Grafiku 19 që është dhënë më poshtë, tregon se edhe pse MSHIA-së i është besuar koordinimi i politikës për trajnim, në realitet, ajo njëkohësisht është edhe ofruesi kryesor i trajnimeve për 77% të komunave, e më pas vjen BNJVL-ja që ka ofruar trajnim për 73% të komunave, ndërsa donatorët ndërkombëtarë, nëpërmjet projekteve të shumta, kanë ofruar trajnim për 38% të komunave.

Sondazhi zbuloi një fakt shumë interesant se pothuajse  $\frac{1}{4}$  e komunave e kanë angazhuar sektorin privat për të ofruar trajnim për të punësuarit e tyre. Edhe pse kjo ka qenë politika fillestare e Agjencisë së mëparshme për nëpunës shtetërorë, në praktikë, për shkak të mungesës së mjeteve financiare, komunat asnjëherë nuk kanë

shfrytëzuar ofrues privatë të trajnimeve. Prandaj, ky fakt është shumë i rëndësishëm si një indikator për vetëdijen e ngritur të komunave për rëndësinë e financimit të trajnimeve.

Një çështje tjetër befasuese është fakti se një komunë (Karposhi) ka arritur të ofrojë trajnim për të punësuarit e saj me anë të kapaciteteve të veta; ky shembull duhet të ndiqet në të ardhmen nga një numër gjithnjë e më i madh i komunave.

Grafiku 19. Ofruesit e trajnimeve për të punësuarit e komunave



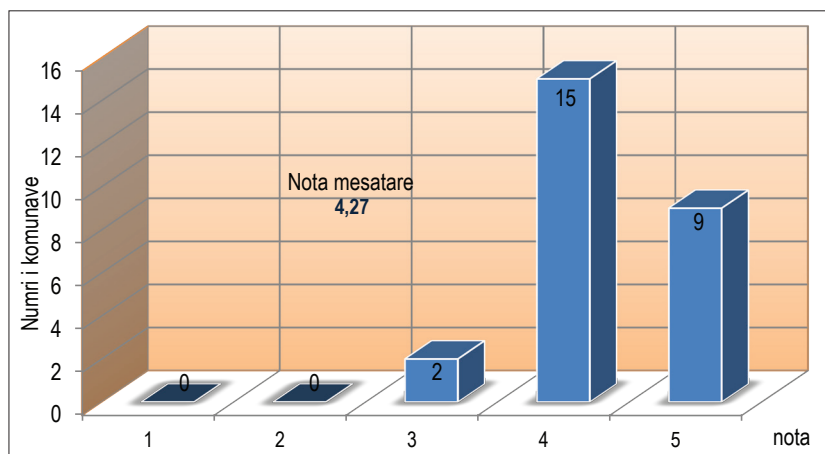
Me themelimin e Qendrës për trajnime të BNJVL-së në vitin 2011, veçanërisht me inaugurimin e objektit të saj për ofrim të trajnimeve në vitin 2012, pritet që trajnimi i të punësuarve të komunave të përmirësohet dukshëm në periudhën e ardhshme.

Sistemi nacional për koordinim të trajnimeve ka konstatuar se *‘ndikimi i trajnimeve rrallë herë matet në mënyrë sistematike’*, dhe se *‘akoma është vështirë të tregohet lidhshmëria ndërmjet trajnimit [...] dhe kontributit të trajnimit konkret në punën e nëpunësve shtetërorë’*.

Prandaj, në sondazh u kërkua nga komunat që ta vlerësojnë dobishmërinë e trajnimit të ndjekur në shkallën prej 1 – 5, kur 1 është ‘1 padobishëm’ dhe 5 është ‘Shumë i dobishëm’. Të gjitha 26 komunat u përgjigjën në këtë pyetje, me një mesatare prej 4.27 (Grafiku 20). Edhe pse ky vlerësim nuk mund të konsiderohet ‘sistematik’, megjithatë ofron një indikacion të qartë se komunat e vlerësojnë lartë vlerën e trajnimit për të punësuarit e tyre.



Grafiku 20. Relevanca/dobishmëria e trajnimit të ndjekur nga administrata komunale

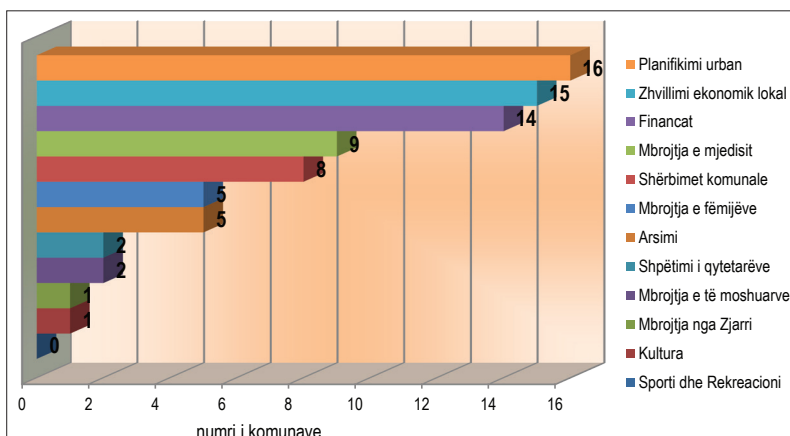


MSHIA-ja e ka për detyrë ta përgatisë Programin vjetor për trajnim të përgjithshëm të nëpunësve shtetërorë që i përfshin prioritetet për trajnim duke u bazuar në qëllimet strategjike të qeverisë, suksesin e programeve të viteve të mëparshme dhe nevojat për trajnim që janë theksuar në programet vjetore të komunave (dhe të organeve të tjera shtetërore).

Njëri nga qëllimet e sondazhit ishte të kontribuojë në identifikimin e nevojave prioritare për trajnim në fushën e trajnimeve të përgjithme dhe atyre të specializuara për të punësuarit e komunës, duke u bazuar në definicionin e fushave që përdoret nga Regjistri i nëpunësve shtetërorë. Rezultatet e këtij 'mini'-vlerësimi të nevojave për trajnim do t'u ndihmojnë jo vetëm komunave dhe MSHIA-së në programimet e tyre të ardhshme të trajnimeve, por poashtu do t'u mundësojë edhe donatorëve të tjerë, duke e përfshirë edhe Misionin e OSBE-së në Shkup, që ta formësojnë më mirë ndihmën e tyre në këtë drejtim.

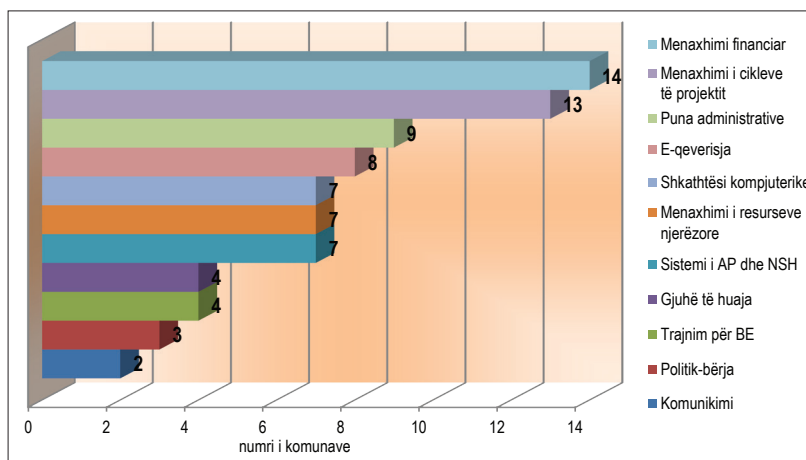
Kompetencat komunale sa i përket trajnimit janë të definuara si fusha të trajnimeve të specializuara. Mbi 50% e komunave konsiderojnë se fushat e tyre me prioritet kryesor për trajnim të të punësuarve janë planifikimi urban, zhvillimi ekonomik lokal dhe financat. Këto rezultate janë pak si të çuditshme. Edhe pse kuptohet se financat janë fushë prioritare për trajnim për shkak të intensifikimit të decentralizimit fiskal, mbetet e paqartë se pse fusha e planifikimit urban është në majë të listë prioritare, duke pasur parasysh se komunat përparimin më të madh në procesin e decentralizimit e kanë bërë mu në këtë fushë. Brengos fakti që komunat nuk shohin nevojë për trajnim të të punësuarve të tyre në fushat ku është bërë përparimi më i vogël në procesin e decentralizimit, siç mund të shihet në Grafikon 21.

Grafiku 21. Nevojat prioritare për trajnim në fushat që janë në kompetencë të komunave



Regjistri i nëpunësve shtetërorë nuk bën dallim ndërmjet nivelit qendror dhe atij lokal kur bëhet fjalë për fushat e trajnimit të përgjithshëm. Nuk është befasues fakti që mbi 50% e komunave i kanë shënuar menaxhimin financiar dhe menaxhimin e cikleve të projekteve si fusha kryesore të trajnimit të përgjithshëm. E para është në përputhje të plotë me prioritetin e përgjithshëm të decentralizimit fiskal, ndërsa e dyta ndërlidhet me zhvillimin ekonomik lokal që është përcaktuar si prioritet në fushat e trajnimit të specializuar. Mirëpo, duket jologjike që përmirësimi i shkathtësive të komunikimit është në fund të listës së prioritetëve, duke pasur parasysh se komunat janë niveli i pushtetit që është më afër qytetarëve, ndërsa komunikimi i drejtpërdrejtë me shfrytëzuesit e shërbimeve është me rëndësi shumë të madhe.

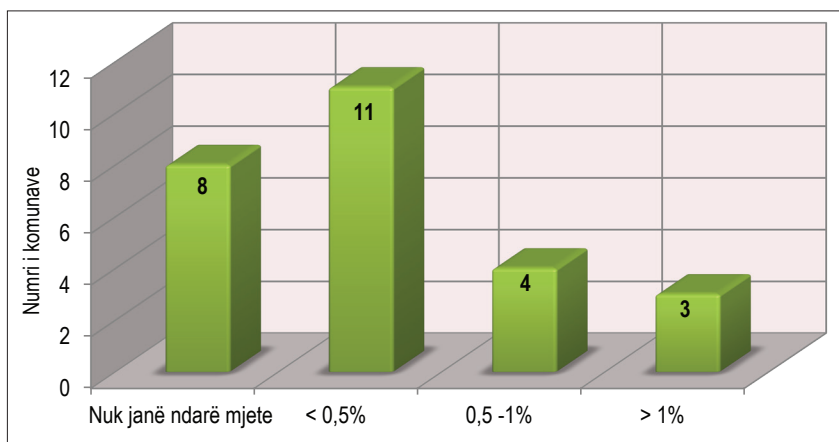
Grafiku 22. Nevojat prioritare për trajnim në fushat e përgjithshme



Financimi i trajnimeve është një aspekt shumë i rëndësishëm dhe Sistemi nacional për koordinim të trajnimeve propozon një shumë që është e barabartë me minimum 0.5% të buxhetit të përgjithshëm për rroga në çdo institucion të shërbimit civil (që i përfshin edhe komunat) të dedikohen për financimin e programeve vjetore për trajnime të specializuara dhe zhvillim profesional. Pas vitit të parë të implementimit të Sistemit nacional, MSHIA-ja duhet ta rishqyrtojë këtë shumë, që të konstatojë se a është adekuate dhe reale.

Mirëpo, sondazhi zbuloi se 73% e komunave kanë ndarë resurse në buxhetin e tyre për vitin 2012 që janë dedikuar për trajnimin e të punësuarve. Ky është një nivel i shkëlqyeshëm i përmbushjes së rekomandimit të Sistemit nacional. Mirëpo, përafërsisht 1/3 e tyre e kanë ndjekur minimumin e rekomanduar të ndarjes së më shumë se 0.5% të buxhetit për rroga për këtë qëllim, ndërsa 42.3% kanë ndarë më pak se ky minimum. Mbetet pyetja se si janë harxhuar këto mjete të dedikuara, duke pasur parasysh se rreth 30% e komunave kanë thënë se për këtë qëllim ato i kanë shfrytëzuar kapacitetet e tyre të brendshme ose ofruar privatë të trajnimeve, që supozohet se është dashur të paguhen. Nevojitet hulumtim i mëtutjeshëm për të konstatuar se a janë shfrytëzuar këto mjete për trajnim, apo në ndonjë moment të caktuar janë ridestinuuar për qëllime të tjera, siç ndodh zakonisht me buxhetin e qeverisë qendrore. Në fakt, në të kaluarën praktika ka qenë që këto mjete të hiqen, çdoherë kur është rishqyrtuar buxheti.

*Grafiku 23. Shuma e resurseve të ndara në buxhetin e vitit 2012, që janë paraparë për trajnimin e të punësuarve*



## REKOMANDIME

Që përpjekjet e tyre në fushën e menaxhimit me burimet njerëzore të zhvillohen pa pengesa, është shumë e rëndësishme që komunat t'i inicojnë proceset për përgatitjen e strategjive të tyre (lokale) për MBNJ. Procesi i përgatitjes së strategjisë së tillë mund të jetë i veçantë ose mund të inkuadrohet në procesin e përgatitjes së planit të përgjithshëm strategjik të komunave.

Komunat që akoma nuk e kanë përmbushur obligimin ligjor për të krijuar njësi për MBNJ, duhet ta bëjnë këtë sa më shpejt që është e mundur. Më me rëndësi është që ato të përpiqen t'i plotësojnë pozitën ekzistuese. Komunat që ballafaqohen me vështirësi financiare ose që kanë vështirësi në aspekt të burimeve njerëzore, duhet t'i shqyrtojnë mundësitë për bashkëpunim ndërkomunal. Kjo mundësi mund të jetë veçanërisht interesante për komunat më të vogla, ku ky problem është më i shpeshtë.

Njësitë për MBNJ duhet t'i kushtojnë më tepër rëndësi zgjedhjes së punëtorëve që i dërgojnë në trajnim dhe vlerësimin të ndikimit të trajnimeve që janë ndjekur. Poashtu, të punësuarit që merren me MBNJ, duhet të trajnohen për menaxhim adekuat të trajnimit të administratës komunale. Aty ku do të ketë mundësi, ata duhet të bëjnë përpjekje për t'i ndërtuar kapacitetet e tyre trajnuese.

Me zvogëlimin e mundësive që në të ardhmen trajnimet të financohen nëpërmjet ndihmës së donatorëve, komunat duhet t'i kushtojnë më tepër kujdes ndarjes së mjeteve në buxhetet e tyre për këtë qëllim.

# III. STATUSI I DECENTRALIZIMIT FISKAL

## HYRJA DHE KORNIZA LIGJORE

Më 13 gusht 2001 faktorët kryesorë politikë të vendit e nënshkruan Marrëveshjen Kornizë të Ohrit (MKO), e cila shërbeu si kornizë për ta siguruar ardhmërinë e ndërtimit të shoqërisë demokratike të vendit. Në këtë aspekt, njëri nga parimet kryesore të MKO-së ishte se zhvillimi i vetëqeverisje lokale është çështje esenciale për ta inkurajuar pjesëmarrjen e qytetarëve në jetën demokratike, ndërsa neni 3 u fokusua në çështjet që kanë të bëjnë me zhvillimin e pushtetit të decentralizuar.

Në vitin 2002 u miratua Ligji i ri për vetëqeverisje lokale. Me këtë ligj u rritën kompetencat e zyrtarëve të zgjedhur lokalë dhe u zgjerua lista e kompetencave komunale në përputhje me Kartën Evropiane për vetëqeverisje lokale, të cilën Kuvendi e miratoi në vitin 1997. Poashtu, në vitin 2004 u miratua edhe Ligji i ri për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale, që të jetë në përputhje me nevojat e njësive të vetëqeverisjes lokale, të cilat buronin nga kompetencat e reja që i përfituan ato, me qëllim që të sigurohet një sistem adekuat i financimit. Duke i respektuar dispozitat e Kartës Evropiane për vetëqeverisje lokale në fushën e financimit, komunat duhet të kenë të drejtë të kenë edhe burime të veta adekuate financiare dhe të mund të udhëheqin lirshëm me to. Poashtu, burimet financiare duhet të jenë proporcionale me përgjegjësitë që u janë dhënë njësive të vetëqeverisjes lokale. Pakoja ligjore që ka të bëjë me financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale duheshte t'i marrë parasysh dallimet në kapacitetin fiskal të komunave dhe t'i mbrojtë autoritetet lokale që janë më të dobëta në aspekt financiar, nëpërmjet skemave barazim financiar.

Decentralizimi fiskal në vend filloi më 1 korrik 2005, kur hyri në fuqi pakoja e ligjeve që kishte të bëjë me financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale. Me fillimin e sistemet të ri, komunave iu dhanë këto burime të të ardhurave komunale, të ndara në tre grupe:

- Të ardhurat e veta (tatimet lokale, taksat lokale, kompensimet dhe një përqindje e tatimit në të ardhurat personale);
- Transferet nga buxheti qendror (një përqindje e tatimit të vlerës së shtuar, grantet e dedikuara për qëllime të caktuara, bllok-grantet, grantet kapitale, grantet për kompetencat e deleguara); dhe
- Huatë.

Ligji parashihte që implementimi i decentralizimit fiskal të bëhet në dy faza – faza e parë dhe faza e dytë. Kushtet që duheshite t'i plotësojnë njësitë e vetëqeverisjes lokale në fazën e parë ishin këto:

- të përgatisin plan për ta zgjidhur problemin me borxhet që janë mbledhur deri më 31 dhjetor 2001, dhe
- 90% e numrit të përgjithshëm të komunave në të cilat ka jetuar së paku 90% e popullatës së përgjithshme të vendit, të kenë së paku dy persona në departamentin për buxhet dhe tre persona në departamentin për tatim.

Që të mund të kalonin në fazën e dytë, komunat duheshite t'i plotësojnë kushtet e mëposhtme, të cilat ishin caktuar për fazën e dytë të decentralizimit fiskal:

- T'i përmbushin në tërësi kushtet e fazës së parë të decentralizimit fiskal;
- Të kenë numër adekuat të të punësuarve për menaxhim përkatës financiar; Të demonstrojnë rezultate të mira financiare në periudhë prej së paku 24 muajve;
- Të dorëzojnë raporte të rregullta për rezultatet financiare deri te Ministria për Financa;
- Të mos kenë borxh ndaj furnizuesve si rezultat i vonës në kushtet e kontraktuara të pagesës.

Në janar të vitit 2007 qeveria e formoi Komisionin për vlerësimin e përmbushjes së kushteve për të hyrë në fazën e dytë.<sup>14</sup> Në rrethin e parë, në shtator të vitit 2007, Komisioni pranoi që 42 komuna të futen në fazën e dytë të procesit të reformave fiskale – që ishte 49.41% e numrit të përgjithshëm të njësive të vetëqeverisjes lokale në vend. Me këtë veprim, qeveria nuk i respektoi kushtet e Ligjit për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale, me të cilat parashihej që 90% e komunave t'i plotësojnë kushtet për hyrje në fazën e dytë që të mund të fillojë ajo. Deri në vitin 2013, vetëm një komunë ka mbetur jashtë fazës së dytë të decentralizimit fiskal për shkak të ngarkesës së madhe me borxhe nga njëra anë dhe kapacitetit të ulët fiskal për të siguruar sasi të mjaftueshme të të ardhurave për funksionim normal të komunës, nga ana tjetër.

Çka nënkuptonte për komunat fillimi i fazës së dytë të decentralizimit fiskal? U rritën kompetencat e komunave në fushën e buxhetimit, për shkak se në vend të granteve të dedikuara që janë pranuar për kompetenca të caktuara në fazën e parë (kultura, arsimit fillor dhe i mesëm, mbrojtja e fëmijëve dhe kujdesi për të moshuarit, dhe kujdesi shëndetësor), grante këto që e përmbanin shumën e mjeteve të nevojshme për t'i mbuluar harxhimet aktuale operative dhe të mirëmbajtjes, komunat filluan të pranojnë bllok-grante, ku ishin përfshirë edhe shumat për rrogat e të punësuarve në institucionet publike në fushat e përmendura. Gjatë fazës së dytë, shumat e përgjithshme, në formë

<sup>14</sup> Gazeta zyrtare nr.7/2007

të bllok-granteve, transferohen në buxhetet komunale që më pas të transferohen në llogaritë e shfrytëzuesve buxhetorë në territorin e komunës.

## GJENDJA E DECENTRALIZIMIT FISKAL

### NDRYSHIMET LIGJORE

Nga viti 2012, procesi i decentralizimit fiskal është ngadalësuar në aspekt të miratimit të ligjeve të reja dhe implementimit të pakos ekzistuese ligjore.

Në vitin 2012, përqindja e tatimit të vlerës së shtuar (TVSH) që u transferohet njësive të vetëqeverisjes lokale u rrit edhe më shumë, nga 3% në 4%, në përputhje me dinamikën e përcaktuar ligjore. Rritja graduale vazhdoi edhe në vitin 2013 deri në nivelin 4.5%, që është maksimumi i paraparë me ndryshimet ligjore të Ligjit për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale që u miratuan në dhjetor të vitit 2009.

Duke filluar me vitin 2013, njësitë e vetëqeverisjes lokale priteshte të fitojnë të ardhura plotësuese nga kompensimet për dhënie dhe koncesioneve për përdorimin e burimeve të ujërave për prodhimin e rrymës elektrike, në proporcion 75% për buxhetin qendror dhe 25% për komunën në territorin e së cilës gjenden burimet natyrore. Duke filluar nga viti 2016, kjo ndarje do të bëhet përgjysmë – gjysma për buxhetin qendror dhe gjysma tjetër për njësitë përkatëse të vetëqeverisjes lokale.

Me fillimin e decentralizimit fiskal, komunat e fituan të drejtën që të menaxhojnë me tatimet, taksat dhe burimet e tjera të tyre financiare. Ndryshimet në Ligjin e tatimit në pronë që hynë në fuqi në korrik të vitit 2012, parashohin se komunat që nga 1 janari i vitit 2013 duhet të kenë person të çertifikuar – vlerësues për përcaktimin e vlerës së tregut të patundshmërive. Ky person mund të jetë i punësuar në komunë ose këtë shërbim mund ta ofrojë ndonjë subjekt i jashtëm.

Që të përmirësohen kushtet për një mirëqenie më të mirë financiare të njësive të vetëqeverisjes lokale, Ligji për financim parasheh formimin e Komisionit për mbikëqyrjen e zhvillimit të sistemet për financim në vend. Komisioni përbëhet nga përfaqësues të Ministrisë për Vetëqeverisje Lokale, Ministrisë për Arsim dhe Shkencë, Ministrisë për Punë dhe Politikë Sociale, BNJVL-së dhe Ministrisë për Financa. Në përputhje me këtë ligj, Komisioni është i obliguar ta mbikëqyrë zbatimin e kriterëve gjatë transfereve dhe shpërndarjes së granteve, të propozojë masa për përmirësimin e sistemet të granteve, si dhe të përgatisë raporte gjysmëvjetori dhe raporte vjetore me konstatime kyçe që kanë të bëjnë me zhvillimin e sistemet të financimit dhe të japë rekomandime për zhvillimin e tij. Në ueb-faqen zyrtare të Ministrisë për Financa nuk ka raporte të publikuara nga mbledhjet e Komisionit.

Sipas sistemet aktual, komunat nuk mund të bankrotojnë. Me ndryshimet e fundit ligjore, situata e jostabilitetit financiar të komunave u rregullua në mënyrë të re. Me amandamentet e fundit, vetëm dy rrethana mund të çojnë në shpalljen e situatës së jostabilitetit financiar, edhe atë:

- Llogaria e bllokuar për një periudhë më të gjatë se gjashtë muaj, dhe
- Niveli i borxhit në fund të çdo muaji brenda një periudhe prej gjashtë muajsh të jetë më i lartë se 80% e të ardhurave të realizuara.

Vendimi i revizorit shtetëror që konstaton parregullsi të konsiderueshme në punë dhe afatet e pagesës për periudhë më të gjatë se 90 ditë nga data e maturimit, më nuk paraqesin rrethana për të shpallur jostabilitet financiar. Për ta tejkaluar këtë situatë, kryetari i komunës duhet të marrë vendim në afat prej pesë ditësh nga dita e konstatimit të kësaj gjendjeje dhe ta informojë Këshillin përkatës komunal, Ministrinë për Financa, Ministrinë për Vetëqeverisje Lokale dhe BNJVL-në për ekzistimin e rrethanave për të inicuar jostabilitet financiar. Pas kësaj, Ministria për Financa duhet të formojë një Organ koordinativ për tejkalimin e jostabilitetit financiar. Sipas ndryshimeve të fundit, përfaqësuesit e Entit shtetëror për revizion, këshillit komunal dhe kryetari i komunës, më nuk janë anëtarë të këtij organi. Kompetenca për t'u përkujdesur për zgjidhjen e situatës së jostabilitetit financiar u është dhënë dy anëtarëve nga Ministria për Financa, dy anëtarëve nga BNJVL-ja dhe një anëtar nga Ministria për Vetëqeverisje Lokale. Kryetari i komunës duhet të përgatisë një plan me masa të propozuara për tejkalimin e jostabilitetit financiar brenda 15 ditësh nga dita e formimit të Organit Koordinativ.

Me Letrën informative të datës 27 korrik 2012, Ministria për Financa informoi se nuk mund të shpallen të dhënat për borxhet komunale<sup>15</sup>. Prandaj, nuk ka informata në dispozicion për atë se a ka bazë ligjore për shpalljen e jostabilitetit financiar në ndonjërin prej komunave, të cilat janë ballafaquar me probleme financiare në periudhën e kaluar.

## MENAXHIMI FINANCIAR I KOMUNAVE

### GRUMBULLIMI I TË ARDHURAVE KOMUNALE

Me fillimin e decentralizimit fiskal komunat e fituan të drejtën ligjore për të menaxhuar me të ardhurat e tyre. Përparësia kryesore e decentralizimit fiskal ishte se autoriteteve lokale iu dha mundësia që dukshëm ta rrisin mbledhjen e të ardhurave të tyre, në krahasim me periudhën para reformave, kur organet e pushtetit qendror ishin të autorizuar t'i mbledhin të ardhurat dhe pastaj t'i transferojnë ato në llogaritë

<sup>15</sup> Letra u dërgua nga Ministri i financave dhe i adresoheshte Misionit të OSBESë në Shkup si përgjigje ndaj kërkesës paraprake të Misionit me datë 20 qershor 2012.

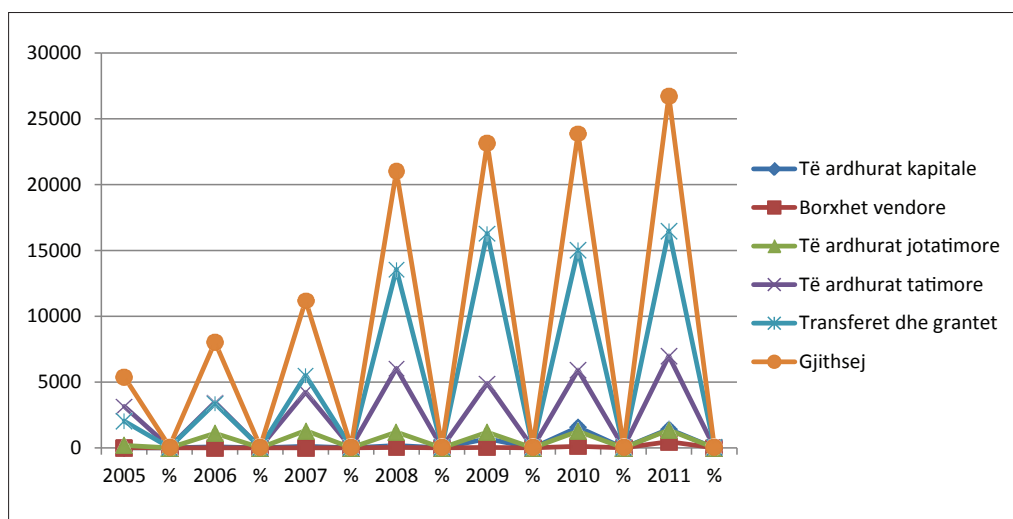


e komunave. Mirëpo, atëherë angazhimi fiskal ishte dukshëm më i ulët – për shkak se nuk mund të pritej se organet e pushtetit qendror do të përpiqen ta rrisin mbledhjen e të ardhurave, të cilat pastaj do t’u transferohen njësisve të vetëqeverisjes lokale. Momentalisht, komunat janë përgjegjëse për përgatitjen në kohë dhe shpërndarjen e llogarive për pagesën e tatimit në pronë, si dhe të llogarive për tatimin komunal. Këto përbëjnë një grup të ardhurash për të cilat komunat kanë autonomi që ta caktojnë lartësinë e përqindjes së tatimit dhe nivelin e taksave administrative dhe komunale, në kuadër të limiteve të përcaktuara me ligj.

Që ta rrisin mbledhjen e të ardhurave të tyre, njësitë e vetëqeverisjes lokale kanë për obligim që t’i përditësojnë bazat e tyre me të dhëna për tatimpaguesit, si për personat fizikë, ashtu edhe për ata juridikë, në mënyrë që të mundën në mënyrë reale ta vlerësojnë bazën e të ardhurave të tyre dhe t’i programojnë nevojat e tyre për shpenzime. Përveç këtij përditësimi, administrata komunale duheshte të formojë grupe punuese për rivlerësimin e vlerës së tregut të pronave që i nënshtrohen tatimit. Shumë komuna i përfunduan këto procese në vitet e para të decentralizimit fiskal, ndërsa të tjerat – kryesisht komunat e vogla dhe ato rurale që kanë mungesë të burimeve financiare, akoma janë në mes të përfundimit të tyre. Komunat që i përditësuan bazat e tyre të të dhënave arritën që ta rrisin shumëfish sasinë e të ardhurave tatimore dhe jotatimore.

Në vitin 2005 të ardhurat e përgjithshme të vetëqeverisjes lokale arritën në 5,414 milionë denarë. Deri në vitin 2011, të ardhurat e përgjithshme të komunave u rritën pothuajse për pesë herë, dhe arritën në 26,745 milionë denarë. Trendi i kategorive të ndryshme të të ardhurave është paraqitur në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 24. Trendi i të ardhurave të pushtetit lokal 2005 - 2011



Burimi: Letrat informative të Ministrisë për Financa 2005 - 2011

Të dhënat zyrtare tregojnë se që nga viti 2005 ka pasur rritje të konsiderueshme

në të gjitha shumat e të ardhurave, në secilën kategori. Rritje më e madhe është regjistruar në të ardhurat kapitale, e pastaj vijnë borxhet vendore. Rritja e tretë më e madhe është regjistruar në kategorinë e transfereve dhe granteve dhe kjo kryesisht është rezultat i fazës së dytë të decentralizimit fiskal, kur komunat filluan të pranojnë bllok-grante për financimin e kompetencave të zgjedhura. Si rezultat i rritjes së shumës së transfereve dhe të granteve, përqindja e të ardhurave tatimore dhe jotatimore në strukturën e përgjithshme u zvogëlua, mirëpo, në numra absolutë, të dyja kategoritë kanë rritje të konsiderueshme në shumat që janë mbledhur gjatë këtyre viteve.

Numrat absolutë të të ardhurave të ndryshme komunale, të ndara nëpër kategoritë kryesore të të ardhurave janë paraqitur në tabelat e mëposhtme.

*Tabela 1. Të ardhurat e pushtetit lokal 2005-2008 (në miliona denarë)*

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Të ardhurat kapitale	4.30	0.08	85.00	1.06	120.80	1.08	175.00	0.8
Borxhet vendore	13.60	0.25	0.00	0	0.00	0	30.40	0.14
Të ardhurat jotatimore	188.30	3.48	1,116.50	13.89	1,322.20	11.81	1,200.60	5.71
Të ardhurat tatimore	3,169.60	58.55	3,462.70	43.09	4,230.00	37.78	6,055.70	28.79
Transferet dhe grantet	2,038.20	37.65	3,380.70	42.07	5,523.00	49.33	13,575.3	64.53
Gjithsej	5,414.00	100.01	8,044.90	100.11	11,196.0	100.00	21,037.0	99.97

*Burimi: Letrat informative të Ministrisë për Financa 2005 - 2008*

*Tabela 2. Të ardhurat e pushtetit lokal 2009-2011 (në miliona denarë)*

	2009	%	2010	%	2011	%
Të ardhurat kapitale	696.10	3.01	1,570.00	6.57	1,437	5.37
Borxhet vendore	37.10	0.16	117.00	0.49	476	1.78
Të ardhurat jotatimore	1,192.70	5.15	1,261.00	5.28	1,353	5.06
Të ardhurat tatimore	4,914.20	21.24	5,918.00	24.8	6,989	24.8
Transferet dhe grantet	16,299.1	70.44	15,029.0	62.9	16,490	61.66
Gjithsej	23,139.2	100.00	23,895.0	100.04	26,745	100.00

*Burimi: Letrat informative të Ministrisë për Financa 2009 - 2011*

Siç u përmend më lartë, komunat fitojnë të ardhura nga burimet e tyre, si dhe nga të ardhurat nga buxheti qendror në formë të transfereve dhe të granteve. Që të mundësohet reformë e mirëfilltë fiskale, sistemi duhet ta marrë parasysh ekzistimin edhe të zbrazëtirave fiskale horizontale edhe të atyre vertikale, dhe të ofrojë zgjidhje ligjore për zvogëlimin e tyre. Momentalisht, të ardhurat që i pranojnë komunat si pjesë nga tatimi i vlerës së shtuar (TVSH) që është mbledhur në nivel qendror, transferohen në formë të granteve të përgjithshme dhe i shërbejnë qëllimit të barabarësisë në vend.

Komunat pranojnë forma të ndryshme të transfereve rrjedhëse nga buxheti qendror. Këto transfere janë:

1. Grante nga TVSH-ja
2. Grante për aktivitete kulturore
3. Grante për arsim
4. Grante të dedikuara
5. Grante për mirëqenie sociale
6. Grante për aktivitete të shërbimit zjarrfikës

Momentalisht, granti i përgjithshëm nga të ardhurat nga TVSH-ja u shpërndahet njësisë të vetëqeverisjes lokale në bazë të formulës që i merr parasysh disa kriteret e ndryshme (gjegjësisht numrin e banorëve, numrin e vendbanimeve dhe territorin e komunës). Ajo që është me rëndësi në modelin e barazimit, është përcaktimi i limitit të vërtetë me të cilin granti i transferuar nga buxheti qendror në mënyrë objektive do ta barazojë mungesën natyrore të komunave më të dobëta për t'i mbledhur të ardhurat e tyre, pa e dekurajuar përpjekjen fiskale të administratës lokale për ta rritur nivelin e mbledhjes së të ardhurave të veta. Edhe pse formula për shpërndarjen e TVSH-së në vend përfshin disa kriteret, është interesante të shihet sasia e të ardhurave që i kanë pranuar komunat nga TVSH-ja për krye banori në vitin 2011. Këto të dhëna janë paraqitur në tabelën e mëposhtme.

Tabela 3. Të ardhurat nga tatimi i vlerës së shtuar (TVSH) sipas komunave dhe për krye banori në vitin 2011

	KOMUNA	NUMRI I BANORËVE	TË ARDHURAT NGA TVSH-JA NË VITIN 2011 (NË DENARË)	PËR KRYE BANORI (NË DENARË)
1	Vraneshticë	1322	4779676	3615.49
2	Novaci	3549	12415733	3498.38
3	Sopisht	5656	14897498	2633.93
4	Drugovë	3249	8445965	2599.56
5	Llozovë	2858	5686428	1989.65
6	Çashkë	7673	14501597	1889.95
7	Makedonska Kamenicë	8110	15290836	1885.43
8	Konçe	3536	6646013	1879.53

9	Karbinci	4012	7355579	1833.39
10	Gradsko	3760	6829614	1816.39
11	Debarcë	5507	9698601	1761.14
12	Rankovcë	4144	7081943	1708.96
13	Demir Kapi	4545	7748037	1704.74
14	Dojran	3426	5624278	1641.65
15	Vevčan	2433	3849890	1582.36
16	Mavrovë dhe Rostushë	8618	13412190	1556.3
17	Zelenikovë	4077	6325726	1551.56
18	Staro Nagoriçan	4840	7252641	1498.48
19	Rosoman	4141	5794778	1399.37
20	Zërnovc	3264	4518404	1384.31
21	Demir Hisar	9497	12017654	1265.42
22	Pehçevë	5517	6848248	1241.3
23	Mogillë	6710	8309554	1238.38
24	Pllasnicë	4545	4993868	1098.76
25	Makedonski Brod	7141	7672984	1074.5
26	Qendra e Zhupës	6519	6892644	1057.32
27	Kratovë	10441	11015015	1054.98
28	Krivogashani	6150	6257086	1017.41
29	Çuçer Sandevë	8493	8380537	986.76
30	Petrovec	8255	8096385	980.79
31	Berovë	13941	13428657	963.25
32	Çeshinovë	7490	7117165	950.22
33	Dollnen	13568	12678633	934.45
34	Vallandovë	11890	11046871	929.09
35	Resnjë	16825	15347904	912.21
36	Krushevë	9684	8610426	889.14
37	Novo Sellë	11567	9585895	828.73
38	Jegunovc	10790	8797349	815.32
39	Vasilevë	12122	9789582	807.59
40	Bogdanc	8707	7001951	804.17
41	Probishtip	16193	12772166	788.75
42	Oslomej	10420	8121344	779.4
43	Dellçevë	17505	13578774	775.71
44	Zajas	11605	8786591	757.14
45	Kriva Pallankë	20820	15732475	755.64
46	Negotinë	19212	14100603	733.95
47	Vinicë	19938	14297437	717.09

48	Studenica	17246	12043229	698.32
49	Kavadar	38741	26907892	694.56
50	Gjevgjeli	22988	15868292	690.29
51	Bosillovë	14260	9841733	690.16
52	Radovish	28244	18567362	657.39
53	Bërvenicë	15855	10193656	642.93
54	Haraçinë	11597	7259648	625.99
55	Ilinden	15894	9671805	608.52
56	Dibër	19542	11624415	594.84
57	Likovë	27058	15527369	573.86
58	Zhelinë	24390	13830355	567.05
59	Prilep	76768	42823704	557.83
60	Shtip	47796	26518448	554.83
61	Tearcë	22454	12372932	551.03
62	Vrapçisht	25399	13678434	538.54
63	Koçanë	38092	20472705	537.45
64	Sveti Nikollë	18497	9881069	534.2
65	Bogovinë	28997	14755125	508.85
66	Strugë	63376	31344874	494.59
67	Veles	55108	27096135	491.69
68	Ohër	55749	26979964	483.95
69	Manastir	95385	45931105	481.53
70	Strumicë	54676	25827934	472.38
71	Kërçovë	30138	14047022	466.09
72	Gostivar	81042	37213473	459.19
73	Kumanovë	105484	46257035	438.52
74	Saraj	35408	15308788	432.35
75	Tetovë	86580	36297723	419.24
76	Shuto Orizare	20800	4981009	239.47
77	Gjorçe Petrov	41634	9063010	217.68
78	Butel	37371	8001928	214.12
79	Gazi Babë	72617	13836229	190.54
80	Kisella Vodë	57236	8956266	156.48
81	Qendër	45362	6991842	154.13
82	Karposh	59666	9195692	154.12
83	Aerodrom	72009	9730006	135.12
84	Çair	64823	8425230	129.97
85	Shkup	506926	47410000	93.52

Siç mund të shihet nga të dhënat për transferet e TVSH-së për krye banori, komunat me kapacitet objektivisht të ulët janë në mesin e të parave në listë. Për to, transferi i TVSH-së e kompenson sasinë më të ulët të të ardhurave që mund ta mbledhin nga burimet e veta. Kapaciteti fiskal definohet si të ardhurat potenciale, të cilat pushteti lokal mund t'i mbledhë përafërsisht nga baza e tij tatimore (prona që tatimohet në territorin e saj). Momentalisht, formula për shpërndarjen e TVSH-së nuk i merr parasysh dallimet në kapacitetin fiskal të komunave.

Transferi i të ardhurave të TVSH-së nga buxheti qendror në buxhetet e komunave duhet të bëhet në së paku 12 këste, siç është paraparë në Ligjin për financim. Transferet duhet të kryhen deri në ditën e fundit të muajit. Mirëpo, raporti i Entit shtetëror për revizion, për revizionin e kryer të buxhetit të përgjithshëm të vendit, zbuloi se në vitin 2011, Ministria për Financa nuk ua kishte transferuar komunave këstin e fundit të TVSH-së.<sup>16</sup> Kjo ishte një shkelje serioze e Ligjit për financimin e njësisve të vetëqeverisjes lokale, siç kishte theksuar edhe revizori shtetëror. Kjo shkelje shkaktoi probleme serioze financiare në funksionimin e komunave, veçanërisht të atyre që janë më të dobëta në aspekt financiar dhe që varen më tepër nga fondet e përgjithshme që i pranojnë nga buxheti qendror, nëpërmjet transfereve të TVSH-së.

Në vitin 2009, OSBE-ja bëri një analizë të mbledhjes së tatimit në pronë në të gjitha 85 njësitë e vetëqeverisjes lokale në vend. Është interesante të krahasohen të dhënat nga viti 2008 me të dhënat e fituara nga hulumtimi i vitit 2010 dhe ai i vitit 2011. Shumat e planifikuara të tatimit në pronë në buxhetet komunale për vitin 2008 dhe realizimi real sipas llogarive vjetore, janë paraqitur në tabelën e mëposhtme.

Tabela 4. Përqindja e mbledhjes së të ardhurave nga tatimi në pronë

KOMUNA	SHUMA E BUXHETUAR NË VITIN 2008	MBLEDHJA REALE NË VITIN 2008	PËRQINDJA E MBLEDHJES
Qendër	26000000	34917439	134.30%
Vinicë	3200000	2667008	83.34%
Kërçovë	4500000	3104887	69.00%
Çashkë	1150000	674748	58.67%
Bosillovë	1785100	1246822	69.85%
Shtip	7500000	7248893	96.65%
Saraj	4000000	486954	12.17%
Pllasnicë	1238000	274895	22.20%
Qyteti i Shkupit	150000000	123537187	82.36%
Tetovë	*	*	*
Ohër	22500000	32676788	145.23%
Veles	16107500	9725088	60.38%
Strumicë	10500000	7469375	71.14%
Vasilevë	1642443	1149290	69.97%

Burimi: Raporti i OSBE-së i vitit 2009 për decentralizimin fiskal.

\*Fushat që mungojnë, për komunat që nuk kanë dorëzuar të dhëna.

<sup>16</sup> Fushat që mungojnë, për komunat që nuk kanë dorëzuar të dhëna. [http://www.dzr.gov.mk/Uploads/1\\_Osnoven\\_budzet\\_na\\_Republika\\_Makedonija.pdf](http://www.dzr.gov.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_na_Republika_Makedonija.pdf), p.17

Po të krahasohen të dhënat për mbledhjen e tatimit në pronë për vitin 2008 me ato të vitit 2010 dhe 2011, mund të konstatohet se përqindja e mbledhjes është rritur në të gjitha komunat, përveç në dy komuna – Ohër dhe Shtip. Këto dy komuna bëjnë pjesë në grupin e 34 komunave urbane që kanë ekzistuar edhe në kohërat e sistemet socialist dhe janë krijuar me Ligji për organizim territorial të vitit 1965. Prandaj, është pritur se përvoja shumëvjeçare e administratës lokale do të rezultojë me rezultate më të mira financiare, e jo me situatën momentale në terren. Të gjitha komunat e tjera nga mostra e sondazhit arritën ta rrisin nivelin e mbledhjes së të ardhurave të tyre nga tatimet, që demonstroi një kapacitet solid administrativ, si të të punësuarve që kanë bërë planifikim real të shumave të të ardhurave në buxhetet komunale, ashtu edhe të nëpunësve të administratës tatimore për mbledhjen e këtyre të ardhurave. Në këtë kuptim, mund të përfundohet se që nga fillimi i decentralizimit fiskal, kapaciteti i administratës financiare në nivel lokal është rritur në masë të konsiderueshme dhe e ka tejkaluar njërën nga sfidat më të mëdha të decentralizimit fiskal – mbledhjen më të madhe të të ardhurave komunale.

Përveç përqindjes së mbledhjes së të ardhurave, po aq e rëndësishme është të shihen edhe të ardhurat e mbledhura për krye banori, që të fitohen informata për shumën e të ardhurave të cilat komunat i harxhojnë për financimin e shërbimeve komunale. Nga të dhënat e pranuar prej dhjetë komunave, nga 14 komuna që u anketuan, mund të konstatohet se dallimet ndërmjet komunave akoma janë të konsiderueshme. Në qoftë se pjesëtohen të ardhurat e mbledhura nga tatimi në pronë me numrin e banorëve të komunës, që të fitohet indikator i krye banori, fitohet pasqyra e mëposhtme.

*Tabela 5. Të ardhurat nga tatimi në pronë për krye banori në vitin 2010*

KOMUNA	TË BUXHETUARA	REALE	BANORË	PËR KRYE BANORI (NË DE-NARË)
Qendër	*	*	45412	*
Vinicë	*	*	19938	*
Kërçovë	8000000.00	6000000.00	30138	199
Çashkë	1281100.00	*	7673	
Bosillovë	3800000.00	4379273.00	14260	307
Shtip	16000000.00	20586089.00	47796	431
Saraj	8125123.00	1543245.00	35408	44
Pllasnicë	911102.00	*	4545	
Qyteti i Shkupit	110000000.00	117074740.00	506926	231
Tetovë	23460000.00	20870000.00	86580	241
Ohër	40000000.00	40000000.00	55749	718
Veles	17300000.00	15799918.00	55108	287
Strumicë	12000000.00	13431821.00	54676	246
Vasilevë	1678629.00	2823172.00	12122	233

Në bazë të informatave të pranuar nga njësitë e vetëqeverisjes lokale në vitin 2011, mund të konstatohet se për një bashkësi të njëjtë kompetencash, komuna të ndryshme harxhojnë shuma të ndryshme të të ardhurave të tyre. Vlerësimet dhe analizat e tyre duhet të jenë pika fillestare për zgjidhjen e problemeve që kanë të bëjnë me çekuilibrat fiskalë.

Në vitin 2012, ekipi i OSBE-së vizitoi 13 komuna dhe qytetin e Shkupit. Administratat komunale u përgjigjën në një listë me pyetje që kishin për qëllim të vlerësohet arritja kryesore dhe sfidat në implementimin e decentralizimit fiskal deri në atë moment. Në qoftë se krahasohen të dhënat e shumave të planifikuara të të ardhurave nga tatimi në pronë nga personat juridikë dhe shumat që janë mbledhur realisht, mund të konstatohet se komunitat kanë bërë përpjekje të ndryshme për t'i mbledhur burimet e tyre të financimit. Me një popullatë prej 35,408 banorësh, komuna e Sarajit në vitin 2010 ka arritur të mbledhur vetëm 18.99% të tatimit në pronë nga personat fizikë dhe vetëm 19.60% në vitin 2011. Nga ana tjetër, komuna e Vasilevës me popullatë prej 12122 banorësh, ka arritur të realizojë 168.18% të këtyre të ardhurave në vitin 2010 dhe 206.79% në vitin 2011. Të dhënat nga komunitat e tjera që ishin përfshirë në mostrën që u hulumtua, janë paraqitur në tabelën e mëposhtme.

Tabela 6. Përqindja e mbledhjes së të ardhurave nga tatimi në pronë nga personat fizikë

Komuna	Banorë	Të mbledhura në procedurë të rregullt	Pagesat e detyrueshme	Përqindja e mbledhjes në vitin 2010	Të mbledhura në procedurë të rregullt	Pagesat e detyrueshme	Përqindja e mbledhjes në vitin 2011
Qendër	45362	*	*		*	*	
Vinicë	19938	*	*		*	*	
Kërçovë	30138	*	*	75.00%	*	*	85.71%
Çashkë	7673	*	*	62.77%	*	*	75.43%
Bosillovë	14260	*	*	115.24%	85.42%	14.58%	109.77%
Shtip	47796	99.65%	0.35%	128.66%	*	*	95.76%
Saraj	35408	*	*	18.99%	*	*	19.60%
Pllasnicë	4545	*	*	24.31%	*	*	31.79%
Qyteti i Shkupit	506926	*	*	106.43%	*	*	102.31%
Tetovë	86580	*	*	88.96%	*	*	61.94%
Ohër	55749	*	*	100.00%	*	*	125.00%
Veles	55108	*	*	91.33%	*	*	86.75%
Strumicë	54676	*	*	111.93%	*	*	95.63%
Vasilevë	12122	77.93%	22.39%	168.18%	93.02%	6.98%	206.79%



*\* Fushat që mungojnë, për komunat që nuk kanë dorëzuar të dhëna*

Një pjesë e komunave të anketuara dorëzuan të dhëna për mbledhjen e të ardhurave nga tatimi në pronë nga personat juridikë. Këto të dhëna janë të rëndësishme për t'i parë përpjekjet që janë bërë për mbledhjen edhe të këtij lloji të të ardhurave të tyre. Obligimi për t'i tatimuar objektet administrative u fut në vitin 2008, mirëpo mbledhja e këtyre të ardhurave akoma nuk është në nivel të kënaqshëm. Tabela me të dhënat e fituara nga komunat e anketuara është paraqitur në faqen e ardhshme.

*Tabela 7. Përqindja e mbledhjes së të ardhurave nga tatimi në pronë nga personat juridikë*

KOMUNA	PËRQINDJA E MBLEDHJES NË VITIN 2010	PËRQINDJA E MBLEDHJES NË VITIN 2011
Qendër	*	*
Vinicë	*	*
Kërçovë	*	*
Çashkë	*	*
Bosillovë	*	57.47%
Shtip	91.85%	102.50%
Saraj	62.61%	59.65%
Pllasnicë	*	*
Qyteti i Shkupit	105.41%	141.58%
Tetovë	104.46%	55.68%
Ohër	*	95.00%
Veles	80.77%	79.80%
Strumicë	*	*
Vasilevë	*	70.61%

*\* Fushat që mungojnë, për komunat që nuk kanë dorëzuar të dhëna*

Grupi i të ardhurave vetanake të komunave i përfshin edhe të ashtuquajturat të ardhura jotatimore. Ky grup përbëhet nga të ardhurat nga kompensimet lokale (për rregullimin e tokës ndërtimore, për veprimtari komunale dhe për përgatitjen e planeve hapësinore dhe urbanistike), taksat lokale (komunale, administrative dhe taksa të tjera) dhe të ardhurat nga donacionet, gjobat, vetëkontributet dhe nga pronësia. Këto të ardhura janë poashtu shumë të rëndësishme për shkak se vetë komunat janë përgjegjëse për mbledhjen e tyre dhe mund të ndikojnë në rritjen e përdindjes së mbledhjes së tyre duke u angazhuar më tepër. Nga mostra e komunave të anketuara u morën këto përgjigje sa i përket mbledhjes së disa llojeve të të ardhurave nga taksat, të cilat janë paraqitur në tabelën në faqen e ardhshme.

Tabela 8. Përqindja e mbledhjes së taksave komunale në vitin 2010 dhe 2011

	Vendosja e emrit të kompanisë		Shfrytëzimi i hapësirës para objekteve administrative		Vendosja e reklamave		Shfrytëzimi i sheqerëve publike	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Qendër	*	*	*	*	*	*	*	*
Vinicë	*	*	*	*	*	*	*	*
Kërçovë	133.33%	71.43%	*	*	*	*	*	*
Çashkë	77.12%	43.50%	*	*	*	*	*	*
Bosillovë	108.24%	105.88%	*	*	*	*	*	*
Shtip	97.57%	47.25%	30.79%	79.73%	64.04%	40.85%	26.38%	18.23%
Saraj		12.53%	*	*	*	*	*	*
Pllasnicë	20.91%	9.77%	*	*	*	*	*	*
Qyteti i Shkupit	96.81%	61.94%	74.61%	66.00%	62.43%	153.98%	98.66%	52.92%
Tetovë	100.36%	58.56%	130.11%	87.61%			960.00%	716.67%
Ohër		140.00%	*	*	*	*	*	*
Veles	93.18%	73.66%	37.15%	44.56%	109.08%	75.00%	*	*
Strumicë	84.24%	77.80%	72.09%	158.73%			53.84%	32.35%
Vasilevë	50.89%	65.00%	*	*	*	*	*	*

Përveç komunës së Vasilevës, në të gjitha komunat e anketuara ka rënie në shumat e taksave të mbledhura në vitin 2011, në krahasim me vitin 2010. Shkaqet për situatën e këtillë duhet të analizohen veç e veç për çdo njësi të vetëqeverisjes lokale dhe duhet të propozohen masa që do të japin shtytje për angazhim më të madh dhe për rritje të këtij lloji të të ardhurave në periudhën e ardhshme. Ky duhet të jetë prioriteti i parë për të punësuarit që janë përgjegjës për çështjet financiare dhe tatimore në administratat komunale, të udhëhequr nga kryetarët e komunave, të cilët e kanë përgjegjësinë kryesore për ekzekutimin e buxhetit në përputhje me ligjin.

Në përputhje me ndryshimet në Udhëzimin për mënyrën e punës së arkës shtetërore (trezorit), Ministria për Financa futi obligimin për shfrytëzuesit e buxhetit që brenda 15 ditëve t'i paraqesin obligimet afatgjata që i kanë marrë përsipër, të cilat shkaktojnë obligim për pagesë në vitet e ardhshme. Paraqitja duhet të bëhet duke dorëzuar kopje të kontratës së nënshkruar dhe pëlqimin e fituar për marrje të huasë nga ana e Ministrisë për Financa. Kjo masë fut një kontroll më të rreptë nga pushteti qendror mbi menaxhimin financiar të komunave dhe një ngarkesë më të madhe administrative mbi administratën komunale. Prandaj, duhet të vlerësohet se ky kontroll i rreptë, a është, apo në ç'masë është në përputhje me frymën decentralizuese të reformave.

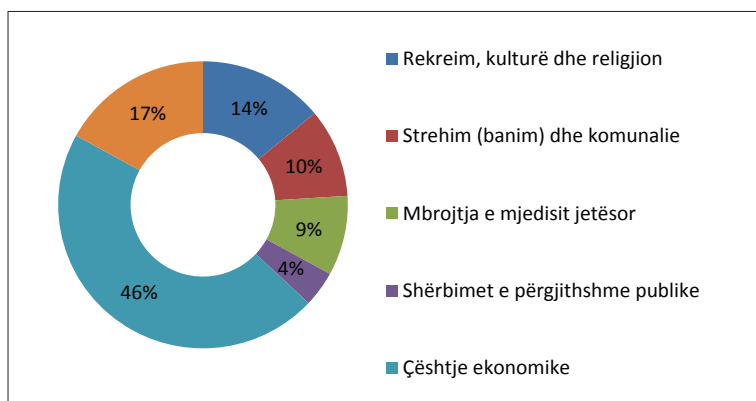
## ËKZEKUTIMI I SHPENZIMEVE KOMUNALE

Buxhetet komunale për vitin e ardhshëm duhet të miratohen deri më 31 dhjetor dhe pasatj i dërgohen Ministrisë për Financa, ku lexohen në mënyrë elektronike dhe futen në sistemin qendror të arkës shtetërore. Që të mund të ekzekutohet buxheti, njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet të dorëzojnë katër plane tremujore gjatë vitit. Shpenzimet mund të realizohen vetëm nëse janë planifikuar në planin përkatës tremujor – përndryshe sistemi i arkës shtetërore në mënyrë automatike i refuzon kërkesat për pagesë nga ana e komunave.

Ekzekutimi i shpenzimeve duhet ta përcjellë një dinamikë të caktuar që të sigurohet realizimi i të gjitha shpenzimeve, ashtu siç është caktuar prioriteti i tyre në programet vjetore të buxhetit. Prandaj, realizimi i shpenzimeve duhet të jetë proporcional me mbledhjen e të ardhurave në të gjitha periudhat e vitit buxhetor. Zakonisht, në fund të vitit mblidhet një sasi më e madhe e të ardhurave tatimore, gjë që duhet të merret parasysh nga administrata që është përgjegjëse për menaxhimin financiar në komuna.

Buxhetet komunale janë të strukturuar në formë të programeve, me një ndarje të qartë të shpenzimeve operative dhe atyre kapitale për secilin program. Vetëqeverisjet lokale në vend e përbëjnë çerekun e investimeve publike, në krahasim me 40% në vendet e tjera me të hyra të larta-të mesme.<sup>17</sup> Përqindja më e madhe e shpenzimeve kapitale lokale në vitin 2010 është ndarë për infrastrukturën ekonomike – veçanërisht për ndërtimin e rrugëve.

Grafiku 25. Përbërja e shpenzimeve kapitale lokale në vitin 2010



Burimi: Dr. M. R. Cyan, Dr. J. Martinez-Vasquez, Dr. A. Timofeev: "Fiscal Decentralization for Local Development" ("Decentralizimi fiskal për zhvillimin lokal") 2012

<sup>17</sup> Dr. M. R. Cyan, Dr. J. Martinez-Vasquez, Dr. A. Timofeev: "Fiscal Decentralization for Local Development" ("Decentralizimi fiskal për zhvillimin lokal") 2012, fq.106

Shumica e shpenzimeve kapitale lokale financohen nga të ardhurat për qëllime të përgjithshme – nga burimet vetanake të komunës dhe nga TVSH-ja.

Sipas ligjit<sup>18</sup>, grantet kapitale nga ministrinë përkatëse relevante, si dhe nga fondet qendrore shfrytëzohen për t'i financuar projektet kapitale komunale, në përputhje me planin vjetor të qeverisë qendrore. Në shumë raste, komunat theksojnë se përzgjedhja e projekteve bazohet në të drejtën diskrete të komisioneve qendrore dhe në kriterin politik. Në përgjithësi, ka mungesë transparence sa i përket informatave për atë se cilat projekte janë dorëzuar për financim dhe vendimeve përfundimtare për shpërndarjen e fondeve kapitale për financimin e këtyre projekteve.

Të dhënat financiare sa i përket shumave të shpenzimeve të vetëqeverisjes lokale, të ndara sipas kategorive të shpenzimeve periudhën prej vitit 2005 deri në vitin 2011, janë paraqitur në tabelën në faqen e mëposhtme.

Tabela 9. Struktura e shpenzimeve të pushtetit lokal 2005 - 2008 (në miliona denarë)

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Shpenzime kapitale	2,446.60	48.89	2,581.60	34.43	2,838.00	28.84	4,053.30	21.68
Malla dhe shërbime	1,554.50	31.06	3,443.30	45.92	3,950.00	40.14	4,985.90	26.67
Pagesa e kamatave	2,9	0.06	1.6	0.02	0.4	0.004	1.3	0.01
Rezerva	23.4	0.47	22.6	0.3	15.4	0.16	33.2	0.18
Benificione sociale	6.9	0.14	13.7	0.18	12.4	0.13	14,1	0.08
Rroga dhe kompensime	69.9	13.96	1,193.30	15.92	2,662.40	27.05	8,901.80	47.61
Subvencione, transfere	220.7	4.41	224.8	3	363	3.69	705.9	3.78
Transfere aktuale që u bëhen komunave	19.8	0.4	0.2	0	0	0	0.1	0
Gjithsej	5,003.90	100	7,497.80	100	9,841.60	100	18,697.10	100

Tabela 10. Struktura e shpenzimeve të pushtetit lokal 2009 - 2011 (në miliona denarë)

	2009	%	2010	%	2011	%
Shpenzime kapitale	4,163	19.76	4,839	20.64	6,515	24.87%
Malla dhe shërbime	5,687	27	6,067	25.88	6,225	23.77%
Pagesa e kamatave	1,824	8.66	1	0	3	0.01%
Rezerva	39	0.19	41	0.17	30	0.11%
Benificione sociale	21	0.1	22	0.09	25	0.10%
Rroga dhe kompensime	10,478	49.74	11,715	49.98	12,479	47.64%
Subvencione, transfere	669	3.18	750	3.2	905	3.46%
Transfere aktuale që u bëhen komunave	1	0	0	0	10	0.04%
Gjithsej	21,064	100	23,441	100	26,192	100.00%

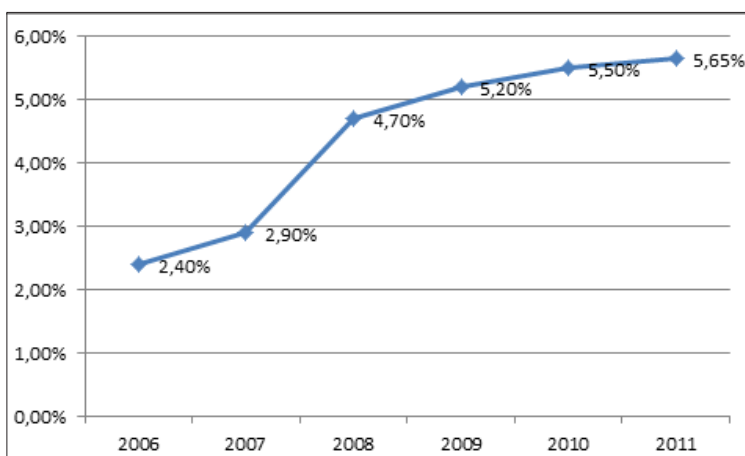
Burimi: Baza e OSBE-së e llogarive vjetore të njësive të vetëqeverisjes lokale për vitet 2005-2011, në bazë të informatave të marra nga Ministria për Financa

<sup>18</sup> Ligji për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale, neni 11

Me fillimin e fazës së dytë të decentralizimit fiskal, përqindja e kategorisë “Rroga dhe kompensime” u rrit në mënyrë dramatike. Arsyeja për këtë ishte transferi i bllok-granteve për financimin e kompetencave të përcaktuara në ligj. Në fakt, bllok-grantet i përfshijnë shumat për rrogat e nëpunësve publikë, e poashtu edhe shumat për funksionimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave, të cilat transferohen si shumë e përgjithshme e grantit në llogaritë komunale. Komuna duhet që këto shuma t’i dedikojë për qëllime specifike dhe pastaj t’i transferojë ato në llogaritë e shfrytëzuesve buxhetorë (shkollave, çerdheve, shtëpive të kulturës).

Një nga indikatorët për ta vlerësuar nivelin e decentralizimit në vend është përqindja e Prodhimit të brendshëm bruto (PBB) për shpenzimet lokale. Para reformës së decentralizimit, vendi konsiderohej si një nga vendet më të centralizuara në Evropën Juglindore. Sa më e madhe të jetë përqindja e shpenzimeve lokale, aq më i lartë është edhe niveli i decentralizimit, për shkak se njësitë e vetëqeverisjes lokale harxhojnë pjesë më të madhe të fondeve në nivel lokal. Para vitit 2005, përqindja e PBB-së për shpenzime lokale ishte më e vogël se 1%. Që nga viti 2005, përqindja e PBB-së për shpenzime lokale u rrit në mënyrë konstante prej 2.40% në vitin 2006 deri në 5.65% në vitin 2011. Trendi i rritjes së përqindjes së PBB-së për shpenzime lokale është paraqitur në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 26. Shpenzimet e pushtetit lokal sipas pjesëmarrjes së saj në PBB (2006-2011)



Burimi: Letrat informative të Ministrisë për Financa 2006-2011

Në vitin 2012, në 27 vendet anëtare të BE-së, shpenzimet e përgjithshme në nivel të përgjithshëm qeveritar ishin 49.4% të PBB-së. Qeveria qendrore e vendit ka bërë 37.1% të shpenzimeve të përgjithshme (SHP) të qeverisë ose 18.3% të PBB-së. Pushteti qendror ka përfshirë 7.7% të SHP-së ose 3.8 % të PBB-së, pushteti lokal, 23.1% të SHP-së dhe 11.4% të PBB-së, ndërsa fondet për sigurim social e përbëjnë pjesën tjetër – 32.1% të SHP-së ose 15.9% të PBB-së.<sup>19</sup>

Në këtë aspekt, përqindja e PBB-së për shpenzime lokale në vend, akoma është dukshëm më e ulët se sa në vendet anëtare të BE-së.

<sup>19</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_sub\\_sector\\_of\\_general\\_government](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_expenditure_by_sub_sector_of_general_government)

## HUAMARRJA

Me hyrjen në fazën e dytë të decentralizimit fiskal, komunat që treguan rezultate pozitive financiare në 24 muajt e fundit e plotësuan kushtin ligjor për të aplikuar për huamarrje në Ministrinë për Financa. Huamarrja mund të kërkohet në formë të kredisë bankare ose nëpërmjet emetimit të bonove komunale.

Me ndryshimet ligjore të dhjetorit të vitit 2009, komunat e fituan të drejtën të emetojnë bono komunale. Mirëpo, njësitë e vetëqeverisjes lokale në vend, akoma nuk e kanë përvojën e nevojshme me këtë lloj të huamarrjes. Bonot komunale, paraqesin formë të investimit me rrezik më të vogël, për shkak se vetë komuna duhet ta garantojë pagesën e tyre. Emetimi i bonove komunale duhet të jetë i lidhur me financimin e projekteve investuese me interes publik ose të plotësohen nevojat aktuale buxhetore për likuiditet. Në vitin 2011, ministria publikoi Udhëzuesin për emetimin e bonove komunale që ta shtjellojë këtë fushë dhe ta bëjë më të afërt për administratat e vetëqeverisjes lokale.

Me ndryshimet e njëjta ligjore, ministria poashtu e rriti edhe nivelin e borxhit për huatë afat-shkurta prej 20% në 30% të të ardhurave të përgjithshme të realizuara në buxhetin operativ gjatë vitit të kaluar fiskal dhe për huatë afatgjate me këst vjetor nga 15% në 30% të të ardhurave të përgjithshme të realizuara në buxhetin operativ. Ndryshimet ligjore poashtu i përcaktuan edhe bazat për marrjen e huave afatgjate, siç janë projektet kapitale, rifinancimi i borxheve nga investimet kapitale, obligimet nga bonot e aktivizuara shtetërore.

Sipas Ministrisë për Financa, në vitin 2012 gjithsej 11 komuna (Kërçova, Novaci, Gjorçe Petrovi, Dollneni, Ilindeni, Vevçani, Gradskoja, Krusheva, Vasileva, Shtipi, Bosillova) fituan pëlqime për të aplikuar për hua. Ministria, poashtu dha pëlqim për dhënien e garancave për pesë ndërmarrje komunale publike. Sipas informatave të marra nga Ministria e Financave, në vitin 2012 qyteti i Shkupi mori pëlqim për të emetuar bono komunale. Mirëpo, akoma nuk janë ndërmarrë hapa konkrete në drejtim të realizimit të emetimit të parë të bonove.

## KONTROLLI I BRENDSHËM DHE REVIZIONI I BRENDSHËM

Kontrolli i brendshëm është funksion menaxhues, që i mat dhe i korrigjon veprimet financiare që të sigurojë se ato janë në përputhje me planet dhe qëllimet financiare. Kontrolli i brendshëm duhet të kryhet nga të gjithë anëtarët e ekipit në një organizatë, mirëpo në njësitë e vetëqeverisjes lokale është menaxhmenti i lartë – kryetari i komunës, udhëheqësi i sektorit për buxhet dhe financa si dhe kontabilisti i autorizuar, që duhet ta kenë përgjegjësinë më të madhe për funksionimin e tij adekuat. Kontrolli financiar i përfshin proceset financiare të planifikimit, ekzekutimit, mbikëqyrjes dhe të raportimit për të ardhurat e mbledhura, ekzekutimin e shpenzimeve dhe mbrojtjen e resurseve të regjistruara në raportet financiare.<sup>20</sup> Kontrolli i brendshëm kryhet gjatë vitit edhe atë kur kryhen proceset e ekzekutimit të buxhetit.

Revizioni i brendshëm duhet të jetë një aktivitet i pavarur për vlerësimin e informatave, verifikimin e saktësisë së tyre dhe ofrimin e informatës kthyesë në formë të rekomandimit që do të kontribuojë në përmirësimin e punës së subjekteve. E kundërta e kontrollit të brendshëm, revizioni i brendshëm kryhet pas përfundimit të proceseve të caktuara operative, që të ofrojë vlerësim objektiv dhe të rekomandojë mënyra për ta përmirësuar mënyrën e punës dhe efektivitetin e sistemit për kontroll të brendshëm. Njësitë për revizion të brendshëm të duhet t'i kryejnë këto lloje të revizionit të brendshëm:

1. Revizionet e rregullta
2. Revizionin e sistemeve për kontroll të brendshëm (revizione sistematike)
3. Revizionin e suksesit në punë dhe
4. Revizionet financiare

Decentralizimi fiskal futi në përdorim një sistem solid të kontrollit të brendshëm dhe të revizionit të brendshëm në njësitë e vetëqeverisjes lokale. Sipas ligjit<sup>21</sup>, njësitë e vetëqeverisjes lokale ishin të obliguara të formojnë sistem dhe procedura për revizion të brendshëm. Këshilli komunal ishte organi që ishte i obliguar të emërojë revizor të brendshëm, në bazë të propozimit të dorëzuar nga kryetari i komunës. Që nga vitit 2007, kjo dispozitë ligjore u anulua dhe hynë në fuqi dispozitat e Ligjit për revizion të brendshëm në sektorin publik<sup>22</sup> dhe ato mbetën të vlefshme deri në miratimin e Ligjit për kontroll të brendshëm publik financiar. Sipas këtyre ndryshimeve, njësitë për revizion të brendshëm janë të detyrueshme për të gjitha subjektet nga sektori publik, buxheti mesatar vjetor i të cilave gjatë tre viteve të fundit ka tejkaluar vlerën prej 50 milionë denarësh. Momentalisht, gjendja me kryerjen e funksionit të revizionit të brendshëm në nivel qendror dhe lokal është paraqitur në tabelat në faqen e ardhshme.

<sup>20</sup> Ligji për kontroll të brendshëm publik financiar, Gazeta zyrtare nr. 90/2009, neni 5

<sup>21</sup> Ligji për financimin e njërive të vetëqeverisjes lokale, Gazeta zyrtare nr. 61/04

<sup>22</sup> Ligji për revizion të brendshëm në sektorin publik, Gazeta zyrtare nr. 69/04 dhe nr. 22/07

Tabela 11. Revizioni i brendshëm në nivel qendror

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	01 2013	02 2013	03 2013	04 2013	05 2013	06 2013	07 2013
Njësi të krijuara për revizion të brendshëm	24	35	46	58	64	71	73	74	74	74	74	74	75	75
Revizorë të brendshëm	52	68	81	90	111	120	133	135	134	134	134	136	135	136
Udhëheqës të njësive për revizion të brendshëm	/	/	27	34	34	35	44	45	45	45	45	46	47	47
Raporte të revizionit të brendshëm	142	204	222	252	245									
Rekomandime	1472	1502	1262	1672	1688	1534								
Përqindja e rekomandimeve të implementuara të revizionit	39	44	47	54	56	53								

Tabela 12. Revizioni i brendshëm në nivel lokal

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	01 2013	02 2013	03 2013	04 2013	05 2013	06 2013	07 2013
Njësi të krijuara për revizion të brendshëm	0	17	32	40	49	59	64	64	64	64	64	63	64	64
Revizorë të brendshëm	15	27	33	35	44	52	60	59	60	60	60	61	63	63
Udhëheqës të njësive për revizion të brendshëm	/	/	15	18	19	18	22	21	21	21	21	21	21	21
Raporte të revizionit të brendshëm	88	107	134	132	172	176								
Rekomandime	455	626	707	815	1033	1355								
Përqindja e rekomandimeve të implementuara të revizionit	60	68	69	58	72	49								

Sipas informatës së publikuar nga Ministria për Financa në ueb-faqen e saj zyrtare<sup>23</sup>, gjithsej 35 njësi të vetëqeverisjes lokale kanë revizorë të brendshëm/ njësi

<sup>23</sup>[http://www.finance.gov.mk/files/u16/atresni\\_revizori\\_\\_konecno-lokalmo-06\\_08\\_2013.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u16/atresni_revizori__konecno-lokalmo-06_08_2013.pdf)



të krijuara për revizion të brendshëm. Numri i përgjithshëm i revizorëve të brendshëm në njësitë e vetëqeverisjes lokale është 52, me atë që ka edhe 11 të tjerë që punojnë në ndërmarrjet publike lokale. Kryetari i komunës është i obliguar të dorëzojë raport vjetor për revizionet e kryera në komunë, te Njësia qendrore për harmonizim në Ministrinë për Financa deri më 10 maj të viti aktual për vitin paraprak fiskal.

Përkundër përparimit të shënuar në kryerjen e funksionit të revizionit të brendshëm në nivel lokal, ekziston një përshtypje e përgjithshme se strukturat menaxhuese të njësive të vetëqeverisjes lokale duhet të fokusohen në rritjen e pavarësisë së revizorëve të brendshëm. Njëkohësisht, njësitë për revizion të brendshëm duhet të përforcohen me staf plotësues nga njëra anë, e poashtu edhe kapaciteti, edhe i revizorëve të brendshëm, të punësuar të rinj edhe i atyre aktualë, duhet të ndërtohet për ta kryer funksionin në mënyrë më efikase dhe profesionale, në përputhje me standardet ndërkombëtare për revizion.<sup>24</sup>

## PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

### PËRFUNDIME

Në bazë të analizave të mëparshme dhe materialeve të mbledhura për përgatitjen e këtij raporti, mund të nxirren këto përfundime që kanë të bëjnë me zhvillimet në procesin e decentralizimit fiskal në vend:

- Përfundimi i përgjithshëm për vendin është i njëjtë sikurse edhe për vendet e Evropës Qendrore dhe asaj Lindore, se nuk ka përparim të vazhdueshëm në decentralizimin fiskal gjatë disa viteve të kaluara; janë vërejtur disa trende të kundërta të ricentralizimit dhe deklaratat e zakonshme nga pushteti qendror se komunat kanë mungesë të kapacitetit për ta implementuar reformën e decentralizimit fiskal;
- Shumica e njësive të vetëqeverisjes lokale treguan kapacitet të mjaftueshëm administrativ për menaxhim financiar lokal; që nga viti 2005 janë përpiluar shumë programe për trajnim, të cilat u janë ofruar nëpunësve komunalë financiarë dhe atyre për administratë tatimore; mirëpo ka dallime të mëdha në kapacitetin administrativ të të punësuarve komunalë anembanë vendit, të cilat, jo domosdoshmërisht, varen nga madhësia e komunës;
- Jo të gjitha njësitë e vetëqeverisjes lokale – veçanërisht ato më të voglat – i respektojnë dispozitat e Ligjit për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale në fushën e përgatitjes së mostrës së vlefshme të buxhetit; disa nga komunat rurale nuk dorëzojnë pjesë zhvillimore të buxhetit dhe nuk paraqesin plan trevjeçar për projektet e planifikuara për zhvillim; arsyeja kryesore për këtë është mungesa e burimeve financiare për të planifikuar projekte zhvillimore;

<sup>24</sup> [http://www.issai.org/media/12947/issai\\_200\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12947/issai_200_e.pdf)

- Sa i përket transfereve dhe granteve nga buxheti qendror te njësitë e vetëqeverisjes lokale, në raportin vjetor të Entit shtetëror për revizion ka dëshmi se Ministria për Financa i ka shkelur disa nga dispozitat kryesore të ligjit; Ministria nuk ua ka transferuar komunave shumat e TVSH-së që janë përcaktuar me ligj, gjë që ka shkaktuar probleme serioze në funksionimin normal dhe ofrimin e shërbimeve;
- Komunikimi i njërive të vetëqeverisjes lokale me sektorët përkatës në Ministrinë për Financa gjatë periudhës së mbikëqyrur u tregua se nuk ishte në nivelin e dëshiruar; shumë komuna kanë nevojë për një proces më intensiv të konsultimit dhe të përkrahjes nga pushteti qendror që të mund më me sukses t'i përmbushin kërkesat e reformës së decentralizimit fiskal;
- Komisioni për mbikëqyrjen e zhvillimit të sistemit për financimin e njërive të vetëqeverisjes lokale ka qenë mjaft i mbyllur dhe jotransparent sa i përket punës së tij gjatë periudhës së kaluar; Ministria për Financa nuk i publikon raportet nga mbledhjet e Komisionit, kështu që palët e involvuara në implementimin e reformës së decentralizimit fiskal kanë qasje mjaft të kufizuar në zhvillimet e fundit që ndikojnë mbi procesin;
- Trendi i mëparshëm për mbledhjen dukshëm më të madhe të të ardhurave vetanake të komunës (tatimore dhe jo-tatimore) në gjysmën e dytë të vitit fiskal, vazhdoi edhe në vitin 2011 dhe 2012; Nëpunësit financiarë të komunave duhe ta planifikojnë ekzekutimin e shpenzimeve në mënyrë adekuate;
- Që nga fillimi i decentralizimit fiskal, kapaciteti i administratës financiare në nivel lokal është rritur dukshëm dhe ajo i është kundërvënë njëres prej sfidave më të mëdha të decentralizimit fiskal – mbledhjes më të mirë të të ardhurave vetanake të komunës; shumë njësi të vetëqeverisjes lokale arritën t'i përditësojnë bazat e të dhënave të tatimpaguesve dhe të bëjnë rivlerësimin e pronës që i nënshtrohet tatimit;
- Ndryshimet ligjore me të cilat parashihet që vlerësimin e vlerës së patundshmërive ta bëjnë vlerësues të çertifikuar pritet ta rrisin përqindjen e mbledhjes së të ardhurave vetanake të komunës, gjë që njërive të vetëqeverisjes lokale duhet t'u ofrojë të ardhura më të mëdha për t'u ofruar shërbime më të mira qytetarëve.

Përfundimet që kanë të bëjnë me procesin e decentralizimit fiskal çojnë në këto rekomandime, të cilat mund të shfrytëzohen nga krijuesit e politikave në vend për ta caktuar drejtimin në të cilin do të zhvillohen reformat. Rekomandimet e tilla janë dhënë më poshtë:

- Sistemi i njëtrajtshëm ndërqeveritar edhe për komunat urbane dhe rurale, ashtu edhe për ato të voglat dhe të mëdhatë, mund të mos jetë zgjidhja më e mirë për decentralizim efektiv fiskal; duhet të merret parasysh mundësia për ndryshimin e politikës që të caktohen korniza për njësitë urbane të vetëqeverisjes lokale dhe t'u mundësohet komunave të zhvillohen gradualisht;

- Komisioni për mbikëqyrjen e zhvillimit të sistemit për financimin e njësive të vetëqeverisjes lokale duhet të jetë më transparent në funksionimin e tij; palët e involvuara në procesin e decentralizimit duhet të marrin më shpesh informata relevante për mbledhjet e Komisionit, rezultatet e punës së tij dhe hapat që ndërmerren për të ecur përpara në reformën e decentralizimit fiskal;
- Sistemi i barazimit fiskal të zbrazëtirave horizontale dhe vertikale duhet të rishqyrtohet, duke e përfshirë kapacitetin fiskal si ndryshore (variabël) për përcaktimin e shumave të transfereve (të TVSH-së) që duhet t'u shpërndahen njësive të vetëqeverisjes lokale me karakter të ndryshëm (urban/rural) dhe kapacitet të ndryshëm; kjo do të ofrojë mundësi për ofrim më të barabartë të shërbimeve për të gjithë qytetarët e vendit;
- Qeveria qendrore duhet të angazhohet në zgjidhjen e problemit me transferin e shumave më të vogla të fondeve në formë të granteve (nga TVSH-ja dhe bllok-grantet) që u jepen njësive të vetëqeverisjes lokale; këto fonde janë të planifikuara në komuna për financimin e programeve buxhetore dhe mungesa e tyre e dëmton seriozisht funksionimin normal dhe ofrimin e shërbimeve në nivel lokal; nga ana tjetër kjo ndikon në implementimin e suksesshëm të procesit të decentralizimit fiskal;
- Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet t'i intensifikojnë përpjekjet e tyre për mbledhjen e të ardhurave të tyre vetanake; ato janë pjesë e buxhetit që komunave u jep pavarësi për t'i shfrytëzuar mjetet sipas prioritetëve individuale që u përgjigjen nevojave lokale; përqindja e rritur e mbledhjes së të dhënave duhet të jetë përpjekje e përbashkët e të gjitha organeve komunale – kryetarit të komunës, administratës dhe këshillit komunal;
- Në situatat kur realizimi i të ardhurave dukshëm dallon nga plani, gjegjësisht buxheti, Ministria për Financa duhet të jetë më efikase në sugjerimin që do t'ia bëjë qeverisë për ndryshimin/rebalancin e buxhetit aktual, me qëllim të transferimit në kohë dhe të plotë të mjeteve financiare për financimin e kompetencave komunale, ashtu siç është paraparë me ligj;
- Jo vetëm Ministria për Financa, por edhe ministritë e tjera përkatëse, siç është Ministria për Ekonomi, duhet ta intensifikojnë komunikimin me autoritetet lokale, më konkretisht njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet të marrin informata në kohë sa i përket shumave të pritura nga llojet e ndryshme të të ardhurave, siç janë koncesionet; këto shuma janë me rëndësi më të madhe për planifikim më real edhe të të ardhurave edhe të shpenzimeve në buxhetet komunale; deri tani ky lloj i komunikimit dhe i këmbimit të informatave nuk është bërë në mënyrë adekuate dhe në kohë;
- Ligji për buxhetet duhet të ndryshohet që të parandalohet planifikimi joreal i buxhetit në njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe të mundësohet definimi përkatës i deficitit buxhetor; kjo qasje duhet të inkurajohet, kryesisht në përputhje me organet komunale që e propozojnë dhe e ekzekutojnë buxhetin, siç është kryetari komunës dhe administrata;

- Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet t'i shqyrtojnë mundësitë për zgjerimin e bazës së të ardhurave duke i shfrytëzuar më mirë burimet e të ardhurave që janë paraparë me ligj; resurset mund të vijnë edhe nga burimet vetanake edhe nga buxheti i qeverisë qendrore, e poashtu edhe nga format e lejuara ligjore të huamarrjes;
- Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet të kenë qasje më të lehtë në tregun e huave (kredive) e poashtu duhet të kenë përkrahje administrative për emetimin e bonove komunale si formë e financimit të projekteve kapitale ose për t'i plotësuar nevojat për likuiditet; ndihma kryesisht duhet vijë nga Ministria për Financa, që të inkurajohet mbledhja e burimeve të ndryshme të të ardhurave për financimin e investimeve kapitale në nivel lokal;
- Duhet të përforcohet sistemi i kontrollit dhe i revizionit të brendshëm në të gjitha njësitë e vetëqeverisjes lokale; në veçanti kryetarët e komunave duhet ta kuptojnë rolin dhe rëndësinë e krijimit të kushteve për të pasur një funksion të pavarur të revizionit të brendshëm në komunat e tyre; një kontroll dhe revizion i fuqishëm i brendshëm do t'i ndihmonte funksionimit adekuat dhe do t'i përmirësonte mangësitë që mund të jenë rezultat i mungesës së njohurive dhe të informatave në administratën komunale dhe në ndërmarrjet komunale që janë në kompetencë komunale; në këtë drejtim, duhet të vazhdojnë aktivitetet për çertifikimin e kontabilistëve të autorizuar;
- Në fund, edhe autoritetet e pushtetit qendror edhe palët e involvuara në pushtetin lokal që janë përgjegjëse për implementimin e reformës së decentralizimit fiskal, duhet të përpiqen të arrijnë nivele më të larta të transparencës dhe të llogaridhënies në punën e tyre; të dhënat për menaxhimin financiar komunal duhet të publikohen rregullisht në ueb-faqet e Ministrisë për Financa, Bashkësisë së njësive të vetëqeverisjes lokale dhe në ueb-faqe të komunave; mbledhjet e rregullta për këmbimin e informatave sa i përket niveleve të arritura të përparimit në mbledhjen e të ardhurave lokale/ realizimin e shpenzimeve/ planifikimin e zhvillimit, duhet të shfrytëzohen në drejtim të stimulimit të niveleve më të larta të suksesit në implementimin e reformës së decentralizimit fiskal në vend.

Rekomandimet e mëposhtme janë pranuar nga pjesëmarrësit në tryezat e rrumbullakëta, të mbajtura në nëntor të vitit 2013, në Manastir, Tetovë, Strumicë dhe në Shkup:<sup>25</sup>

- Formula me të cilën të ardhurat nga TVSH-ja u shpërndahen njësive të vetëqeverisjes lokale duhet të riformulohet dhe përqindja duhet të rritet (deri në 30% të të ardhurave të përgjithshme nga TVSH-ja);
- Duhet të ngritet vetëdija e qytetarëve për obligimin e tyre fiskal;
- Duhet të përmirësohet transparenca gjatë shpërndarjes së granteve kapitale nga

<sup>25</sup> Përfaqësues të komunave të ardhshme morrën pjesë në debatet e tryezave të rrumbullakëta: Shtip, Strumicë, Vasilevë, Vinicë, Bërvenicë, Tetovë, Gostivar, Kumanovë, Jegunovce, Manastirë, Kërçovë, Ohër, Strugë, Qendër, Çair, Karposh, Ilinden, Saraj dhe Qyteti i Shkupit.

buxheti qendor për njësitë e vetëqeverisjes lokale;

- Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhe të fitojnë përkrahje në përditësimin e bazave të të dhënave të tatimpaguesve;
- Komunat më të vogla dhe financiarisht më të dobëta duhet të kenë trajtim të privilegjuar sa i përket shpërndarjes së fondeve nga buxheti qendor;
- Duhet futur në përdorim modeli i decentralizimit në dy nivele;
- Ligji për zhvillim të barabartë rajonal duhet të implementohet në tërësi – përqindja e këtyre fondeve duhet t'u transferohet drejtpërdrejt komunave, e jo nëpërmjet të hyrave të rajoneve planifikuese;
- Duhet të inkurajohet kontrolli i jashtëm nga qytetarët sa i përket ekzekutimit të buxhetit komunal;
- Duhet të mundësohet përfshirja transparente dhe kualitative e qytetarëve në përgatitjen, miratimin dhe ekzekutimin e buxhetit.

Këto rekomandime që u dhanë nga palë të ndryshme të interesuara në nivel komunal, siç janë përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile, kryesuesit e këshillave komunalë dhe administratat komunale, ishin në përputhje me rekomandimet e përpiluara më parë dhe ofrojnë një bazë solide për intervenimet që mund të bëhen në të ardhmen në procesin e decentralizimit fiskal në vend.



## IV. FUNKSIONIMI I KËSHILLIT KOMUNAL

### SFONDI INSTITUCIONAL DHE LIGJOR

Këshilli komunal është organ legjislativ në vetëqeverisjen lokale të vendit. Sipas Ligjit për vetëqeverisje lokale<sup>26</sup>, njësitë e vetëqeverisjes lokale në vend kanë dy organe, këshillin dhe kryetarin e komunës. Këshilli është organi përfaqësues i qytetarëve. Kodi zgjedhor<sup>27</sup> parasheh se anëtarët e Këshillave komunalë duhet të zgjidhen në zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe të lira lokale, me votim të fshehtë. Zgjedhjet lokale në vend organizohen çdo katër vjet, njëkohësisht në të gjitha komunat. Zgjedhje të parakohshme për anëtarë të Këshillit mund të shpallen dhe të organizohen në përputhje me dispozitat e Kodit zgjedhor, në rast se plotësohen kushtet për ndërprerjen e mandatit që janë përcaktuar me Ligjin për vetëqeverisje lokale, përveç nëse nuk kanë mbetur më pak se gjashtë muaj deri në mbajtjen e zgjedhjeve të rregullta.

Numri i anëtarëve të këshillit në një komunë varet nga numri i banorëve të asaj komune. Numri i anëtarëve nuk mund të jetë më i vogël se 9 e as më i madh se 33, siç mund të shihet më poshtë:

Tabela 12. Numri i anëtarëve të Këshillit komunal krahasuar me numrin e banorëve në komunë

NUMRI I BANORËVE TË KOMUNËS	ANËTARË TË KËSHILLIT
deri në 5.000	9
prej 5.001 deri në 10.000	11
prej 10.001 deri në 20.000	15
prej 20.001 deri në 40.000	19
prej 40.001 deri në 60.000	23
prej 60.001 deri në 80.000	27
prej 80.001 deri në 100.000	31
mbi 100.000	33

Numri i anëtarëve në Këshillin e Qytetit të Shkupit është i rregulluar me Ligjin për Qytetin e Shkupit<sup>28</sup>. Për shkak të statusit special të Shkupit, si njësi e veçantë e vetëqeverisjes lokale, Këshilli i Qytetit të Shkupit përbëhet nga 45 anëtarë.

Sipas Ligjit dhe ndryshimeve të Ligjit për rroga dhe kompensime të tjera për

<sup>26</sup> Gazeta zyrtare nr.5/2002

<sup>27</sup> Gazeta zyrtare nr.54/2011

<sup>28</sup> Gazeta zyrtare nr.55/2004

deputetët e Kuvendit dhe për personat e tjerë të zgjedhur dhe të emëruar në vend<sup>29</sup>, anëtarëve të Këshillave komunalë u takon kompensim mujor për pjesëmarrjen e tyre në mbledhjet e Këshillit komunal. Kompensimi llogaritet në bazë të rrogës mesatare mujore neto në vend gjatë vitit të kaluar, sipas kësaj mënyre:

- deri në 40%, në komunat që kanë deri në 10.000 banorë;
- deri në 50%, në komunat që kanë prej 10.001 deri në 25.000 banorë;
- deri në 60%, në komunat që kanë prej 25.001 deri në 50.000 banorë;
- deri në 70%, në komunat që kanë mbi 50.001 banorë; dhe
- 100% në Qytetin e Shkupit.

Kur u miratuan ndryshimet ligjore për kompensimin e anëtarëve të këshillave në vitin 2010, kishte reagime të mëdha sa i përket dallimit në përqindje, që varet nga numri i banorëve. Anëtarët e këshillave e kontestuan kushtetutshmërinë e kësaj dispozite, për shkak se kompetencat e komunave dhe të Këshillave janë të njëjta, pa marrë parasysh madhësinë e komunës. Mirëpo, Ligji për vetëqeverisje lokale, që më parë e merr parasysh madhësinë e komunës, kur parasheh numra të ndryshëm të anëtarëve të Këshillave, varësisht nga numri i banorëve të komunës. Sidoqoftë, anëtarëve të Këshillit u takon kompensim mujor vetëm për pjesëmarrje të rregullt në mbledhjet që mbahen gjatë muajit. Mbledhjet e Këshillit duhet të mbahen sipas nevojës, por jo më pak se një herë në çdo tre muaj.

Këshilli merr vendime në kuadër të kornizës së kompetencave të komunës. Ligji për vetëqeverisje lokale i vitit 2002 parasheh një listë të gjerë të kompetencave komunale, të cilat janë transferuar nga niveli qendror në atë lokal, si pjesë e reformave të vendit për decentralizim. Në këtë aspekt, kompetencat e Këshillit janë këto:

- sjell statutin e komunës dhe dispozita të tjera;
- sjell buxhetin dhe llogarinë vjetore të komunës;
- përcakton shumën e burimeve vetanake të të ardhurave të financimit të komunës, në suazat e përcaktuara me ligj;
- themelon shërbime publike në kuadër të kompetencave të komunës dhe e mbikëqyr punën e tyre;
- emëron anëtarë të këshillave drejtues të shërbimeve publike të cilat i themelon;
- sjell programe për punë dhe plane financiare për financimin e shërbimeve publike të cilat i ka themeluar komuna;
- i miraton raportet për ekzekutimin e buxhetit dhe llogarinë vjetore të komunës
- vendos për dhënien e lejeve për kryerje të veprimtarisë me interes publik që ka rëndësi lokale, në përputhje me ligjin;

<sup>29</sup> Gazeta zyrtare nr.42/2010



- i miraton raportet e punës dhe llogaritë vjetore të shërbimeve publike që i ka themeluar komuna;
- vendos për mënyrën e disponimit me pronën e komunës.
- zgjedh personin që udhëheq me njësinë rajonale të Ministrisë për Punë të Brendshme në komunë, në përputhje me ligjin;
- e shqyrton dhe e miraton raportin vjetor për sigurinë publike në territorin e komunës, të cilin pastaj ia dorëzon ministrit të punëve të brendshme dhe avokatit të popullit;
- mund t’i japë rekomandime personit udhëheqës të njësisë rajonale të Ministrisë për Punë të Brendshme nga fusha e sigurisë publike dhe sigurisë në komunikacion.

Puna e Këshillit komunal është e hapur për publikun. Në raste të veçanta, Këshilli mund ta përjashtojë publikun nën kushte të caktuara. Që të mos keqpërdoret kjo e drejtë, Statuti i komunës duhet të ketë dispozita dhe sqarime që i përcaktojnë këto shkaqe. Vendimi për përjashtimin e publikut nga këto sesione patjetër duhet të miratohet me shumicë prej dy të tretave të votave. Publiku nuk mund të përjashtohet të mos marrë pjesë në mbledhjet ku diskutohet për buxhetin komunal, llogarinë vjetore dhe planet urbanistike.

## GJENDJA AKTUALE E FUNKSIONIMIT TË KËSHILLEVE KOMUNALE

Ky sondazh u fokusua në disa nga aspektet më të rëndësishme të funksionimit të Këshillave komunalë, si për shembull efektivitetin, efikasitetin, mënyrat e vendimmarrjes dhe ndërtimin e kapaciteteve të anëtarëve të Këshillave komunalë. Të punësuarit e komunave që janë përgjegjës për punën e Këshillave komunalë dhe të komisioneve komunale në 14 komuna u përgjigjën në pyetjet e parashtruara, të cilat u mbledhën në periudhën prej tetorit deri në dhjetor të vitit 2012. U krijua një mostër e subjekteve të anketuara (njësitë e vetëqeverisjes lokale) që do t’i përfaqësonte komunat me madhësi të ndryshme/numër të ndryshëm të banorëve, me përkatësi të ndryshme politike të kryetarëve të komunave, me karakter urban dhe rural, etnikisht të përziera dhe etnikisht homogjene. Mostra përbëhej nga këto komuna:

*Tabela 13. Lista e Njësisë të Vetëqeverisjes Lokale të Përfshira në Sondazhin e OSBESë për vitin 2012*

Njësia e vetëqeverisjes lokale	Urbane/Rurale	Partia politike që e ka shumicën në Këshill	Përkatësia politike e kryetarit të komunës	Popullata	
Bosillova	rurale		Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	95.72% Maqedonas	3.47% Turq
Vasileva	rurale	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	82.15% Maqedonas	17.28% Turq
Velesi	urbane	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	84.86% Maqedonas	4.17% Shqiptarë

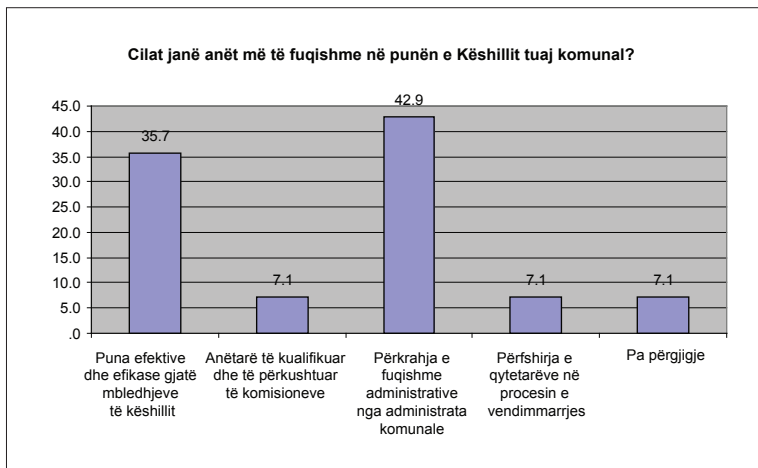
Vinica	urbane	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	91.59% Maqedonas	6.17% Romë
Kërçova	urbane	BDI-ja	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	53.55% Maqedonas	30.53% Shqiptarë
Ohri	urbane	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i LSDM-së	84.92% Maqedonas	5.31% Shqiptarë
Pllasnica	rurale	BDI-ja	BDI-ja/ LUNT	97.82% Turq	0.75% Maqedonas
Saraji	rurale	BDI-ja	BDI-ja	91.53% Shqiptarë	3.89% Maqedonas
Strumica	urbane	Koalicioni i LSDM-së	Koalicioni i LSDM-së	91.92% Maqedonas	6.87% Turq
Tetova	urbane	BDI-ja	DPA	70.32% Shqiptarë	23.16% Maqedonas
Qendra	urbane	Koalicioni i LSDM-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	85.49% Maqedonas	4.49% Serbë
Çashka	rurale		Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	57.28% Maqedonas	35.23% Shqiptarë
Shtipi	urbane	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	87.18% Maqedonas	4.59% Romë
Qyteti i Shkupit	urbane	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	Koalicioni i VMRO-DPMNE-së	66.75% Maqedonas	20.49% Shqiptarë

Pyetëtori përbante katër pyetje me më tepër mundësi zgjedhjeje, e që ishin këto:

- Cilat janë anët kryesore të fuqishme në punën e këshillit tuaj komunal?
- Cilat janë anët kryesore të dobëta në punën e këshillit tuaj komunal?
- Sa shpesh këshilli komunal merr vendime duke e përdorur procedurën e votimit sipas Badinterit?
- A ka ndarë komuna juaj mjete në buxhetin e vitit 2012, që janë paraparë për trajnimin e anëtarëve të këshillit?

Me qëllim të funksionimit adekuat të komunës, anëtarët e Këshillit komunal duhet të posedojnë kapacitete përkatëse për t'i kryer kompetencat e parapara me ligj. Disa nga karakteristikat e këshillit të fuqishëm komunal janë niveli i lartë i njohurive dhe i shkathtësive të anëtarëve të këshillit, puna efektive gjatë mbledhjeve, agjendat realiste, efikasiteti në vendimmarrje, shkathtësitë për udhëheqje, fryma ekipore dhe respektimi i kodit etik. Me rëndësi është edhe mbështetja që e marrin anëtarët e këshillit nga administrata komunale, edhe për organizimin dhe punën e mbledhjeve të këshillit, si dhe marrja e informatave plotësuese nga njësitë e veçanta organizative të komunës, kur ka nevojë. Gjithsej 13 komuna janë përgjigjur në këtë pyetje. Përgjigjet janë paraqitur në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 27. Cilat janë anët më të fuqishme në punën e Këshillit tuaj komunal?

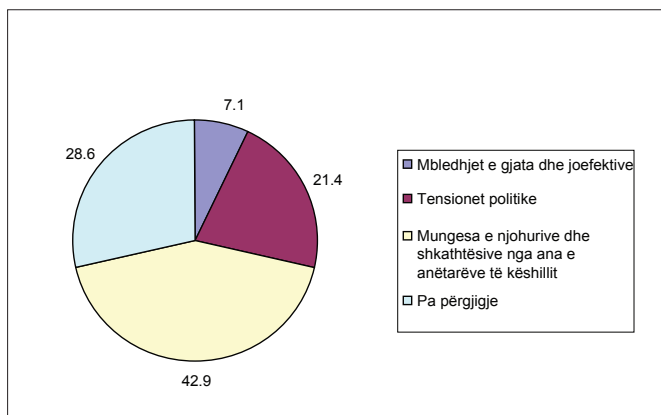


Anët më të fuqishme të këshillave në komunat e përzgjedhura ishin përkrahja e fuqishme administrative e administratës komunale, si dhe puna efektive dhe efikase gjatë mbledhjeve të këshillit. Kur mbledhjet caktohen të mbahen pas një afati kohor dhe agjenda është realiste në aspekt të numrit të çështjeve që duhet të diskutohen në mbledhje, anëtarët e këshillit mund të bëjnë përgatitje adekuate. Kjo rezulton me diskutime më konstruktive, vendime të bazuara në informata dhe produktivitet më të madh gjatë mbledhjeve.

Megjithatë, shumica e këshillave nuk funksionojnë në mënyrë efikase. Ndonjëherë arsyeja për këtë qëndron në agjendat e ngarkuara, të cilat nuk mund të përfundohen brenda një dite. Në raste të tjera, këshilltarët komunalë nuk i kanë njohuritë, shkathtësitë dhe përkushtimin e duhur për të marrë vendime në bazë të informatave pas diskutimeve konstruktive.

Struktura e përgjigjeve të komunave sa i përket anëve më të dobëta në funksionimin e Këshillave komunalë është paraqitur në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 28. Cilat janë anët më të dobëta në punën e Këshillit tuaj komunal?

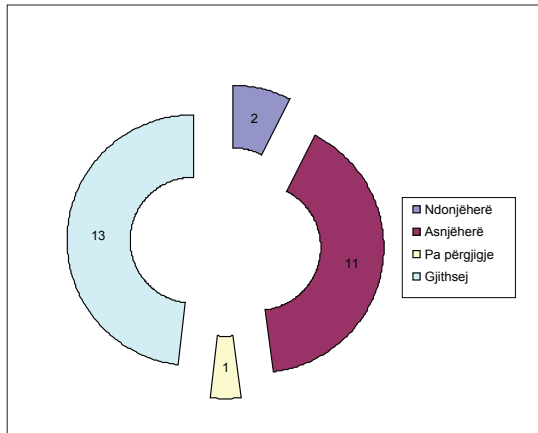


Përgjigjet tregojnë se 43% e të anketuarve konsiderojnë se kapaciteti i dobët – mungesa e njohurive dhe shkathtësive të këshilltarëve komunalë paraqet pengesën kryesore për funksionim më efikas të Këshillit. Ky problem është posaçërisht i theksuar në komunat më të vogla dhe ato rurale, ku këshilltarët komunalë kanë nivel më të ulët të arsimit. Mungesa e njohurive dhe e shkathtësive për fushat që janë në kompetencë të komunave paraqet pengesë për të bërë analizë më të thellë të problemeve dhe për të zhvilluar debate më konstruktive. Ndonjëherë, kjo mund të paraqesë pengesë edhe për diskutimet që zhvillohen në mbledhjet e komisioneve, ku parashihet të shqyrtohen pikat e rendit të ditës dhe të jepen rekomandime për këshilltarët e tjerë komunalë.

Sipas nenit 41 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, këshilli vendimet i merr me shumicë votash nga anëtarët e pranishëm. Këshilli mund të punojë nëse në seancë marrin pjesë shumica e numrit të përgjithshëm të anëtarëve të këshillit. Vendimet që kanë të bëjnë me çështjet nga fusha e kulturës, përdorimit të gjuhëve dhe alfabetit në të cilën flasin më pak se 20% e qytetarëve të komunës, përcaktimi dhe përdorimi i stemës dhe i flamurit të komunës, miratohen sipas parimit të Badinterit. Ky parim parasheh se vendimi mund të miratohet vetëm nëse ka shumicë votash të anëtarëve të pranishëm të këshillit, të cilët u takojnë bashkësive të cilët nuk janë shumicë e popullatës në komunë.

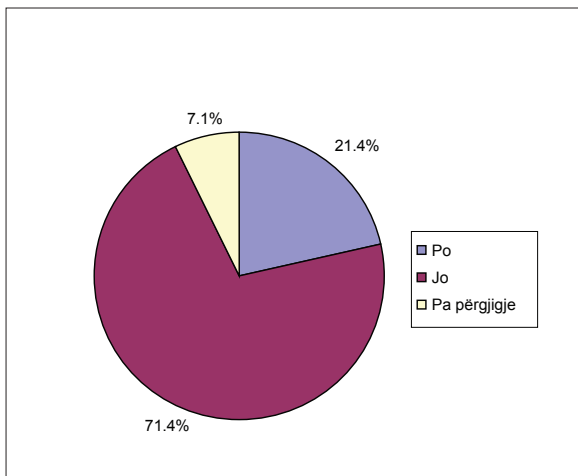
Sipas strukturës së mostrës, katër njësi të vetëqeverisjes lokale (Tetova, Çashka, Kërçova dhe Qyteti i Shkupit) janë të obliguara ta respektojnë parimin e Badinterit gjatë vendimarrjes kur bëhet fjalë për çështje me rëndësi që janë paraparë me ligj. Vetëm dy komuna, nga katër të përmendurat më lartë, u përgjigjën pozitivisht se e kanë respektuar këtë dispozitë ligjore.

Grafiku 29. Sa shpesh Këshilli komunal merr vendime duke e përdorur procedurën e votimit sipas Badinterit?



Pyetja e fundit kishte të bëjë me resurset që njësitë e vetëqeverisjes lokale i ndajnë për trajnimin e anëtarëve të Këshillave komunale. Është me rëndësi që udhëheqësia e vetëqeverisjes lokale të investojë në ngritjen e kapaciteteve të organeve komunale. Trajnimi është njëra nga veglat më të rëndësishme për ngritjen e efikasitetit dhe efektivitetit në punë, që rezulton me shërbime më të mira për qytetarët. Përgjigjet e njësive të vetëqeverisjes lokale në këtë pyetje janë dhënë në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 30. A ka ndarë komuna juaj mjete në buxhetin e vitit 2012, që janë paraparë për trajnimin e anëtarëve të Këshillit?



## PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

### PËRFUNDIME

Pyetëtorët që u plotësuan nga të punësuarit e komunave që kanë përgjegjësi t'i përkrahin Këshillat komunalë, ofruan një bazë për t'i nxjerrë përfundimet e mëposhtme:

- Në shumicën e komunave të anketuara, shpërndarja e materialeve për mbledhjet e këshillit bëhet në kohë, së paku shtatë ditë para se të mbahet mbledhja e këshillit. Ky afat kohor që është i përcaktuar me ligj nuk respektohet vetëm me përjashtime të caktuara.
- Në shumicën e komunave, konsultimi me qytetarët para mbledhjeve të këshillit nuk është në nivelin e dëshiruar. Shumica e anëtarëve të këshillave konsultohen me qytetarët sa i përket çështjeve që janë në rend të ditës vetëm në raste të veçanta dhe në mënyrë joformale.
- Anëtarët e këshillit në disa komuna (veçanërisht në atë më të voglat dhe ato ruralet) nuk i lexojnë rregullisht materialet para mbledhjeve të këshillit. Kjo çon në atë që votimi të bëhet në bazë të udhëzimeve të caktuara, kryesisht që merren nga qendra politike e grupit të caktuar koordinativ.
- Shumica e komunave që kanë gjuhë të dytë zyrtare, kanë numër adekuat të të punësuarve për përkthim. Mirëpo, në shumicën e rasteve, vetëm procesverbalet e mbledhjeve të këshillit përkthehen në gjuhën e dytë zyrtare, ndërsa gazetatat zyrtare të komunave botohen në gjuhën maqedonase.
- Në komuna të ndryshme, diskutimet në komisione për çështjet që janë në rend dite të mbledhjes së këshillit, zhvillohen në mënyra të ndryshme. Ndonjëherë diskutimi shoqërohet me rekomandime konkrete për vendimin që duhet të merret në mbledhjen e këshillit, që e rrit efikasitetin e punës gjatë mbledhjeve të këshillit.
- Ka një grup komunash, kryesisht të vogla dhe rurale, në të cilat diskutimet në komisione zhvillohen vetëm formalisht, qoftë pa përkushtim nga anëtarët e komisionit për ta hulumtuar problemin, apo pa dhënë rekomandime që do ta lehtësonin procesin e vendimmarrjes në mbledhjen e këshillit.
- Në disa komuna, qytetarët ose fare nuk marrin pjesë ose shumë rrallë marrin pjesë në mbledhjet e këshillit. Megjithatë në shumë komuna që u anketuan, mbledhjet e këshillit ose inçizohen ose transmetohen drejtpëdrejt në televizionet lokale, dhe shumë prej tyre i arkivojnë inçizimet në ueb-faqet e komunave;
- Anëtarët e këshillave në shumicën e komunave nuk konsultohen sa duhet me administratën komunale para mbledhjeve, që të marrin informata plotësuese të cilat do ta përmirësonin kualitetin e vendimmarrjes.
- Në pothuajse të gjitha komunat, anëtarët e këshillave marrin pjesë në mbledhjet që i organizon kryetari i komunës dhe administrata komunale me qytetarët, gjë që e rrit transparencën e punës së njësive të vetëqeverisjes lokale.

- Shumica e komunave urbane e përgatisin buletin komunal, të cilin komuna ua shpërndan qytetarëve për transparencë dhe llogaridhënie më të mirë.
- Në disa komuna, bashkësitë urbane/lokale janë shumë aktive në propozimin e temave për t'u futur në rendin e ditës së mbledhjeve të këshillit. Anëtarët e Këshillave komunalë, temat për në agjendë, më shpesh i propozojnë gojarisht gjatë mbledhjeve të këshillit, kurse rrallëherë propozimet bëhen në formë të shkruar ose para se të mbahet mbledhja e këshillit.

## REKOMANDIME

Në bazë të të gjitha këtyre përfundimeve dhe procesverbaleve nga takimet me administratat komunale, mund të jepen këto rekomandime:

- Trajnimi i anëtarëve të Këshillave komunalë është shumë i rëndësishëm për t'u përmirësuar efikasiteti dhe efektiviteti i këshillit. Kjo është pikëpamja e administratës, edhe në komunat e vogla dhe në ato të mëdha, edhe në ato rurale dhe në ato urbane. Temat e trajnimit duhet të jenë procesi i decentralizimit, ushtrimi i kompetencave komunale, rolet dhe përgjegjësitë e organeve komunale.
- Anëtarët e këshillave duhet të kenë më tepër njohuri sa u përket ligjeve që i rregullojnë kompetencat komunale, në mënyrë që të mund të marrin vendime në bazë të informatave.
- Rendi i ditës së mbledhjeve të këshillit duhet të caktohet në mënyrë realiste. Si rezultat i kësaj, do të evitohen mbledhjet e gjata të këshillit, me diskutime të gjata dhe jokonstruktive.
- Në mesin e anëtarëve të komisioneve të ndryshme të këshillit, të promovohet fakti se sa e rëndësishme është që komisionet e këshillit të jenë funksionale, në mënyrë që Këshilli komunal të jetë efikas dhe efektiv. Duhet të bëhen përpjekje që të stimulohen diskutime konstruktive sa i përket rendit të ditës së mbledhjeve të komisioneve, edhe pse për pjesëmarrjen në komisione nuk paguhet ndonjë kompensim;
- Duhet të intensifikohet komunikimi ndërmjet anëtarëve të Këshillit komunal dhe qytetarëve. Qytetarët duhet të informohen në kohë për temat që janë në rend dite në mbledhjet e Këshillit, që të mund t'i japin mendimet e tyre për to nëpërmjet përfaqësuesve të tyre të zgjedhur.
- Këmbimi i informatave me mediat lokale mund të përmirësohet që të rritet transparenca në punën e Këshillit komunal dhe të vetëqeverisjes lokale. Praktikë e mirë e disa komunave, që mund të zbatohet edhe nga komunat e tjera, është ajo se gjithë materialin që ka të bëjë me mbledhjen e ardhshme të këshillit ua japin mediave lokale.
- Duhet të përmirësohet procesi i konsultimeve ndërmjet anëtarëve të Këshillit komunal dhe administratës komunale. Anëtarët e këshillit duhet të konsultohen më shpesh me të punësuarit profesionalë të komunës dhe t'i përdorin këto

njohuri dhe informata për të sjellë vendime më kualitative, që do të çonte drejt ofrimit të shërbimeve më të mira për qytetarët.

Rekomandimet e mëposhtme janë marrë nga pjesëmarrësit në tryezat e rumbullakëta që u mbajtën në muajin nëntor të vitit 2013, në Manastir, Tetovë, Strumicë dhe në Shkup:

- Mbledhjet e Këshillave komunale duhet të transmetohen në mënyrë të drejtpërdrejt
- Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet të publikojnë gazeta elektronike
- Duhet të ngritet vetëdija e anëtarëve të Këshillave komunalë
- Duhet të krijohet forum i organizatave të shoqërisë civile që do ta përkrahin punën e Këshillave komunalë dhe të njësive të vetëqeverisjes lokale në përgjithësi
- Është shumë me rëndësi të inkurajohet puna konstruktive gjatë mbledhjeve të këshillave dhe të minimizohen paraqitjet e marketingut politik në punën e Këshillave komunalë
- Duhet të përgatitet dhe të ofrohet trajnim i veçantë për Komisionet për urbanizëm të Këshillave komunalë, që do të fokusohet në legalizimin e ndërtimeve pa leje
- Ekspertë të jashtëm duhet patjetër të marrin pjesë në mbledhjet e komisioneve të Këshillave komunalë
- Transmetimi ose inçizimi i mbledhjeve të Këshillave komunalë
- Shpërndarja në kohë e materialeve para mbledhjeve të këshillit
- Prezenca e detyrueshme e kryetarit të komunës në mbledhjet e Këshillit të komunës
- Përktimi i materialeve për mbledhjet e këshillit në gjuhët e tjera
- Prezenca e palëve të ndryshme të intetesuara në mbledhjet e këshillit
- Trajnimi i anëtarëve të Këshillave komunalë
- Bashkëpunimi ndërmjet vetëqeverisjes lokale dhe qytetarëve
- Duhet të ofrohen hapësira zyre për koordinatorët e partive politike në Këshillat komunalë, si dhe për kryesuesit dhe anëtarët e tjerë të Këshillave komunalë
- Kryesuesit e Këshillave komunalë duhet ta caktojnë një ditë në muaj për takime me qytetarët
- Anëtarët e këshillit duhet të planifikojnë takime të rregullta me qytetarët.



# V. Pjesëmarrja e Qytetarëve në Nivel Lokal

## Hyrja dhe Sfondi Ligjor

Pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrjen e qeverisjes lokale është proces që i përfshin qytetarët e zakonshëm, të cilët i vlerësojnë nevojat e tyre dhe marrin pjesë në planifikimin dhe mbikëqyrjen e buxhetit lokal/aktiviteteve. Përfshirja e qytetarëve në procesin politik është pjesë thelbësore e demokracisë, me ç'rast zgjedhjet janë hapi i parë. Për të siguruar pjesëmarrje të fuqishme të qytetarëve në qeverisjen lokale, qytetarët duhet ta kuptojnë dhe të duan ta ushtrojnë të drejtën e tyre për të marrë pjesë në çështjet politike lokale dhe në të njëjtën kohë informatat e qeverisjes lokale duhet të jenë transparente dhe të qasshme. Përfshirja e qytetarëve në qeverisjen lokale e përmirëson llogaridhënien dhe aftësinë e autoriteteve lokale për t'i zgjidhur problemet dhe për të krijuar komunitete më inkluzive dhe më kohezive.

Pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrjen në nivel lokal nënkupton komunikim dykahësh, por duhet dalluar rrjedhën e informatave dhe këmbimin e tyre ndërmjet dy palëve – autoriteteve komunale dhe qytetarëve, nga pjesëmarrja e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes.

Legjislacioni i vendit nikoqir është mjaft i mangët sa i përket ofrimit të kornizës për pjesëmarrje të qytetarëve. Neni 25 i Ligjit për vetëqeverisje lokale i përmend këto forma të drejtpërdrejta të pranuar ligjërisht të pjesëmarrjes së qytetarëve:

- Iniciativat qytetare
- Tubimet e qytetarëve
- Referendumin

Siç është sqaruar në ligj, iniciativa qytetare ka të bëjë me të drejtën e qytetarëve “t'i propozojnë këshillit që të sjellë ndonjë akt të caktuar ose të zgjedhë ndonjë çështje të caktuar në kuadër të kompetencave të tij”. Akt mund të jenë statuti, programet, planet, vendimet dhe rregullat e tjera që miratohen në nivel lokal.

Iniciativa qytetare nuk mund të ngritet për çështje që kanë të bëjnë me të punësuarit dhe për çështje financiare. Për çdo çështje tjetër, këshilli është i obliguar ta diskutojë atë dhe të japë informatë kthyes brenda 90 ditëve, “nëse ajo është e mbështetur prej së paku 10% të zgjedhësve të komunës, respektivisht të vetëqeverisjes vendore, me të cilën ka të bëjë çështja e caktuar”.

Sipas nenit 27, *tubimet e qytetarëve* mund të thirren për territorin e mbarë komunës ose për territorin e vetëqeverisjes vendore.

Tubimet e qytetarëve mund të thirren:

- Me iniciativë të kryetarit të komunës,
- Me kërkesë të Këshillit komunal ose
- Me kërkesë të së paku 10% të zgjedhësve të komunës, respektivisht të vetëqeverisjes vendore, me të cilën ka të bëjë çështja e caktuar.

Pa marrë parasysh se kush është iniciuesi i tubimeve qytetare, administrata komunale e ka përgjegjësinë e plotë për lehtësimin dhe organizimin logjistik të procesit, duke e përfshirë edhe rrjedhën e informatave ndërmjet qytetarëve dhe organeve komunale (kryetarit të komunës dhe anëtarëve të Këshillit komunal). Organet e komunës janë të obliguara që në afat prej 90 ditësh t'i shqyrtojnë konkluzat e sjella në tubimin e qytetarëve dhe t'i marrin ato parasysh gjatë marrjes së vendimeve, si dhe t'i informojnë qytetarët për vendimet e veta.

*Referendumi* është përfshirja më legjitime e drejtpërdrejtë e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes në nivel lokal. I përfshin çështjet që janë në kompetencë të vetëqeverisjes lokale, përveç çështjeve që kanë të bëjnë me:

1. Buxhetin
2. Llogarinë vjetore dhe
3. Organizimin e administratës komunale.

Neni 28, që e rregullon çështjen e referendumit në nivel lokal, parasheh se:

- Këshilli është i obliguar të shpallë referendum me kërkesë të së paku 20% të zgjedhësve në komunë.
- Këshilli mund të shpallë referendum për çështje nga kompetencat e veta me iniciativë të vet.
- Vendimi që është miratuar në referendum është obligues për këshillin.

Pastaj, në nenet 29 dhe 30 parashihen 1) *Parashtresat dhe Propozimet* dhe 2) *Tribunat e hapura, anketat dhe propozimet* si forma plotësuese të përfshirjes së qytetarëve në procesin e vendimmarrjes lokale. Neni 25, paragrafi 2 gjithashtu parasheh se “Shpenzimet për realizimin e pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve në procesin e marrjes së vendimeve duhet të mbulohen nga buxheti komunal”.

Neni 19 i Ligjit për buxhetet ofron vetëm mundësi për implementimin e buxhetit pjesëmarrës si model për pjesëmarrje të qytetarëve. Ai thotë: “Kryetari i komunës

është përgjegjës për përgatitjen e buxhetit dhe dorëzimin e tij te Këshilli komunal për miratim". Është detyrë e kryetarit të komunës të zhvillojë një proces në të cilin propozimi i tij i buxhetit do të përgatitet duke i shfrytëzuar mendimet e qytetarëve të tij. Kjo metodë zakonisht implementohet në kombinim me metodat për pjesëmarrje të qytetarëve, siç janë tubimet e hapura, grupet këshilldhënëse, takimet publike, etj.

Duke e pasur parasysh përmbajtjen kryesore të dispozitave ligjore, komunat duhet të ndërtojnë metoda të veta për pjesëmarrjen e qytetarëve dhe të përpilojnë rregulla dhe procedura të veta për implementim. Suksesi i kësaj qasjeje në masë të madhe varet nga rrethanat që kanë të bëjnë me kualitetin e komunikimit ndërmjet zyrtarëve komunalë dhe qytetarëve, vetëdijes aktuale për rëndësinë e përfshirjes së qytetarëve në procesin e qeverisjes komunale përtej zgjedhjeve lokale dhe kapacitetit të komunës për t'i realizuar detyrat.

## GJENDJA AKTUALE

80 komunat që aktualisht ekzistojnë në vend bëjnë pjesë në dy grupe jo të barabarta për nga aspekti i praktikave të zhvilluara për pjesëmarrjen e qytetarëve. Rezultatet e hulumtimit nga terreni tregojnë se ka dallime ndërmjet komunave, duke i potencuar këto dy grupe:

- **Komunat që e kanë miraturar pjesëmarrjen e qytetarëve si pjesë integrale të funksionimit të komunës.** Praktikrat e mira të këtij grupi implementohen nga komunat e Strumicës dhe Manastirit.
- **Komunat që realizojnë pjesëmarrje ad-hoc të qytetarëve.** Shumica e komunave të tjera që janë përfshirë në hulumtimin në terren i takojnë këtij grupi.

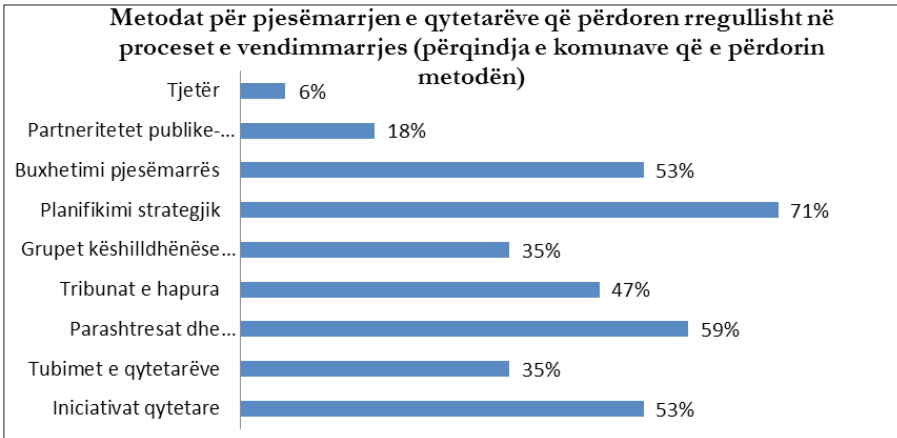
Hulumtimi në terren që u realizua në periudhën tetor - dhjetor 2012 përfshiu një mostër prej 17 subjekteve të anketuara (njësi të vetëqeverisjes lokale) me madhësi/numër të ndryshëm të banorëve, përkatësi të ndryshme politike të kryetarit të komunës, me karakter urban dhe rural, etnikisht të përziera dhe etnikisht homogjene.

## Mostra përbëhej nga këto komuna:

Njësia e vetëqeverisjes lokale	Urbane/Rurale	Përkatësia politike e kryetarit të komunës	Partia politike që e ka shumicën në Këshillin komunal	Popullata	
Haraqina	rurale	BDI	BDI	93.81 Shqiptarë	5.14 Maqedonas
Manastiri	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	88.71 Maqedonas	4.37 Shqiptarë
Bogovina	rurale	BDI	BDI	95.23 Shqiptarë	0.13 Maqedonas
Vallandova	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	82.67 Maqedonas	11.21 Turq
Vinica	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	91.59 Maqedonas	6.17 Romë
Gjevgjelija	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	96.82 Maqedonas	1.60 Serbë
Gostivari	urbane	BDI	BDI	66.68 Shqiptarë	19.59 Maqedonas
Dollneni	rurale	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	35.90 Maqedonas	26.65 Shqiptarë
Ilinden	rurale	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	87.83 Maqedonas	5.74 Serbë
Kërçova	urbane	BDI	BDI	53.55 Maqedonas	30.53 Shqiptarë
Kratova	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	97.99 Maqedonas	1.45 Romë
Likova	rurale	BDI	BDI-ja dhe PDSH-ja kanë numër të barabartë të anëtarëve në Këshillin Komunal	97.42 Shqiptarë	1.37
Llozova	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	I pavarur	86.46 Maqedonas	5.49 Turq
Ohri	urbane	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	84.92 Maqedonas	5.31 Shqiptarë
Saraji	rurale	BDI	BDI	91.53 Shqiptarë	3.89 Maqedonas
Strumica	urbane	Koalicioni i LS-DM-së	Koalicioni i LSDM-së	91.92 Maqedonas	6.87 Turq
Çashka	rurale	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	Koalicioni i VMRO DPMNE-së	57.28 Maqedonas	35.23 Shqiptarë

Njësitë e vetëqeverisjes lokale janë të njëzërit në mendimin se pjesëmarrja e qytetarëve paraqet një vegël të rëndësishme në procesin e vendimmarrjes lokale. Pothuajse të gjitha ato i kanë konsultuar qytetarët e tyre në procesin e vendimmarrjes lokale. Metoda më e shpeshtë është planifikimi strategjik, e pastaj parashtrirat dhe propozimet, iniciativat e qytetarëve dhe buxhetimi pjesëmarrës. Shumë pak, mirëpo jo edhe një numër i papërfillshëm i komunave, në vazhdimësi i përdorin partneritetet publike-private (PPP-të) si vegël bashkëkohore për pjesëmarrjen e qytetarëve. Një numër i madh (64.7 për qind) i përdorin PPP-të kohë pas kohe.

Grafiku 31. Metodatat e pjesëmarrjes së qytetarëve në procesin e vendim-marrjes në nivel lokal



Edhe pse sinergia ndërmjet qytetarëve, komunitetit afarist dhe administratës komunale që ka të bëjë me PPP-të është evidente vetëm në fazat e planifikimit të zhvillimit të aktiviteteve, vërehen mangësi në aspekt të implementimit aktual. Praktika e bashkimit të mjeteve financiare ndërmjet komunave dhe bizneseve lokale është shumë e rrallë, pothuajse nuk ekziston fare. Kjo veçanërisht vlen për komunat rurale, ku këmbimi i informatave dhe bashkëpunimi në përgjithësi, ndërmjet administratës komunale, qytetarëve dhe komunitetit afarist është në nivel shumë më të ulët se sa në komunat urbane.

Sa i përket legjislacionit që aktualisht është në fuqi, komunat në përgjithësi janë të kënaqura me të dhe besojnë se ai ofron instrumente të mjaftueshme për përfshirjen e qytetarëve në nivel lokal. Vetëm 17.6 për qind e komunave, modelet dhe teknikat e ofruara i konsiderojnë si të kufizuara.

Praktikat më të shpeshta të pjesëmarrjes së qytetarëve bëjnë pjesë në fushën e përgatitjes së buxhetit komunal, miratimit të aktiviteteve projektuese infrastrukturore dhe atyre kapitale, planifikimit urban dhe strategjik. Sa i përket shpeshësisë së zbatimit të teknikave për pjesëmarrjen e qytetarëve, kjo varet në masë të madhe nga përfshirja e donatorëve ndërkombëtarë ose të vendit, që do ta iniconin këtë proces.

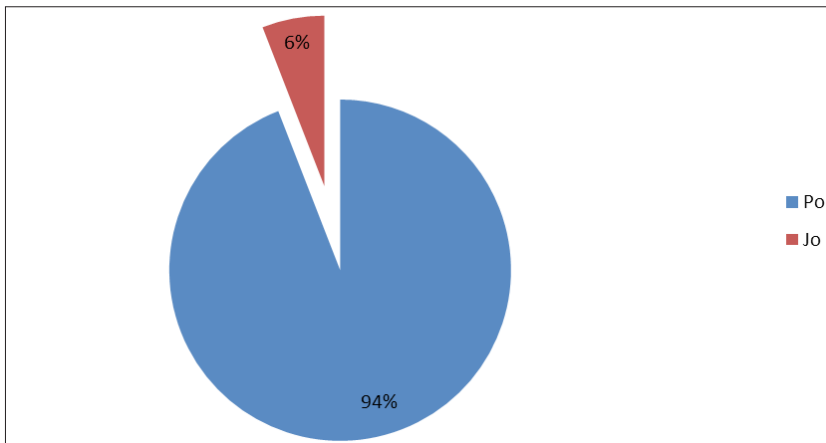
Të dhënat nga terreni e potencojnë faktin se shumica dërrmuese e udhëheqësive dhe administratave komunale nuk ballafaqohen me asnjë pengesë gjatë implementimit të vendimeve që janë miratuar me pjesëmarrjen e qytetarëve. Ato 29.4 për qind që janë ballafaquar me pengesa, kryesisht i përmendin këto pengesa:

## Pengesat më të shpeshta gjatë implementimit të vendimeve lokale që janë miratuar me pjesëmarrjen e qytetarëve

Raportet ligjore dhe pronësore dhe kualiteti i punës së administratës komunale
Mungesa e informatave në mesin e qytetarëve sa i përket aktiviteteve që ndërlidhen me ndonjë punë konkrete
Procedura të pasuksesshme të tenderimit gjatë furnizimeve publike
Mosrespektimi i afatave kohore për ndërtim nga ana e ofruesve të shërbimeve
Domosdoshmëria e implementimit të aktiviteteve të paparashikuara plotësuese
Nevojat e qytetarëve nuk bëjnë pjesë në kompetencat dhe buxhetin komunal

Pa marrë parasysh suksesin gjatë implementimit, në shumicën e rasteve, administratat komunale i informojnë qytetarët e tyre për rezultatet e pjesëmarrjes së qytetarëve në procesin e vendimmarrjes lokale, siç është paraqitur në grafikun e mëposhtëm.

Grafiku 32. A i informoni qytetarët tuaj për rezultatin e pjesëmarrjes së tyre në procesin e vendimmarrjes lokale?



## PËRFUNDIME

1. Ka një ndarje të përgjithshme kur bëhet fjalë për realizimin e pjesëmarrjes së qytetarëve në nivel lokal:
  - Komunat që përdorin qasje sistematike dhe
  - Komunat që përdorin qasje *ad-hoc*.
2. Të gjitha komunat e pranojnë pjesëmarrjen e qytetarëve si vegël esenciale në vendimmarrjen lokale dhe e kanë zbatuar atë në praktikë.
3. Planifikimi strategjik është identifikuar si teknika më e shpeshtë e pjesëmarrjes së qytetarëve, ndërsa partneriteti publik-privat (PPP) është modeli më pak i kuptuar dhe më pak i implementuar, si mënyrë e pjesëmarrjes së qytetarëve.
4. Në mesin e qytetarëve të komunave rurale ka vetëdije të ulët për mundësitë, rëndësinë dhe dobishmërinë e pjesëmarrjes së qytetarëve në procesin e vendimmarrjes në nivel lokal, në krahasim me komunat urbane.
5. Komunikimi dhe rrjedha e informatave ndërmjet administratës komunale dhe qytetarëve te komunat rurale është shumë i kufizuar.
6. Legjislacioni i vendit parasheh modele dhe teknika shumë të kufizuara të pjesëmarrjes së qytetarëve, edhe pse komunat në përgjithësi janë të kënaqura me portfolion e instrumenteve që i ofron ligji.
7. Pjesëmarrja e qytetarëve në përgjithësi inicohet nga palë të treta dhe varet nga përfshirja e donatorëve ndërkombëtarë dhe të vendit.
8. Në përgjithësi, pengesat për implementimin e vendimeve që janë marrë me pjesëmarrjen e qytetarëve janë shumë të rralla dhe të pakta.
9. Administratat komunale rregullisht i informojnë qytetarët e tyre për gjendjen e implementimit kur vendimet janë miratuar me pjesëmarrjen e qytetarëve.

Nga komunat e vizituara, shembujt më të mirë të zbatimit të qasjes sistematike në pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen lokale janë komunat e Manastirit dhe Strumicës.

Në Manastir, të gjitha 84 bashkësitë urbane/lokale (BU/L) janë të përfshira në procesin e përgatitjes së buxhetit. Në muajin tetor të vitit aktual, komuna kërkon nga kryetarët e BU/L-ve që të dorëzojnë plane zyrtare të buxhetit për bashkësitë e tyre urbane/lokale. Kaktimi i prioriteteve bëhet brenda vetë BU/L-ve dhe pastaj ato përmbliohen në formë të shkruar, vulosen dhe dorëzohen në komunë. Të gjitha aktivitetet e propozuara duhet t'i përfshijnë interesat e gjithë qytetarëve të BU/L-së. Pasi të miratohen dhe të dorëzohen zyrtarisht, dokumentet bëhen pjesë integrale e propozim-buxhetit, që miratohet nga Këshilli komunal në fund të vitit.

Njëra nga komunat më transparente është Strumica, ku teknikat për pjesëmarrje të qytetarëve janë të përfshira në mënyrë sistematike në punën e rregullt të komunës. Strumica ka 30 bashkësi urbane/lokale (BU/L) - 8 urbane dhe 22 lokale (rurale). Me kërkesë të kryetarit të komunës, kryetarët e të gjitha BU/L-ve, rregullisht, në tetor të

vitit të aktual, pas shpalljes së debatit publik, organizojnë punëtori për qytetarët e tyre. Në çdo BU/L, qytetarët merren vesh për projekt-idetë më të rëndësishme, të cilat më pas i dorëzohen kryetarit të komunës nga ana e kryetarit të BU/L-së. Në fakt, i gjithë buxheti përgatitet me pjesëmarrje të qytetarëve dhe teknikat janë të inkuadruara në sistemin e funksionimit të komunës.

Poashtu, kryetari i komunës është në dispozicion të qytetarëve të tij edhe personalisht edhe nëpërmjet televizionit lokal, ku një herë në muaj e prezanton punën e tij dhe është i hapur për pyetje të drejtpërdrejta dhe propozime nga qytetarët. Shumë shpesh ai i informon qytetarët për çështje dhe pyetje të ndryshme, duke inicuar kontakt personal.

Një informatë shumë interesante është se mesatarisht, rreth 15 për qind e buxhetit vjetor është për harxhime të rregullta, ndërsa 85 për qind harxhohen për investime kapitale. Strumica ndjek një zhvillim të balancuar komunal, duke i shpërndarë investimet në gjithë territorin e komunës, edhe pse një përqindje e lartë prej 80% e të ardhurave të saj vijnë nga burimet që gjenden në qytet.

## REKOMANDIME

1. Komunat e vogla dhe ato rurale kanë nevojë për ngritje të vetëdijes për rëndësinë e përfshirjes së qytetarëve në vendimmarrjen lokale. Kjo vlen edhe për udhëheqësinë dhe administratën komunale nga njëra anë, edhe për qytetarët nga ana tjetër.
2. Duhet të bëhet ndarje e qartë ndërmjet këmbimit të informatave ndërmjet qytetarëve dhe administratave komunale dhe përfshirjes së mirëfilltë të qytetarëve në vendimmarrjen lokale.
3. Komunat duhet t'i këmbëjnë praktikën e mira për modelet dhe teknikat e pjesëmarrjes së qytetarëve të cilat i implementojë. Kjo do ta ngriste vetëdijen dhe interesimin e palëve të interesuara përtej njohurive të tyre teorike.
4. Udhëheqësitë komunale duhet të sigurojnë mjete buxhetore për pjesëmarrjen e qytetarëve, e me këtë ta njohin edhe rëndësinë e proceseve të tilla. Përfshirja e qytetarëve duhet të bëhet praktikë e zakonshme, e jo të varet nga financimet e donatorëve.
5. Komunat e mëdha duhet t'i përfshijnë bashkësitë e tyre urbane/lokale në një mënyrë më aktive dhe më funksionale në proceset e vendimmarrjes lokale. Kjo do të ofronte hapësirë për përfshirjen e vendbanimeve të largëta dhe qytetarëve të tyre dhe do të kontribuonte për kualitetin e vendimeve që merren.



## REKOMANDIME QË U MORRËN NGA KOMUNAT GJATË DISKUTIMEVE NË TRYEZAT E RRUMBULLAKËTA:

1. Komunat duhet të ofrojnë hapësira zyre për kryesuesit e Këshillave komunalë dhe t'i përforcojnë kontaktet e tyre me qytetarët.
2. Duhet të përforcohet roli i opozitës duke u ofruar atyre hapësira zyre për kontakt më të lehtë me qytetarët.
3. Është me rëndësi esenciale të krijohen klasterë të OJQ-ve dhe të kultivohet bashkëpunimi i tyre me bashkësitë urbane dhe lokale.
4. Zyrtarët komunalë duhet ta inkurajojnë implementimin e *referendumit* si vegël për pjesëmarrje të qytetarëve.
5. Zyrtarët komunalë duhet të ndajnë mjete të mjaftueshme buxhetore për punën e OJQ-ve lokale, në përputhje me kriteret e përcaktuara në mënyrë objektive.
6. Zyrtarët komunalë duhet t'i përfshijnë OJQ-të lokale në ofrimin e shërbimeve komunale duke u dhënë kompetenca të caktuara.
7. Administratat komunale duhet të realizojnë fushata edukative publike lokale për qytetarët, veçanërisht që do të fokusohen në dallimin ndërmjet të drejtave dhe përgjegjësi të zyrtarëve komunalë nga njëra anë dhe të qytetarëve nga ana tjetër, që të ketë funksionim të papenguar të proceseve demokratike në nivel lokal.
8. Sistemet lokale për këmbimin e informatave me qytetarët duhet të përmirësohen dhe të modernizohen.
9. Të gjitha vendimet komunale dhe informatat e rëndësishme duhet të publikohen në mënyrë elektronike në ueb-faqet zyrtare të komunave.
10. Administratat komunale duhet të bëjnë përpjekje më të mëdha për të kontaktuar me qytetarët për konsultime dhe marrje të vendimeve, që t'u ndihmojnë ta tejkalojnë frikën e tyre nga reagimet negative dhe ndërhyrjet politike, kur i shprehin lirshëm mendimet dhe qëndrimet e tyre.
11. Zyrtarët komunalë duhet ta inkurajojnë pjesëmarrjen e grupeve më të dobëta të qytetarëve në vendimmarrjen lokale.
12. Zyrtarët komunalë duhet ta promovojnë konceptin e barazisë gjinore në vendimmarrjen lokale.



# VI. KOMISIONET PËR MARRËDHËNIE NDËRETNIKE

## HYRJA DHE KORNIZA LIGJORE

Komisionet për marrëdhënie ndëretnike (KMNE) janë mekanizmi i vetëm zyrtar për të siguruar se interesat, brengat dhe nevojat e ndryshme të komuniteteve lokale merren parasysh gjatë vendimmarrjes lokale. Në qoftë se konstituohen në mënyrë efektive, këto komisione mund të shihen edhe si mekanizëm lokal për menaxhimin e konflikteve, që qartazi është brengë e të gjitha partive në vitet e ardhshme të tranzicionit, me ç'rast pushteti dhe resurset (e kufizuara) transferohen nga niveli qendror te zyrtarët lokalë.

Për ta përkrahur mandatin e Misionit për promovimin e implementimit të Marrëveshjes Kornizë të Ohrit dhe qëllimin e Njësisë për qeverisje demokratike – Ekipit për reformë të administratës publike, për ta përkrahur decentralizimin duke zhvilluar një sistem të realizueshëm të pushtetit lokal, Misioni ka realizuar aktivitete për promovimin dhe formimin e Komisioneve komunale për marrëdhënie ndëretnike dhe aktivitete për ndërtimin e kapaciteteve, të parapara në nenin 55 të Ligjit për vetëqeverisje lokale (LVL)<sup>30</sup>. Komisionet, që janë organe zyrtare këshilldhënëse të Këshillit komunal, konsiderohen si mekanizmi i vetëm zyrtar i vetëqeverisjes lokale që mund ta sigurojë ruajtjen e marrëdhënieve ndëretnike dhe se çështjet me rëndësi do të merren parasysh dhe do të inkorporohen në proceset vendimmarrëse të komunës. Kjo është posaçërisht e rëndësishme në rastet kur grupe të caktuara etnike nuk janë të përfaqësuara në administratën komunale ose në Këshillin komunal.

Që nga 1 korriku i vitit 2005, është duke u zhvilluar procesi i decentralizimit, që do të thotë se në mënyrë progresive, zyrtarët lokalë në njësitë e vetëqeverisjes lokale, kanë më tepër kompetenca për marrje të vendimeve dhe ndikim në nivel lokal, e poashtu edhe në marrëdhëniet në komunitet. Gjithashtu, Ligji për vetëqeverisje lokale parasheh krijimin e mekanizmave të veçanta, duke i përfshirë edhe organet komunale, që mund të sigurojnë se gjatë shqyrtimit të çështjeve të rëndësishme do të potencohen dhe do të merren parasysh edhe nevojat dhe interesat e veçanta të pakicave. Në mesin e këtyre organeve përfaqësuese bën pjesë edhe Komisioni për marrëdhënie ndëretnike (KMNE), që paraqet një kopje lokale të komisionit të ngjashëm në nivel parlamentar, dhe që ka për detyrë të merret me zgjidhjen e konflikteve që paraqiten në legjislacionin lokal sa i përket çështjeve të kulturës, arsimit, përdorimit të gjuhëve, përdorimit të simboleve, dokumenteve për identifikim personal dhe çështjeve që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndërmjet komuniteteve, dhe bën vlerësime dhe jep propozime për zgjidhjen e tyre efikase.

<sup>30</sup> Në komunat ku mbi 20% e numrit të përgjithshëm të banorëve të komunës, që është caktuar në regjistrimin e fudit të kryer të popullsisë, janë pjesëtarë të një komuniteti të caktuar, formohet Komision për marrëdhënie ndëretnike.

Roli i KMNE-ve është të japin mendime dhe propozime për zgjidhjen e konflikteve që paraqiten në legjislacionin lokal, sa i përket çështjeve të kulturës, arsimit, përdorimit të gjuhëve, përdorimit të simboleve, emrave të rrugëve dhe të objekteve të tjera të infrastrukturës, dhe për të gjitha çështjet e tjera që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndërmjet komuniteteve që janë të përfaqësuara në komunë. Këshilli komunal patjetër duhet t'i shqyrtojë mendimet dhe propozimet e KMNE-së dhe duhet të marrë vendim në lidhje me to. Pra, Komisionet janë paraparë të jenë faktor stabilizues në mjediset multietnike, që kanë për detyrë t'i racionalizojnë politikatat komunale, që të sigurohet se do të respektohen interesat dhe të drejtat e të gjitha komuniteteve.

Në këtë aspekt, qëllimet kryesore të KMNE-ve, janë që të gjitha komuniteteve t'u ofrohen mundësi të barabarta për t'i shtruar çështjet që i shqetësojnë, të sigurojnë dialog institucional ndërmjet komuniteteve në nivel lokal dhe të paraqesin një instrument për pjesëmarrje të të gjitha komuniteteve në procesin e vendimmarjes komunale.

Puna e KMNE-ve është e rregulluar me Ligjin për vetëqeverisje lokale, Statutet e komunave dhe Rregulloret e KMNE-ve. Statuti dhe Rregullorja janë dy dokumentet kryesore që e rregullojnë punën e KMNE-së dhe janë thelbësore për funksionimin e tij të rregullt.

Në vitin 2006, Misioni i OSBE-së në Shkup, në bashkëpunim me Asociacionin e komunave (BNJVL-në) dhe organizatat e shoqërisë civile, ka realizuar një seri të aktiviteteve për ndërtimin e kapaciteteve për ta avancuar punën e KMNE-ve, që ta shfrytëzojnë më mirë dhe ta organizojnë në mënyrë adekuate punën e komisioneve. Për këtë qëllim, Misioni organizoi një konferencë ku morën pjesë zyrtarë të pushtetit qendror, kryetarë të komunave, OJQ-të dhe organizatat ndërkombëtare në vend.

## UDHËZIMET E BNJVL-SË – UDHËZUES PRAKTIK PËR PUNËN E KMNE-VE

Pasi që korniza ligjore e cila e rregullon themelimin e KMNE-ve është e paqartë dhe nuk ofron udhëzime të qarta për themelimin, anëtarësinë, punën dhe kompetencat e KMNE-ve, Bashkësia e njësive të vetëqeverisjes lokale – BNJVL-ja në vitin 2009 publikoi një Udhëzim praktik për punën e KMNE-ve, i cili ofron udhëzime për të gjitha aspektet e funksionimit të KMNE-ve në mënyrë të lehtë dhe të kuptueshme. Udhëzimi është i bazuar në përvojën dhe hulumtimet e BNJVL-së dhe të OJQ-ve për punën e KMNE-ve, dhe në të janë përfshirë praktikatat dhe interpretimet më të mira të nenit 55 të LVL-së. Megjithatë, këto udhëzime kanë vetëm karakter këshilldhënës.

Udhëzuesi praktik i BNJVL-së ofron udhëzime për këto çështje:

- a. Statutin e komunës
- b. Rregulloren për funksionimin e KMNE-së
- c. Mandatin e KMNE-së

- d. Përkrahjen e komunës
- e. Komunikimin me komunën
- f. Komunikimin me mediat
- g. Komunikimin me shoqërinë civile

Qëllimi i këtij dokumenti është ta analizojë statusin momental të këtyre njësive dhe të shohë se në çfarë mase ato i kanë harmonizuar aktivitetet e tyre me rekomandimin e Bashkësisë së njësive të vetëqeverisjes lokale (BNJVL).

**Më poshtë është dhënë lista e komunave që janë të obliguara të themelojnë KMNE dhe komunitetet që janë të përfaqësuara në komunat përkatëse:**

	KOMUNA	KOMUNITETET ME NUMËR TË KONSIDERUESHËM QË DUHET TË PËRFAQËSOHEN
1	Bërvenicë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, serbë etnikë
2	Vraneshticë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë
3	Gostivar	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë
4	Dibër	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë
5	Dollnen	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, boshnjakë etnikë
6	Zelenikovë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, romë etnikë, serbë etnikë, boshnjakë etnikë
7	Jegunovcë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, serbë etnikë, romë etnikë
8	Kërçovë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, vlllehë etnikë, serbë etnikë
9	Krushevë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, vlllehë etnik, turq etnikë, boshnjakë etnikë
10	Kumanovë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, serbë etnik, vlllehë etnikë
11	Mavrovë-Rostushë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë
12	Petrovec	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, serbë etnik, boshnjakë etnikë
13	Sopisht	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë
14	Strugë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, serb etnikë, romë etnikë, boshnjak etnikë
15	Tetovë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, serbë etnikë, boshnjakë etnikë
16	Çashkë	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, serbë etnik, boshnjakë etnikë
17	Çuçer Sandevë	maqedonas etnikë, serbë etnikë, shqiptarë etnikë
18	Studenican	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, boshnjakë etnikë
19	Butell	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, serbë etnikë, boshnjakë etnikë
20	Çair	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, vlllehë etnikë, serb etnikë, boshnjakë etnikë
21	Shuto Orizare	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, romë etnikë, serbë etnikë, boshnjakë etnikë
22	Qyteti i Shkupit	maqedonas etnikë, shqiptarë etnikë, turq etnikë, serbë etnikë, romë etnikë, boshnjakë etnikë

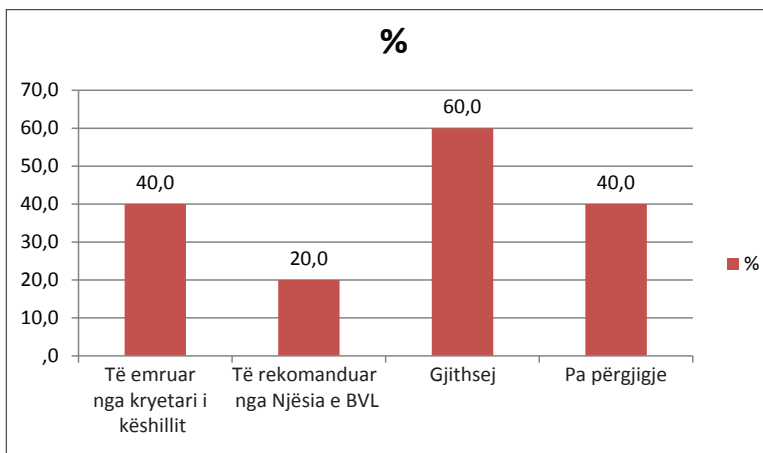
## GJENDJA AKTUALE

Komunave përkatëse iu dërguan pyetësorët, të cilët u plotësuan nga ana e administratës komunale. Në bazë të informatave që u morën, Komisione për marrëdhënie ndëretnike janë formuar në të gjitha komunat që janë paraparë me Ligjin për vetëqeverisje lokale. Raporti i vitit 2012 kishte për qëllim t'i shqyrtojë disa nga aspektet më të rëndësishme të KMNE-ve, si për shembull statusin e tyre në kuadër të komunës, përfshirjen e grupeve të ndryshme etnike në komunat përkatëse, përkrahjen institucionale nga komunat e tyre, zgjedhjen e anëtarëve të KMNE-ve, bashkëpunimin me këshillin dhe administratën komunale, ndikimin e partive politike në punën e KMNE-ve dhe përdorimin e gjuhëve në punën e këtyre organeve.

Të gjitha komunat u përgjigjën se kanë formuar KMNE, që definitivisht është një zhvillim pozitiv. Me sa duket, të gjitha grupet kryesore etnike janë përfshirë në punën e KMNE-ve, ashtu siç është paraqitur në tabelën e mësipërme.

Raportet e mëhershme thonë se KMNE-të komunale shpeshherë nuk janë formuar me udhëzime të qarta nga komuna, e as puna e tyre nuk ka qenë e rregulluar me statutet e komunave. Prandaj, këtë herë, fokusi i analizës ishte të shihet se a e kanë përfshirë komunat punën e KMNE-së në statutin zyrtar të komunës. Në bazë të informatave që u morën nga komunat, formimi dhe puna e KMNE-ve janë të rregulluara në statutet e të gjitha komunave që e kanë për obligim t'i formojnë këto organe. Kjo definitivisht është një zhvillim shumë pozitiv, për shkak se raportet e mëhershme tregonin se vetëm disa komuna e kishin të rregulluar punën e KMNE-ve në përputhje me statutet e tyre, ndërsa KMNE-të e tjera kanë vepruar pa udhëzime të qarta dhe pa përkrahjen e administratës ose Këshillit komunal.

Grafiku 33. Çfarë procedure zbatoni për zgjedhjen e anëtarëve të KMNE-së?



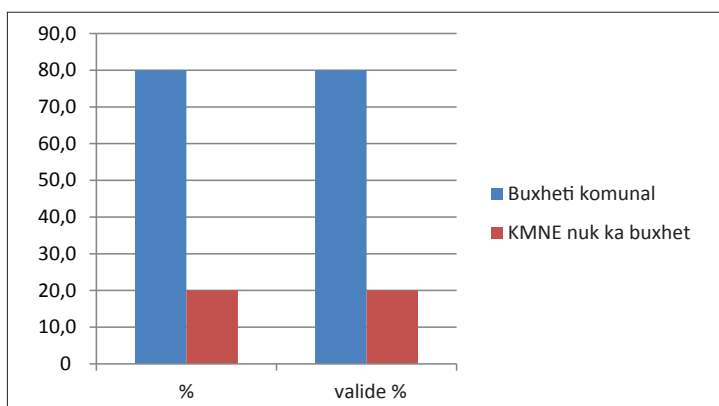
Qëllimi i kësaj pyetjeje ishte të hulumtohet mënyra se si komunat i zgjedhin anëtarët e KMNE-së, dhe të shihet se a e zbatojnë ndonjëherë nga rekomandimet e dhëna nga Asociacioni i komunave (BNJVL-ja) që kanë të bëjnë me procedurat për zgjedhjen e përfaqësuesve të çdo komuniteti si anëtarë të KMNE-së.

KMNE-të kryesisht përbëhen nga anëtarë të këshillit dhe anëtarë të jashtëm. Sipas praktikës aktuale, anëtarët e KMNE-së mund të zgjidhen në këto mënyra:

- Me shpallje publike për kandidatët;
- Me tubime të qytetarëve të një komuniteti të caktuar;
- Me sondazh të mendimit të pjesëtarëve të komuniteteve;
- Me emërim nga komisioni komunal për zgjedhje dhe emërimë;
- Me propozim të kryetarit të komunës.

Në bazë të rezultateve, 40% e të anketuarve deklaruan se kryesuesi i këshillit komunal i ka emëruar anëtarët e KMNE-së. 20% e tyre thanë se anëtarët e KMNE-së janë emëruar nga bashkësitë lokale, ndërsa 40% të tjerë thanë se kanë përdorur forma të tjera, pa treguar se cilat janë ato, siç është kërkuar në pyetësor. Kjo edhe një herë paraqet indikator të qartë se shumë komuna tentojnë që këto organe t'i mbajnë nën kontroll dhe pa i respektuar rekomandimet e BNJVL-së, që anëtarët e KMNE-ve të zgjidhen në mënyrë më demokratike dhe pa ndikim politik.

Grafiku 34. Cilat janë burimet e financimit të KMNE-së?



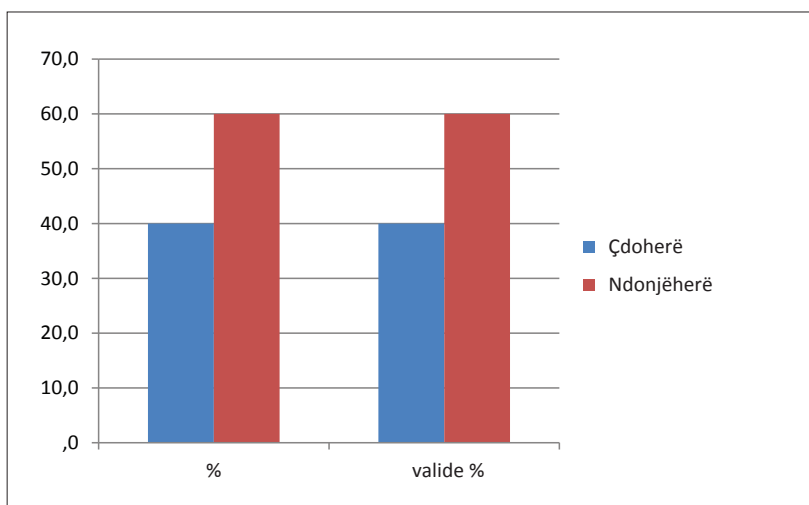
Vështirësitë financiare paraqiten si problemi më i shpeshtë në punën e KMNE-ve, dhe ato të janë dyfishta – e para është mungesa e mjeteve financiare për t'i mbuluar harxhimet dhe mëditjet për mbledhjet e KMNE-së, dhe e dyta është mungesa e mjeteve financiare për t'i mbuluar aktivitetet që dëshiron t'i organizojë dhe t'i implementojë KMNE-ja për t'i përmirësuar marrëdhëniet ndërmjet komuniteteve.

KMNE-të nuk kanë buxhete të tyre. 80% e komunave thanë se harxhimet e KMNE-ve mbulohehen nga buxhetet e komunave, ndërsa 20% të tjera thanë se ato nuk u japin aspak përkrahje financiare KMNE-ve. Përgjigje kontradiktore u pranuan në pyetjet në vazhdim, për atë se a u paguajnë KMNE-ve ndonjë kompensim për t'i mbuluar harxhimet e rrugës ose të ushqimit. Nga ato 80% të komunave që thanë se u japin ndihmë financiare KMNE-ve, anëtarëve të tyre të KMNE-së nuk ua mbulojnë aspak

harxhimet e rrugës ose të ushqimit. Vetëm 20% theksuan se anëtarëve të KMNE-së ua paguajnë harxhimet e udhëtimit, 80% të tjera thanë se nuk e bëjnë këtë, ndërsa asnjë nga KMNE-të nuk ka pranuar ndonjë kompensim për ushqim.

Një aspekt tjetër i analizës ishte të shihet bashkëpunimi i Këshillave komunalë me KMNE-të, gjegjësisht të shihet se a këmbëjnë ide komunat dhe KMNE-të për çështje që konsiderohen të rëndësishme për marrëdhëniet ndëretnike. Të dhënat që i ofrojnë KMNE-të konsiderohen thelbësore, jo vetëm për t'i përbushur dispozitat e Ligjit për vetëqeverisje lokale, por gjithashtu edhe për t'i ruajtur dhe për t'i kultivuar marrëdhëniet ndëretnike në përgjithësi. *Grafiku 35. Sa shpesh komuna e informon KMNE-në për çështjet që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndëretnike ose se këto çështje janë në rendin e ditës së këshillit?*

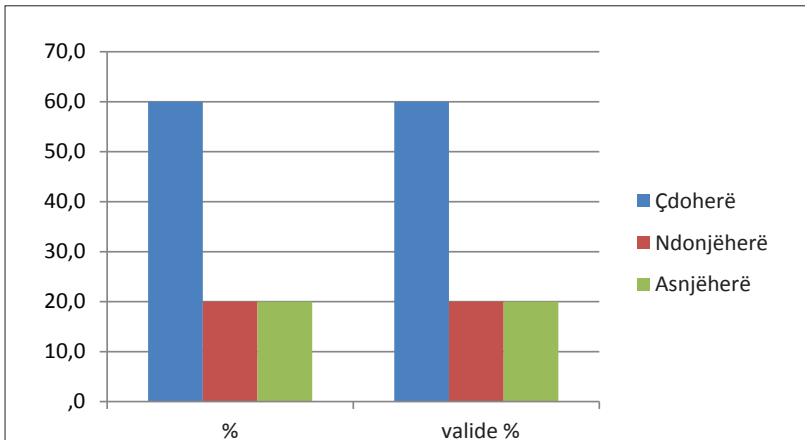
*Grafiku 35. Sa shpesh komuna e informon KMNE-në për çështjet që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndëretnike ose se këto çështje janë në rendin e ditës së këshillit?*



60% e komunave thanë se këshillat komunalë i informojnë anëtarët e KMNE-së kur diskutojnë për çështje që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndëretnike, ndërsa 40% thanë se vetëm “ndonjëherë” i informojnë ata. Për fat që keq, kjo edhe njëherë tregon se autoritetet komunale nuk e marrin seriozisht ekzistimin dhe punën e KMNE-ve. Një përgjigje tjetër negative vjen nga pyetja në vazhdim, që ka për qëllim të zbulojë se sa shpesh merret parasysh mendimi i KMNE-së kur këshillat vendosin për çështje që kanë të bëjnë me kulturën. 40% e komunave u përgjigjën se ato i marrin parasysh mendimet e KMNE-ve, ndërsa 60% e tyre u përgjigjën me “ndonjëherë”, që qartazi nuk është në përputhje me Ligjin për vetëqeverisje lokale.



Grafiku 36. Sa shpesh komuna siguron përkthim të dokumenteve në gjuhët zyrtare të komunës për punën që zhvillohet gjatë mbledhjeve të KMNE-së?



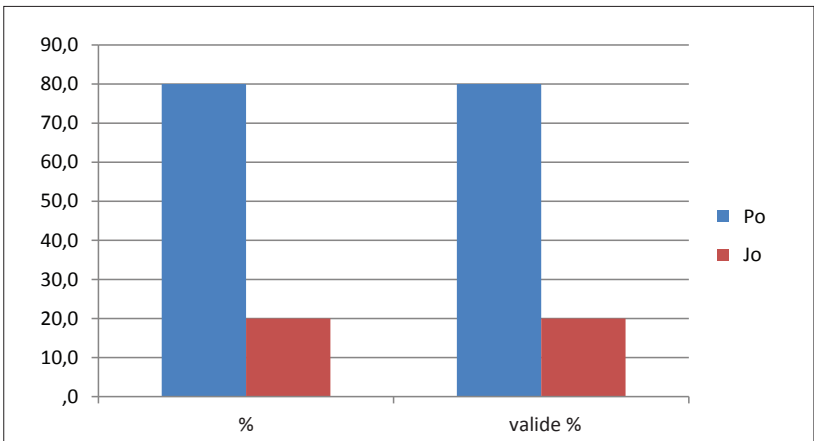
60% e komunave deklaruan se ato rregullisht u ofrojnë përkrahje anëtarëve të KMNE-së në aspekt të përkthimit, ndërsa 40% e tjera u përgjigjën se këtë shërbim atyre ua ofrojnë ndonjëherë.

Sa i përket përdorimit të gjuhëve dhe përkthimit të dokumenteve për punën e KMNE-ve, situata mbetet pothuajse e njëjtë sikurse edhe me shërbimet e tjera të komunave.

## PËRDORIMI I GJUHËVE GJATË SEANCEVE TË KËSHILLIT

Sipas Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe Ligjit për përdorimin e gjuhëve, gjuha dhe alfabeti që e përdorin së paku 20% e banorëve të komunës duhet të jetë gjuhë zyrtare e komunës. Duke u bazuar në këtë, sondazhi kishte për qëllim ta zbulojë përdorimin e gjuhëve në seancat e këshillave komunalë.

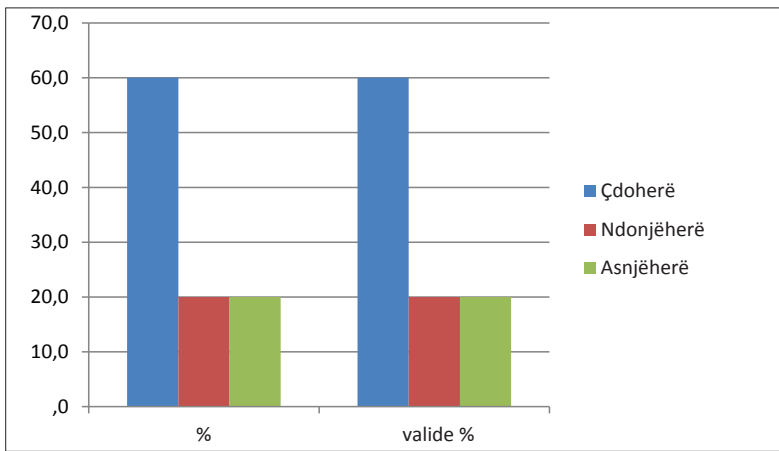
Grafiku 37. Sa shpesh komuna siguron përkthim të dokumenteve dhe të materialeve që janë të nevojshme për punën e Këshillit të komunës?



80% e komunave deklaruan se rregullisht sigurojnë përkthim të dokumenteve për përfaqësuesit e komuniteteve që e përdorin gjuhën zyrtare të komunës, ndërsa 20% e tyre thanë se ata kohë pas kohe sigurojnë përkthim të dokumenteve. Pothuajse të gjitha komunat dygjuhësore kanë të punësuar përkthyes zyrtar që punon për këshillat.

Poashtu, 60% e komunave thanë se ato sigurojnë përkthim simultan gjatë seancave të këshillit, 20% thanë se këtë e bëjnë ndonjëherë, ndërsa 20% të tjera nuk dhanë përgjigje.

Grafiku 38. A u siguron komuna qytetarëve informata për punën e saj, në të gjitha gjuhët zyrtare?



Qëllimi i kësaj pyetjeje ishte të shihet se a ofrojnë komunat dokumente dhe informata të përkthyer, jo vetëm për të punësuarit e tyre dhe anëtarët e këshillit, por edhe për qytetarët e tyre.

60% e komunave thanë se ato gjithmonë u japin dokumente zyrtare qytetarëve të tyre në të gjitha gjuhët zyrtare, 20% thanë se këtë e bëjnë ndonjëherë, ndërsa 20% të tjera thanë se asnjëherë nuk i përdorin të gjitha gjuhët zyrtare të komunës gjatë komunikimit me qytetarët.

## PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

- **ligji për vetëqeverisjen lokale që e parasheh formimin e KMNE-ve është i paqartë.**

Ligji për vetëqeverisje lokale nuk ofron udhëzime të qarta për formimin e KMNE-ve, zgjedhjen e anëtarëve të tyre, funksionimin dhe kompetencat e KMNE-ve. Kjo u jep liri autoriteteve komunale që vetë t'i rregullojnë pothuajse të gjitha aspektet e punës së KMNE-ve, që në të shumtën e rasteve rezulton me atë që KMNE-të të mos jenë organe komunale që funksionojnë në mënyrë adekuate dhe me anëtarësi që është e ndikuar politikisht. Shumica e KMNE-ve nuk funksionojnë si duhet dhe kanë kredibilitet shumë të vogël, ndërsa të tjerat ekzistojnë vetëm në letër.

- **Mungesa e mekanizmit efektiv për mbikëqyrjen e funksionimit të KMNE-ve.**

Ligji nuk parasheh një mekanizëm adekuat për mbikëqyrje ose kontroll për ta vlerësuar funksionimin efikas të KMNE-ve. Në praktikë, kjo do të thotë se komunat multietnike mund të zgjedhin që të formojnë KMNE, ose, siç ndodh zakonisht, të zgjedhin të kenë një KMNE jofunksionale dhe të mos ndëshkohen. Në këtë mënyrë, vlera e ligjit dobësohet në masë të madhe dhe KMNE-të shpesh kanë shumë pak përkrahje dhe nuk vlerësohen as nga komuna e as nga popullata lokale. Paqartësia e Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe mungesa e mekanizmit efektiv për mbikëqyrjen e funksionimit të KMNE-ve janë shkaqet kryesore që KMNE-të nuk funksionojnë siç duhet dhe lënë hapësirë që të gjitha çështjet e lartpërmendura të dalin në shesh.

- **Rregulloret për funksionimin e KMNE-ve miratohen rrallë.**

Ligji nuk parasheh miratimin e detyrueshëm të Rregulloreve për funksionimin e KMNE-ve, dhe pasiqë nuk janë të obligueshme, ato rrallë miratohen. Rregulloret i përfshijnë të gjitha aspektet organizative dhe operacionale të funksionimit të KMNE-ve, dhe janë një nga sfidat kryesore për fillimin me punë të KMNE-ve. Për shkak të kësaj, mungesa e rregullores e zvogëlon kapacitetin e KMNE-së për të funksionuar në mënyrë adekuate. Aq më tepër, disa komunitete i kanë konsideruar si të pavlefshme mendimet dhe propozimet e KMNE-ve që nuk kanë rregullore, ndërsa të tjerët e kanë shfrytëzuar mungesën e saj si një arsytim për t'u mos u fokusuar në çështjet e rëndësishme. Rregullorja është dokument formal që nevojitet për konkretizimin e të gjitha çështjeve të nevojshme për funksionimin e KMNE-së, pa e stërngarkuar përmbajtjen e statutit dhe ajo duhet t'i ofrojë rregullat themelore për organizimin dhe veprimin e KMNE-ve. Për dallim nga statuti, rregullorja nuk është e obligueshme, por paraqet një dokument që shërben për përdorim të brendshëm të KMNE-së dhe për këtë arsye duhet të përgatitet dhe të miratohet nga vetë KMNE-ja.

Përfitimi kryesor nga ekzistimi i rregullores është se do t'i bënte rregullat themelore për veprimin e KMNE-së të qarta në mënyrë të njëjtë për të gjithë, do të ndihmonte për krijimin e një subjekti transparent dhe të organizuar mirë, do të mundësonte debate më efikase dhe më efektive dhe do të ndihmonte të evitohen keqinterpretimet dhe debatet për trajtimin e barabartë të çështjeve të ndryshme nga ana e KMNE-së.

- **KMNE-ja jo gjithmonë i përfaqëson në mënyrë adekuate të gjitha komunitetet.**

Sipas nenit 55 (2) të Ligjit për vetëqeverisje lokale, KMNE-të duhet të përbëhen nga numër i njëjtë i përfaqësuesve të secilit komunitet të përfaqësuar në komunë. Megjithatë, në shumicën e KMNE-ve, secili komunitet nuk është i përfaqësuar në mënyrë të barabartë – komunitetet më të mëdha zakonisht kanë më tepër përfaqësues në komision, duke i lënë komunitetet më të vogla më pak të përfaqësuara dhe të mbivotuara. Grupet më të vogla etnike zakonisht kanë vështirësi në propozimin e temave, në rekomandimin e veprimeve ose në dhënien e mendimeve për çështjet që e brengosin komunitetin e tyre. Bile, shumica e KMNE-ve që dominohen nga shumica etnike, ose mendojnë se nuk është e drejtë që komunitetet e vogla të kenë përfaqësim të barabartë ose nuk i japin rëndësi këtij parimi. Mirëpo, ka edhe komuna në të cilat komunitetet që përbëjnë një përqindje të konsiderueshme të popullatës, nuk kanë asnjë përfaqësues në KMNE.

- **Mungesa e përkrahjes komunale për funksionimin e KMNE-së.**

Për të siguruar funksionim adekuat të KMNE-së, komunat duhet ta ofrojnë këtë përkrahje:

- Hapësirë pune;
- Përkrahje administrative dhe logjistike;
- Kompensim financiar për anëtarët e KMNE-së për çdo mbledhje;
- Buxhet për aktivitetet e KMNE-së;

*Mungesa e hapësirës adekuate për punë* – si një nga parakushtet kryesore, zyra për mbledhje, si duket akoma paraqet problem për disa KMNE (pa marrë parasysh se a bëhet fjalë vetëm për hapësirë apo për kushtet e zyrës për mbledhje). KMNE-të, poashtu kanë nevojë për hapësirë ku do të mund t'i ruanin dokumentet, dosjet, materialet, kërkesat e qytetarëve, etj.

*Mungesa e përkrahjes administrative* – mungesa e përkrahjes nga administrata komunale paraqitet si problem kryesor për shumë KMNE. Përkrahja administrative nevojitet për mbajtjen e procesverbaleve, për ftesat, shpërndarjen e informatave dhe të materialeve, organizimin e ngjarjeve, përdorimin e internetit dhe kontaktin me institucionet e tjera komunale. Edhe pse shumica e administratave thonë se janë të gatshme ta ofrojnë këtë lloj të përkrahjes, kjo vështirë mund të vërehet në praktikë.

- **Këshilli komunal rrallë kërkon mendime dhe propozime nga KMNE-ja kur merr vendime për çështje që kanë të bëjnë me marrëdhëniet ndërmjet komuniteteve.**

Në bashkëpunim me këshillin komunal, KMNE-të duhet të iniciojnë aktivitete që do të mundësojnë bashkëpunim dhe komunikim ndërmjet komuniteteve, si për shembull organizimin e tubimeve të ndryshme, aktiviteteve kulturore dhe sportive, dhe gjithçka tjetër që mund të kontribuojë për përmirësimin e marrëdhënieve ndërmjet komuniteteve.

Me rëndësi të madhe për funksionimin e KMNE-ve është mbikëqyrja e vazhdueshme e agjendës së mbledhjeve të këshillit, në mënyrë që KMNE-ja të jetë në gjendje t'i identifikojë çështjet relevante që bëjnë pjesë në kompetencat e saj. E njëjta vlen edhe për këshillin – ai rregullisht duhet ta informojë KMNE-në dhe të kërkojë mendim prej saj çdoherë kur ndonjë çështje që është në rend të ditës bën pjesë në kompetencat e KMNE-së. Caktimi i një personi nga ana e administratës komunale që do të jetë përgjegjës për kryerjen e punës administrative të komisionit do ta ndihmonte mjaft punën e KMNE-së në aspekt logjistik dhe administrativ.

- **Mungesa e profesionalizmit të anëtarëve të KMNE-së.**

Siç u theksua në pikën e mësipërme, shumica e anëtarëve të KMNE-ve nuk e kuptojnë plotësisht rolin, kompetencat dhe mundësitë e KMNE-së. Ka nivel të ulët të inkuadrimit dhe aktivitet të dobët nga ana e anëtarëve të KMNE-së në punën e komisionit të tyre, e poashtu ka mungesë të iniciativës për thirrjen e mbledhjeve të KMNE-së kur paraqiten çështje që janë në kompetencë të saj ose kur këto çështje janë në rendin e ditës së këshillit. Poashtu, ka shumë pak ose nuk ka fare transparencë dhe informata për punën e KMNE-ve. Më tepër vëmendje duhet t'u kushtohet kriterëve për zgjedhjen e anëtarëve të KMNE-së, gjë që duhet të rregullohet edhe në rregulloren për formimin, funksionimin dhe organizimin e brendshëm të çdo KMNE-je.

- **Anëtarërisa e KMNE-së është nën ndikim të madh politik.**

Sipas Ligjit për vetëqeverisje lokale, statutet e komunave e rregullojnë procedurën për zgjedhjen e përfaqësuesve të çdo komuniteti si anëtarë të KMNE-së. Për ta plotësuar paqartësinë ligjore për zgjedhjen e anëtarëve të KMNE-së, Udhëzimet e BNJVL-së kanë dhënë udhëzim të qartë për atë se si duhet të bëhet kjo, që të sigurohet se personat e përzgjedhur me të vërtetë i përfaqësojnë interesat e komuniteteve të tyre. Mirëpo, për shkak se komunat nuk janë të obliguara t'i respektojnë udhëzimet e BNJVL-së, anëtarët e KMNE-së janë zgjedhur kryesisht me propozim të kryetarit të komunës ose me emërim nga komisioni komunal për zgjedhje dhe emërim. Në të dyja rastet, roli i partive politike në emërimin dhe përzgjedhjen e anëtarëve të KMNE-së është shumë i rëndësishëm, e poashtu edhe ndikimi dhe presioni i mundshëm politik mbi anëtarët e jashtëm të KMNE-së është shumë i madh. Anëtarët e KMNE-së që janë zgjedhur në këtë mënyrë, kryesisht janë të udhëhequr nga interesi i partisë politike që i ka emëruar ata, në vend të interesave të komunitetit të cilin e përfaqësojnë.

- **Roli i KMNE-ve nuk është i njohur dhe/ose nuk është i kuptuar mirë nga popullata e komunës.**

Popullata në përgjithësi nuk është e vetëdijshme sa duhet për përfitimet që mund t'i ketë nga ekzistimi i KMNE-së që funksionon mirë në komunën e tyre. Ato shihen si të dobëta dhe joefikase. Për shkak të kësaj, komunitetet nuk përfitojnë shumë nga komisionet, të cilëve ato u janë dedikuar. Qëllimi i ekzistimit të KMNE-ve më tepër shihet si përgjigje ndaj incidenteve ose për ndarjen e pozitave në kuadër të komunës sipas përfaqësimit etnik, e më pak si mekanizëm për ta ndihmuar komunën në trajtimin e çështjeve ndëretnike dhe përmirësimin e marrëdhënieve ndërmjet komuniteteve.



