

QEVERISJA VENDORE NË SHQIPËRI PAS VITIT 1920. REFORMA E RE ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE

Aurora Ndreu

Dorëzuar
Universitetit European të Tiranës
Shkollës Doktorale

Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoratës në
“Shkenca Juridike” me profil “E drejte Publike”, për marrjen e gradës
shkencore “Doktor”

Udhëheqës shkencor: Prof. Dr. Romeo Gurakuqi

Numri i fjalëve: 63. 400

Tirane, Shtator 2016

DEKLARATA E AUTORËSISË

Nën përgjegjësi time deklaroj se ky punim është shkruar prej meje, nuk është prezantuar asnjëherë para një institucioni tjetër për vlerësim dhe nuk është botuar. Punimi nuk përmban material të shkruar nga ndonjë person tjetër, përveç rasteve të cituara dhe referuara.

Copyright ©

Aurora Ndreu

ABSTRAKT

“Qeverisja vendore në Shqipëri pas vitit 1920. Reforma e re administrativo-territoriale” është tema e trajtimit doktoral. të reformave në fjalë. Fokusi i studimit do jetë analiza e thelluar e sistemit të qeverisjes vendore në Shqipëri, rregulluar së fundmi me reformën e re territoriale, me qëllim përsosjen e sistemit aktual. Kjo realizuar, duke parë mundësinë e adaptimit, sipas mundësisë që lejon sistemi ynë, të karakteristikave më të mira të funksionimit, që aktualisht nuk bëjnë pjesë në sistemin tonë qeverisës. Metodologjia do jetë ajo cilësore, Ky studim është ndërmarrë për dy arsye kryesore: së pari për të trajtuar më hollësisht nga ana teoriko-praktike zhvillimin e sistemit të qeverisjes vendore në Shqipëri në periudha të ndryshme, si e tillë duke përcaktuar sesa efikase ka qënë si qeverisje, nëpërmjet tregimit të anëve pozitive dhe negative të secilës periudhe, gjë e cila përben dhe pyetjen kërkimore të studimit. E nëpërmjet një studimi të tillë, të bëhej e mundur dhënia e një modeli sa më optimal dhe më afër përsosmërisë në lidhje me funksionimin e qeverisjes vendore. E së dyti, për të bërë një studim nga afër të mënyrës së organizimit dhe zhvillimit të reformës së re administrativo-territoriale duke u munduar ti japim përgjigje pyetjeve se në çfarë mase do sjellë efektshmëri dhe a do e realizojë qëllimin e zhvillimit të saj, që është dhënia e një shërbimi sa më të mirë për qytetarët nëpërmjet efikasitetit dhe kursimit? Si ndikoi reforma në përfaqësimin e popullit dhe a ishin kriteret mbi të cilat u hartua, ato të duhurat? Gjatë trajtimit të reformës, do bëhet e mundur dhënia e një vështrimi krahasimor me disa vende të tjera të Bashkimit Evropian, përmes të cilit mund të shihet se si mund të realizojmë një sistem model, referuar këtyre modeleve përfundimtare të zhvillimit të

qeverisjes lokale dhe zhvillimit e implementimit nëpërmjet përshkrimit të dy variableve, si ishte qeverisja vendore dhe si është tani pas ndryshimeve në ligjin mbi qeverisjen vendore por dhe implementimit të reformës territoriale. Këto dy pjesë funksionojnë së bashku si e tërë, pasi reforma u bë për të mundësuar një qeverisje lokale më të suksesshme dhe efikase, dhe qeverisja në vetvete funksionon mbi bazën e reformimeve territoriale.

Fjalët kyçe: qeverisja vendore, baza ligjore, efikasiteti, reforma administrativo-territoriale, implementimi.

ABSTRACT

"Local Government in Albania after 1920. The new territorial-administrative reform "is the topic of my doctoral thesis. This study was undertaken for two main reasons: firstly to address in detail the theoretical and practical development of the local government system in Albania in different periods, as such determining how efficient has been as governance, by definition of the positive and negative aspects of each period, that makes the research question of this study. And by analyzing this, it is possible to give a model as close to the optimal and excellent one, in relation to the functioning of local government. Secondly, making a close study of the organization and development of the new administrative-territorial reform, which will give answer to the question if the reform meet the citizens' needs and requirements for development? To what extent, this reform will bring efficiency and will realize the goal of its development, which is to provide a better service to citizens through efficiency and saving? How this reform affected over the citizens representation and were the criteria the rights one? During the study of the reform, it will become possible

to provide an overview comparison with some other countries of the European Union, through which can be determined how to implement a system model, referred to these Western models of development of local governance and implementation of the upsaid reform. The focus of the study will be an in-depth analysis of the local government system in Albania, and the recently arranged administrative-territorial reform, with focus on the perfection of the current system. This accomplished, considering the possibility of adopting, where it may possible, of the best characteristics of these western models, currently not part of our system of government. The methodology will be the qualitative one, by describing the two variables, how it functioned before the local government and how is now, following the changes to the law on local self-government and the implementation of the administrative-territorial reform. These two parts work together as a whole, because the reform implementation aimed to enable a more successful and effective local governance, and the local government itself operates on the basis of territorial reformations.

Keywords: local government, legal basis, effectiveness, territorial-administrative reform, implementation.

MIRËNJOHJE

Pas Programit të Masterit të Nivelit të Dytë në Universitetin e Tiranës dhe atij LL.M në Universitetin e Graz-it në Austri, këte punim doktoral e kam konsideruar një sfide në vetvete, jo vetëm si pasoje e rritjes akademike por edhe si pasoje e investimit për të ardhmen në atë që une synoj. Si i tillë, nuk mund të mbyllja këte punim pa mbështetjen e vazhdueshme e ngulmuese të familjes time, përkrahjen e kolegeve dhe këshillat e miqve.

I jam mirënjohese sinqerisht udhëheqësit tim shkencor Prof. Dr. Romeo Gurakuqi, i cili asnjëherë nuk nguroj të me jepte këshillat më të vyera, ndihmën e tij, vërejtjet dhe sugjerimet të cilat bëne që une dhe tema të perfeksionohemi paralelisht. Gjithashtu falenderoj Universitetin European të Tiranës për mundësite e krijuara dhe të drejtën e përfundimit të këtyre studimeve doktorale.

Në fund dua të falenderoj familjen time e cila më ka mbështetur në mënyre të pakushtëzuar në edukimin dhe rritjen time akademike të vazhdueshme. Uroj që një dite mundi ynë të shpërblehet.

PËRMBAJTJA E LËNDËS

LISTA E SHKURTIMEVE.....	v
--------------------------	---

KAPITULLI I: HYRJE.....	1
--------------------------------	----------

1.1 Parathënie	1
1.2 Objektivat e kërkimit.....	3
1.3 Qëllimi dhe hipoteza	3
1.4 Metodatat e kërkimit	5
1.5 Literatura	8

KAPITULLI II: QEVERISJA VENDORE. PËRKUFIZIMI, KARAKTERISTIKAT, RËNDËSIA.....	13
---	-----------

2.1 Çfarë nënkuptojmë me qeverisje vendore?	14
2.2 Përkufizime në lidhje me qeverisjen vendore	19
2.3 Karakteristikat kryesore të qeverisjes vendore.....	22
2.4 Qeverisja vendore sipas konceptimeve të ndryshme.....	25
2.5 Dallimi mes qeverisjes vendore dhe vetëqeverisjes vendore	27
2.6 Rëndësia e qeverisjes vendore.....	28
2.7 Llojet e organizimit të qeverisjes vendore	29

KAPITULLI III: ZHVILLIMI HISTORIK I QEVERISJES VENDORE	30
---	-----------

3.1 Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes vendore pas shpalljes së pavarësisë	30
3.2 Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes vendore gjatë Republikës së Parë (1925-1928).....	33
3.3 Qeverisja vendore gjatë periudhës së Mbretërisë së Dytë (1928-1939).....	38
3.3.1 Bashkia. Funksionet e saj	40
3.4 Organizimi i Bashkisë sipas ligjit të vitit 1934	41
3.4.1 Kuvendi i Bashkisë	41

3.4.2	<i>Funksionimi i Kuvendeve Bashkiake</i>	45
3.4.3	<i>Detyrat dhe kompetencat e Kuvendit të Bashkisë</i>	47
3.4.4	<i>Organizimi dhe funksionimi i Këshillit të Bashkisë</i>	49
3.4.5	<i>Kryetari i Bashkisë</i>	51
3.4.6	<i>Nëpunësit e Bashkisë. Administrata</i>	53
3.5	<i>Pushtimi fashist dhe ndryshimet në qeverisjen lokale</i>	54
3.6	<i>Qeverisja vendore gjatë viteve 1945-1990</i>	56
KAPITULLI IV: QEVERISJA VENDORE PAS VITIT 1990		65
4.1	<i>Kuadri juridik. Evolucioni</i>	65
4.2	<i>Organizimi dhe funksionimi i organeve të qeverisjes vendore në vitin 1992</i>	67
4.2.1	<i>Këshilli i Rrethit</i>	68
4.2.2	<i>Këshillat e komunave dhe bashkive</i>	70
4.2.3	<i>Kryetari i njësisë vendore</i>	73
4.3	<i>Baza ligjore e qeverisjes vendore pas vitit 2000</i>	75
4.3.1	<i>Kuptimi, objekti dhe veçorite e qeverisjes vendore sipas ligjit nr 8652</i>	78
4.3.3	<i>Organet e qeverisjes vendore dhe mënyra e formimit të tyre</i>	80
4.3.4	<i>Funksionet e organeve të qeverisjes vendore</i>	82
4.3.5	<i>Çfarë janë “ funksionet e veta”?</i>	82
4.3.6	<i>Procesi i privatizimit të ujësjellësave</i>	87
4.3.7	<i>Planifikimi urban nga ana e qeverisjes vendore</i>	89
4.3.8	<i>Funksionet e deleguara</i>	95
4.3.9	<i>Funksionet e përbashkëta</i>	97
4.3.10	<i>Të drejtat e njësive të qeverisjes vendore</i>	101
4.3.11	<i>Çfarë nënkupton e drejta e qeverisjes</i>	102
4.3.12	<i>E drejta e pronësisë</i>	102
4.3.13	<i>E drejta e mbledhjes së të ardhurave dhe bërjes së shpenzimeve</i>	103
4.3.14	<i>E drejta e kryerjes së veprimtarive ekonomike</i>	104
4.3.15	<i>E drejta e bashkëpunimit</i>	105
4.3.16	<i>E drejta e personit juridik</i>	106
4.3.17	<i>Të drejta të tjera</i>	106

4.4 Parimet mbi të cilat funksionon qeverisja vendore	107
4.5 Përbërja, organizimi dhe kompetencat e organeve ekzekutive të qeverisjes vendore	109
4.6 Kompetencat dhe detyrat e Kryetarit të njësisë vendore	111
4.7 Organet përfaqësuese të qeverisjes vendore.....	115
4.8 Mënyra e funksionimit të Këshillit Bashkiak dhe marrëdhëniet me administratën e bashkisë	119
4.9 Kompetencat e këshillit të njësisë së qeverisjes vendore	122
4.10 Përbërja dhe organizimi i Këshillit të Qarkut.....	124
4.10.1 Kompetencat e Këshillit të Qarkut	127
4.10.2 Kryesia e Këshillit të Qarkut	129
4.10.3 Kryetari i Këshillit të Qarkut.....	131
4.11 Karta Evropiane e Autonomisë Vendore.....	133
KAPITULLI V: REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE	144
5.1 Historiku i reformës në Shqipëri	150
5.2 Ndarja administrative pas viteve 1990’	153
5.3 Nevoja për reformë të re territoriale	155
5.4 Analizë e gjëndjes ekzistuese të njësive të qeverisjes vendore	160
5.5 Procesi i zhvillimit të reformës dhe fazat në të cilat u kalua.....	169
5.6 Kriteret mbi të cilat u realizua reforma	172
5.7 Çfarë është Zona funksionale	175
5.8 Ndarja e propozuar sipas reformës	177
5.9 Analizë mbi reformën dhe të metat e saj	178
5.10 Parimet metodologjike sipas analizës tonë dhe projekt-modeli mbi ndarjen ideale administrative-territoriale	183
5.11 Qasje kritike në lidhje me aspektin e konsultimit popullor si detyrim kushtetues.	188
5.12 Ndarja administrativo-territoriale sipas reformës së miratuar.....	195
5.13 Anët pozitive dhe negative të reformës së re. Dallimet me reformën ekzistuese ..	199
KAPITULLI VI: VËSHTRIM KRAHASIMOR MBI REFORMËN DHE QEVERISJEN VENDORE NË SHTETE TË BASHKIMIT EVROPIAN	205

6.1 Qeverisja vendore në Poloni. Reformat administrativo-territoriale	206
6.2 Aspekte të reformës dhe qeverisjes vendore në Republikën Çeke	210
6.3 Reforma administrativo-territoriale në Gjermani	218
6.4 Reforma dhe institucionet vendore në Francë	224
6.5 Reforma institucionale në qeverisjen vendore Kroate.....	225
KAPITULLI VII: KONKLUZIONE	231
7.1 Konkluzione / Rekomandime	231
BIBLIOGRAFIA.....	238
SHTOJCA 1.....	254
SHTOJCA 2.....	348
SHTOJCA 3.....	354

LISTA E SHKURTIMEVE

KESH	Koorporata Elektroenergjitike Shqiptare
NUTS	Nomenklaura e Njërive Territoriale Statistikore
BE	Bashkimi Evropian
KRRT	Këshilli i Rregullimit të Territorit
KT	Këshilli Teknik
AQSH	Arkiva Qendrore e Shtetit
BB	Banka Botërore
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
USAID	United States Aid
LGDA	Local Government Development Agency
INSTAT	Instituti i Statistikave
CEO	Chief Executive Officer

KAPITULLI I: HYRJE

1.1 Parathënie

Qeverisja vendore si pjesë përbërëse funksionale e ndërtimit dhe organizimit të një shteti, është shumë e përhapur si dhe ka rëndësi parësore në shumë shtete, ku tashmë ekzistenca e një rendi demokratik nuk mund të kuptohet pa të. Ajo funksionon mbi disa parime bazë që janë të njëjta për këto shtete dhe të rregulluara në dokumente me karakter ndërkombëtar si Karta Evropiane e Autonomisë Vendore. Megjithëse kemi të bëjme me shtete të ndryshme, ku secili ka legjislacionin e vet dhe mënyrën e tij të organizimit të këtij pushteti, parimet bazë dhe institucionet janë të ngjashme mes tyre. Në Shqipëri gjejmë elementë të një organizimi vendor që herët, në fillimet e para të organizimit të rendit shtetëror.

Vetë qeverisja vendore dhe mënyra e funksionimit të saj, është një temë sa e bukur aq dhe interesante që krijon mundësi për studim, kërkim shkencor si dhe praktik, por nga ana tjetër kjo temë është e ndërlikuar dhe e vështirë për të bërë një ndarje të rregullt mes anës legjislative dhe asaj politike të zhvillimit të saj, pasi ka një ndikim shumë të madh në të karakteri politik i saj. Qeverisja vendore nënkupton të drejtën e njerëzve që në bashkësinë e caktuar territoriale ku jetojnë, të qeverisin punët e tyre në mënyre të pavarur, nëpërmjet organeve të cilat i zgjedhin vetë, ose në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Gjatë punimit kam hasur probleme në lidhje me shqyrtimin e çështjeve të ndryshme, që si pasojë e legjislacionit janë të mirëhartuara dhe rregulluara, por në praktikë lënë shumë për të dëshiruar mënyra e implementimit dhe zhvillimit të tyre. Në praktikë ka shumë probleme si në lidhje me boshllëqet ligjore apo dhe me mënyrën e zbatimit të tij, dhe këtë e kam

hasur vetëm pasi kërkimi im u zhvillua në terren, pra pranë njësive të ndryshme vendore, gjatë përditshmërisë së tyre.

Është e vërtetë se legjislacioni ynë është ndër më të mirët në këtë fushë dhe është në përputhje të plotë me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore, por funksionimi në praktikë i njësive të qeverisjes vendore ka hasur mjaft probleme si pasojë e arsyeve të lartpërmendura, e një nga arsyet ka qenë copëzimi i madh i njësive të qeverisjes vendore. Pasja e një numri kaq të madh të njësive vendore për një territor dhe një popullsi kaq të vogël nuk ka sjellë efektshmërinë maksimale në ushtrimin e kompetencave të këtyre njësive dhe as përmbushjen e qëllimit kryesor të tyre që është shërbimi ndaj qytetarëve.

Në këtë punim doktoral kam pasur si qëllim që duke bërë një analizë mbi baza juridike, pra të legjislacionit përgjatë periudhave të ndryshme në Shqipëri, të nxjerr në pah anët pozitive dhe negative të çdo periudhe, duke kaluar më pas tek periudha pas viteve 1990' ku qeverisja vendore dhe përbërësit e saj gjejnë një rregullim më të standartizuar e mbi baza demokratike. Jam përpjekur që në mënyrë të përmbledhur të pasqyroj dhe arsyetoj rëndësinë e një mirëqeverisje vendore si dhe efektivitetin e saj në shërbim të qytetarëve. Gjatë analizës së bërë jo vetëm sistemit dhe karakteristikave të qeverisjes vendore në Shqipëri përgjatë viteve, por edhe atyre në vende të ndryshme të Bashkimit Evropian, do mund të analizohet çfarë mundësish përshtatjeje ka mes sistemit në Shqipëri dhe atij në vende të tjera, duke pasur parasysh përmirësimin në vendin tone mbi bazën e praktikave më të mira të qeverisjes. Kjo duke pasur parasysh se problemi që shtrohet, që në fakt përben dhe pyetjen kryesore kërkimore është:

Sa efektiv ka qënë sistemi administrativ i qeverisjes vendore në Shqipëri përgjatë viteve dhe në çfarë mënyre do mund të përmirësohet duke u bazuar tek praktikat më të mira të qeverisjes parë në vështrimin krahasimor të shteteve të ndryshme të Bashkimit Evropian? Si ndikon reforma e re territoriale në këte efektivitet?

Ky punim përmban ilustrime teorike pasi baza e studimit është studim i ligjeve të fushës dhe në raste të ndryshme edhe ilustrime nga praktika. Nëpërmjet kësaj jam përpjekur të tregoj ku çalon funksionimi i kësaj qeverisje, ku janë problemet me kusht që në të ardhmen këto të meta të rregullohen apo plotësohen.

1.2 Objektivat e kërkimit

- Studimi dhe krahasimi i organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore në periudha të ndryshme sipas përcaktimeve dhe bazës ligjore përkatëse në Shqipëri por dhe me atë të vendeve të tjera të Bashkimit Evropian,
- Eksplorimi i praktikave më të mira të kësaj qeverisje dhe arsytet e mungesës së efektivitetit të saj,
- Analizimi i ndikimit të reformes territoriale në qeverisjen vendore dhe arsyetimi pse kjo reformë nuk arriti pritshmëritë e publikut, nëpërmjet pasqyrimit të mangësive në hartimin dhe implementimin e saj.

1.3 Qëllimi dhe hipoteza

Qëllimi i këtij studimi është njohja dhe përkufizimi i qeverisjes vendore në Shqipëri të ndarë në etapa të ndryshme, efikasiteti i kësaj qeverisje deri tani dhe në çfarë mase mund të përmirësohet. Organizimi dhe funksioni i këtyre organeve, problematikat gjatë viteve si dhe

mënyra optimale e ushtrimit të kompetencave. Anët negative dhe pozitive si dhe qasjen që sjell reforma e re në zgjidhjen e problemeve që janë hasur më herët. Kjo synohet të bëhet përmes një studimi analitiko-krahasues jo vetëm ndër vite të sistemit tonë, por edhe atij në shtete të tjera.

Në funksion të realizimit të këtij qëllimi:

Hipoteza kryesore është se sistemi administrativ i qeverisjes vendore ka sjellë **mungese efektiviteti në ushtrimin e funksioneve** përgjate viteve.

Hipoteza I është se ky sistem i qeverisjes vendore në vendin tonë solli shumë **disbalancim në kontroll dhe në zhvillimin ekonomik të njësive vendore.**

Hipoteza II: Reforma e re administrativo-territoriale miratuar me ligjin nr 115 datë 31/07/2014 ka sjellë **shpërdorim në përfaqësimin e popullit duke e ç'rregulluar dhe zhbalancuar politikisht dhe etnografikisht atë.**

Ky qëllim mund të arrihet përmes qasjes krahasimore dhe analizës juridike. Duke studiuar materialet e dokumentet prane arkivave e institucioneve të ndryshme, përveç legjislacionit në lidhje me organizimin e qeverisjes vendore, synohet të bëhet një studim i thelluar jo vetëm me karakter teorik, po edhe praktik.

Në lidhje me rëndësine e studimit, duke qenë se organizimi i qeverisjes vendore është në ndryshim, përmirësim e zhvillim e sipër, të tregosh të metat e tij përmes analizës krahasimore, duke u munduar që të nxjerrim mënyrën si mund të përmirësohet, përbën një rëndësi më vete. Rëndësia mund të themi se qëndron pikërisht tek qëllimi i studimit, pra tek

vlerësimi i efikasitetit të organizimit të qeverisjes vendore në Shqipëri. Por rëndësia më e madhe, për vetë faktin se kjo temë, si e patrajtuar dhe delikate, është tek analiza mbi reformën territoriale, anët negative dhe pozitive të saj. Në këtë drejtim kjo mund të themi se është risi, pasi nuk ka shumë studime në lidhje me këtë si pasojë e kohës së shkurtër të miratimit të saj. Besoj se kjo do t'i shërbeje kërkimeve akademike të mëvonshme, dhe në rast se ka nevojë të plotësojë aty ku mundet. Ky studim i drejtohet jo vetëm atyre që kanë si objekt pune apo studimi fushën e drejtësisë, por mbi të gjitha praktikantëve, funksionarëve apo nëpunësve të organeve të qeverisjes vendore, me qëllim përmirësimin në punën e tyre.

1.4 Metodat e kërkimit

Në mënyrë që të bëhej ky punim janë ndjekur disa metoda pune të cilat duke u ndërthurur me njëra tjetrën kanë arritur drejt finalizimit të problematikës. Metodologjia bazë është ajo cilësore. Edhe ky punim është bazuar në kërkime të ndryshme për materiale, raporte, artikuj shkencore, strategji dhe studime shkencore të bëra në lidhje me fushën në fjalë brenda dhe jashtë vendit. Një gjë e tillë është bërë e mundur duke ndjekur instrumentin desktop based research, që do të thotë kërkim në kompjuter me anë të internetit. Nga ana tjetër edhe kërkimi pranë Arkivës Qendrore të Shtetit, me dokumenta ligjore por jo vetëm, me analiza, statistika më ka ardhur në ndihmë shumë për të pasuruar literaturën sidomos në lidhje me Shqipërinë e para viteve 1990.

Gjithashtu studimi i referohet edhe raporteve të ndryshme të Delegacionit të Bashkimit Evropian në Shqipëri, të OSCE/ODIHR, organizatave të ndryshme nderkombetare në Shqipëri të cilat kanë ofruar ndihmën e tyre në çështjet e qeverisjes vendore, si USAID,

LGDA, Shoqatat e ndryshme të Bashkive apo Komunave etj që përbëjnë një burim me vlerë referimi për punimin e doktoraturës.

Metodat që do përdoren në këtë kërkim shkencor, në mënyrë që të realizohet qëllimi por edhe për t'iu përgjigjur pyetjeve kërkimore të ngritura apo duke testuar hipotezën, bazuar te paradigma e mendimit kritik janë:

Së pari, **metoda e kërkimit doktrinar** nëpërmjet përshkrimit të institucioneve përbërese të qeverisjes vendore, parimeve mbi bazën e të cilave funksionon, organizimin e saj nga ana institucionale; përmes përdorimit të kësaj metode, është bërë e mundur mbledhja dhe shfrytëzimi i literaturës juridike në këtë fushë, si tekste të së drejtës, artikuj, monografi, kumtesa në konferenca shkencore, studime shkencore të autorëve të huaj dhe shqiptarë;

- Së dyti, **analiza ligjore** e materialit normativ ekzistues, që pas vendosjes së rendit demokratik në Shqipëri, e cila është më e standartizuar, rregulluar e mund të bëhet studim e analizë mbi të, deri në miratimin e reformës së re territoriale e realizuar në vitin 2014; përmes së cilës është bërë e mundur dhënia e një interpretimi shkencor të dispozitave që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore. Kjo metodë është përdorur për të zgjidhur problemet dhe paqartësitë që dalin nga mangësitë në dispozitat përkatëse.

Së treti, **metoda e kërkimit të krahasuar** mes periudhave të ndryshme, por kryesisht mes organizimit dhe funksionimit të qeverisjes vendore dhe reformave administrative të ndërmarra në vende të ndryshme të Bashkimit Evropian, që kanë një vazhdueshmëri më të gjatë në kohë në lidhje me këtë temë; për të bërë të mundur jo vetëm një interpretim të

saktë shkencor, por edhe ofrimin e modeleve më të mira që dalin nga ky krahasim, me qëllim përmirësimin në të ardhmen;

- Së katërti, **metoda historike** nëpërmjet nje **përshkrimi** të historisë së zhvillimit të pushtetit vendor në Shqipëri, në periudha të ndryshme; përmes kësaj metode është bërë e mundur dhënia e një kuptimi të saktë të përkufizimeve kryesore në periudha të ndryshme;
- Së pesti, metoda e **analizës jurisprudentiale** nëpërmjet analizës së vendimeve të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë në lidhje me ligjin mbi reformën administrativo-territoriale nr 115 të vitit 2014.

Në fillim është përdorur metoda e kërkimit doktrinar dhe metoda historike me anë të cilave nxirren qëndrimet e ndryshme në lidhje me qeverisjen vendore, përkufizimin dhe organizimin e saj, rëndësinë që paraqet dhe karakteristikat duke pasur parasysh raste konkrete por edhe qëndrime të përgjithshme teorike si dhe zhvillimin historik të saj. Përmes kësaj mënyre janë nënvizuar elementë të rëndësishëm të qeverisjes vendore, duke i shërbyer kështu më mirë arritjes së dhënies së përgjigjes në lidhje me efikasitetin e saj. Por kjo metodë do lidhet me metodën e analizës ligjore mes ligjeve të ndryshme mbi qeverisjen vendore, si dhe rasteve studimore në praktike nëpërmjet analizës jurisprudentiale të vendimeve gjyqësore. Në kombinim të këtyre metodave është ajo e kërkimit të krahasuar, që përbën dhe bazën e studimit, pasi pa të nuk do mund të nxirrnim përfundimet e kërkuara dhe as ti jepnim përgjigje pyetjeve kërkimore.

Të ndjekesh nga afër dhe në kohe reale dinamikën e zhvillimit dhe ndryshimit të qeverisjes vendore, sado e konsoliduar qoftë ajo, nuk është një proces aspak i thjeshtë. Por duke pasur

parasysh angazhimit tim si juriste pranë institucioneve të qeverisjes vendore, zhvillimi i këtij studimi ishte më pranë me idenë që kisha krijuar për qeverisjen vendore. Në këtë kuptim, kombinimi i profilit akademik me atë profesional, bazuar tek përvoja do e bëjnë më të kuptueshëm studimin e materialeve shkencore dhe shërben për përfitimin e njohurive më të thella në metodat kërkimore në fushën e qeverisjes vendore si dhe zbatimin më pas në mënyre të pavarur por dhe kritike të gjetjeve të bëra.

Gjatë punimit nuk do trajtohet me hollësi periudha e sistemit komunist në Shqipëri, duke qenë se në këtë periudhë qeverisja vendore ekzistonte vetëm formalisht dhe jo mbi parime demokratike.

Gjithashtu për efekt studimor do merren në analizë krahasuese tre ligje të rëndësishme mbi pushtetin vendor të pas viteve 1990, ai i vitit 1992, 2000 dhe 2015.

Modeli krahasimor mes vendeve të Bashkimit Evropian do merret kryesisht ai i shteteve unitare, që kanë ngjashmëri në organizimin e tyre me vendin tonë, por në ndonjë rast do përdoret edhe një model tjetër (siç është rasti i Gjermanisë që ka karakter federal) thjesht për efekt studimor krahasimor.

1.5 Literatura

Tema që kam marrë përsipër për të kërkuar shtron nevojën e një studimi të gjërë dhe mbi bazën e studimit të bëhet edhe një diskutim përkatës. Megjithatë në literaturën shqiptare nuk gjejmë një studim të mirëfilltë mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, përjashtoj librat e fakultetit të drejtësisë, në literaturën e huaj ka plot materiale në lidhje me

zhvillimin dhe organizimin e qeverisjes vendore. Kështu emra të njohur si Wollmann, i cili ka shkruar gjërë mbi qeverisjen vendore në shtete të Evropës, duke e bërë dhe objekt krahasimor, janë marrë për bazë në këtë studim. Në punimet e tij të zhvillimit të politikave lokale dhe lidhshpimi urban në Gjermani, trajtohet mjaft mirë roli i kryebashkiakëve të zgjedhur si dhe karakteristikat e një qeverisje të tillë vendore. Gjithashtu ai trajton edhe këtë aspekt në disa vende të Evropës Perëndimore dhe Lindore. Tjetër autor mjaft i rëndësishëm është Crawford me librat e tij në lidhje me qeverisjen vendore dhe aspektet e saj në veprat penale apo Tindal me referimet e tij në lidhje me qeverisjen vendore në shtete të ndryshme por kryesisht në Kanada. Autori Faguet që trajton qeverisjen vendore në Bolivi, ku flet për decentralizimin dhe qeverisjen nga poshtë na jep një vështrim mbi atë sesi zhvillohet ky organizim në vende ku demokracia është akoma e brishtë. Ndërsa Clarke në studimet e tij mbi qeverisjen lokale dhe zhvillimin lokal na tregon më tepër mbi qeverisjen dhe lidhshpinin në nivel lokal. Libri i Lockard mbi politikën e shtetit dhe të qeverisjes vendore jep një pasqyrë mbi organizimin e shtetit dhe vendin që zë qeverisja vendore në këtë organizim, rëndësinë që ka si dhe mënyrën e organizimit. Gjithashtu janë analizuar e trajtuar edhe autorë të tjerë që do përmendën më poshtë si Keating, Hampton dhe autorë të vendeve fqinjë si Kuhlmann e njohur për analizën e qeverisjes vendore në Gjermani apo Robert Podolnjak për trajtimin në lidhje me Kroacinë. Në lidhje me literaturën shqiptare janë marrë përveç librave të fakultetit të drejtësisë edhe tema disertacioni të ndryshme të cilat do përmendën më poshtë dhe janë vendosur në bibliografi.

1.6 Struktura e punimit

Studimi nga ana konceptuale është i ndare në tre pjesë për sa i përket temës studimore në përgjithësi, por në dy pjesë për sa i përket qeverisjes vendore. Pjesa e parë do ketë lidhje me analizen doktrinare, në lidhje me aspektin teorik e historik të temës, dhe pjesa e dytë do ketë lidhje me zhvillimin praktik të temës, domethënë prekjen në praktike të qeverisjes vendore nga afër nëpërmjet paraqitjes edhe të rasteve konkrete. Ndërsa pjesa e tretë do ketë lidhje me reformën e re territoriale që u miratua në fund të Korrikut 2014 (avantazhet, disavantazhet, procesi i kryerjes, kushtetueshmëria e reformës etj). Për shkak të burimeve të pakta në lidhje me aspektin krahasues të njësive të qeverisjes vendore në Shqipëri, punimi për efekt krahasimor do bazohet në studime të autorëve të huaj, të cilët sistematikisht kanë kryer krahasime në lidhje me qeverisjen vendore nëpër shtete të ndryshme. Nisur nga kjo punimi do referojë edhe në lidhje me dilemat e këtyre autorëve për sa i përket projektit më të mirë të qeverisjes vendore në shtete të ndryshme. Analiza bazohet mbi bazën e kriterit kronologjik.

Në këtë hulumtim do të jap një pasqyrë të plotë të përkufizimit të qeverisjes vendore krahasuar edhe me legjislacione të tjera kryesisht të Bashkimit Evropian. Në **kapitullin e dytë** bëhet një studim i thelluar i anës teorike dhe doktrinare, ku trajtohen përkufizimet e ndryshme në lidhje me qeverisjen vendore, karakteristikat e saj, pjesët përbërëse, rëndësia dhe tipet e organizimit të saj. Në **kapitullin e tretë** jepet një trajtim juridiko-historik i konceptit të kësaj qeverisjeje në vendin tonë, duke përcaktuar jo vetëm elementët e saj, por edhe funksionimin, pra anën organizative dhe funksionale pas viteve 1920. Cilat ishin problematikat kryesore gjatë kohës së Zogut dhe ndikimi i jashtëm në organizimin e

qeverisjes vendore. Arritja në praktike e një organizimi të tillë dhe kufizimet. Më pas gjate periudhes së sistemit totalitar në Shqipëri do trajtohen shkurtimisht, cilat ishin organet, si ndryshuan ato, çfare funksionesh kishin dhe si përbëheshin. Në **kapitullin e katërt** kalohet në një konkretizim të faktit dhe temës mbi të cilën po bëhet kërkimi. Këtu do trajtohet periudha pas viteve 1990', periudha e tranzicionit, organizimi e funksionet si dhe problematikat në lidhje me përshtatjen dhe përmbushjen e funksioneve të tyre, ku do përmendim, jo vetëm ndryshimet që pësoi ligji mbi qeverisjen vendore, por edhe legjislacionin e huaj të BE-së të cilin Shqipëria u detyrua ta implementojë si rezultat i proceseve integruese. Ketu do analizohen tre ligjet kryesore mbi qeverisjen vendore, ai i vitit 1992, 2000 dhe 2015, ku përmes krahasimit do jepen anët pozitive dhe negative të secilit. Në **kapitullin e pestë** do trajtohet reforma e re territoriale, edhe ky një kapitull i analizës empirike, ku do tregojmë mënyrën si u arrit deri në këte ndarje, metodologjia e ofruar dhe realiteti në të cilin është bërë ndarja, qasja kritike në lidhje me aspektin kushtetues në konsultimin popullor dhe vlerat që ka ky organizim i ri, anët pozitive dhe negative të saj duke treguar edhe mënyrën e përmirësimit të ofrimit të shërbimeve me efikasitet, si një nga objektivat e kërkimit. Gjetja dhe përcaktimi i kriterëve metodologjike nga ana ime për të dhënë një model ideal mbi ndarjen administrative si dhe argumentimi i hipotezës kryesore të punimit mbi faktin se reforma ka sjellë shpërdorim në përfaqësimin e popullit duke e ç'rregulluar dhe zbalancuar politikisht dhe etnografikisht në parlament atë. Ndërsa në **kapitullin e gjashtë** jepet një vështrim krahasimor i sistemeve të qeverisjes vendore si dhe reformave administrative në vende të ndryshme të Bashkimit Evropian, si Poloni, Çeki, Gjermani, Francë dhe Kroaci, divergjencat dhe konvergjenat mes tyre dhe sistemit shqiptar. Në kapitullin e **fundit** të punimit jepen përfundimet e gjetura nga studimi

dhe analiza si dhe sugjerimet apo rekomandimet në lidhje me problematika të ndryshme të hasura në të.

KAPITULLI II: QEVERISJA VENDORE. PËRKUFIZIMI, KARAKTERISTIKAT, RËNDËSIA

Nuk ekziston një përcaktim i saktë universal në lidhje me përkufizimin që mund t'i jepet të drejtës administrative, por racionalisht ajo mund të përcaktohet se mbulon organizimin, funksionet, detyrat dhe përgjegjësitë e autoriteteve publike të të gjitha llojeve që bëjnë pjesë në administratë, marrëdhëniet mes tyre dhe qytetarëve apo mes tyre dhe organeve joqeveritare. Ajo përcakton metodat ligjore për kontrollimin e administratës publike si dhe të drejtat dhe detyrat e zyrtarëve. E drejta administrative ndryshe nga të qëniti produkt i kohës moderne mund të shihet si *“shprehje bashkëkohore e tendencës së vjetër për pushtet absolut, drejt pushtetit të konsoliduar mbi e jashtë ligjit”*(Feldman D.; 2015). Teoria e së drejtës administrative mund të themi se me kalimin e kohës ka rrëshqitur drejt një modeli legjitim që nënvizon kontrollin politik të organeve administrative nga politika. Duhet pranuar se roli që luajnë vendimmarrjet politike në ato administrative është rritur shumë, porë kjo dhe nga perspektiva e një teorie demokratike mjaft të diskutueshme. Sipas pozitivizmit ligjor përcaktuar nga Kanti apo Harti, parimet morale më të rëndësishme mes standarteve qeverisëse kthehen ose identifikohen në ligje. Pra së pari kemi faktin social, e nga ky fakt mund të kalojmë në konceptimin e ligjit. Kështu ka lindur edhe e drejta administrative, si një fakt shoqëror. Pra një rregull mund të kthehet nga një rregull i shoqërisë i gjithëpranuar në ligj. Ekzistenca e pozitivizmit ligjor tashmë modern, që bën të mundur parimet morale apo moralin politik ta kthejë në ligj pozitiv, nëpërmjet disa metodave përfshirëse bëhen pjesë e një seti bindjesh të natyrshme. E drejta administrative

rregullon dhe përcakton edhe konceptin, përkufizimin, organizimin dhe trajtimin e qeverisjes vendore, e cila është pjesë e lëmit të studimit të saj.

2.1 Çfarë nënkuptojmë me qeverisje vendore?

Shqipëria është shtet unitar që nga krijimi. Jurisprudenca njeh shtetet unitare dhe ato federale. Shtetet federale kanë zakonisht sistem qeverisje me dy nivele, qeverisje në qendër/federale si nivel i parë dhe qeverisje në shtetin federal si qeverisje e nivelit të dytë. Të tilla shtete janë Gjermania, Austria. Ndërsa shtetet unitare ku bën pjesë edhe vendi ynë, kanë një qeveri qendrore e cila përcakton politikat e përgjithshme të zhvillimit të vendit. Përkufizimi më i thjeshtë i qeverisjes vendore është se kjo lloj qeverisje përbën një organizim institucional dhe ligjor e tillë që siguron që qytetarët brenda një territori të caktuar të veprojnë kolektivisht për të siguruar mirëqënien e tyre. Nevoja për qeverisje vendore ndodh atëhere kur njerëzit jetojnë në një komunitet dhe bashkëveprim mjaftueshëm afër (Crawford, 1999; 15) dhe për zgjidhjen e problemeve të tyre iu duhet të bashkëveprojnë si grup në mënyrë që të arrijnë rezultatet që duan. Dy elementë bazë që mund të dallojmë në këtë qeverisje janë: administrimi i shërbimeve dhe përfaqësimi i zërit të qytetarëve. Këta elementë janë jo vetëm elementë dallues të qeverisjes vendore, por shërbejnë edhe si indikatorë mbi efektivitetin e një qeverisje të tillë. Problemi qëndron në përcaktimin se cili nga këta elementë ka më tepër rëndësi apo është më i zhvilluar? Kjo gjë ka ndryshuar nga koha në kohë apo nga vendi në vend. Në ditët e sotme duhet thënë se nuk mund ta vëmë më në diskutim elementin e përfaqësimit, pasi ky element ka kohë që është implementuar e ka zënë terren. Sot në studimet tona mund të flasim për kohëra ku elementet demokratikë të qeverisjes janë baza e themeli i një shteti. Në këtë pikë problemi mbetet të përcaktohet sesa

funkcioni i ofrimit të shërbimeve ka qënë në efijensën e duhur. Nuk duhet të harrojmë se institucionet vendore ekzistojnë jo vetëm për të ofruar shërbimet e ndryshme publike qytetarëve, por edhe për të përfaqësuar në mënyrën më të mirë të mundshme vullnetin e popullit (Tindal, 1977; 3). Si përfundim, pyetjes se pse duhet të ekzistojë qeverisja vendore i përgjigjemi për arsyen e thjeshtë të ofrimit të shërbimeve të ndryshme publike qytetarëve dhe për të siguruar përfaqësimin e vullnetit të popullit. Në lidhje me qasjen e qeverisjes vendore si instrument i demokracisë, ka edhe oponentë të cilët e shohin si diçka abstrakte pasi mund ta lidhin këtë me pjesëmarrjen e ulët të qytetarëve në zgjedhjet lokale, apo dhe me mungesën e konkurrencës së mirëfilltë mes platformave qeverisëse, sepse tashmë shihet si konkurrencë partiake e jo platformash, e mund të themi se kjo qasje nuk mund të nënvlerësohet. Pasi një qasje e tillë që do mund të përjashtonte politikën apo varësinë politike të qeverisjes vendore do ishte mjaft me interes dhe do sillte më shumë efektivitet. Diçka e tillë mund të arrihet vetëm me ofrimin e shumë shërbimeve publike nga privatët, me anë të privatizimit apo dhënies me koncesion, sistem ky, të cilit shumë vende evropiane po i drejtohen gjithnjë e më shumë. Një sistem ku qeverisja vendore të zhvishet nga ndikimet politike por të jetë thjesht një administrues i ofrimit të shërbimeve publike. Kështu njësi vendore është një entitet ligjor që ofron shërbime publike për popullin e vet brenda territorit ku ushtron juridiksionin, por është edhe një institucion demokratik, i cili nga ana vendimmarrëse drejtohet nga një këshill me përfaqësues të zgjedhur nga populli e që japin llogari tek zgjedhësit e tyre (Tindal, 1977; 2). Në mënyrë që kjo lloj qeverisje të funksionojë, literatura (Tindal; 1977) sugjeron se duhet të plotësohen disa kushte:

- Duhet të ketë një ndarje të qartë mes përgjegjëseve lokale dhe atyre qendrore,

- duhet të ketë një ndarje kufijsh të qartë e lehtësisht të identifikueshëm. Secili qytetar duhet të dijë se cilës njësi vendore i përket si dhe të ushtrojë të drejtën e tij të zgjedhjes në këtë njësi.

Por nga ana tjetër nuk mund të kemi një ndarje të prerë me thikë kufijsh, pasi sot njihen shumë format e bashkëpunimit mes njësive të ndryshme vendore, ku ndodh që një apo disa shërbime t'u ofrohen dy apo më shumë njësive. Si pasojë, ndarje të tilla marrin rëndësi sekondare duke patur parasysh qëllimin që kërkohet të arrihet.

- Çdo njësi vendore ka nevojë për një bazë financiare, gjeografike dhe demografike ku të ushtrojë të drejtat e të marrë përsipër përgjegjësitë.

Kjo do të thotë se njësia duhet të jetë e aftë të administrojë taksat e mbledhura dhe të sigurojë ofrimin e shërbimeve qytetarëve brenda kapacitetit financiar krijuar nga këto taksa. Pse është e nevojshme një gjë e tillë? Siç e dimë një mënyrë kontrolli mbi një institucion apo njësi është kontrolli financiar. Po ta bëjmë analizën nga ana e kundërt, pavarësia dhe autonomia e një institucioni është më e madhe kur ai mbahet nga fondet e veta sesa kur fondet i jepen nga nivele të tjera të qeverisjes. Kjo do të thotë se në rast se njësia nuk është efektive në plotësimin e nevojave me të ardhurat e veta, atëherë do i duhet të kërkojë fonde shtesë nga nivele të tjera, e kjo do sillte autonomi më të vogël e lehtësisht të cënueshme.

- Njësia vendore duhet të jetë e mirëorganizuar nga ana institucionalo-administrative në mënyrë që të kemi një ndarje të qartë të përgjegjësisë mes personave të zgjedhur dhe atyre të emëruar.

Kjo na dërgon tek një element mjaft i rëndësishëm që është llogaridhënia. Në një institucion ku ka demokraci duhet të ketë edhe llogaridhënie.

- Marrëdhënia mes zyrtarëve të zgjedhur nga populli, pjesë e këshillit organ-vendimmarrës, dhe zyrtarëve të emëruar duhet të jetë frytdhënëse e bashkëpunuese në mënyrë që të kryhen funksionet e t'u ofrohen shërbimet qytetarëve. (Tindal, 1977; 2-4)

Sipas përkufizimit dhënë nga OECD (Organizata për bashkëpunim ekonomik dhe zhvillim), qeverisja vendore është qeverisje mbi baza fiskale, legjislative dhe ekzekutive, nga autoriteti përkatës mbi një sipërfaqe të kufizuar territoriale dhe një grupi të caktuar njerëzish. Nisur nga përkufizimi më lart shohim se kjo lloj qeverisje është e lidhur me dy elemente të rëndësishëm, me decentralizimin si dhe me autonominë vendore. Lind pyetja se çfarë është decentralizimi? Decentralizimi është dhënia apo shpërndarja e disa funksioneve të caktuara, brenda attributeve administrative, politike apo ekonomike, nga qeveria qendrore tek ajo vendore. Kjo e fundit është e pavarur nga qendra brenda territorit ku ajo ushtron pushtetin. (Faguet, 2005; 6) Karta Evropiane për Autonominë Vendore e përcakton vetëqeverisjen vendore si të drejtën dhe aftësinë e organeve lokale që brenda kufinjve të caktuar nga ligji, të menaxhojnë shërbimet publike në interes të popullsisë lokale ku ushtrojnë përgjegjësitë. Gjatë eksperiencës dhe udhëtimit të tij në Amerikë, De Tocqueville, arriti në përfundimin se sa më shumë pjesëmarrje e qytetarëve Amerikanë në organizime politike ose jo, qofshin këto shoqata civile, aq më shumë vlera demokratike kishte vendi. Pra pjesëmarrja e gjërë përbënte një element thelbësor për praktikën demokratike amerikane. (De Tocqueville, 1966) Kjo do të thotë se sa më shumë pjesëmarrje të qytetarëve nga afër në menaxhimin, drejtimin, administrimin e punëve lokale në një njësi vendore të

caktuar, aq më shumë gjasa për qeverisje demokratike, autonomi apo vetëqeverisje ka kjo njësi. Këtu kthehemi edhe një herë tek elementi thelbësor i qeverisjes vendore, pra përfaqësimi dhe pjesëmarrja e qytetarëve.

Duke qenë se procesi i qeverisjes shihet si marrëdhënie mes shoqërisë civile dhe qeverisë, duke përcaktuar në këtë mënyrë veprimet e qeverisë (Wilson, 2000; 51-63), nëse qeveria ska kapacitetet e duhura për të vepruar, atëhere edhe procesi i qeverisjes mbetet dicka boshe, pa kuptim. Kur bëhet fjalë për qeverisje vendore, ky koncept merr një kuptim më të gjërë. Kjo për arsye se kapaciteti dhe zhvillimi i qeverisjes vendore ndikon në zhvillimin apo jo të një shteti. Në këtë pasojë ndikojnë disa faktorë, të tillë si kapaciteti i burimeve njerëzore në njësitë vendore, marrëdhënia me qeverinë qendrore apo autonomia në procesin e vendimmarrjes nga kjo e fundit. Duke qenë se më lart folëm për marrëdhënien e qeverisë me shoqërinë civile, në rastin e qeverisjes vendore kjo marrëdhënie shkon në një drejtim, pra qeverisja vendore siguron shërbimet për qytetarët, ndërsa këta të fundit kanë qasje të kufizuar për të ndikuar tek politikat vendore në shumicën e rasteve, ndaj lidhja me qeverisjen nuk është më efektive. (Wilson, 2000; 57) Si rrjedhim, për të plotësuar sa më mirë nevojat e qytetarëve, kërkohet një decentralizim i funksioneve kryesore duke i deleguar këto më afër tyre. Por decentralizimi, aq sa është i nevojshëm dhe domosdoshëm duke qenë se përbën bazën për një mirë-qeverisje vendore, aq përbën edhe risk për vendet në zhvillim e sipër, ku faktorë si mungesa e kapaciteteve njerëzore, financiare apo institucionale mund të sjellë pasoja negative për njësitë vendore. Këtu mund të bëjmë analogji me procesin e integritit në Bashkimin Evropian të shteteve aspirante. Përveç kushteve të thëna e detajuara për të qenë anëtar, një element tjetër mjaft i rëndësishëm është

edhe aftësia apo kapaciteti i shtetit aspirant për tu përthithur nga ky organizëm. Kjo do të thotë se BE-ja është e hapur për anëtarësim nëse plotësohen kërkesat e vëna, por a është gati vendi për një hap të tillë, pasi kjo do kërkonte një regjim të rreptë e politika të ashpra për tu integruar. E njëjta gjë ndodh edhe me procesin e decentralizimit, vërtet qeverisja qendrore u jep më tepër funksione dhe përgjegjësi njësive vendore, por problemi qëndron sesa këto të fundit janë të afta ta përthithin e zhvillojnë këtë shërbim?? Megjithëse ne proklamojmë rëndësinë e qeverisjes vendore dhe autonomisë së saj, nuk duhet të harrojmë se kjo qeverisje në vetvete është e lidhur pazgjidhshmërisht me nivele të tjera të qeverisjes, nëpërmjet parashikimeve kushtetuese, marrëdhënieve financiare apo përgjegjësi të përbashkëta në implementimin e projekteve të ndryshme që mund të ndërmarrin së bashku.

Mes decentralizimit, qeverisjes vendore dhe asaj qendrore ekziston një marrëdhënie e ndërlikuar, pasi nga njëra anë decentralizimi përmirëson veprimet e qeverisjes vendore, por kjo e fundit funksionon përmes një sërë marrëdhëniesh ndërqeveritare që mund ti kufizojnë veprimet e tyre. Ndaj decentralizimi nuk mund të kuptohet pa decentralizimin fiskal. Por në praktikë qeveritë qendrore janë tërhequr nga mendimi për decentralizim të plotë fiskal, pasi kapaciteti taksambledhës kombëtar është shumë herë më eficient sesa ai lokal. Një decentralizim i plotë do sillte si pasojë diferencim mes njësive vendore, ku ato me të ardhura më të larta do pasuroheshin edhe më shumë dhe ato me të ardhura të pakta do varfëroheshin edhe më shumë.

2.2 Përkufizime në lidhje me qeverisjen vendore

Cilët janë përkufizimet më të pranuar në lidhje me terminologjinë e qeverisjes vendore? Si përshkruhet ajo nga studiues apo akademikë të njohur? Qeverisja vendore mund të

përshkruhet si qeverisje e disa organeve të zgjedhura nga populli, të cilat kanë funksione administrative, legislative dhe ekzekutive mbi territorin ku ato ushtrojnë juridiksionin. Ajo përkufizohet edhe si një autoritet që vendos apo përcakton masa të caktuara brenda një territori të caktuar.

Në rast se do bënim një analizë fjalë për fjalë apo literalisht të terminologjisë, do të thotë qeverisje apo menaxhim i punëve lokale nga njerëzit pjesë e atij komuniteti. Këtu na vjen në ndihmë parimi i rëndësishëm i subsidiaritetit, sipas të cilit nevojat lokale mund të plotësohen e përmbushen më mirë nga njerëzit më afër tyre, pra nga ata të lokalitetit sesa nga qeveria qendrore.

Sipas studiuesit **Clarke** (Aijaz, 2007; 43) qeverisja vendore është ajo pjesë e qeverisjes së një vendi e cila merret kryesisht me problemet apo çështjet që kanë të bëjnë me një popullsi të caktuar brenda një territori të caktuar. Kjo bëhet bazuar në ato përgjegjësi që parlamenti i një vendi vendos t'ia delegojë me anë të ligjeve të vendit. Në këtë përkufizim ne nuk gjejmë dy elementë të rëndësishëm të qeverisjes vendore, që janë ekzistenca e organeve vendore të zgjedhura drejtpërdrejt nga populli si dhe financat lokale, që përbëjnë emëruesin e përbashkët të çdo qeverisje vendore. Ndërsa **Lockard** (Lockard, 1963) mendon se qeverisja vendore mund të përcaktohet edhe si organizatë publike, e autorizuar për të vendosur dhe administruar politikat publike brenda një territori të caktuar, kjo e fundit nënndarje e qeverisë qendrore. Në fakt organizimi i qeverisjes vendore është organizim publik, e në ndryshim nga organizimet private, ato kanë për qëllim interesin e përgjithshëm të qytetarëve. Qeverisja vendore sipas **Hasluck** (Hasluck, 2010) është ajo sferë e qeverisjes ku organet lokale lejohen me ligj të nxjerrin akte apo vendime për ta rregulluar vetë

mënyrën e qeverisjes së tyre. Në librin e tij “Elementët e Politikës”, **Sidgwick** (Sidgwick, 2014) e konsideron qeverisjen vendore si qeverisje e disa nënorganeve që kanë kompetenca të veçanta për të nxjerrë rregullore apo rregulla brenda zonës të cilën ata e administrojnë. Pra Sidgwick e lidh këtë qeverisje me karakterin legjislativ të saj.

Stones në përkufizimin e tij (Stones.P, 1968; 1) e përcakton qeverisjen vendore si pjesë të qeverisjes së një vendi, por që merret më probleme apo çështje të popullsisë brenda territorit apo lokalitetit të caktuar. Sipas tij, kjo lloj qeverisje bën të ashtëquajturat “punët e shtëpisë” në mënyrë që jetesa në këto zona të jetë e përballueshme për banorët e saj. Këtë gjë e arrin përmes mbajtjes pastër të rrugëve, edukimit të fëmijëve, ndërtimit të shtëpive për banim etj. Në një përkufizim socio-zhvillimor, dhënë nga **Golding** (Golding, L. 1975) mbi qeverisjen vendore, ai e përcakton këtë lloj qeverisje si menaxhim i punëve të tyre nga vetë njerëzit e lokalitetit ku ndodhen. Megjithëse i shkurtër ky përcaktim nga ana sociale gjen vend. Sipas **Humes dhe Martin** (Humes S. dhe Martin E., 1961; 28) qeverisja vendore duhet të ketë këto karakteristika:

- të ketë një popullsi të caktuar,
- një sipërfaqe të caktuar
- si dhe kapacitetin për të nënshkruar kontrata, apo për të hyrë në marrëdhënie me të tretët, pra statusin juridik dhe autoritetin
- të ketë një organizim të vazhdueshëm dhe

- të realizojë funksionin financiar pra të ketë kapacitetin të mbledhë taksa dhe të përcaktojë buxhetin e saj.

Hampton në librin e tij “Qeverisja vendore dhe politikat urbane” thekson se autoritetet vendore kanë kufij të mirëpërcaktuar gjeografikë, janë organe shumë funksionale, të zgjedhura drejtpërdrejt, por nga ana tjetër kanë aftësi të kufizuara në lidhje me përcaktimin e taksave lokale, varësi kjo që vjen nga përcaktimi i marzhit nga qeveria qendrore. (Hampton W., 1991; 2)

Kurse **Keating** kur bën krahasimin e politikave urbane në shtete të ndryshme si Amerikë, Kanada, Francë apo Britani (Keating M., 1991; 21-22) i sheh njësitë vendore si shoqata individësh apo organizime të tilla, të cilët vendosin të qeverisin vetë punët e tyre, duke përcaktuar kufijtë e shtrirjes dhe negociuar kompetencat që do kenë. Për **Wilson dhe Game** (Wilson D. dhe Game Ch., 2006; 8) qeverisja vendore është një organizim gjeografik dhe multi-funksional i përcaktuar, që ndjek objektivat sociale, ekonomike apo politike, përmes fondeve të dhëna nga lart apo atyre të siguruara nga të ardhurat e veta, që rregullon dhe monitoron të gjitha fushat e shërbimeve publike brenda komunitetit lokal. Po të analizojmë gjithë përkufizimet e dhëna më lart, del se emëruesi i përbashkët i gjithë këtyre është së pari marrëdhënia qeveri qendrore-qeveri vendore nga njëra anë dhe marrëdhënia e qeverisë vendore me komunitetin lokal nga ana tjetër.

2.3 Karakteristikat kryesore të qeverisjes vendore

Nga analiza e bërë të gjithë përkufizimeve e trajtimeve që i janë bërë qeverisjes vendore si strukturë nga autorë të ndryshëm, dalin këto karakteristika kryesore:

- **së pari**, kjo qeverisje ka status të rregulluar me ligj, pra ajo përcaktohet, njihet dhe funksionon mbi bazën e ligjeve të një vendi (në vendin tonë organet e qeverisjes vendore janë organe kushtetuese),
- **së dyti**, këto organe kanë të drejtë për të vendosur në lidhje me taksat e veta lokale mbi territorin ku shtrijnë juridiksionin,
- **së treti**, karakterizohen nga e drejta e pjesëmarrjes së komunitetit lokal në procesin e vendimmarrjes apo administrimit të punëve lokale,
- **së katërti**, njihet aftësia për të vepruar të pavarur nga organet e qeverisjes qendrore, brenda kufijve të përcaktuar nga ligji, përmes procesit të decentralizimit apo parimit të autonomisë vendore,
- **së pesti**, këto organe shërbejnë në interesin e përgjithshëm të qytetarëve, pra interesit të përbashkët.

Analiza e të gjithë përkufizimeve të dhëna më lart tregon se qeverisja vendore është kombinim i disa elementëve, si ekzistenca e një organi lokal të rregulluar me ligj, popullsi lokale dhe një territor të përcaktuar, autonomi e kufizuar nga qeveria qendrore, ndarje mes funksioneve vendore dhe atyre jo vendore etj.

Ndërsa si karakteristika përbërëse të saj dallojmë:

- Ka **sipërfaqe të caktuar lokale**. Çdo qeverisje vendore ka një sipërfaqe të mirëpërcaktuar ku ushtron aktivitetin e vet. Kjo sipërfaqe mund të jetë qytet, fshat, rajon

etj, në varësi të organizimit territorial të vetë shtetit. Sipërfaqja dhe kufijtë e saj vendosen nga qeveria qendrore apo parlamenti me ligje të veçanta.

- **Ka autoritet vendor.** Administrimi apo qeverisja e një lokaliteti të caktuar bëhet nga një organ i përbërë nga persona të zgjedhur drejtpërdrejt nga populli i asaj zone. Ky organ përfaqësues është përgjegjës për administrimin e punëve lokale në atë zonë.
- **Ofron shërbime publike** për banorët e zonës brenda juridiksionit të saj, që është dhe qëllimi kryesor i kësaj qeverisjeje.
- **Financat vendore.** Në mënyrë që të ofrojë shërbimet dhe të kryejë funksionet në mënyrë efektive, është e domosdoshme që njësia vendore të ketë financat e veta. Pasi shërbimet që ajo u ofron qytetarëve duhet të mbulohen financiarisht. Këto financa mund të sigurohen nga taksat lokale por edhe nga subvencionimet e shtetit.
- **Autonomi vendore.** Kjo do të thotë se qeveria vendore, mbi bazën e funksioneve të dhëna nga ligji, ka të drejtën për të vendosur dhe vepruar sipas këtyre të fundit. Gjithashtu kjo përfshin të drejtën ligjore të banorëve të zonës për të zgjedhur përfaqësuesit e tyre që do qeverisin territorin sipas ligjeve të përcaktuara. Duhet theksuar se autonomia nuk nënkupton sovranitet, ndaj këto organe kanë varësi ligjore pasi i përkasin strukturave të shtetit.
- **Pjesëmarrje vendore.** Suksesi apo dështimi i planeve zhvillimore të një territori në fjalë lidhet me faktin sesa pjesëmarrje aktive ka nga populli vendor. Përmes kësaj qeverisje kërkohet pjesëmarrje më e madhe e popullit të cilit i jepet mundësia të marrë pjesë në

procesin e vendimmarrjes. Përbën kusht që nëse një qëllim duhet të arrihet, atëherë pjesëmarrja e publikut duhet të jetë medoemos.

- **Lidership vendas.** Zakonisht njerëzit që merren me qeverisjen vendore, sidomos në zonat rurale, karakterizohen nga mungesa e eksperiencës, profesionalizmit. Si rrjedhim ata duhet të pajisen me aftësi lidërshipi-drejtuese në mënyrë që të zhvillojnë projektet e ndryshme të inicuar.

- **Llogaridhënie vendore.** Kjo do të thotë se përfaqësuesit lokalë të popullit zgjidhen nga ata për të përmbushur qëllimin final që është ofrimi i shërbimeve në mënyrën më efektive të mundshme. Në rast se kjo gjë nuk arrihet atëherë vota e popullit bën që ata të mos rizgjidhen në zgjedhjet e ardhshme.

- **Zhvillimi vendore.** Kjo është karakteristikë mjaft e rëndësishme, pasi qëllimi primar i qeverisjes vendore është zhvillimi i zonës brenda së cilës ushtron juridiksionin.

2.4 Qeverisja vendore sipas konceptimeve të ndryshme

Sipas konceptit politik, qeverisja vendore është mekanizëm politik që qeveris një territor të caktuar, ndërsa parë nga aspekti juridik ajo është person juridik me të drejta dhe detyrime. Gjithashtu është edhe koncept administrativ pasi si e tillë ajo kryen funksione të ndryshme administrative, ndërsa në konceptin legjislativ ajo nxjerr akte të ndryshme me vlerë juridike brenda juridiksionit dhe territorit të saj. Kjo gjë bëhet e mundur nga funksioni legjislativ që ka këshilli vendor i përbërë nga këshilltarët e zgjedhur nga populli. Në artikullimin e qeverisë vendore luan rol edhe aspekti demografik dhe gjeografik, të cilët së bashku me faktorin ekonomik i japin dimensione të reja këtij termi. Në konceptin **social**, qeverisja

vendore është një entitet social i organizuar. Por parë në konceptin **politik** ajo është një variant i demokracisë. Kjo për arsye se ka të drejtë të përmbushë nevojat lokale të popullsisë mbi bazën e një mandati të dhënë po nga ky popull, por ky mandat është i kufizuar në kohë. Kjo veçori i jep karakter demokratik pasi me zgjedhje të lira dhe universale, populli vendos mbi qeverisësit e vet lokalë. Në konceptin **ekonomik**, një qeverisje vendore është efektive nëse është ekonomikisht e arrirë. Kjo do të thotë se një pavarësi ekonomike i jep pavarësi edhe në fushat e tjera e si pasojë më shumë të drejta vet-qeverisëse.

Në konceptin **administrativ**, qeverisja vendore vepron si organ administrativ, e influencuar nga politika, administrata dhe teknologjia. Bazuar në objektivat e administrimit publik që janë performancë eficiente dhe e përgjegjshme, qeverisja vendore mund të arrijë të japë rezultatin maksimal pa sakrifikuar normat bazë të demokracisë. Në konceptin **gjeografik** kemi të bëjmë më një territor të caktuar brenda të cilit qeveriset një popullsi e caktuar. Ndërsa koncepti ligjor i qeverisjes vendore ndahet në dy pjesë, si përfaqësues i shtetit por edhe përfaqësues i interesit të përbashkët të popullit. Si përfaqësues i shtetit ushtron sovranitet të dhënë nga qeveria qendrore. Por duke qenë se është organ vet-qeverisës, ka elementët e një organi të përcaktuar me karakter qeverisës dhe që duhet ta ushtrojë aftësinë vet-qeverisëse të saj, që do të thotë të hyjë në marrëdhënie me të tretët, të ushtrojë të drejtat e pronësisë etj. Si përfundim mund të analizojmë se qeverisja lokale është kopjim i qeverisë qendrore në miniaturë dhe brenda një territori të caktuar. Ndaj në vendet më demokraci lehtësisht të cënueshme, problemet e qeverisjes në nivel qendror shfaqen edhe në nivel vendor (Maddox dhe Fuquay, 1981).

2.5 Dallimi mes qeverisjes vendore dhe vetëqeverisjes vendore

Ekziston një dallim i qartë mes qeverisjes vendore dhe vetëqeverisjes vendore.

- 1- Vetëqeverisja vendore bazohet në parimin e decentralizimit, që do të thotë pavarësi nga qendra, ndërkohë që qeverisja vendore bazohet në parimin e shpërqëndrimit.
- 2- Në vetëqeverisjen vendore njësitë lokale janë të shkëputura nga njësitë administrative shtetërore siç ndodh në rastin e Britanisë. Ndërsa në qeverisjen vendore ato kanë karakter dualist, si njësi vendore por edhe njësi administrative shtetërore ku përmendim rastin e Francës para reformave të fundit territoriale.
- 3- Në vetëqeverisjen vendore stafi vendoset dhe përgjigjet ndaj këshillit vendor. Ndërsa në qeverisjen vendore stafi administrativ vendoset nga autoritetet shtetërore (megjithëse jo në gjitha rastet).
- 4- Në vetëqeverisjen vendore ka një gamë të gjërë pavarësie në vendimmarrje, ndërsa në qeverisjen vendore kjo gjë është më e kufizuar.
- 5- Këshillat vendorë në të dy rastet zgjidhen nga populli, por në rastin e qeverisjes vendore janë subjekt i një kontrolli nga shteti.

Duke e përmbyllur këtë pjesë themi se kemi një miks të parimit të decentralizimit me atë të dekoncentrimit pothuajse të gjitha format e qeverisjeve vendore. Nuk ekziston një sistem që të ketë një ndarje të qartë mes dy parimeve.

2.6 Rëndësia e qeverisjes vendore

Rëndësia e kësaj qeverisje qëndron **së pari** në **mbështetjen e demokracisë**. Pasi nëse demokracia duhet të funksionojë siç duhet atëherë është e nevojshme pjesëmarrja e sa më shumë qytetarëve në procesin vendimmarrës. Një progres i arritur mbi bazën e këtyre metodave demokratike është më solid se ai i arritur mbi metoda komuniste apo totalitare. Ashtu siç thoshte edhe kryeministri i parë Indian Jawaharlal Nehru, në vitin 1948 (Aijaz, 2007):

“...qeverisja vendore është dhe duhet të jetë baza e çdo sistemi të vërtete demokratik. Nuk mund të ndërtohet demokraci të konsoliduar, nëse nuk ndërton themelet e saj nga poshtë...”

Së dyti qeverisja vendore mund të **krijojë liderët e së ardhmes**. Kjo do të thotë se qeverisja vendore është një periudhë trajnuese dhe mjaft efikase për të përfituar eksperiencë dhe njohuri mbi artin e politikë-bërjes dhe qeverisjes deri në kalimin në qeverisjen në rang kombëtar. Kjo ka ndodhur edhe në vendin tonë, ku kryebashkiakët e djeshëm e kanë përdorur pozicionin e tyre si trampolinë për të kaluar tek drejtimi i partive apo qeverive qendrore. Kjo nënvizon edhe një herë se shkolla më e mirë e demokracisë dhe garancia më e mirë për sukses është praktika në qeverisjen vendore.

Së treti, rëndësia e saj qëndron në faktin se **menaxhon** shumë më mirë dhe në mënyrë më efikase punët lokale duke qenë se është më afër nevojave të qytetarëve.

Së fundi, rëndësia e saj qëndron edhe në faktin se ajo **shërben si mjet komunikimi** dhe ndërmjetës mes qeverisë qendrore dhe popullit apo komunitetit. Kështu kërkesat e qytetarëve transmetohen tek qeveria qendrore përmes organeve të qeverisë vendore dhe nga

ana tjetër politikat e qeverisë qendrore bëhen të njohura tek qytetarët përmes organeve të qeverisjes vendore. Kjo marrëdhënie në dy drejtime bën të mundur një marrëdhënie të afërt mes popullit dhe niveleve të larta të qeverisjes.

2.7 Llojet e organizimit të qeverisjes vendore

Nisur nga organizimi i tyre si dhe mënyra e zgjedhjes së tyre, kemi dy lloje sistemesh të qeverisjes vendore, atë të tipit parlamentar dhe atë të tipit presidencial.(Podolnjak R., 2010; 120) Në sistemin parlamentar të qeverisjes vendore, kryetari i organit ekzekutiv të qeverisjes vendore zgjidhet apo emërohet nga këshilli vendor si dhe sistem presidencial të qeverisjes vendore kemi kur kryetari i organit ekzekutiv zgjidhet direkt nga populli dhe nuk mund të shkarkohet nga këshilli vendor si dhe as nuk mund të shpërndajë këshillin vendor.

KAPITULLI III: ZHVILLIMI HISTORIK I QEVERISJES VENDORE

3.1 Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes vendore pas shpalljes së pavarësisë

Në Statutin Organik të Principatës së Shqipërise (Faniko, 2014: 179) Shqipëria formohej si principate kushtetuese, sovranë dhe e trashëgueshme nën garancinë e gjashtë fuqive të mëdha. Po ky Statut i lartpërmendur, në kapitullin VI të tij përcaktonte organizimin e administratës lokale në Shqipëri. Pra shohim për herë të parë një rregullim juridik të pushtetit vendor në Shqipëri, pas shpalljes së pavarësisë, tek dokumenti më i rëndësishëm i kohës. Bazuar në nenin 95 të këtij Statuti, Shqipëria ndahej në shtatë sanxhaqe, sanxhaqet ndaheshin në kaza e këto të fundit në nahije. Të mbetura nga pushtimi otoman si organizim dhe emërtim, sanxhaqet ishin ato të Shkodrës, Elbasanit, Dibrës, Durrësit, Beratit, Korçës dhe Gjirokastrës. Përsa i përket analizimit të këtij organizimi të qeverisjes vendore, ashtu siç do ta shohim më poshtë, ky model është një mbeturinë e organizimit të pushtuesit turk dhe nuk sjell ndonjë risi në lidhje me organizimin në këtë periudhë. Një formë të tillë organizimi e kishte vetë Perandoria Turke, të cilën e solli në Shqipëri së bashku me procesin e pushtimit për disa shekuj.

Sanxhaku si njësi vendorë e asaj kohe, përbënte organizimin më të lartë në nivel lokal dhe si administrator i kësaj njësie shërbente mytesarifi i cili ishte ndërlidhës mes pushtetit lokal dhe atij qendror. Nëse do të bënim një krahasim me njësitë vendore në ditët e sotme, mund ta krahasojmë me atë që konsiderohet si Prefekti sot, i cili është lidhja mes pushtetit vendor dhe atij qendror, është përfaqësuesi i pushtetit qendror në nivelin lokal. Në këtë aspekt mytesarifi jepte llogari para qeverisë qendrore, Ministrit të Brendshëm si dhe ministrave të tjere në varësi të çështjeve që mbulonte secila ministri. Si organi më i lartë i pushtetit

vendor, mytesarifi kishte nën varësi xhandarmërine dhe policine e krahinës ku shtrihej juridiksioni i tij. Nga ana ekonomike ai kontrollonte bashkë me kryefinancierin llogaritë e gjithë sanxhakut, ndaj një here në vit ai kryente kontroll në të gjitha kazatë pjesë përbërëse të sanxhakut. Ai kishte pushtet edhe në lidhje me vendosjen e masave të jashtëzakonshme në lidhje me sigurinë publike, po nga ana tjetër këto masa mund të merreshin vetëm në raste të ngutshme e në çdo rast duke vënë në dijeni qeverinë qendrore. Duke patur një ndarje mes pushteteve, mytesarifi nuk kishte asnjë ndikim e nuk mund të ndërhynte në pushtetin gjyqësor ushtruar nga gjykatat. Dallojmë ndarje të pushteteve megjithëse në një kohë të hershme të zhvillimit shtetëror. Në dallim nga organizimi i sotëm ku institucioni i Prefektit është organ individual dhe pranë tij nuk ekziston asnjë këshill që ka funksion legjislativ, në organizimin e 1914, mytesarifi ndihmohej në ushtrimin e funksioneve të tij nga Këshilli i Sanxhakut (Faniko, 2014: 109). Ky Këshill ushtronte funksionet e administratës së sotme dhe kjo shihet edhe nga përbërja e tij me anëtarë ex officio, pra si pasojë e funksionit që ata kryenin si sekretari i përgjithshëm, kryellogaritari, drejtori i arsimit, drejtori i punëve botërore, ai i bujqësisë dhe ai i tregtisë si dhe përfaqësues nga kazatë dhe nahijet përbërëse të sanxhakut. Funksionet që kryente ky këshill mund ti krahasojmë me ato që kryen organi legjislativ vendor sipas legjislacionit të ditëve tona. Ndër to përmendim hartimin e buxhetit të kësaj njësie vendore, vendosjen e taksave, menaxhimin e institucioneve arsimore, funksione në lidhje me zhvillimin urban, shërbimin e transportit dhe qarkullimit, bujqësinë, blegtorinë etj. Për kohën e funksionimit ky këshill përbën risi në organizim dhe kompetenca. Theksoj se në lidhje me analizën e këtij organizimi kemi pak ç'të themi pasi ky ishte një organizim i mbartur nga pushtimi turk, pra analizojmë se u mbajt një organizim i tillë në mënyrë që të ishte më e thjeshtë për procesin

e funksionimit të shtetit dhe për faktin se populli tashmë ishte mësuar me një organizim të tillë. Një organizim tjetër do donte kohë të përgatitej, të implementohej dhe shteti shqiptar pikërisht në ato momente ishte shumë i brishtë për reforma të tilla. Kazaja sipas Statutit drejtohej e administrohej nga një person i quajtur kajmekam. Ky përgjigjej për ruajtjen e rendit dhe sigurisë si dhe financave të kaza-së. Ky drejtues i kaza-së vendoste për çështje të tilla si lëshimin e pasaportave, legalizimin e nënshkrimeve të nëpunësve të kaza-së, pra për çështje teknike që i përkasin një rrethi më të vogël territorial. Shohim një organizim afër nevojave të individëve dhe në përcaktim gjeografik më afër popullit. Ashtu si dhe mytesarifi, edhe kajmekami ndihmohej në punën e tij nga një këshill me rol legjislativ. Ky këshill quhej këshilli i kaza-së dhe përbëhej nga anëtare të caktuar në baze të funksionit apo pozicionit që kane (si sekretari i përgjithshëm, llogaritari, drejtori i tatimeve mbi tokat) si dhe nga 4 anëtare të zgjedhur me shumicë absolute të votuesve të pranishëm, nga këshillat komunale që mblidheshin në kryeqendrën e kaza-së të thirrur nga kajmekami. Ky këshill vendoste kryesisht në lidhje me çështje që kishin të bënin me miratimin e tarifave të ndryshme brenda territorit të kaza-së si vendosja e tarifave për të drejtën e vendit në Pazar, në tregje apo panairë, lëshimin e autorizimeve të ndryshme për ndërmarrjen e aksioneve për asgjësimin e kafsheve të rrezikshme etj. Kështu Kaza-ja si njësi vendore mund të krahasohet me organizimin e njësisë së bashkisë, ndërsa nahija meqënëse përcaktohej si organizim i një grupi fshatrash mund ta krahasojmë me komunat sipas organizimit para reformës së vitit 2014. Drejtuesi i nahijes quhej mudir dhe pranë këtij organizmi funksiononte edhe një këshill komunal. Në bazë të ligjit organik të 26 Nëntorit 1921 përcaktohej bashkia si organ i qeverisjes vendore, e cila kishte këshillin e saj si dhe kryetarin. Zgjedhjet bëheshin çdo tre vjet. Ndërsa Kodi Civil i vitit 1928 përcaktonte

krijimin e komunave (neni 13). Kjo e fundit përbëhej nga fshatra dhe kishte një këshill drejtues ku bënin pjese kryepleqtë e fshatrave në përbërje. Me 17 Janar 1925 u mbledh Asamblea Kushtetuese e cila e shpalli Shqipërinë Republike Parlamentare. Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare nuk parashikon në përberje të tij norma të veçanta në lidhje me ndarjen administrative apo organizimin e qeverisjes vendore. Nga ana tjetër një ligj i veçantë, “**Ligji i Administratës Civile të Republikës Shqiptare**”¹ miratuar në 1927, bën një përcaktim të detajuar jo vetëm të ndarjes administrative por edhe të organizimit e funksionimit të pushtetit vendor në atë kohe.

3.2 Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes vendore gjatë Republikës së Parë (1925-1928)

Në vitin 1927 miratohet për herë të parë një ligj mbi administratën civile në Republikën e Shqipërisë, i cili në pjesën e parë përcaktonte edhe ndarjen administrative të asaj periudhe.

Sipas këtij ligji Shqipëria ndahej në **prefektura, në nënprefektura, bashki, krahina dhe katunde**. Shihet që në këtë ligj, se Zogu me ardhjen në pushtet, kërkonte një riformatim të organizimit administrativ sipas modelit perëndimor nëpërmjet këtij organizimi. Për çdo organizim të ri apo riorganizim nevojitej miratimi i një ligji të ri. Me përjashtim të rasteve kur formoheshin katunde a lagje të reja, apo kërkoheshin të ndërrohej kufiri i atyre ekzistuese, këto bëheshin me miratimin e Ministrisë së Punëve të Brendshme që do bazohej në vendimin e këshillave administrore të nënprefekturës apo prefekturës. Megjithatë përpjekjen e vazhdueshme për të ndryshuar formën e konceptimit të qeverisjes vendore, sërisht shohim mbetje të organizimit otoman, të paktën në mentalitet, pasi pothuajse në të gjitha funksionet

¹ Arkivi Qendror i Shtetit, Fondi. 146, Viti. 1927, Dosja. 11, Fleta. 8

shohim varësi nga qeveria qendrore. Disa nga karakteristikat e funksioneve të njësive administrative të asaj kohe i shohim më poshtë. Duke filluar nga prefekti që ishte në krye të organizimit më të lartë administrativ në nivel vendor, e duke kaluar tek nënprefektura, krahina dhe katundi. Në krye të këtyre organizimeve qëndronin përkatësisht prefekti, nënprefekti, krahinari, ndërsa në krye të katundit qëndronte e quajtura “Pleqësi e katundit”, për të cilat do flasim më poshtë.

Prefekti ishte nëpunësi më i lartë në këtë institucion dhe ai emërohej me dekret të Kryetarit të Republikës në bazë të propozimit të Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe pas vendimit të marrë nga Këshilli i Ministrave. Prefekti përfaqësonte nëpunësin më të lartë brenda territorit të prefekturës, dhe ishte përfaqësues i pushtetit përmbarues² dhe i gjithë Ministrive pranë prefekturës. Shohim një ngjashmëri mes pozicionit të prefektit në këtë rast me atë sipas ligjit aktual në lidhje me përfaqësimin e pushtetit qendror tek ai vendor.

Çdo ligj që miratohej dhe duhej të vihej në zbatim, duhet tu transmetohej prefekturave të cilat ishin përgjegjëse për bërjen me dije të zyrave prane territorit të tyre në lidhje me ligjin në fjalë. Ndër detyrat e prefektit ishin³ të siguronte qetësinë brenda territorit të prefekturës ku ushtronte funksionin si dhe respektimin e pavarësisë së organeve gjyqësore si dhe ekzekutimin e vendimeve të marra. Për realizimin e funksionit të ruajtjes së qetësisë publike, prefekti shfrytëzonte të drejtat që kishte mbi gjandarmërinë dhe policinë brenda juridiksionit të prefekturës, të cilat ishin të detyruar të zbatonin çdo urdhër me anë të një shkrese që jepej nga ai. Gjithashtu në zbatim të funksionit të mësipërm, prefekti kishte të

² Siç percaktohet nga ligji pushteti përmbarues ka kuptimin e pushtetit ekzekutiv

³ AQSH, F. 146, V. 1927, D. 11, Fl. 11, Art. 23

drejte të shfrytezonte edhe gjithë fuqine ushtarake që ndodhej nën territorin ku ai ushtronte juridiksionin. Dy here në vit prefekti kryente kontrolle dhe inspektime në zyrat dhe qendrat brenda juridiksionit të prefektures dhe në baze të ketyre inspektimeve përgatiste raporte për Ministrinë e Punëve të Brendshme. Nga ato që përmëndem më lart del se Prefekti kishte një pushtet të madh e që përfshinte shumë fusha brenda territorit të prefekturës. Ky rol kaq i lartë funksionalisht që i ishte dhënë prefektit si përfaqësues i qeverisë qendrore në nivel lokal tregon edhe një here për një fuqizim të pushtetit në duart e pushtetit përmbaures (qeverisë qendrore) ku lë për te dëshiruar zbatimin e parimit të autonomisë vendore në këtë rast.

Nënprefekti ishte nëpunësi më i lartë zbatues i nënprefektures⁴. Ashtu si edhe prefekti, ai ishte i detyruar të ruante e mbronte të drejtat e shtetit e të popullit dhe në zbatim të kompetencave të dhëna të siguronte zbatimin e ligjit. Si funksion për tu përmendur nga ana juridike mund të përmendim kontrollimin e vendimeve të marra nga këshillat e krahinave, rregullshmërinë e tyre.

Nga ana tjetër në funksionet e nënprefektit gjejmë diçka të cilën ligji nuk e parashikonte për prefektin. Nënprefekti kishte për detyrë të vrojtonte burgun, të siguronte zbatimin e rregullores së burgut e në rast nevojë të bënte përmiresimet e duhura. Ai duhej të siguronte zbatimin e urdhërave të prefektit dhe të kontrollonte bashkitë. Një tjetër ndarje administrative, pjese e organeve të qeverisjes vendore ishte dhe krahina. Në krye të krahines ishte **krahinari**, i cili përshkruhet kështu sipas ligjit⁵:

⁴ AQSH, F. 146, V. 1927, D. 11, Fl. 13, neni 34

⁵ AQSH, F. 146, V. 1927, D. 11, Fl. 14, neni 47

“...krahinari ashte ma i madhi nëpunës i krahinës dhe gjindarmëria e policija qi ndodhen n’ate rreth jane nën urdhrin e tij...”

Nga analiza e normës gjejmë se ky funksion ka më tepër karakter policor dhe hetues sesa administrativ. Ai jo vetëm duhej të sigurohej të ruante qetësinë publike por edhe të ushtronte tagrat e hetuesit në zbulimin e fajtorëve. Karakterin administrativ të funksionit të tij e gjejmë në shpalljen e ligjeve dhe rregulloreve si dhe në sigurimin e zbatimit të tyre. Shohim një detyrë të çuditshme të krahinarit që është ajo e lajmërimit të nëpunësve të kadastrës në rast të vdekjes së një personi që nuk ka lënë trashëgimtare. Në disa raste gjejmë edhe detyra të krahinarit me karakter më popullor, siç ishte dhe detyra e tij për të shtrënguar apo detyruar prindërit që të dërgonin fëmijet nëpër shkolla, kjo me patjeter për te siguruar një arsimim të vazhdueshëm të popullit. Në fushën e bujqësisë ai kishte për detyrë të shtynte popullin për të zhvilluar bujqësinë, të hapnin puse, si dhe të mblidhte punëtorët për te siguruar zhvillimin e bujqësisë nëpërmjet punës së tyre. Si funksion përmblyes apo ekzekutiv, ai ishte i detyruar të zbatonte dhe të siguronte zbatimin e çdo urdhri të nënprefektures, por dhe kontrollonte vendimet e urdhrat e këshillave të pleqësisë apo dhe mënyrën e zgjedhjes së këtyre të fundit. Ai ishte pushteti përmblyes edhe në lidhje me këshillin e krahinës, që do të thote se merrej me ekzekutimin e urdhrave e vendimeve të dala nga ky këshill. Duke qënë personi më i afërt në rang krahine me punët publike, ai gjithashtu kujdesej për infrastrukturën, mirëmbajtjen e saj, rrugë e ura, linjat telefonike apo dhe për zbulimin e pastrimin e katundeve. Këshillat administrative⁶ ishin pjesë e aparatit të organizimit të prefekturës, nënprefekturës. Nga vetë emri këto këshilla

⁶ AQSH, F. 146, V. 1927, D. 11, Fl. 15, Kreu VII (Art. 52)

nuk përbëheshin nga persona të zgjedhur nga vetë populli (vetëm tre prej tyre zgjidheshin nga populli), por nga persona ex officio, pra pjesëmarrja në këshill vinte si pasojë e detyrës që ata ushtronin në aparatin administrativ, si drejtori i financave, kryesekretari i prefekturës, nëpunësi më i lartë i punëve botërore apo bujqësisë, ai i arsimit, i gjandarmërisë. Ky këshill kishte karakter administrativ e jo legjislativ. Ai merrte vendime në lidhje me probleme të ndryshme brenda territorit ku ushtronte juridiksionin.

Ky këshill kishte si detyre të përgatiste e hartonte kontrata sipas ligjeve në fuqi në emër të prefekturës apo nënprefekturës. Një funksion mjaft i rëndësishëm i këshillit është përdorimi me efikasitet dhe në ndershmëri të plote të të dhjetave, si taksë që u mbledhej popullit të katundeve, për nevojat e prefekturës. Ushtronte mbikqyrje të plotë dhe kontroll mbi pasurinë e shtetit në prefektura, si asaj të luajtshme apo të paluajtshme. Të gjitha vendimet në këto këshilla administrative merreshin me shumicë votash, ku fakti që shumica e anëtarëve emërohej nga një organ i vetëm i përqëndruar, tregon për demokracinë fiktive në marrjen e vendimeve. Moszbatimi i vendimeve të këtij këshilli dënohej me gjobë⁷ nga 30-100 franga ari. Në rast mos pagimi të gjobës së vënë, personi dënohej me burgim, ku 10 franga ari llogaritej një dite burgim. Siç thamë më lart pjesë e organizimit administrativ në nivel lokal ishin dhe katundet. Këto të fundit drejtoheshin nga Pleqësija e katundeve, përbëre nga pesë anëtarë. Zgjedhja e tyre bëhej nga populli direkt në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të fshehtë. Shohim pra së paku në këtë stad, një rol përfaqësimi të popullit në këto pleqësi. Është e rëndësishme të theksojmë se lagjet e qyteteve konsideroheshin si një katund. Si pleqësi e zgjedhur nga populli i katundit ajo kishte detyra

⁷ AQSH, F. 146, V. 1927, D. 11, Fl. 17, Art. 61-62

që lidheshin me mbarëvajtjen e punëve në katund, si ruajtjen e pastërtisë, qetësisë, godinave të ndryshme fetare ose jo, lajmërimin e atyre që ndodheshin në rang hierarkik mbi të për ndryshimet e fundit mbi pronësinë, ndihmesa në mbledhjen e taksave, përgjegjësi në lidhje me vërtetimin e pronësisë në kadastër për secilin nga anëtarët e katundit si dhe çdo funksion tjetër që lidhej me katundin e për të cilin duhej të lajmëronin krahinarin.

Gjithashtu një funksion me mjaft interes ishte dhe ai i paqtimit apo ndërmjetësimit për rregullim i ngatërresave mes katundeve. Theksojme se në ditët e sotme ka mbetur një tipar i zhargonit të përdorimit të këtij funksioni nga një term i tillë, “pleqësi”, e cila përdoret për të zgjidhur konfliktet nëpërmjet ndërmjetësimit që kryen mes palëve në konflikt. Në analizë të fundit, gjatë këtij përshkrimi gjejmë vetëm tipare të një organizimi administrativ, ku efekti vet-qeverisës nuk ekziston.

3.3 Qeverisja vendore gjatë periudhës së Mbretërisë së Dytë (1928-1939)

Gjatë kësaj periudhe shohim për herë të parë krijimin e një tradite qeverisëse vendore. Në vitin 1934 kemi një ligj të mirëfilltë në lidhje me organizimin dhe funksionimin e bashkive. Duhet theksuar se gjatë periudhës së mbretërimit të Zogut, bashkëpunimi me shtetin Italian ishte në majat e tij. Kjo ka rëndësi për faktin se edhe ky ligj, i pari në llojin e tij në Shqipëri, ka karakter goxha reformator, përparimtar e demokratik. Për herë të parë gjejmë në të elementë të vetëqeverisjes brenda mundësive të krijuara, ku përveç një organizimi të mirëfilltë të një qeverisje vendore, dalin edhe elementë të një decentralizimi fiskal. Ligji i datës 30 Prill 1934 u botua në Fletoren Zyrtare numër 26 me 20 Maj 1934. Po të analizojmë organizimin e qeverisjes vendore në këtë periudhë dhe pse u përdor pikërisht ky lloj

organizimi, arsyeja e thjeshtë është afërsia politike dhe ekonomike që kishte Mbretëria Shqiptare nën mbretërimin e Zogut me shtetin Italian në këtë kohë. Ashtu siç kemi analizuar edhe nga dokumenta të ndryshëm pranë Arkivës Qendrore të Shtetit, shohim se Zogu kishte vizion përparimtar dhe synimi i tij ishte ta përfronte Shqipërinë me modelet më të mira përendimore.

Nëpërmjet kësaj u dha mundësi bashkive të zbukurojnë qytetet të cilët nisën të marrin një pamje të hijshme e trajtën e qyteteve të vërteta përendimore. Nga përbërja e këtij ligji mund të nxjerrim se ishte mjaft popullor dhe mund të krahasohet në përmbajtje edhe me ligjet post-komuniste apo ato të periudhës së tranzicionit në Shqipëri.

Ndarja administrative në këtë kohë është ajo në prefektura, nënprefektura, bashki e fshatra.

Bashkia⁸ përcaktohej si *person juridik që ngarkohej me rregullimin e plotësimin e nevojave lokale të perbashketa të qytetit dhe banorëve të tij*.

Del për herë të parë elementi i zotësisë juridike dhe personit juridik me të drejta dhe detyrime, element ky që tregon për modernizimin e këtij ligji duke u dhënë një pavarësi më të madhe organeve të qeverisjes vendore. Kufijtë e bashkive caktoheshin me anë të një skice e cila miratohej me vendim të përbashket të Këshillave Bashkiake e Administrative. Siç edhe duket, kjo skice ka më shumë formën e një plani rregullues të qyteteve apo bashkive të diteve të sotme. Kjo skicë, pasi merrte formë të prerë nga ana e këshillave bashkiake, duhej ti paraqitej Ministrisë së Punëve të Brendshme nga e cila duhej marrë miratimi dhe më pas të aprovohej në analizë të fundit nga Këshilli i Ministrave.

⁸ AQSH, Fletore zyrtare nr 26, dt. 20 Maj 1934, neni 1

3.3.1 Bashkia. Funksionet e saj

Po të shohim me kujdes funksionet e bashkive në bazë të këtij ligji⁹ nuk gjejmë ndryshime të mëdha në lidhje me funksionet që kane sot bashkitë. Kështu ndër detyrat që kishte çdo bashki ishte sigurimi i pastrimit dhe rregullimit të vendeve që janë të hapura për publikun, kontrollimi i ushqimeve apo pijeve dhe çdo gjëje që përdorej për shëndetin publik sipas ligjeve dhe rregulloreve përkatëse. Kishte për detyrë të kujdesej për pastrimin, higjienën e lokaleve publike ku qytetaret ushqeheshin apo kalonin kohën e tyre, si dhe të kontrollonte çdo gjë që shitej apo përdorej në këto lokale të jetë brenda kërkesave të ligjit.

Funksion i rëndësishëm ishte edhe dhënia e lejeve për të gjithë konstruksionet, meremetimet dhe shtesat e tyre. Çdo ndërtim i bërë jashtë lejes së dhëne nga bashkia apo pa lejen e bashkise do të shembej, siç parashikohej nga neni 8, pika 12 e ligjit, ku thuhej se:

“...Konstrukjonet e filluara jasht ligjes ose pa lejen e Bashkies me një here rrezohen dhe kontra kuximtarit zbatohen dispozitat e posaçme të kësaj ligje;

Tjetër funksion shohim atë të rregullimit dhe përmiresimit të rrugëve dhe lagjeve të qytetit sipas planit dhe programit të punimit, caktimin e klasave, emrave dhe numrave të rrugëve (procesi i adresimit të komunitetit parë në ditët e sotme), shtrimi e ndriçimi i këtyre rrugëve. Me anë të kësaj ne shohim funksionet e njësisë vendore, por praktikisht sesa janë zhvilluar ato gjatë asaj kohe kjo lë shumë për të dëshiruar. Pra mes ekzistencës së ligjit shumë modern për kohën në Shqipëri dhe zbatimit të tij në praktikë ekzistonte një ndarje e madhe. Kjo kryesisht për arsye të zhvillimit të paktë të shoqërisë në atë kohë.

⁹ Ligji i Bashkive dt. 30.04.1934

Pra, parë në analogji me funksionet që kishte pas viteve '90 njësi vendore e bashkisë apo komunës, gjejmë shumë të përbashkëta. Modeli i përdorur gjatë periudhës së Zogut, siç e thamë kishte karakter përfundimor e mjaft reformator. Legjislacioni i organizimit të njësisë vendore ishte i huazuar nga legjislacioni Italian, pjesë e civil law dhe përkrahte karakteristikat e kësaj lloji të drejte.

3.4 Organizimi i Bashkisë sipas ligjit të vitit 1934

Bashkia siç edhe e përcaktuam më lart ishte institucion me personalitet juridik, e cila kishte si qëllim plotësimin e nevojave të popullit brenda territorit në të cilin ushtronte juridiksionin.

Nga ana organizative bashkia kishte disa organizma që e ndihmonin në ushtrimin e funksioneve. Kështu ajo kishte Kuvendin e saj, Këshillin, Kryetarin dhe administratën. Këto organizma janë të mirëdetajuara nga ligji në fjalë.

3.4.1 Kuvendi i Bashkisë

Ky kuvend¹⁰ përbëhej nga anëtarë, numri i të cilëve varej nga numri i popullsisë së bashkisë. Për analogji kjo përngjason me zgjedhjen e anëtarëve të këshillave bashkiake sipas legjislacionit të ditëve të sotme, ku numri i tyre varet nga numri i popullsisë së bashkisë. Edhe përcaktimi që gjendet në nenin 11 të këtij ligji, në lidhje me numrin e anëtarëve bazuar tek numri i frymëve të popullsisë si dhe shtesa në anëtar për çdo bashki me popullsi mbi 30000 frymë, ku për çdo 3000 frymë shtohet një anëtar, është në koncepte njëjtë me përcaktimin e bërë nga ligji aktual mbi numrin e anëtarëve të këshillit bashkiak.

¹⁰ AQSH, Ligji i Bashkive, neni 11

Zgjedhja e anëtarëve të kuvendit bëhej nga populli në mënyrë të drejtpërdrejtë, gjë e cila kryhej çdo katër vjet dhe kuvendi niste punimet 15 dite pas mbarimit të zgjedhjeve. Për analogji edhe zgjedhjet e anëtarëve të këshillave bashkiake sipas legjislacionit të sotëm, bëhen çdo 4 vjet nga populli në mënyrë të drejtpërdrejtë. Edhe një herë përcaktimi i numrit dhe mënyra e zgjedhjes së anëtarëve me votim të lirë, demokratik e të drejtpërdrejtë përcakton karakterin demokratik e reformator të këtij ligji. Votuesit për këto zgjedhje duhej të kishin disa cilësi në baze të këtij ligji si psh. duhej të ishin nënshkretë shqiptare, të kene qendruar të paktën një periudhe prej 6 muajsh brenda vendit, të kene mbushur moshën 20 vjeç (këtu mosha e të pasurit zotësi juridike dhe për të vepruar rezulton më e madhe sesa në legjislacionin e ditëve tona që është 18 vjeç) në momentin e votimit, te gëzonin të drejta të plota civile dhe politike. Parimisht kriteret e tilla janë shumë të rregullta dhe garantojnë një përfaqësim të mirë popullor, por ajo që nuk del nga ky ligj është se më shumë se gjysma e popullsisë në atë kohë nuk dinte shkrim e këndim. Për të mos thënë se vetëm njerëzit e fesë apo ata të arsimuar jashtë kishin njohuri të plota mbi të shkruarit e lexuarit. Ndaj në këtë analizë mbetet e vështirë të përcaktohet se në çfarë mase ka patur një përfaqësim të mirë e të plotë popullor në zgjedhje, duke qenë se populli që votonte nuk dinte të lexonte as emrat e kandidatëve. Lind pyetja, se kush votonte në emrin e tyre apo si zhvillohej procesi i votimit në një kusht të tillë? Ajo që vjen disi e çuditshme nga ana juridike si dhe te gëzimit të drejtave civile të njeriut është pika e fundit e nenit 13 të ligjit, ku thuhet se:

“...votuesit duhet te mos jene lypes, ushtare ose gjindarme në shërbimin aktiv...”¹¹

¹¹ Ibid, neni 13, pika 5

Sipas kësaj pike del se me ligj nuk lejohej që njerëzit që lypnin nëpër rrugë të votonin, kjo duket sikur bie ndesh me gjithë avancimin dhe legjislacionin e përparuar të kohës së Zogut, legjislacionin që kryesisht u huazua nga praktikat më të mira përendimore, siç ishte ajo italiane. Mosvotimi i kësaj kategorie duket shkelje e hapur e të drejtave dhe lirive të individit. Ndërsa ata që do votoheshin, pra anëtarët e kuvendit të bashkisë duhej të gëzonin cilësitë e mësipërme por edhe disa cilësi të tjera si: të mos jene të denuar për një delikt ç'nderues ose kundra zakonit të mirë, të mos jene sipërmarrës të punëve të bashkisë, ose shok apo dorëzanës i tyre, të mos jene nëpunës shteti apo të shoqërive koncesionare të bashkisë,¹² të mos jenë anëtarë të Këshillit të Administratës Shtetërore¹³, të mos kenë marrë asnjë ndihmë nga arka e bashkisë, të mos jenë në gjyq me bashkinë, të mos kenë në administrimin e tyre ndonjë pronë të tundshme apo të patundshme¹⁴, të mos jenë debitorë të bashkisë, të mos jenë funksionarë fetarë, të dine të flasin e shkruajnë gjuhën zyrtare. Shohim se për zgjedhjen e personave në funksionet e anëtarit të kuvendit të bashkisë ka plot kufizime, me të cilat ligjvënësi i asaj kohe është munduar të shmangë çdo konflikt interesi apo lidhje të botës së biznesit me atë politike, duke menduar për një qeverisje korrekte dhe në interes të popullit e jo punëve personale të anëtarëve. Fatkeqësisht një dispozitë e tillë nuk ekziston sot në legjislacionin aktual në lidhje me personat që zgjidhen anëtarë të këshillave bashkiake, e që janë përfaqësues të popullit të njësisë lokale ku ushtrojnë veprimtarinë. Në rastin më të mirë legjislacioni i sotëm, ashtu siç do ta

¹² AQSH, Ligji i Bashkive, neni 14, pika 2. Me sa duket në këtë pike ligjvënësi ka tentuar të fusë atë që sot njihet me emrin e konfliktit të interesit, duke përjashtuar kështu nga të qënurit anëtarë të kuvendit të Bashkisë, çdo person që mund të ketë lidhje të drejtpërdrejtë apo indirekte me interesat e Bashkisë, apo çdo person që mund të ndikojë me anë të vendimeve të tij në punën e Bashkisë.

¹³ Duke dashur të përjashtojë kështu çdo ndikim apo influencë mbi vendimmarrjen e Bashkisë

¹⁴ Besoj se në këtë pikë ligjvënësi ka dashur të thotë që personi sduhet të ketë në administrim pronë që i perkasin Bashkisë

shqyrtojmë në kapitujt pasardhës, parashikon vetëm disa kufizime por jo në një masë të gjërë siç ishte parashikimi në kohën e Zogut. Kjo mbase ka bërë që pjesa dërrmuese e anëtarëve të këshillave bashkiakë, sidomos në zonat e thella apo të pazhvilluara, të jenë persona që në kohën e Zogut nuk do ishin lejuar me ligj të zgjidheshin pjesë të kuvendit. Nga ana tjetër ky ligj ndalonte shprehimisht çdo lloj lidhje që mund të kete mes punonjësve të bashkisë apo kuvendit të bashkisë, që do të thote se ndalohej të ishin në të njëjtin kuvend atë e bir apo ungj e nip, gjysh e stërnip, vjehërr e dhënder etj, e në rast se jane votuar dy vetë të kësaj kategorie, atëhere ai që ka marrë më shume vota zgjidhet ndersa tjetri nuk bëhet pjese e kuvendit e në rast se kanë të njëjtin numër votash atëherë do zgjidhej me short. Për analogji në zgjedhjet e fundit vendore në Shqipëri, pati plot raste të zgjedhjes si anëtarë të këshillave bashkiake, persona me lidhje familjare, ku në rastin më të rëndomtë, mund të kishte disa pjesëtarë të një familje të cilët u zgjodhën si anëtarë. Kjo tregon edhe një herë, në optikën tone, nivelin e modernizimit dhe karakterin demokratik të ligjit të Zogut, krahasuar me ligjin e ditëve tona.

Anëtarët e Kuvendit të Bashkisë rrëzoheshin ipso-jure nga funksioni i tyre kur:

- dënohen me faje kundra zakoneve të mira ose çdo faj tjetër që sjell ndalimin e ushtrimit të këtij posti
- ndaj tij ushtrohet ndonjë ndalim apo paaftësim ligjor¹⁵
- kur hyn në marrëdhënie me bashkinë nëpërmjet çdo lloj biznesi apo pune tjetër publike.

¹⁵ Në këte pikë besoj se hartuesi i ligjit ka patur parasysh heqjen e zotësisë për të vepruar ndaj personit gjë që e ndalon të kryejë veprime të ndryshme juridike

Në çdo rast kur paraqiten kushtet e këtij neni dhe ai rrëzohet nga detyra e tij, ka të drejtë të ankimojë vendimin brenda 5 ditëve nga dita e njoftimit të marre në Këshillin Administrativ të Prefektures apo nënprefekturës si dhe në Këshillin e Shtetit në prefektura, vendimet e të cilave kanë marrë formë të prere. Në ligjin e fundit të miratuar mbi vetëqeverisjen vendore, shohim se mandati i anëtarit të këshillit mbaron kur ai ndryshon vendbanimin jashtë territorit të njësisë ku është zgjedhur, kur krijohen kushte të papajtueshmërisë, kur mandati është marrë në kundërshtim me ligjin, jep dorëheqjen apo nuk merr pjesë në mbledhjet e këshillit për një periudhë 6 mujore. Me sa shohim kriteret për mbarimin e mandatit me kalimin e kohës kanë ardhur duke u shtuar, megjithatë analizojmë se përcaktimet e ligjit të Zogut kanë qënë të tilla për mundësitë dhe kohën në të cilën janë ushtruar. Periudha e Kuvendeve bashkiake vazhdonte për katër vjet (pra mandat të plotë) edhe sikur brenda kësaj periudhe të bëhen zgjedhje plotësuese. Edhe ligji i Zogut, ashtu si ligji mbi vetëqeverisjen vendore të 2015’(mbi shpërndarjen e Këshillit Bashkiak mbi bazën e vendimit të Këshillit të Ministrave), parashikon shpërndarjen e kuvendit mbi bazën e një Dekreti Mbretëror. Kjo gjë bëhej kur veprimet e kuvendit ndalojnë apo çenojnë interesat e Bashkisë apo të punëve të larta shtetërore.

3.4.2 Funksionimi i Kuvendeve Bashkiake

Sesionet e zakonshme të mbledhjes së Kuvendit ishin katër mujore dhe në mbledhjen e parë anëtarët ftohen prej Kryetarit të Bashkisë, pra mbledhja e parë thirret nga ky i fundit. Çdo sesion vazhdon deri në 15 dite, por në rast nevojë ky afat mund të zgjatet me autorizimin e Prefektit për Bashkitë e nënprefekturave dhe të Ministrisë së Punëve të Brendshme për

Bashkitë e Prefekturave.¹⁶ Puna zhvillohej në katër sesione. Në sesionin e Nëntorit shqyrtohej dhe aprovohej buxheti preventiv me të gjitha hollësitë dhe caktoheshin konstruksionet e punët që do bëhen gjatë vitit financiar të ardhshëm. Këto buxhete vireshin në zbatim pasi aprovohen nga Këshilli i Administratës së Prefektures apo prej Ministrisë së Punëve të Brendshme. Në rast se këto buxhete nuk aprovoheshin, detyrohen së bashku me vërejtjet e justifikimet ta referojne buxhetin për aprovim Ministrisë së Punëve të Brendshme, e cila vendoste definitivisht. Në çdo rast këto buxhete duhet të aprovoheshin para se të fillonte viti i ri financiar. Në praktikën e sotme shohim se si pasojë e mosmarrëveshjeve politike mes palëve në këshillat bashkiake, buxheti i njësisë vendore të mos aprovohet edhe për disa muaj radhazi, apo edhe për shumë kohë. Në këto raste njësia vendore funksionon me 1/12 e buxhetit të vitit paraardhës, çdo muaj, ashtu siç parashikohet edhe në ligjin mbi Buxhetin e Shtetit. Ndërsa në sesionin e Majit shqyrtoheshin dhe kontrolloheshin të gjitha punët që ka bërë bashkia deri në atë kohë. Ky shërbente si një lloj kontrolli i brendshëm në lidhje me shpenzimin e fondeve të ndryshme. Në sesionin e Gushtit shqyrtohej buxheti konsuntiv i referuar prej Këshillit si dhe të gjitha projektet dhe aktet justifikuese të veprimeve të vitit të kaluar dhe kërkohej çdo lloj shpjegimi mbi çështjet. Në rast se konstatohej ndonjë çrregullim apo abuzim me ndonjë vendim, lajmërohej autoriteti kompetent i cili ndërmerre masa ligjore. Përveç sesioneve të zakonshme, siç u përcaktuan më lart, me kërkesë të Kryetarit të Bashkisë apo të vetë Këshillit, mund të thirrej një sesion i jashtëzakonshëm, vetëm për të diskutuar çështjet e paraqitura nga ky i fundit. Kuvendi në çdo rast drejtohej nga kryetari që ishte zgjedhur nga anëtarët e kuvendit mes tyre me votim të fshehtë në mbledhjen e parë të çdo sesioni.

¹⁶ Neni 37 i Ligjit të Bashkive

Vendimet diskutoheshin publikisht e merreshin me shumicë votash, e në rast se mund të kishte numër të barabartë votash, atëhere merrej për bazë vota e kryetarit të kuvendit.¹⁷

Kryetari i Bashkisë kishte të drejtë që të merrte pjesë në të gjitha mbledhjet e Kuvendit dhe të marrë fjalën kur dëshironte megjithëse pa të drejtë vote. Edhe në legjislacionin e sotshëm, parashikohet se kryetari ka të drejtë të marrë pjesë e të japë mendime, sugjerime apo llogari në lidhje me çështje të caktuara. Vendimet e kuvendit bëheshin publike brenda 8 ditëve në ambjentet e bashkisë.

3.4.3 Detyrat dhe kompetencat e Kuvendit të Bashkisë

Kuvendi vendoste mbi nevojën e shitjes, shkëmbimit apo blerjes së pronave dhe kushtet e tyre¹⁸, si dhe mbi të drejtën për të dhënë me qera pronat e bashkisë, pra ushtronte tagrat e pronarit në lidhje me këto prona. Ky funksion parashikohet edhe në legjislacionin e sotëm, ku këshilli ushtron rolin e pronarit për pronat e bashkisë. Gjithashtu ai kishte funksion të vendoste mbi nevojën për të marre hua, të caktojë dhe aprovojë buxhetin e bashkisë. Caktonte punimet për sipërmarrje, sipas kërkesave të bashkisë, ku përcaktonte edhe fondet përkatëse të tyre. Këtu mund të dallojmë se në legjislacionin aktual nuk parashikohet një funksion i tillë i këshillit bashkiak. Pra, se çfarë ndërhyrjesh, punimesh apo investimesh publike do kryhen në territorin e bashkisë, përcaktohet nga bashkia dhe administrata e saj, përkatësisht nga drejtoria e urbanistikës. Këshilli bashkiak vetëm miraton buxhetin sipas zërave dërguar nga administrata e bashkisë për secilin investim.¹⁹ Kuvendi zgjidhte anëtarët

¹⁷ Neni 41 i Ligjit të Bashkive

¹⁸ Sipas nenit 46 të këtij ligji, për prona që kalojnë vleftën e dy mijë franga ari do merret miratimi i Ministrisë së Punëve të Brendshme

¹⁹ Neni 54, Ligji 139/2015

e Këshillit të Bashkisë, anëtarët e enteve bamirëse bashkiake dhe rregullonte administrimin e tyre. Një funksion i tillë nuk shihet në ligjin aktual.

Është për tu nënvizuar një funksion mjaft i rëndësishëm si dhe reformator për kohën, atë për të vendosur mbi marrjen pjesë të bashkisë me kapitalet e veta në shoqëri anonime që kanë marrë përsiper vepra ose shërbime bashkiake²⁰, ky vendim duhej të aprovohej edhe nga Ministria e Punëve të Brendshme. Një funksion të tillë mund të gjejmë në legjislacionin e ditëve tona, në pikën d, të nenit 54, ligji 139/2015, ku i përngjason një funksioni të tillë, me anë të së drejtës për të miratuar aktet e themelimit të ndërmarrjeve, shoqërive tregtare apo personave të tjerë juridike që krijon vetë apo është bashkëthemelues.

Në funksionet e tjera të parashikuara nga ligji, si kujdesjen për kanalizimet dhe procese të tjera që kanë të bëjnë me furnizimin me ujë të popullsisë të të gjitha lagjeve brenda juridiksionit të bashkisë, të drejtën për të vendosur për shpronësimet e ndryshme kur është e nevojshme për të kryer punime publike si hapje e zgjerim rrugësh apo sheshe, për ndërtim shkollash, spitalesh apo çdo ndërtim tjetër me karakter publik apo stabilimente bamirësie, atë për të vendosur shpërblimet për shërbimet e kryera nga bashkia sipas kërkesës së privatëve, për të vendosur për ndryshimin e përdorimit të një pasurie të patundshme bashkiake etj, nuk shohim dallime me funksionet e përcaktuara në ligjin aktual për këshillin bashkiak. Ajo që bën përshtypje, është se nuk gjejmë një funksion të tillë shumë të rëndësishëm siç është ai i vendosjes së taksave apo tarifave vendore (siç parashikohet në ligjin 139/2015). Duke patur parasysh karakterin reformator, demokratik e përparimtar të ligjit të Zogut, ky funksion duhej të ishte përcaktuar për kuvendin bashkiak. Në rast

²⁰ Shërbime të tilla si ndriçimi, sjelljen e ujit, komunikacionin etj

kundërshtimi në lidhje me këto vendime të marra nga Kuvendi, si nga Kryetari i Bashkisë apo nga ana e personave privatë, ato duhej të bëheshin brenda 8 ditëve nga data e komunikimit të vendimeve tek Këshilli Administrativ i Prefekturës për Bashkitë e nënprefekturave dhe tek Ministria e Punëve të Brendshme për Bashkitë e Prefekturave. Në rast se këto institucione nuk shqyrtonin ankimet për të dhëne një vendim brenda një muaji atëhere këto vendime quheshin sikur kane hyrë në fuqi dhe është dhënë pëlqimi nga ana e këtyre institucioneve. Për analogji, edhe në legjislacionin e ditëve tona mbi qeverisjen vendore, vendimet e këshillit bashkiak duhet të konfirmohen nga organi i Prefektit brenda 10 ditëve (ligji 8927/2002). Ky është një aspekt i kontrollit të bazueshmërisë ligjore të akteve normative të këshillit bashkiak.

3.4.4 Organizimi dhe funksionimi i Këshillit të Bashkisë

Neni 49 i Ligjit të Bashkive përcakton se nga kush përbëhet Këshilli i Bashkisë, dhe nenet në vijim përcaktojnë kompetencat e detyrat e Këshillit të Bashkisë. Kështu ky këshill përbëhet prej kryetarit të bashkisë si dhe dy anëtareve të tjerë.²¹ Anëtarët zgjidhen prej Kuvendit të bashkisë, i cili zgjedh katër anëtare në prefektura dhe nënprefektura²² nga të cilët gjysma e tyre duhet të pëlqehen dhe dekretohen nga Ministria e Punëve të Brendshme. Pra gjejmë një organ komplet ndryshe përse i përket përbërjes dhe organizimit me atë të parashikuar në legjislacionin aktual mbi këshillin bashkiak. Në fakt një organizim i tillë nuk ekziston në legjislacionin aktual me këtë terminologji. I vetmi përngjasim që mund ti bëjmë me organizimin e sotëm, mund të jetë analogjia me Këshillin e Qarkut, duke qënë se ky i fundit përbëhet nga anëtarë të zgjedhur nga këshilli bashkiak dhe nga kryetari i bashkisë.

²¹ Ndërsa bashkia e kryeqytetit do ketë katër anëtarë

²² Tetë anëtare në rastin e kryeqytetit

Megjithatë, edhe në këtë analogji që bëme vetëm përse i përket mënyrës së organizimit, nuk e gjejmë të plotë apo të saktë, pasi kur shohim funksionet që ka ky këshill, ngjan më tepër si një organizëm brenda administratës së bashkisë (këshilla të tillë mund të hasim në organizime vendore të shteteve të tjera). Ky këshill kishte si detyrë të zbatonte vendimet e kuvendit apo të hartonte buxhetin (neni 50). Shohim më tepër funksione ekzekutive-administrative sesa vendimmarrëse. I vetmi funksion normativ mund të jetë ai i vendosjes së tarifave të transportit dhe çmimeve të artikujve ushqimorë. Në lidhje me këtë nuk kuptojmë pse një funksion i tillë nuk i është atribuar kuvendit bashkiak, si organ legjislativ i njësisë vendore, por i është dhënë këtij organi. E drejta për të vendosur mbi masat disiplinore apo emërimin e shkarkimin e punonjësve të administratës së bashkisë, e bën edhe më tepër këtë organ pjesë të karakterit administrativ të bashkisë.

Gjithashtu ky Këshill vendoste edhe për taksat e ndryshme që përcakton bashkia brenda territorit të saj si dhe propozon kalim fondesh nga një zë në një zë tjetër kur këtë e kërkon nevoja. Të gjitha këto duhet ti parashtrohen Kuvendit për aprovim. Gjejmë më në fund atë çka po kërkonim më herët tek funksionet e kuvendit, vendosjen e taksave lokale. Dallimi qëndron se këtë të drejtë e ka sipas ligjit të Zogut, këshilli i bashkisë dhe jo kuvendi i bashkisë. Në pikpamjen tonë do kishte qënë më e drejtë që një funksion i tillë të ushtrohej nga kuvendi, meqënëse ky i fundit së pari ka karakter legjislativ, e së dyti përbëhet nga anëtarë të zgjedhur nga populli që mund të përfaqësojnë më mirë interesat e tij, dhe së treti përderisa në analizë të fundit këshilli duhet të marrë edhe pëlqimin e kuvendit mbi këto taksa vendore, do kishte qënë më e udhës të përcaktoheshin nga ky i fundit. Në lidhje me

kuptimin e “marrjes së pëlqimit” dhe atij “të miratimit” nga ana juridike ka dallime ndaj nuk mendoj se në përfundim mund të quhet se kuvendi e ushtron një tagër të tillë.

Këshilli mbledhjet nën kryesimin e kryetarit apo zëvëndesit të tij dhe vendimet merreshin me shumicë votash. Gjithashtu në këto mbledhje kishin të drejtë të marrin pjesë me vote konsultative mjeku, veterineri i bashkisë apo Drejtori i Zyrës Teknike kur shqyrtohen çështje që kanë lidhje me të. Aktet në këtë këshill shqyrtoheshin brenda një jave nga momenti i paraqitjes së tyre.

Në kuptim të parandalimit të konfliktit të interesit, anëtarët e këshillit të bashkisë nuk merrnin pjesë në mbledhjet ku diskutoheshin dhe do merreshin vendime në lidhje me interesa të tyre personale. Nga ana tjetër në rast se anëtarët mungonin në tre mbledhje radhazi të këshillit të bashkisë pa ndonjë shkak të arsyeshëm, atëhere ata konsiderohen të dorëhequr.(neni 34)

Ka një aspekt interesant përse i përket fuqisë ligjore të vendimeve të këshillit. Ato nuk mund të zbatoheshin derisa i interesuari nuk ka marrë dijeni në lidhje me vendimin. Ky njoftim bëhej me shpallje kur njoftimet kanë karakter të përgjithshëm publik dhe me komunikim individual kur kanë karakter personal.(neni 56)

3.4.5 Kryetari i Bashkisë

Kryetarët e Bashkive emëroheshin me Dekret Mbretëror pas propozimit të Ministrisë së Punëve të Brendshme, dhe me vendim të Këshillit të Ministrave (neni 57). Për efekt ekonomik, posti i zëvëndes kryetarit të bashkisë mund ti ngarkohej prefektit apo nënprefektit. Ajo që bie direkt në sy kur bëjmë analizën e këtij neni, është fakti se kryetari i

bashkisë nuk zgjidhej në mënyrë të drejtpërdrejtë nga populli siç parashikohet në legjislacionin e sotëm, por ai emërohej nga Mbreti. Pra mund të gjejmë një sistem tjetër të mënyrës së zgjedhjes së kryetarit të bashkisë. Kjo ndikon edhe në rolin e tij si dhe në rëndësinë që merr një pozicion i tillë. Dihet se organet e zgjedhura direkt nga populli me zgjedhje të lira dhe demokratike, kanë autoritet më të madh si dhe fuqi juridike më të madhe, duke qenë se ai është një organ i zgjedhur dhe jo i emëruar. Fakti se ligji i Zogut, bënte një parashikim të tillë në lidhje me kryetarin e bashkisë, tregon për rolin e munguar demokratik të këtij funksioni si dhe për dobësinë e autoritetit të tij. Siç përcaktuam më lart, ai emërohej nga Mbreti, e kjo do të thotë se varësia nga ky i fundit do ndikonte në ushtrimin e detyrës nga ai si dhe në mungesën e pavarësisë gjatë saj. Kjo vihet në pah si e metë e këtij sistemi.

Funksionet e Kryetarit të Bashkisë (neni 61). Ai kishte si detyrë të ekzekutonte vendimet e marra prej Kuvendit apo edhe ato të marra prej Këshillit, të kqyrte dhe të përkujdesej për administrimin e pasurive bashkiake të tundshme dhe të patundshme, të mbikqyrte dhe kontrollonte nëpunësat e bashkisë në përmbushjen e detyrave të ndryshme, rol me karakter administrativ deri në këtë pikë. Si pjesë e aparatit të bashkisë dhe në bashkëpunim me ta, ai hartonte dhe propozonte buxhetin preventiv tek këshilli. Si drejtues i bashkisë, ai drejtonte punën e aparatit, administratës si dhe përfaqësonte juridikisht dhe administrativisht bashkinë në marrëdhënie me të tjerët. Funksioni i kryetarit të bashkisë për të pezulluar vendimet e këshillit të bashkisë që i konsideronte të parregullta apo në kundërshtim me ligjin, përveç se në analogji krahasohet me të drejtën që ka kryetari i bashkisë sipas

legjislacionit të sotëm për të kthyer në këshill vetëm një herë vendimet e tij, tregon edhe për një lloj kontrolli që ai mund ti bënte punës së këshillit.

3.4.6 Nëpunësit e Bashkisë. Administrata

Sipas Ligjit të Bashkive të 1934 edhe nëpunësit e bashkisë janë aset me vlerë që gjejnë një rregullim të posaçëm. Kështu të gjithë nëpunësit e bashkisë duhet të gëzojnë cilësi të veçanta si ata të nëpunësve shtetërore, dhe për mjekët, inxhinierët apo veterinerët ishte e përcaktuar që duhej të kishin diplomën përkatëse sipas profesionit që ushtronin. Një risi që gjejmë gjatë studimit të ligjit ishte fakti i përcaktimit, që bashkitë, nëse e kërkonte natyra e punës apo shërbimit dhe me miratim nga Ministria e Punëve të Brendshme, mund të punësonin me kontrata edhe mjekë, inxhinierë apo veterinerë të huaj.(neni 64) Në lidhje me çdo faj të rrjedhur si pasojë e keqveprimit të nëpunësve të bashkisë gjatë detyrës apo si pasojë e detyrës, këta të fundit gjykoreshin sipas ligjit mbi gjykimin e nëpunësve të shtetit. Në rastet kur hetimet zhvilloheshin ndaj Kryetarit të Bashkisë atëhere për to do caktohej një person nga Ministria e Punëve të Brendshme. Në ligjin 139/2015, mund të gjejmë shumë pak rregullim në lidhje me administratën, edhe këtu vetëm në lidhje me administratën e njësive administrative, ku përcaktohet se ajo është e varur nga kryetari i bashkisë, i cili vendos në lidhje me strukturën, emërimin apo shkarkimin e tyre.

Gjatë viteve më pas ky ligj i Bashkive pësoi ndryshime, siç ishte ai i vitit 1936, që u botua në Fletoren Zyrtare nr.48 datë 18.07.1936. Ky ligj bënte një ndryshim në nenin 208 të Ligjës Së Bashkive që kishte të bënte me heqjen e Bashkisë së Sarandës nga pasqyrza e 5-të e kuadrit të bashkive që përmendet në atë nen, dhe kalon te pasqyrza e 3-të e këtij neni. Vlen të përmendet se efektet në qeverisje që solli ligji i bashkive ishin mjaft përparimtare

për kohën dhe situatën ekonomike e politike që përjetonte vendi ynë në atë kohë. Ky ligj ishte modern dhe me karakteristika reformatore e demokratike, i huazuar nga legjislacionet më moderne të kohës, kryesisht nga ai Italian si pasojë e marrëdhënieve të ngushta të shtetit tonë me atë Italian. Mund të flasim edhe për forma decentralizimi në disa aspekte, dhe centralizimi në disa të tjera. Zgjedhja nga populli i anëtarëve të kuvendit të bashkisë është pjesë e karakterit demokratik të tij, por nga ana tjetër emërimi nga Mbreti i kryetarit të bashkisë tregon për centralizim të pushtetit. Ndarja e shumë funksioneve dhe sigurimi i shumë të ardhurave nga taksat lokale tregon për decentralizim deri në një pikë të caktuar, të paktën aq sa mund të kishte për kohën që flasim.

Gjatë pushtimit fashist i'u bënë ndryshime të mëdha ligjeve ekzistuese, të cilat në fakt patën vlerë ligjore-juridike vetëm për atë periudhë, ndaj nuk gjykoj se mund të merren në analizë në këtë punim, meqënëse vlera e tyre juridike ishte e kufizuar në kohë.

3.5 Pushtimi fashist dhe ndryshimet në qeverisjen lokale

Gjatë periudhës së pushtimit fashist, vendi ynë u përball me ndryshime edhe në organizimin e brendshëm të qeverisjes vendore. Ky ndryshim erdhi me anë të Dekretit Mëkambësues Nr. 74, datë 24 Mars 1941 që rregullonte atributet e Ministrisë së Punëve të Brendshme (si ministria përgjegjëse për organizimin vendor).

Kështu në nenin 7 të këtij dekreti, përcaktohej se çdo prefekturë do kishte një zëvendës prefekt që do ndihmonte Prefektin gjatë ushtrimit të funksionit të tij si dhe do e zëvendësonte atë në rast mungese apo vakance të përkohshme. Gjithashtu prefekti do kryente edhe çdo detyrë tjetër që do i jepej me ligj apo që do mund ti delegohej. Shërbimet e nënprefekturave apo prefekturave do i besoheshin respektivisht Sekretarit të Përgjithshëm

të Prefekturës dhe Zëvëndës prefektit. Këta të fundit sipas kriterit të vetorganizimit, në bazë të të cilit marrin përgjegjësitë, si dhe mbi bazën e direktivave të prefektit apo nënprefektit kryenin detyrat me ndihmën e personelit që disponojnë.

Prefekti ishte përfaqësuesi i pushtetit ekzekutiv qendror në qeverisjen lokale dhe ishte autoriteti më i lartë i shtetit në qarkun administrativ ku ai ushtronte funksionin. Ky ndryshim nuk solli asgjë të re në lidhje me parimin e autonomisë, por e centralizoi më tepër pushtetin vendor nga ai qendror.

Si organ me kompetenca të zgjeruara, tashmë prefekti do merrej me rregullimin e rendit publik si dhe mbrojtjen e rendit moral. Ai kishte të drejtë të merrte iniciativa në funksion të zgjidhjes së problemeve të ndryshme që kishin të bëjnë me zhvillimin e qarkut dhe njësisë administrative ku ai ishte organi më i lartë. Në zbatim të mbikqyrjes së funksionit të administratës bashkiake dhe komunale ai mund ti propozonte Ministrisë marrjen e masave të ndryshme. Si drejtues dhe njëkohësisht mbikqyrës, ai drejtonte shërbimet dhe zyrat kryesore publike në qark përjashtoi zyrat e autoritetit gjyqësor dhe atij ushtarak ku ai nuk kishte atributë. Në ushtrimin e kompetencës së tij për ruajtjen e rendit publik ndihmohej nga organet e policisë. Nga ana tjetër Nënprefekti ushtronte në Rreth të njëjtat atributë të prefektit në prefekturë. Nisur edhe nga hierarkia dhe zbatimi i saj, ai duhej që për çdo veprim apo vendim që ndërmerrete të bënte me dije paraprakisht prefektin. Në rast iniciative ai duhej të merrte miratimin paraprak të prefektit. Analizojmë se ky rol i një “super”prefekti që i atribuohet me këto ndryshime që solli ky dekret i qeverisë fashiste, përveç se huazonte shumë nga ligji Italian dhe roli i prefektit sipas atij ligji, krijonte një bazë për ndryshim në figurën e prefektit. Ai do ndihmohej nga një shërbim inspektiv që do

ishite në varësi të drejtpërdrejtë të tij, për mbikqyrjen dhe funksionimin normal të administratave lokale.

Roli i inspektorit do ishte që të siguronte me anë të vizitave të papritura dhe periodike pranë bashkive dhe komunave, funksionimin e rregullt të të gjitha degëve të shërbimit dhe përmbushjen e plotë të gjithë objektivave që u ishin dhënë këtyre njësive lokale. Në përfundim të këtyre inspektimeve, ai ia paraqiste raportet e bëra Prefektit si dhe një kopje ia dërgonte Ministrisë së linjës duke dhënë vërejtjet dhe propozimet përkatëse. Rolin e inspektorit gjatë kësaj kohë mund ta krahasojmë në analogji me funksionin auditues që luajnë zyra të ndryshme pranë prefekturave sipas organizimit aktual. Edhe sipas përcaktimeve të bëra në legjislacionin e asaj kohe, prefekti emërohej nga Mbreti, dhe përfaqësonte këtë të fundit dhe pushtetin qendror tek ai vendor. Sekretarët e parë të prefekturave mund të kryenin funksionet e Nënprefektit pasi të kishin ushtruar për një periudhë shtatë vjeçare funksionin si sekretar prefekturë. Risia që solli ky Dekret, krijimi i pozicionit të Zëvendës Prefektit, u kufizua fillimisht vetëm në disa prefektura, siç ishin ato të Durrësit, Shkodrës, Beratit, Vlorës dhe Elbasanit. Ndërsa roli i nënprefektit kishte ekzistuar edhe më parë, duke qenë se ai drejtonte nënprefekturat e hershme.

3.6 Qeverisja vendore gjatë viteve 1945-1990

Gjatë pushtimit fashist, nga viti 1939 deri në vitin 1943, shteti shqiptar ndodhej nën protektoratin e Mbretërisë së Italisë, dhe ndryshimet në ligjin e bashkive u paraqitën më lart.

Pas kapitullimit të Italisë në vitin 1943, vendin e saj si pushtuese e zuri Gjermania. Në fundin e vitit 1944, Lufta e Dytë Botërore po shkonte drejt fundit dhe Shtabi i Përgjithshëm

i Luftës Nacionalçlirimtare njoftonte çlirimin e plotë të vendit më 29 Nëntor 1944. Që gjatë pushtimit fashist, në vend ishte vënë re rritja e ndikimit të ekstremistëve të majtë e cila solli krijimin e Partisë Komuniste Shqiptare. Ndaj, ashtu siç kanë pohuar edhe studiues të tjerë, procesi i qeverisjes së një regjimi totalitar kishte filluar që më herët sesa pas çlirimit të vendit. Pas çlirimit thjesht u kalua në një regjim totalitar të tipit Stalinist, ku tashmë organizimi i vendit do bëhej sipas asaj praktike.

Menjëhere pas Luftës së Dytë Botërore, u bëne përpjekjet e para për riorganizimin administrativ të vendit. Kështu në një material të siguruar nga Arkiva Qendrore e Shtetit, që daton me 8 Janar 1945, porositeshin të gjithë Këshillat Nacional-çlirimtare të qarqeve, të procedonin me zgjedhjet e Këshillave Nacional-çlirimtarë të lokaliteteve, të nënprefekturave dhe prefekturave. Kjo bazohej në një ligj të miratuar në mbledhjen e dytë të Këshillit Antifashist Nacional-çlirimtar të zhvilluar në Berat në Tetor 1944. Sipas ligjit të lartpërmendur do mbahej ndarja administrative e vjetër duke suprimuar vetëm komunat. Kështu qytetet qendra të prefekturës së bashku me katundet që varehin nga komuna e qendres formonin një nënprefekturë. Ndërsa komunat që varehin drejtpërdrejt nga prefektura formojnë së bashku një ose dy nënprefektura të veçanta, kjo varej nga hapësira e tyre, nevojat apo kushtet e komunikacionit.

Ligji i parë i pas-çlirimit për ndarjen administrative-tokësore i 22 gushtit 1946 bën ndarjen në 10 prefektura, 39 nënprefektura, 116 komuna dhe 2711 lokalitete. Krahësohet me vitin 1939 kishte 64 komuna më pak dhe shfaqeshin si njësi të reja lokalitetet.

Nga ajo që shohim nga dokumentet e studiuara, porositet të përgatitet terreni me anë të një fushate të madhe në shtresat e gjëra të popullsisë, me qëllim që keqo të fundit të marrin pjesë aktive në zgjedhje. Gjithashtu sipas dokumenteve, përcaktohet se duhet t'i jepej popullit të kuptojë se Këshillat Nacional-çlirimtar janë bazat e pushtetit demokratik të Shqipërisë. Në lidhje me këtë lind pyetja se për çfarë pushteti demokratik bëhet fjalë? Apo këto ishin thjeshtë propaganda për t'i mbushur mendjen popullit të forcoheshin këshillat duke i paraqitur si organe të vërteta të vetëqeverisjes së popullit. Por ajo që bën më shumë përshtypje është fakti se të paktën me anë të dokumentave, nxitej populli që të bënte një zgjedhje adekuate të kandidatëve, të cilët duhet të kishin merita për të zgjidheshin dhe vetë populli duhet të lihej i lirë që të zgjidhte kandidatët duke mos u ushtruar presion. Madje zgjedhjet duheshin bërë në mënyrë demokratike e në frymën e ligjit ku të gjithë shtetasit shqiptarë do ishin të barabartë para ligjit. Analizojmë se kjo lloj ndarje dhe ky lloj organizimi u bë për të mbajtur nën kontroll popullin dhe nënshtruar atë me anë të demagogjisë komuniste.

Në vitin 1949, Republika Popullore e Shqipërisë ndahej në këto njësi administrative lokale që ishin (Ligji nr 684, datë 11.03.1949 “Mbi ndarjen administrative tokësore të Republikës Popullore të Shqipërisë”): rrethe, qytete, lokalitete (ky u fut për herë të parë si term në vitin 1947 me ligjin nr. 500, datë 6.11.1947) ku njësitë e deriatëhershme që ishin prefekturat, nënprefekturat dhe komunat u zëvendësuan nga: 47 rrethe, 22 qytete, 573 lokalitete dhe 2602 fshatra. Lokalitetet përbëheshin nga disa fshatra që sot mund të krahasohen me komunat.

Ajo që vëme re gjatë trajtimit në vijim të kësaj periudhe, është se nuk kemi të bëjmë me vetëqeverisje vendore, porë në terminologjinë dhe karakteristikat e saj por thjesht me qeverisje vendore, komplet e centralizuar, pa aspekte demokratike, reformatore dhe me asgjë për tu shënuar si veçori karakteristike në lidhje me zhvillimin e qeverisjes vendore.

Kështu çdo pjesë toke brenda territorit të saj do futej apo bënte pjesë në përbërjen administrative tokësore të një qyteti, rajoni qyteti apo fshati.

Çfarë ishte rrethi? Sipas përcaktimeve të bëra në ligj, rrethi përcaktohej si shuma e disa lokaliteteve që përbënin një tërësi natyrale dhe ekonomike dhe që kishin interesa ekonomike, kulturore dhe administrative të përbashkëta. Ndërsa qytet do konsiderohej ai vend që për shkak të numrit të banorëve dhe të zhvillimit të tij ekonomiko-shoqëror apo kultural dallohej nga vendet e tjera. Qytetet e mëdha ndaheshin në rajone. **Lokaliteti** si njësi administrative tokësore përbëhej nga dy ose me shume vende të banuara që mund të ishin qytete të vogla apo fshatra. Çfarë ishin **Këshillat Popullore**? Këshillat Popullore ishin organe të pushtetit popullor me anë të të cilëve populli ushtronte pushtetin e tij në njësitë administrative lokale, të cilat për herë të parë u krijuan me ligj në vitin 1946. Ndërsa **Komitetet Ekzekutive** (Dekreti nr 3057, datë 18.02.1960, neni 8) përcaktoheshin si organet ekzekutive dhe urdhër-dhënese të Këshillave Popullore. Si të tillë kishim komitetet ekzekutive të rretheve, lokaliteteve, qyteteve dhe lagjeve. Komitetet ekzekutive të rretheve përbëheshin nga 9 deri 13 anëtare, ndërsa të tjerat përbëheshin nga 3 deri 7 anëtare, ku perfshihej edhe kryetari e sekretari në të dy rastet. Të paktën në teori, ashtu siç përcaktohet nga përkufizimi, me anë të këtij organizimi populli kishte të drejtë të vendoste për punët e problemet e tij brenda territorit të njësisë administrative ku bënte pjesë. Por në fakt në

praktikë gjendja ishte komplet ndryshe. Këto ishin organet më të larta të pushtetit shtetëror në rrethin e tyre për çështjet me rëndësi lokale si dhe baza politike e Republikës Popullore të Shqipërisë. Këto organe, siç vazhdohet të thuhet në terminologji, ishin përfaqësuese dhe zgjidheshin me votim të përgjithshëm, direkt e të fshehtë.

Këshillat popullore ushtronin pushtetin dhe brenda kufijve të kompetencës së tyre jepnin vendime me karakter të përgjithshëm konform ligjit. Në kryerjen e detyrave me rëndësi të përgjithshme lokale mbështeteshin në iniciativën dhe pjesëmarrjen e masave të gjera të popullit. Këto organizime ishin me karakter politik, por ajo që vëmë re është se në to nuk kemi një përfaqësim të rregullt të popullit apo bindjeve të tij politike, pasi asokohe nuk kishim pluralitet politik dhe përfaqësimi bëhej vetëm mbi bazën e një partie, që ishte ajo komuniste.

Në këto këshilla popullore kishin të drejtë të zgjidhen apo zgjedhin të gjithë shtetasit shqiptarë brenda territorit të Republikës Popullore të Shqipërisë. Këta të fundit gëzonin edhe të drejta të tjera qytetare dhe kryenin detyrat brenda kësaj njësie administrative. Si anëtarë të këtyre këshillave ata ishin përgjegjës përpara zgjedhësve të tyre dhe duhej të jepnin llogari për punën e tyre. Çka duket me shumë interes është fakti se zgjedhësit kishin të drejtë të revokonin këshillin popullor apo çdo anëtar të tij para mbarimit të mandatit. Kjo në pamje të parë duket si një risi mjaft e rëndësishme, me anë të së cilës kontrollohej pushteti i këshillit popullor nga vetë populli, por nga ana tjetër nuk dihet sesi kjo zhvillohej në praktikë, duke qënë se jo në pak raste kontrolli demokratik i pushtetit nuk ekzistonte fare de facto, por ishte thjeshtë pjesë e populizmit të regjimit të asaj kohe.

Ndër funksionet e këshillit popullor ishte administrimi i pasurisë së përbashkët të popullit me rëndësi lokale, në bazë të planit ekonomik si dhe në bazë të dispozitave dhe udhëzimeve të përgjithshme të organeve më të larta. Gjithashtu ata nxisnin dhe organizonin pjesëmarrjen direkte të masave popullore në administratën shtetërore, organizonin masat e gjëra të popullit për rindërtimin dhe mëkëmbjen ekonomike të vendit dhe për krijimin e kushteve të një jetese më të mire, udhëhiqnin jetën shoqërore dhe ekonomike në rrethin e tyre, merrnin pjesë në realizimin e planit të përgjithshëm të shtetit dhe kujdeseshin për përgatitjen dhe realizimin e planit ekonomik të tyre, mbronin dhe ndihmonin fshatarët e varfër dhe të mesëm, merrnin pjesë në zbatimin e reformës agrare, ndihmonin popullin punëtor që të bashkohej dhe të organizohej për tu mbrojtur nga shfrytëzimi ekonomik si dhe mbronin personat që punonin në mëditje, ndihmonin që të ngrihej niveli kulturor dhe politik i masave, të zhdukej analfabetizmi, të zbatohej arsimimi fillor i detyrueshëm dhe të ndihmonin nxënësit me talent dhe të aftë që të perfeksionohen në kulturën shkollore dhe profesionale. Shkurt, në teori ky lloj organizimi paraqiste interes për Shqipërinë e asaj kohe, që vinte nga një periudhë e varfërisë ekstreme dhe kërkohej të ngrihej.

Megjithatë në përcaktimin e funksioneve gjejmë edhe të tilla si kujdesja për edukimin fizik të popullit si dhe ajo çka paraqet rëndësi studimore, kujdesja që gratë të gëzonin në mënyrë reale barazinë e të drejtave të tyre me burrat në të gjitha fushat e jetës shoqërore, ekonomike e politike. Ndërsa nën funksionin e ruajtjes dhe mbrotjes së lirive qytetare dhe ndalimit të tentativës që ata të shfrytëzonin të drejtat që kishin për të ndryshuar rendin kushtetues janë bërë dënime e internime të shumta gjatë asaj periudhe. Pra, e drejta në atë kohë përcaktohej nga një grup individësh, partia-shtet e cila përcaktonte se çfarë është e

ligjshme dhe çfarë jo. Kjo gjë nuk bëhej mbi bazën e parimit të zbatimit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit.

Ndryshime të tjera ndodhën në vitet 1953-1957 sipas të cilave u krijuan 10 qarqe: Shkodër, Tiranë, Durrës, Elbasan, Vlorë, Berat, Korçë, Gjirokastrë, Dibër dhe Kukës. Në këto vite u provua edhe ndarja në 4 qarqe por duke qënë se si organizim nuk e justifikoi veten, atëherë me dekretin e shkurtit 1958 u shkri si strukturim dhe vendi u nda në: 26 rrethe, 39 qytete, 203 lokalitete dhe 2655 fshatra. Kjo ndarje vazhdoi deri më 1966.

Ndërsa sipas Vendimit nr 447, datë 15.12.1962, komitetet ekzekutive kishin funksione të tilla si ushtrimi i veprimtarisë komunale të organit që përfaqësonin, të zgjidhnin problemet urbanistike, administrimin e kopshteve të fëmijëve, bibliotekave dhe muzeumeve, kontrollimin e punës së organizatave tregtare si dhe të administronin buxhetin e tyre.

Me dekretin nr.4227, datë 14 shkurt 1967, u miratua ndarja e re administrative-tokësore, e cila rezultoi më jetëgjata e sistemit komunist, pasi vazhdoi deri në vitin 1990. Ndryshimet e bëra në këtë periudhë kanë prekur vetëm njësi të caktuara administrative, në përgjigje të propozimeve të organeve të qeverisjes vendore në rrethe. Në këtë dekret del për herë të parë njësia e fshatit të bashkuar, ndërkohë që lokalitetet u reduktuan ndjeshëm. Sipas këtij ligji vendi ndahej në 26 rrethe, 39 qytete, 307 fshatra të bashkuar, 115 lokalitete, 2,698 fshatra. Në vijim u shtua numri i qyteteve, lagjeve të qyteteve dhe i fshatrave të bashkuar si dhe u shkrinë lokalitetet. Në asnjë nga ndarjet e periudhës së komunizmit nuk shohim shprehje të parimit të autonomisë vendore apo decentralizimit. Përkundrazi ajo çka shohim është një

centralizim i plotë i këtyre organeve nga pushteti qendror dhe një kontroll i rreptë mbi popullsinë dhe mënyrën e përfaqësimit të saj.

Fshatrat e bashkuar (Arkiva Qendrore e Shtetit, Përmbledhje ligjesh e vendimesh viti 1968-1983) ishin bashkimi i disa fshatrave mbi bazën e shtrirjes së tyre tokësore. Si qendër e fshatit të bashkuar ishte fshati më në qendër e që ka lidhje ose kushte të përshtatshme për tu lidhur me rrugë automobilistike. Kryesia e kooperativës bujqësore dhe godinat shoqërore-kulturore e shëndetësore vendoseshin në qendrën e fshatit të bashkuar. Ndërsa vetë termi fshat konsiderohej ai që kishte jo më pak se 300 banorë në zonat fushore dhe jo më pak se 200 në zonat malore. Fshatrat duhej të ishin të paktën 3 km larg njëri tjetrit. Lagja përcaktohej si pjesë e qytetit me një popullsi prej 2-5 mijë banorë. Megjithatë në përcaktimin e fshatrave të bashkuar, lagjeve e qyteteve mbahej parasysh edhe tradita, zhvillimi ekonomik e shoqëror-kulturor, ana politike apo gërshetimi i nevojave apo interesit të përgjithshëm me atë personal të individëve e banorëve, shtrirja tokësore apo qendra e njësisë administrative.

Siç pamë nga analiza e shkurtër, gjatë periudhës 1944-1990, pushteti qendror udhëhiqte çdo aspekt të jetës politike, shoqërore, ekonomike etj. Kështu që kishim një centralizim të ushtrimit të pushtetit që i jepte pak mundësi një zhvillimi të mundshëm të ndonjë autonomie vendore. Si e tillë qeverisja vendore ishte krejtësisht e varur nga ajo qendrore si në aspektin ekonomik, administrativ apo politik. Nga ana tjetër gjatë kësaj periudhe shohim një pjesëmarrje më të madhe të qytetarëve dhe popullit në vendimmarrje, megjithëse kjo mund të ishte fiktive pasi në analizë të fundit vendimet miratoheshin nga lart, pra pushteti qendror që kishte fjalën e fundit. Nuk mund të flasim për përfaqësim të popullit në organet

vendimmarrëse vendore, pasi ekzistenca e vetëm një partie politike kushtëzonte shumë të drejtën e zgjedhjes dhe vendimmarrjes së qytetarëve, gjë e cila reflektohej edhe në organizimin dhe punën e këtyre institucioneve vendore.

KAPITULLI IV: QEVERISJA VENDORE PAS VITIT 1990

4.1 Kuadri juridik. Evolucion

Pas vitit 1990, kur filluan të ndodhnin ndryshimet e para si në rendin kushtetues edhe në atë qeverisës, u reflektuan ndryshime edhe përsa i përket organizimit administrativo-territorial dhe mënyrës së qeverisjes vendore. Një riorganizim i tillë, i pari post-komunist, u bë në vitin 1992, dhe baza ligjore me të cilin u krye ishte një Vendim i Këshillit të Ministrave. Me anë të këtij vendimi (vendimi nr.269, datë 25.06.1992) vendi ndahej në komuna, bashki dhe rrethe. Kjo ndarje u parapri nga një bazë ligjore shumë e rëndësishme për vitet e para të periudhës post-komuniste, që ishte baza e parë ligjore për një qeverisje lokale që bazohet tek parimet e vetëqeverisjes dhe autonomisë lokale. Kështu ligji nr 7572 datë 10.06.1992 përbën edhe bazën e parë ligjore mbi qeverisjen vendore në Shqipëri të periudhës post-komuniste. Ky ligj mbi organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal, përcaktonte se në çdo komunë, bashki dhe rreth organizohet dhe funksionon pushteti lokal (neni 1). Ajo çka i jep më shumë vlera studimit të këtij ligji është fakti se për herë të parë gjejmë parime të tilla që përshkojnë gjithë ligjin, si parimi i vetëqeverisjes, autonomisë lokale, ligjshmërisë dhe zgjedhshmërisë.

Para se të trajtojmë më gjërë bazën e parë ligjore post-komuniste, duhet të theksoj se organizimi administrativo-territorial i vitit 1992, bazohej më shumë në trashëgiminë e sistemit komunist në lidhje me organizimin territorial, duke bërë thjesht një transformim apo kalim të ish-kooperativave bujqësore në komuna dhe qyteteve në bashki. Pra kriteri që u përdor në këtë ndarje ishte thjesht trashëgimia e organizimit komunist të mëparshëm, duke bërë thjesht një përshtatje në komuna dhe bashki.

Gjithsej kemi një organizim prej 313 komunash dhe 44 bashki. Ajo që del në pah është se rrethi si formë e organizimit që ekzistonte edhe para viteve 90' u ruajt edhe me organizimin e ri. Rrethi kishte funksion menaxhues të politikave rajonale dhe përfshinte disa komuna e bashki. Në tiparin e funksionit të kontrolluesit ndaj bashkive dhe komunave, te rrethi shohim atributet e prefekturave si formë organizimi. Fakti që mund të anulonte vendimet e komunave apo bashkive i jep jo vetëm karakter superior por edhe përngjashmëri me prefekturat në funksionin e tyre optimal që kryejnë ato.

Bazuar te neni 2 i ligjit 7572 “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal”, rrethet krijoheshin nga bashkimi i komunave dhe bashkive. Ky bashkim bëhej mbi bazën e faktorëve historikë, socialë dhe ekonomikë, me një numër popullsie të konsiderueshëm prej 25 mijë banorësh dhe ajo çka tërheq më shumë vëmendje tek norma është përcaktimi i faktit se krijimi i rrethit duhet të kishte pasuri të mjaftueshme për procesin e vetëqeverisjes. Analiza e këtij neni tregon se faktorët mbi të cilët u bë krijimi i rretheve ishin ata historikë, trashëgimia historike dhe afërsia historike mes bashkive dhe komunave, si dhe faktorët sociale dhe ekonomikë, duke qenë se ato që kishin më tepër afërsi edhe nga ana e bashkëpunimit ekonomik u bashkuan duke krijuar një rreth më vete. Për herë të parë gjejmë përcaktimin e “një pasurie të mjaftueshme” për të kryer procesin e vetëqeverisjes. Tema se çfarë do të thotë apo çfarë konsiderohet pasuri e mjaftueshme, lë vend për diskutim. Megjithatë, mendoj se me një pasuri të tillë, ligjvënësi ka dashur të përforcojë aftësinë e këtij organizimi për të përballuar aftësinë vetëqeverisëse, pra sesa i aftë mund të jetë për të ndërmarre nisma të tilla të pavarura nga qeveria qendrore, për të plotësuar parimin

vetëqeverisës si dhe për të përmbushur nevojat e qytetarëve apo banorëve të asaj zone territoriale.

Neni 3 i ligjit të mësipërm përcakton se çfarë janë organet e pushtetit lokal dhe si veprojnë ato. Kështu këto organe drejtojnë punët publike brenda tëresisë territoriale ku ato ushtrojnë funksionin e tyre si dhe janë organe të pavarura. Kjo do të thotë se ato nuk kishin marrëdhënie varësie me organin e rrethit, por thjesht marrëdhënie bashkëpunimi bazuar edhe tek parimi i autonomisë lokale.

Ligji i mësipërm siç e thamë trajton organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, në vitet e para të periudhës post-komuniste. Në këtë ligj, gjejmë organizimin, përcaktimin dhe funksionimin e tre organeve kryesore që janë: këshilli i rrethit, këshillat komunale apo bashkiakë dhe kryetarit të komunës apo bashkisë. Ajo çka të bie në sy menjëherë nga një vështrim i shpejtë i ligjit është se zgjedhja si e këshillave ashtu dhe kryetarëve bëhet për një mandat 4 vjeçar, gjë e cila më vonë u ndryshua për tu rifutur pas viteve 2000. Më poshtë do të trajtojmë më hollësisht këto tre organe duke bërë edhe dallimet dhe ngjashmëritë me organizimin e tyre me legjislacionin pasardhës.

4.2 Organizimi dhe funksionimi i organeve të qeverisjes vendore në vitin 1992

Siç e përcaktuam më lart, ligji i parë mbi qeverisjen vendore i periudhës post-komuniste, përcaktonte si organe të qeverisjes vendore këshillat e rretheve, ato të komunave dhe bashkive, si dhe organet ekzekutive të këtyre njësive, kryetarët e komunave dhe bashkive.

4.2.1 Këshilli i Rrethit

Bazuar në nenin 2 të ligjit të mësipërm, rrethi ishte bashkim i komunave dhe bashkive, me tradita të përbashkëta historike, ekonomike apo sociale. Anëtarët e këshillit të rrethit zgjidheshin sipas ligjit për zgjedhjet dhe numri i tyre varej nga numri i popullsisë, ashtu siç përcaktohet edhe në ligjin e mëvonshëm të qeverisjes vendore të vitit 2000, ku numri i këshilltarëve të komunave, bashkive apo qarkut përcaktohet në raport me numrin e popullsisë të regjistruar nga Gjendja Civile e njësive vendore të datës 1 Janar të vitit zgjedhor.

Pas mbledhjes së tij ky këshill zgjidhte mes anëtarëve të tij kryetarin, zëvendëskryetarin si dhe kryesinë e tij. Ndër funksionet kryesore të këtij këshilli ishte koordinimi i veprimtarisë së këshillave të komunave apo bashkive që kishte brenda territorit të tij në përbërje. Këtë rol koordinues e gjejmë edhe tek funksioni i këshillit të qarkut në legjislacionin pasardhës të vitit 2000 por edhe me ndryshimet e reja të vitit 2015. Këshilli i rrethit kishte një administratë të veten të cilën e kontrollonte dhe miratonte strukturën apo numrin e personelit. Gjithashtu ky këshill analizonte e më pas miratonte programet e zhvillimit social-ekonomik paraqitur nga komunat apo bashkitë pjesë përbërese të tij. Vendoste për drejtimin e zhvillimit urban të njësive në përbërje si dhe për ndërtimin e mirëmbajtjen e rrugëve. Funksione të tilla më vonë me ndryshimet e vitit 2000 iu kaluan këshillave të qarqeve.

Ajo që të bie në sy është pika 12 e nenit të mësipërm, ku përcaktohej se ky këshill vendoste në lidhje me taksat e tatimet lokale në shkallë rrethi. Pra karakteri vet-qeverisës i një organi të tillë del në pah tek këshilli i rrethit. Gjithashtu ai vendoste edhe për krijimin e

institucioneve shëndetësore apo social-kulturore brenda rrethit. Emërtonte rrugë apo lagje, funksion tashmë që kryhet nga këshilli i komunës apo bashkisë me ligjin e vitit 2000 dhe vetëm nga këshilli i bashkisë me ndryshimet e vitit 2015.

Duhet të ndalemi në një funksion të këshillit të rrethit, ai i përcaktuar në pikën 13 të nenit 45 të ligjit të mësipërm. Në këtë pike thuhet se këshilli i rrethit pezullon aktet e paligjshme të komunave apo bashkive dhe ua kthen atyre ti rishqyrtojnë. Në rast se ato nuk e anullojnë aktin atëherë këshilli e ankimon në gjykatë si akt të pavlefshëm. Ajo çfarë shohim nga ky përcaktim, është fakti se këshillat e rretheve ushtrojnë kontrollin e ligjshmërisë së akteve normative të njësive vendore pjesë përbërëse të saj. Një rol të tillë me hyrjen në fuqi të Ligjit për Prefektin nr 8927, datë 25.07. 2002, e ka ushtruar prefekti i njësisë ku bëjnë pjesë komunat apo bashkitë. Pra në organizimin dhe funksionimin e këshillit të rrethit, gjejmë shumë funksione të ngjashme me këshillat e qarqeve sipas ligjit të pushtetit vendor të vitit 2000, por nga ana tjetër gjejmë edhe funksione që më vonë i ka ushtruar prefekti. Si përfundim mund të themi se organizimi i këshillit të rrethit ishte përbërje e funksioneve të këshillit të qarkut të sotëm me funksionet e prefektit.

Ky këshill zgjidhej për një mandat 4 vjeçar siç e thamë më lart dhe mbledhjet e tij të zakonshme bëheshin një herë në 3 muaj. Ai nxirrte urdhëresa e vendime në funksion të ushtrimit të kompetencave të tij. Në bazë të nenit 50 ky këshill zgjidhte brenda anëtarëve të tij kryesinë si dhe kryetarin e zëvendëskryetarin. Ashtu siç përcaktohet edhe në bazën ligjore mbi funksionimin e këshillave të qarqeve me ndryshimet e vitit 2000, kryesia e këshillit të rrethit (ashtu si edhe ajo e këshillit të qarkut) drejtonte punën dhe veprimtarinë e administratës së këshillit të rrethit si dhe zbatonte vendimet e këshillit të rrethit. Këshilli i

rrethit drejtohej nga kryetari i tij që gjithashtu drejtonte edhe mbledhjet e kryesisë (neni 52) si dhe gjithë administratën e këshillit të rrethit. Ai siguronte zbatimin e vendimeve të këshillit të rrethit, përfaqësonte këtë të fundit në marrëdhënie me të tretët si përfaqësues i personit juridik. Duke qenë se drejtonte administratën e këtij organi, ai ishte përgjegjës për emërimin dhe shkarkimin e punonjësve si dhe merrej me përgatitjen e projekt-buxhetit të këtij organi dhe miratimin e tij në këshill. Të gjithë këto funksione, përjashto kontrollin e bazueshmërisë ligjore të akteve të njësive vendore përbërese të tij që ushtrohet nga prefektura, gjenden edhe në legjislacionin e mëvonshëm të viteve 2000 dhe 2015 mbi funksionimin dhe organizimin e këshillave të qarqeve.

4.2.2 Këshillat e komunave dhe bashkive

Komunat dhe bashkitë sipas ligjit mbi organizmin e pushtetit lokal (1992) kishin këshillat e tyre, të cilët përbëheshin nga anëtarë të zgjedhur nga populli me zgjedhje të lira e universale, e numri i këtyre këshilltarëve përcaktohej nga numri i popullsisë së njësive vendore ashtu siç e shpjegova më lart për anëtarët e këshillit të rrethit. Ajo çka bie në sy në nenin 8 të ligjit në fjalë, mbi papajtueshmërinë e funksionit të këshilltarit komunal apo bashkiak, është fakti se ai nuk mund të jetë edhe këshilltar i këshillit të rrethit. Pse themi se kjo bën përshtypje? Sepse pak më lart po gjenim ngjashmëritë e dallimet mes këshillit të rrethit dhe atij të qarkut sipas legjislacionit të sotëm. Deri tani pamë shumë ngjashmëri mes këtyre dy organeve në funksione, ndërsa përsa i përket organizimit dhe përbërjes ka dallim. Sipas ligjit mbi qeverisjen vendore të vitit 2000 por edhe atij të vitit 2015, anëtarët e këshillit të bashkisë apo komunës (sipas ligjit të vitit 2000) dhe ata të këshillit bashkiak (sipas legjislacionit aktual) janë ipso jure anëtarë të këshillit të qarkut. Ndërsa anëtarët e

këshillit të rrethit nuk mund të jenë edhe anëtarë të këshillave komunalë apo bashkiakë dhe e anasjellta. Papajtueshmëritë e tjera që shohim në nenin 8 të ligjit të 1992, i gjejmë edhe në legjislacionin e mëvonshëm. Siç është papajtueshmëria me funksionin e kryetarit të komunës apo bashkisë. Dallim gjejmë edhe tek papajtueshmëria sipas nenit 8 pika 1 e anëtarit të këshillit komunal apo bashkiak me funksionarin e një institucioni qendror. Pasi sipas legjislacionit të sotëm nuk ekziston një ndalim i tillë. Po të marrim rastin e këshillit bashkiak të Tiranës sot, ai përbëhet kryesisht nga funksionarë të institucioneve qendrore. Pra ky përjashtim është hequr me kalimin e kohës.

Këshillat komunalë dhe bashkiakë krijojnë komisione për ushtrimin e veprimtarisë së tyre, gjë që është e përcaktuar edhe në bazën ligjore aktuale. Edhe formula e konstatimit të vlefshmërisë së mandatit të këshilltarit si dhe e betimit ka mbetur e njëjtë si më herët ashtu edhe në legjislacionin aktual.

Ndër kompetencat e këshillave të komunave apo bashkive përcaktuar nga neni 14 i ligjit për pushtetin lokal të vitit 1992, gjejmë edhe zgjedhjen e zëvendëskryetarit të komunës apo bashkisë, kompetence që nuk e gjejmë më në legjislacionet pasardhëse as të vitit 2000 e as të vitit 2015. Në fakt në lidhje me këtë kompetence mund të bëjmë analogji me legjislacione të vendeve të tjera si ai Kroat më herët kur këshilli i njësisë vendore kishte të drejtën të zgjidhte zëvendëskryetarin e komunës apo bashkisë (Podolnjak R.;2010).

Këshilli nga ana tjetër miratonte rregulloren e tij, strukturën dhe numrin e personelit të njësisë vendore (me propozim të kryetarit të bashkisë apo komunës), miratonte projekt-buxhetin e njësisë vendore dhe ndiqte administrimin e zbatimin e tij. Gjithashtu ai

administronte pasuritë e njësisë vendore dhe vendoste për taksat e detyrimet e tjera fiskale brenda juridiksionit të tij, siguronte zbatimin e programeve të zhvillimit urbanistik e socio-ekonomik si dhe kompetenca të tjera të ngjashme me ato të përcaktuara në legjislacionin e vitit 2000 dhe atij të 2015.

Ky këshill ushtronte funksionet përmes urdhërësave dhe vendimeve që nxirrte dhe ka mandat 4 vjeçar. Ai zgjidhte brenda radhëve të tij kryetarin e këshillit dhe zëvendëskryetarin të cilët drejtojnë mbledhjet e tij por edhe e përfaqësojnë këshillin në marrëdhënie me të tretët. Këshilli mblidhet të paktën një herë në muaj dhe mbledhjen e tij e thërriste kryetari i njësisë vendore, por ai mund të mblidhet edhe në raste të jashtëzakonshme sipas përcaktimit të ligjit. Mbledhjet e tij janë të vlefshme kur në të marrin pjesë më shumë se gjysma e anëtarëve dhe në rast se ai nuk mblidhet pas 3 thirrjeve radhazi për tu mbledhur sipas kuorumit, atëherë me ligj ai quhet i vetshpërndarë. Mbledhjet në disa raste mund të bëhen publike dhe çdo mbledhje fiksohet me procesverbal të cilin këshilltarët kanë të drejtë ta shohin në çdo kohë (neni 18-19).

Vendimet e këtij këshilli merren me shumicë absolute votash, por për vendime me rëndësi e sensitive për administrimin e pasurisë së njësisë, ato për buxhetin etj merren me shumicë të cilësuar (neni 20). Zakonisht votimi kryhet i hapur, me përjashtim të rasteve kur votimi ka të bëjë me emra të përveçëm ku ai bëhet i fshehtë. Ashtu si edhe në legjislacionin e mëvonshëm, projekt-vendimet propozohen si nga administrata e njësisë vendore përmes kryetarit por edhe nga këshilltarët. Aktet e këshillit nënshkruhen nga kryetari i këshillit dhe janë të vlefshme nga ana juridike nga data e shpalljes. Në funksion të parandalimit të konfliktit të interesit, këshilltarët nuk marrin pjesë në votim në rast se ai po bëhet për një

çështje që ka lidhje apo interes me njerëz të afërt të tij, krushqi apo gjini apo atë vetë (neni 23). Administrata e njësisë vendore është e detyruar me ligj që t'i japë të dhëna këshillit kur këto kërkohen nga ky i fundit si dhe të përgjigjen për çdo kërkesë të këshillit (neni 27), kjo gjë parashikohet edhe në ligjin e vitit 2000 ashtu edhe në atë të vitit 2015.

4.2.3 Kryetari i njësisë vendore

Neni 28 i ligjit 7572 të vitit 1992, përcakton se kryetari i njësisë vendore zgjidhet për një mandat 4 vjeçar me zgjedhje të lira, të përgjithshme. Pozicioni i tij është i papajtueshëm me atë të anëtarit apo kryetarit të ndërmarrjeve me kapital shtetëror apo çdo institucion tjetër buxhetor. Në fakt legjislacioni i mëvonshëm si ai i vitit 2000 apo 2015 përcakton në mënyrë më të detajuar rastet e papajtueshmërisë me funksionin e kryetarit. Edhe vlefshmëria e mandatit të kryetarit të zgjedhur bëhet me vendim gjyqësor ashtu siç përcaktohet edhe në bazat e mëvonshme ligjore. Ai bën betimin para këshillit vendor dhe ky mandat zgjat derisa kryetari pasardhës bën betimin (neni 31). Shkarkimi i tij bëhet vetëm nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kryetarit të Këshillit të Ministrave, për akte në kundërshtim me Kushtetutën apo sjellje të rënda në kundërshtim me rendin publik a ligjin. Se çfarë quhet shkelje e rëndë sidomos në lidhje me rendin publik kjo mbetet për tu diskutuar. Ligji në fjalë (neni 32) nuk përcakton ndonjë sqarim tjetër, por praktika ligjore e viteve pasardhëse si dhe rregullimi ligjor i mëvonshëm ka mbështetur teorinë se shkelja duhet gjetur dhe dënuar me vendim të gjykatës e më pas bëhet edhe dekreti i presidentit.

Funksionet e tij ashtu siç përcaktohen nga neni 33 i ligjit, janë ato të drejtimit të administratës së njësisë vendore dhe është përgjegjës para këshillit për funksionimin dhe punën e saj. Ai përfaqëson njësinë në marrëdhënie me të tretët, dhe nënshkruan kontrata e

marrëveshje në emër të njësisë që drejton. Ai siguron zbatimin e mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore kushtetuese të shtetasve nën juridiksionin e njësisë së tij, siguron zbatimin e vendimeve të këshillit vendor dhe kur çmon se një vendim mund të jetë i kundraligjshëm ai njofton brenda afatit 7 ditor kryesinë e këshillit të rrethit (neni 34, pika 3) për të marrë masat e nevojshme. Ai kryen funksionin e llogaridhënies në këshill çdo 6 muaj apo sa herë kërkohet nga ky i fundit për probleme të ndryshme, përmbush detyrimet që ka njësia vendore në lidhje me të tretët, siguron mirëmbajtjen e rrugëve si dhe realizon e zhvillon programin e zhvillimit urbanistik e planin rregullues të njësisë (neni 33). Në këtë nen gjejmë gjithashtu edhe atë që sot mund të quhet kontrolli dhe organizimi i policisë bashkiake. Pika 9 e nenit të mësipërm përcakton se kryetari i njësisë vendore mbikqyr dhe organizon veprimtarinë e rojave publike, në analogji mund ta krahasojmë me veprimtarinë e policisë bashkiake. Në ushtrimin e funksionit të tij ai drejton veprimtarinë e shërbimeve publike ndaj qytetarëve. Si titullari i njësisë ai ka të drejtë të emërojë dhe shkarkojë nga detyra personelin e njësisë që ai drejton si dhe të marrë masa ndaj tyre.

Këto funksione ai i kryen përmes nxjerrjes së urdhërave, udhëzimeve apo vendimeve të ndryshme. (neni 36)

Vlen të përmendet në këtë ligj, rregullimi i rolit të sekretarit të këshillit bashkiak apo komunal, ku sipas nenit 39 të tij, ai emërohet dhe shkarkohet nga Këshilli i Ministrave. Kjo është një veçori për këtë ligj, pasi siç do të shohim më vonë në ligjin e vitit 2000 apo atë të fundit të vitit 2015, sekretari i këshillit të njësisë vendore emërohet dhe shkarkohet nga vetë këshilli bashkiak apo komunal (sipas ligjit të vitit 2000).

Në vitin 1993 Parlamenti miratoi ligjin e parë që rregullonte në mënyrë të detajuar financat lokale, te quajtur “Për buxhetin lokal”. Nëpërmjet këtij ligji përcaktohej programi kryesor financiar vjetor, të ardhurat dhe shpenzimet që kishte çdo komunë e bashki në territorin ku vepronte.

4.3 Baza ligjore e qeverisjes vendore pas vitit 2000

Baza ligjore e qeverisjes vendore ndahet në bazën ligjore me akte ndërkombëtare, bazën ligjore me akte të brendshme juridike dhe bazën ligjore me akte të ndryshme miratuar brenda territorit dhe kompetencës së organeve vendore, duke qenë se vetë organi i qeverisjes vendore nxjerr rregullore dhe vendime të ndryshme, mbi të cilat bazon dhe punën e vet.

Ligji organik për qeverisjen vendore, ai nr. 8652 datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” i cili ishte paraprire nga ratifikimi nga ana e shtetit shqiptar të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, theksonte e ngrinte në një tjetër nivel pavarësinë politike, ekonomike e administrative të qeverisjes vendore. Gjithashtu kjo kartë parashikonte edhe parimin shumë të rëndësishëm të subsidiaritetit sipas të cilit qeveria qendrore do ushtronte vetëm ato kompetenca që nuk mund ti ushtrojë në mënyrën më të mire qeverisja vendore. Pra me anë të këtij parimi del në pah edhe një herë ndarja mes pushtetit qendror dhe atij vendor tashmë edhe në funksione e kompetenca, gjë që i dha më shumë hov zhvillimit të pushtetit lokal. Kështu shfaqet tashmë edhe termi i decentralizimit që nënkuptonte pavarësinë dhe shkëputjen e lidhjes shumëvjeçare pushtet qendror – pushtet vendor.

Por para këtij ligji duhet theksuar se me anë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë miratuar në vitin 1998 u përcaktua mbi baza kushtetuese organizimi dhe funksionimi i qeverisjes vendore gjë që i jepte një rëndësi dhe solemnitet më të madh këtyre organeve.

Kështu në nenin 108 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, thuhet se:

“ Njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet.” (neni 108)

Sipas Kushtetutës çdo njësi tjetër e qeverisjes vendore do përcaktohej me ligj të veçantë. Komunat apo bashkitë përcaktoheshin si njësi bazë të qeverisjes vendore, duke qënë se kryejnë të gjitha detyrat vetëqeverisëse dhe janë në lidhje të drejtpërdrejtë me publikun dhe qytetarët. Pra komunat dhe bashkitë janë njësi të qeverisjes vendore të nivelit të parë ndërsa qarqet janë të nivelit të dytë.

E drejta e vetëqeverisjes së këtyre organeve garantohet me Kushtetutë. Në nenin 108 (paragrafi 4) të saj thuhet se kjo ushtrohet me anë të organeve përfaqësuese të tyre ose me anë të referendumit popullor.

Si organe ekzekutive të njësive të qeverisjes vendore janë kryetari i komunës apo bashkisë, ndërsa si organe përfaqësuese janë këshillat komunalë apo bashkiakë. (neni 109)

Ky përcaktim ishte i tillë deri me ndryshimet e fundit të vitit 2015 (ligji nr 139/2015) në legjislacionin e qeverisjes vendore ku tashmë u hoq njësia e komunës si përcaktim i njësisë vendore, dhe mbeti vetëm bashkia si njësi e nivelit të parë ndërsa qarku si njësi e nivelit të dytë.

Ligji nr 8652 përcaktonte se organet e qeverisjes vendore vepronin dhe ushtronin funksionet e tyre mbi bazën e parimit të autonomisë vendore dhe atij të subsidiaritetit. Njësi bazë të qeverisjes vendore ishin komuna dhe bashkia.

Komuna sipas ligjit të lartpërmendur (ligji nr 8652) përfaqësonte një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh, kryesisht në zonat rurale por edhe në ato urbane. Ndërsa **bashkia** përfaqësonte një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh kryesisht në zona urbane por në raste të veçanta edhe në zona rurale. Bashkitë ndaheshin në lagje dhe ato krijoheshin me vendim të Këshillit Bashkiak kur kalonin 15000 banorë.

Qarku përcaktohej si njësi e qeverisjes vendore e nivelit të dytë. Ai përfaqësonte një unitet administrativo-territorial e përbëhej nga komuna e bashki që lidheshin mes tyre nëpërmjet lidhjeve tradicionale, gjeografike, ekonomike e sociale si dhe mbartnin interesat të përbashkëta. Të njëjtat karakteristika me qarkun trajtuam në ligjin për organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal të vitit 1992 për rrethin. Ndaj mund të themi se njësia apo organizimi i rrethit u ndryshua me atë të qarkut.

Në vitin 2001 Këshilli i Ministrave miratoi vendimin nr 55 për organizimin e strukturës së Zyrtarëve të Gjendjes Civile, pjesë përbërëse e njësive të qeverisjes vendore, qofshin këto në komuna apo bashki. Ndërsa në vitin 2004 Ministria e Rregullimit të Territorit miratoi një udhëzim nr 4 date 11.08.2004, që do shërbente për të përcaktuar mënyrën e ushtrimit të kompetencave nga ana e njësive të qeverisjes vendore në lidhje me planifikimin e territorit.

Baza ligjore pasurohet me vendimin e Këshillit të Ministrave nr 1619 date 02.07.2008 për klasifikimin e funksioneve, grupimin e njësive të qeverisjes vendore për efekt page dhe

caktimin e kufijve të pagave të punonjësve të organeve të qeverisjes vendore i cili u ndryshua më pas me vendimin nr 693 të vitit 2010.

Së fundmi ish ligji organik është ndryshuar me anë të ligjit nr 30 të vitit 2015, ndryshime të tilla erdhën si pasojë e ndarjes së re administrative për të cilat do flasim në kapitullin pasardhës.

Tashmë vendi ynë ka një ligj të ri të sapo miratuar mbi qeverisjen vendore, ligji 139 datë 17.12.2015, “Për vetëqeverisjen vendore” i cili reflekton më së miri të gjitha ndryshimet e kohëve të fundit mbi organizimin dhe funksionimin e organeve dhe njësive të qeverisjes vendore. Në vazhdim do bëhet analiza e qeverisjes vendore bazuar në krahasimin mes ish ligjit organik nr. 8652 dhe ligjit aktual të miratuar në dhjetor 2015 (i sipërcituar).

Baza ligjore ka evoluar dhe ndryshuar në varësi të problematikave të organeve të njësive të qeverisjes vendore dhe departamentëve përkatëse apo zyrave respektive të cilat do dalin edhe gjatë trajtimit në veçanti të këtyre organeve.

4.3.1 Kuptimi, objekti dhe veçorite e qeverisjes vendore sipas ligjit nr 8652

Qeverisja vendore në vetvete nuk është gjë tjetër veçse e drejta e popullit që bën pjesë brenda një territori të caktuar që të qeverisin punët e tyre në mënyrë të pavarur dhe me anë të organeve që vete ata i zgjedhin në mënyrë të drejtpërdrejte brenda atij territori. Qeverisja në mënyrë të pavarur arrihet mbi bazën e decentralizimit apo autonomisë vendore. Ndaj ky parim merr rëndësi primare në ekzistencën e praktikave më të mira të qeverisjes vendore.

Mënyra e funksionimit dhe organizimit të qeverisjes vendore varet nga legjislacioni i vendit dhe parashikimi në Kushtetutë. Gjithashtu marrëdhënia me organet e qeverisjes qendrore varet nga kuptimi kushtetues.

Çdo pjese e territorit administrohet nga një qeveri bashkiake dhe të gjitha shtetet njohin dhe pranojnë brenda territorit një set vlerash dhe parimesh mbi të cilat bazohet demokracia vendore. (Marcou & Wollman, 2014; 129-130) Por problemi i zonave të mëdhaja urbane, mbetet ai sesi të strukturohen dhe të lidhen nivelet e ndryshme të organizimit ndërkohe që të arrihet përmbushja e nevojave funksionale në mënyren më të mirë të mundshme.

Veçoria kryesore e qeverisjes vendore në Shqipëri është se ngrihet dhe funksionon mbi parimin e vetëqeverisjes vendore. Koncepti i vetëqeverisjes lokale, sipas Vendimit nr. 19 datë 15.04.2015 të Gjykatës Kushtetuese Shqiptare (ketu e më poshtë V-19/15), lidhet drejtpërdrejt me cilësinë e qeverisjes në tërësi dhe me shërbimin sa më të mirë kundrejt shtetasve në veçanti. Njësite administrative, pjesë përbërëse të këtij pushteti, duhen konceptuar si shprehje të shkallëzimit të demokracisë dhe pjesë formuese të shtetit demokratik.

Objektivi i pushtetit vendor është të sigurojë një qeverisje sa më të mirë në nivel vendor duke qënë sa më afër shtetasve, duke njohur dhe pranuar ekzistencën e vlerave dhe identiteteve të ndryshme brenda bashkësive të ndryshme, përmes respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve. Ky objektivi arrihet edhe me anë të ushtrimit efektiv të funksioneve të vetë qeverisjes vendore apo realizimit të shërbimeve nëpërmjet formave të

përshtatshme dhe mbi të gjitha nxitjes së pjesëmarrjes së anëtarëve të bashkësise në vendimarrje.

Vete marrëdhënia mes pushtetit qendror dhe atij vendor bazohet në parimin e subsidiaritetit dhe bashkëpunimit mes tyre. Për të arritur një qeverisje të suksesshme është e nevojshme ky lloj bashkëpunimi në mënyrë që të plotësohen më së miri nevojat e qytetarëve.

4.3.3 Organet e qeverisjes vendore dhe mënyra e formimit të tyre

Si organe të qeverisjes vendore, bazuar në nenin 108/1 të Kushtetutës ku thuhet se: “*Njësite e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet. Njësi të tjera të qeverisjes vendore rregullohen me ligj*”, si dhe në nenin 5 të ligjit 8652 datë 31.07.2000, janë komuna, bashkia dhe qarku. Komuna dhe bashkia janë njësi bazë të qeverisjes vendore, ndërsa qarku është njësi e nivelit të dytë. Këto organe janë të formuara në bazë të ligjit dhe si pjesë e qeverisjes vendore ato janë organe kushtetuese. Ndërsa me ndryshimet e fundit të ligjit 139/2015 njihen vetëm bashkia dhe qarku, duke u hequr përfundimisht komuna dhe këshillat komunale.

Komuna përfaqëson një grup apo bashkësi banorësh të cilët ndodhen në zonat rurale në përgjithësi por nuk përjashtohet në ndonjë rast edhe zona urbane. Ajo është një unitet administrativo-territorial. Emri, qendra apo shtrirja e saj territoriale përcaktohen me ligj. Komuna ndahet në njësi më të vogla të cilat quhen fshatra por ligji nuk përjashton që në raste të veçanta nëndarjet e komunës të jenë dhe qytete. (ligji 8652, neni 5, paragrafi 2)

Bashkia përbëhet nga një grup banorësh apo bashkësi që jetojnë në qytet por nuk përjashtohet edhe rasti kur përfshin zona rurale. Emri i bashkisë si dhe shtrirja territoriale e

saj përcaktohen me ligj. Ajo ndahet në zona dhe territore më të vogla që quhen lagje ku numri i tyre apo popullsia përcaktohet me ligj. Lagjet krijohen me vendim të Këshillit Bashkiak. Në rastet kur bashkia përfshin zona rurale siç theksuam më lart, atëhere kjo nëndarje quhet fshat. Në çdo rast kur kemi krijimin e një qyteti të ri, kjo gjë bëhet me ligj dhe sipas kriterëve të mirëpërcaktuara në lidhje me perspektivën e zhvillimit urban dhe numrin e banorëve apo urbanizimin e tij.

Qarku si njësi e nivelit të dytë, përfaqëson një unitet administrativo-territorial ku futen bashki dhe komuna të cilat kanë lidhje gjeografike, territoriale, ekonomike, tradicionale dhe sociale. Qarku ka si kufi të përcaktuar ato të komunave apo bashkive që e përbëjnë dhe emri apo qendra e tij përcaktohen me ligj. Qendra e tij zakonisht është në një nga bashkitë kryesore që ai ka nën territorin e tij. Aktualisht janë dymbëdhjete qarqe në gjithë territorin, madje edhe me ndarjen e re administrativo-territoriale nuk u ndryshua numri i tyre.

Nëqoftëse kryetarët e bashkive, komunave apo dhe anëtarët e këshillave komunale apo bashkiake zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga populli me votim të përgjithshëm, kryetari i Këshillit të Qarkut apo anëtarët e tij zgjidhen në mënyrë të tërthortë. Kështu këta anëtare përfaqësojnë anëtarët e këshillave komunalë apo bashkiake në varësi të popullsisë së njësive të qeverisjes vendore si dhe kryetarët e komunave apo bashkive pjesë të qarkut.

Si nëndarje e qarkut më herët parashikohej rrethi, për të cilin kemi folur në pjesët e mësipërme, por me ndryshimet e bëra më pas ky term nuk parashikohet më në ndarjen administrative apo organizimin e njësive vendore.

4.3.4 Funksionet e organeve të qeverisjes vendore

Bazuar në ish ligjin organik mbi qeverisjen vendore nr 8652 (neni 9) funksionet e bashkisë, komunës dhe qarkut ndahen në të veta, të përbashkëta dhe të deleguara. Ndërsa në ligjin 139/2015 këto parashikohen në Kreun VII, nga neni 21-33 të këtij ligji, ku tashmë nuk kemi më funksione të përbashkëta, por vetëm të veta dhe të deleguara.

4.3.5 Çfarë janë “ funksionet e veta”?

Funksione të veta quhen ato funksione që i janë dhënë me ligj njësisë së qeverisjes vendore, për të cilat ajo ka liri të plotë e autoritet që me mjetet e nevojshme ti përdorë në funksion të kryerjes së këtyre. Qeverisja vendore ka përgjegjësi të plotë për këto funksione si dhe duhet t'i ushtrojë brenda hapësirës së normave ligjore dhe standarteve të praktikave më të mira. Mbi bazën e këtyre funksioneve qëndron dhe parimi i vetëqeverisjes, që organet e njësive vendore qeverisen vetë, të ndara nga organet e qeverisë qendrore.

Neni 10 i ligjit të mëparshëm për qeverisjen vendore përcaktonte se komuna dhe bashkia kanë kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi, rregullatore për sa i përket funksioneve të veta të percaktuara po në këtë nen.

Këto funksione qeverisja vendore i arrin duke respektuar politikat kombëtare të percaktuara nga qeveria qendrore. Kjo do të thotë se pushteti qendror mund të vendosë disa norma apo standarte të cilat janë si nivel dysHEME që nuk duhet të tejkalohen në cënimin e tyre. Nga ana tjetër respektimi i këtyre standarteve nuk do të thotë se qeverisja qendrore duhet të cënojë autonomine e pushtetit vendor dhe në raste të tilla kur komuna apo bashkia nuk realizon dot të ardhurat e nevojshme për të përmbushur nevojat e popullsisë brenda

territorit të saj, apo nuk realizon dot investime, ajo do ndihmohet nga pushteti qendror me fondet e tij.

Cilat janë “funksionet e veta” apo funksionet ekskluzive të komunës apo bashkisë? Bazuar te neni 10, pika 3 e ish ligjit organik për qeverisjen vendore nr 8652, këto funksione ndahen si më poshte:

1- Funksione që kanë lidhje me infrastrukturën apo shërbimet publike si: furnizimi me ujë të pijshëm, funksionimi i kanalizimit të ujrave të bardha, ujrave të zeza dhe kanaleve mbrojtëse të zonave të banuara, ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve lokale, trotuareve dhe shesheve publike, ndriçimi i mjediseve publike, transporti publik urban, administrimi i varrezave dhe garantimi i këtij shërbimi, shërbimi i dekorit dhe pastrimit të territorit, grumbullimi dhe largimi i mbeturinave, administrimi i parqeve publike dhe zonave të gjelbëruara, planifikimi urban dhe menaxhimi i territorit.

Këto funksione i gjejmë edhe tek ligji nr 139/ 2015 mbi vetëqeverisjen vendore, duke shtuar tashmë edhe funksionin e ndërtimit, rehabilitimit e mirëmbajtjen e ndërtesave shkollore të sistemit parauniversitar, duke përjashtuar shkollat profesionale të cilat kanë kaluar nën varësi të pushtetit qendror, përkatësisht të Ministrisë së Mirëqënies Sociale. Ky funksion deri me ndryshimet e fundit i përkiste pushtetit qendror, i cili përfaqësohej nga Drejtoria Arsimore Rajonale apo Zyrat Arsimore në bashki apo prefektura. Pranë këtyre institucioneve funksiononte zyra e investimeve që merrej me projektet, ndërtimin e rehabilitimin e institucioneve shkollore parauniversitare e cila kontrollonte të gjitha investimet e bëra nga njësitë vendore me fondet e Ministrisë së Arsimit. Gjithashtu me

ligjin e ri bashkive u janë shtuar kompetenca në lidhje me administrimin dhe rregullimin e sistemit parashkollor të kopshteve dhe çerdheve. Tashmë me ndryshimet e reja, bashkitë marrin kompetenca në lidhje me shërbimin parësor shëndetësor apo dhe zhvillimin e aktiviteteve edukuese e promovuese në nivel vendor.

2- Shërbimet me karakter social, kulturor apo sportiv si ruajtja dhe zhvillimi i vlerave kulturore e historike të territorit ku shtrihet njësia vendore, organizimi i veprimtarive sportive dhe administrimi i institucioneve që ofrojnë këto shërbime, shërbimi social dhe administrimi i institucioneve të ndryshme që ofrojnë shërbime të tilla si çerdhet, azilet, shtëpите e femijës etj.

Ligji i ri për vetëqeverisjen vendore (139/2015) parashikon në nenin 24 edhe ndërtimin dhe administrimin e banesave për strehimin social apo qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore si funksione të njësive vendore.

3- Shërbime në lidhje me zhvillimin ekonomik vendor si përgatitja e programeve të zhvillimit ekonomik vendor, ngritja dhe administrimi i tregjeve të ndryshme publike, zhvillimi i biznesit të vogël dhe nxitja e këtij biznesi, ngritja e infrastrukturës së nevojshme në lidhje me zhvillimin ekonomik vendor. Këto funksione i kryen përmes drejtorive dhe strukturave të ndryshme pjesë e aparatit të administratës së bashkisë si dhe bashkëpunimit me shoqatat e biznesit.

Neni 28 i ligjit 139/2015 parashikon edhe dhënien e granteve financiare për mbështetjen e aktiviteteve të biznesit të vogël apo të mesëm, si dhe hapjen e portaleve të ndryshme ekonomike me qëllim nxitjen e zhvillimit ekonomik të biznesit brenda territorit të saj.

4- Gjithashtu tashmë bashkitë me ligjin e fundit të miratuar, pajisen me funksione të tjera të veta, si ato në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit, gjë e cila nuk ka qenë e rregulluar në një mënyrë kaq të mirëpërcaktuar sipas ligjit të vitit 2000.

Tashmë bashkitë e reja janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve si administrimin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit që u ka kaluar në pronësi, tokave bujqësore që u kanë kaluar në pronësi. Më herët këto funksione kryheshin nga pushteti qendror i cili përfaqësohej në nivel vendor nga drejtoritë përkatëse të bordeve të kullimit apo të bujqësisë. Gjithashtu ligji i ri parashikon edhe ndërtimin e një sistemi vendor të informacionit apo këshillimit bujqësor e rural nga ana e bashkive. Këto të fundit duhet të parashikojnë e të çelin fonde vendore për dhënien e granteve për fermerët në mënyrë që të nxisin zhvillimin e bujqësisë, apo të mendojnë skema bashkëpunimi me palët e tjera në ndihmë të fermerëve. Me rëndësi merr edhe kalimi i fondit pyjor dhe kullosor në varësi të bashkive të reja, gjë e cila më herët ka sjellë jo pak shqetësime, konflikte gjyqësore mes palëve, njësive vendore nga njëra anë dhe Drejtorive të Pyjeve nga ana tjetër që bënin menaxhimin dhe administrimin e këtyre fondeve.

5- Funksione në lidhje me sigurinë publike të cilat në ligjin e vitit 2000 trajtoheshin shumë shkurt, thjesht ruajtje të rendit publik për parandalimin e shkeljeve administrative si dhe garantimin e zbatimit të akteve të komunës apo bashkisë.

Me ligjin e ri 139/2015 në nenin 29 të tij përcaktohet se bashkitë tashmë janë përgjegjëse për mbrojtjen civile në nivel vendor si dhe administrimin e strukturave përkatëse që merren

me një funksion të tillë. Gjithashtu ato garantojnë shërbimin e zjarrfikëses që deri më parë ishte nën varësi të institucionit të prefekturës apo nënprefekturës. Ushtrojnë funksionin e parandalimit të konflikteve në komunitet si dhe ndërmjetësimin për zgjidhjen e konflikteve të mundshme të rastit. Mbetet për tu parë dhe studiuar se më çfarë mjetesh ligjzbatuese do funksionojnë në ofrimin e këtyre funksioneve të mësipërme të shtuara tashmë.

Duke qenë se ligji u jep autonomi të plotë njësive të qeverisjes vendore për të ushtruar dhe administruar këto funksione të mësipërme, supozohet se kjo gjë do kryhet me të ardhurat e vetë këtyre të fundit. Thënë kjo, financimi i këtyre funksioneve do bëhet me anë të fondeve vendore të cilat do realizohen me anë të taksave vendore, tarifave vendore, tarifave për shërbime apo transfertat e pakushtëzuara dhe grantet.

Gjithsesi gjatë kalimit të këtyre funksioneve nga pushteti qendror te ai vendor dhe realizimit në praktikë të këtyre shërbimeve nga ky i fundit kanë dalë mjaft probleme të cilat do i shohim në vijim. Kryesisht këto probleme janë lidhur me planifikimin urban dhe ofrimin e shërbimit të ujesjellësit.

Në përgjithësi procesi i decentralizimit dhe kalimi në varësi të pushtetit vendor të shumë funksioneve që u bë pas hyrjes në fuqi të ligjeve të vitit 2001 (ligji 8744 për transferimin e pronave të paluajtshme publike tek njësitë e qeverisjes vendore si dhe ligji 8743 për pronat e paluajtshme të shtetit) që kish të bënte edhe me transferimin e pronave publike në pronësi të njësive të qeverisjes vendore hasi në jo pak probleme gjatë implementimit në praktike.

4.3.6 Procesi i privatizimit të ujësjellësave

Le të shohim nga afër problemin e furnizimit me ujë të pijshëm. Siç e dimë organi kompetent për një shërbim të tillë është ujësjellësi. Gjatë procesit të kalimit të shumë pronave shtetërore tek njësitë vendore, një problem të madh paraqiti edhe kalimi i ujësjellësave nga varësia e pushtetit qendror tek ai vendor. Problemi përveç juridiksionit, qëndronte në atë se këta të fundit gjëndeshin në një gjëndje mjaft të mjeruar ekonomike, në vështirësi financiare të tilla edhe si pasoje e borxheve të mëdha që i kishin Koorporatës Elektro-Energjitike KESH.

Mosmenaxhimi në rregull i të ardhurave si dhe defiçiti i madh mes të ardhurave dhe shpenzimeve apo mos vjeljes në masën e duhur të detyrimeve që kishin debitorët, e përkeqësoi gjëndjen edhe më shumë.

Kështu nga Janari i vitit 2002 kur ishte planifikuar që ujësjellësat të transferoheshin te njësitë vendore filluan dhe problemet pasi ishte përcaktuar transferimi i këtij shërbimi akoma pa u përcaktuar politikat dhe mënyrat si do bëhej në praktikë diçka e tillë. Për të rregulluar një problem të tillë qeveria nxori një Vendim të Këshillit të Ministrave nr. 550 datë 07.11.2002 me anë të të cilit miratonte edhe dokumentin e politikave për decentralizimin e shërbimit të furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimit. Me anë të këtij dokumenti u përcaktuan për herë të parë mënyra e transferimit dhe procedurat, si do menaxhoheshin ujësjellësat dhe çfarë kompetencash do kishin njësitë vendore. Vetëm pas miratimit të këtij dokumenti filloi dhe procesi i zbatimit në praktikë të ligjit mbi transferimin e ujësjellësave tek njësitë vendore e kjo filloi respektivisht gjatë vitit 2004.

Gjatë kohës që ujësjellësat ishin nën administrimin e pushtetit qendror problemet e tyre në lidhje me insuficiencën financiare apo debitë përballoheshin nga qeveria me anë të fondeve në dispozicion. Gjatë dhe pas kalimit nën administrimin e njësive vendore kjo gjë solli shumë probleme pasi shoqëritë e ujësjellësave të cilat shumica ishin me probleme të shumta financiare nuk mund të përballoheshin nga njësitë vendore si pasoje e mungesës së fondeve.

Kështu pas vitit 2004 procesi i transferimit të pronësisë ka ecur ngadalë dhe ka hasur shumë probleme. Krijimi i shoqërisë që do administronte ujësjellësat rezultoi i vështirë dhe fillimisht vetëm një pjesë e aksioneve të këtyre shoqërive kaluan tek njësitë vendore, me kalimin e kohës për ato ujësjellësa që nuk kishin probleme madhore financiare kaloi dhe pjesa e mbetur e aksioneve. Ishte njësia vendore ajo që përcaktonte e zgjidhte me vendim të Këshillit të njësive vendore administratorin e shoqërisë ujësjellëse. Pra kjo shoqëri do kishte tashmë varësi tek njësia vendore pasi administratori zgjidhej nga kjo e fundit. U krijuan probleme në lidhje me konfliktin juridiksional mes njësive vendore të ndryshme në lidhje me territoret që do mbulonte secila njësi.²³(Hoxha, Dhimitri; 2006)

Këto probleme bëne që shteti me anë të subvencioneve të ndryshme ti ndihmonte këto shoqëri nëpërmjet dhënies në mënyrë të drejtpërdrejtë të ndihmës financiare apo pagesave të prapambetura të këtyre shoqërive ndaj KESH-it në fund të çdo viti. Megjithatë këtë kjo nuk ka sjellë ndonjë përmirësim në administrimin e këtyre shoqërive e madje në shumë raste ka lënë shkak dhe për abuzime e mungesë të plotë të transparencës gjatë këtyre subvencionimeve.

²³ Artan Hoxha, Albana Dhimitri “Questionnaire on the Implementation of the National Work Programmes for better local government”, Second Regional Ministerial Conference on the Effective Democratic Governance, November 2006

Zgjidhja më e mirë që përcaktojnë edhe ekspertët në këtë rast do ishte që subvencionimi të bëhej përmes disa kriterëve të mirëpërcaktuara e transparente në mënyre që të evitoheshin situatat e abuzimit. Kështu këto kriterë do bazoheshin mbi investimet e kryera në ujësjellësa, mbi aftësitë paguese të banorëve brenda atij territori, mbi kontrollet e herëpashershme të kryera etj.

4.3.7 Planifikimi urban nga ana e qeverisjes vendore

Ushtrimi i këtij funksioni në praktikë ka hasur probleme si pasojë e konflikteve juridiksionale mes njësive vendore përsa i përket administrimit të dhënieve të lejeve të ndertimit. Duke qënë se në shumë raste politikat e planifikimit urban i kalojnë kufinjtë e një njësie të vetme vendore por mund të përfshijnë disa njësi. Në këto raste mund të trajtohen më mirë në nivel rajonal gjë e cila bëhet nga qarku.

Pushteti vendor e bazon të drejtën e tij mbi planifikimin urban jo vetëm në ligjin organik të tij përkatësisht tek funksionet e veta, por edhe tek një mori ligjesh të rëndësishme siç janë:

Ligji për urbanistikën nr 8405 date 17.09.1998 ndryshuar me ligjin 8453 date 04.02.1999, me ligjin 8501 date 16.06.1999, me ligjin 8682 datë 07.11.2000, ligjin 8991 date 23.01.2003, ligjin 9632 date 30.10.2006, ligjin 9743 date 28.05.2007.

Kështu me anë të ligjit 8991 date 23.01.2003 pushteti vendor mori një funksion të rëndësishëm ku u bë tashmë efektiv me anë të krijimit dhe funksionimit të Këshillit të Rregullimit të Territorit (KRRT) pranë njësisë vendore i cili varej nga kjo e fundit dhe ngrihej nga kjo. Bazuar mbi këtë kompetence, njësitet vendore jo vetëm që monitoronin e

kontrollonin zbatimin e kuadrit ligjor në lidhje me ndërtimin po ishin organet kompetente që jepnin leje për sheshe ndërtimi.

Neni 2 i ligjit 8991 që ndryshonte nenin 14 të ligjit 8405, përcaktonte këto organizata të specializuara për urbanistikën pranë njësive të qeverisjes vendore:

- 1- Këshilli i rregullimit të territorit pranë komunave/bashkive dhe qarqeve
- 2- Njësia e urbanistikës ku futej drejtori dhe sektori përkatës (tek kjo e fundit bënte pjesë dhe Këshilli Teknik, organ i specializuar në lidhje me shqyrtimin e kërkesave me objekt lejet e shesheve të ndërtimit).

Këshilli Teknik (ligji nr 8405, neni 25) ngrihej pranë drejtorisë së urbanistikës dhe funksionimi i tij do rregullohej me akte nënligjore përkatëse. Anëtarët e këtij këshilli shpërblehen për punën e kryer dhe ky shpërblim përcaktohet me vendim të këshillit të njësise vendore përkatëse. Këshilli teknik duhet të kishte në përbërjen e tij specialiste si arkitekte, inxhinierë, juriste etj. Anëtarët e tij caktoheshin një pjesë me vendim të këshillit bashkiak , anëtarë të tij, dhe një pjesë nga seksioni apo drejtoria e urbanistikës pranë njësise vendore. Ky këshill për sa kohë ishte në fuqi pati rëndësi pasi të gjitha dosjet apo aplikimet e ndryshme për sheshe apo leje ndërtimi shqyrtoheshin paraprakisht gjatë mbledhjeve të tij.

Vetëm pasi kalonin nga ana tekniko-juridike nën kontrollin e specialistëve të fushës, këto dosje i kalonin për miratim KRRT-së ose u ktheheshin personave të interesuar për plotësim të mëtejshëm. KRRT-ja funksiononte si organ vendimmarrës (neni 16) pranë këshillave të qarqeve, bashkisë së Tiranës si dhe bashkive të tjera që janë qytete të kategorisë së parë. Si kryetar të KRRT-se ligji përcaktonte kryetarin e bashkisë apo atë të këshillit të qarkut. Edhe

anëtarët e KRRT-se përcaktoheshin me ligj si numri i tyre ashtu dhe funksioni i tyre.(neni 17 i ligjit të lartpërmendur)

Bazuar në nenin 20 të ligjit 8405 (me ndryshime), KRRT-ja në qark shqyrtonte dhe miratonte detyrat e projektimit për studime të ndryshme urbanistike që përfshijnë territore të më shumë se një bashkie apo komune që bëjnë pjesë brenda territorit të qarkut, masterplanet e ndryshme të zhvillimit urban të qarkut, vijën kufizuese të ndërtimeve në qytete po dhe në fshatra, studimet urbanistike apo lejet për sheshe ndertimi jashtë vijës kufizuese të fshatrave por në zbatim të masterplaneve të miratuara. Siç analizojmë, ky organ në qark përfshinte kompetenca që kishin lidhje me një shtrirje territoriale më të madhe sesa një njësi vendore. Si dhe në ato raste kur njësitë vendore nuk kishin kompetenca apo juridiksion, atëherë vendimet merreshin nga ky organizim pranë qarkut.

Nga ana tjetër KRRT-ja në bashki apo komunë shqyrtonte dhe miratonte detyrat e projektimit apo masterplanet për territoret brenda bashkive apo komunave, planin e përgjithshëm rregullues të qytetit apo fshatit, vijën kufizuese të ndërtimeve, sheshet, lejet e ndërtimit si dhe projektet e zbatimit sipas studimeve urbanistike të miratuara. Theksojmë se gjatë dhjetëvjeçarit të fundit, derisa organizimi dhe funksionimi i këtij organi u hoq përfundimisht me ligjin e ri të miratuar, jo pak probleme ka pasur dhe jo pak shkelje janë kryer gjatë funksionimit të këtij organi. Abuzimet kanë qënë të ndryshme dhe kjo solli edhe shkatërrimin nga ana urbane e fshatrave dhe qyteteve shqiptare. Në shumicën e rasteve u dhanë leje ndërtimi duke mos respektuar kondicionet urbanistike të përcaktuara në ligj, apo në shkelje flagrante të ligjit. Kjo solli jo vetëm ndërtime pa kriter e abuzive, por edhe procese të shumta gjyqësore si dhe konflikte mes palëve të ndryshme në lidhje me

ndërtimet. Aktualisht ka procese gjyqësore që vazhdojnë për një periudhe të gjatë mbi 10 vjeçare si pasojë e këtyre lejeve abuzive.

Të gjitha materialet që i paraqiteshin KRRT-se në qark apo njësinë vendore përgatiteshin nga seksioni i urbanistikës pranë këtyre njësive sipas një procedure që përmendëm më lart të plotësimit dhe kontrollit të dosjeve.

Me ndryshimet e reja që ndodhen me anë të ligjit nr.107 të vitit 2014 “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, si autoritete përgjegjëse për planifikimin e territorit në njësitë vendore (neni 5) do jenë në nivel qarku këshilli i qarkut dhe në nivel bashkie këshilli bashkiak së bashku me kryetarin e bashkisë. Neni 11 i po këtij ligji përcakton se këshilli i qarkut është përgjegjës për koordinimin e proceseve të planifikimit në nivel qarku si dhe të miratojë nismën dhe dokumentët e planifikimit sektorial të qarkut. Pra sërish këshilli i qarkut ruan rolin e përcaktimit dhe menaxhimit të politikave rajonale edhe në funksione të tilla.

Ndërsa këshilli bashkiak (neni 12) është përgjegjës për miratimin e fondeve financiare në zbatim të këtij ligji apo dokumenteve vendore të planifikimit, mbikqyr zbatimin e planit të përgjithshëm rregullues vendor si dhe kthen për plotësim dhe rishqyrtim tek kryetari i bashkisë dosje të cilat kanë mangësi në dokumentacion. Pra ky këshill luan rolin e mbikqyrësit apo kontrollorit të vendimeve të drejtorisë së urbanistikës dhe kryetarit të bashkisë. Si i tillë ai shërben si hallka e fundit e miratimit të shesheve apo lejeve të ndërtimit tashmë në parim. Kryetari i bashkisë është përgjegjës për miratimin e planeve të detajuara vendore.

Ligji ka përcaktuar në mënyrë jo shumë të detajuar (neni 14) se njësitë vendore duhet të caktojnë organe përgjegjëse për ushtrimin e funksioneve në lidhje me planifikimin dhe kontrollin e zhvillimit të territorit, sipas legjislacionit thuhet në ligj, pa detajuar se kush do jenë këto organe dhe si do funksionojnë.

Për herë të parë me anë të këtij ligji (neni 29) i gjithë pushteti mbi miratimin e shesheve të ndërtimit apo lejeve të ndërtimit vihet në duart e një individi të vetëm. Kështu neni 29 përcakton se personi përgjegjës për vendimmarrjen në lidhje me lidhur me aplikimet për leje zhvillimi apo ndërtimi brenda territorit administrativ të bashkisë do jetë ekskluzivisht kryetari i bashkisë. Për më tepër ai do jetë personi përgjegjës që do përcaktojë nëse punimet e zhvilluara janë në respektim me deklaratën paraprake për kryerjen e punimeve. Gjithashtu ai është përgjegjës edhe për dhënien e certifikatës së përdorimit për ato leje ndërtimi të dhëna nga ai.

Po të analizojmë me kujdes këte nen, arrijmë në përfundim se tashmë me anë të këtij ligji kryetari i bashkisë është i vetmi person që ka pushtetin në lidhje me planifikimin e territorit brenda kufijve administrativë të bashkisë. Të ndalemi e të analizojmë më konkretisht pse në këndvështrimin tonë kjo nuk është diçka pozitive dhe madje paraqet rrezikshmëri për një vendimmarrje objektive dhe transparente.

Ligji paraardhës, me gjithë defektet e tij që mund të kishte pasur, të drejtën për një vendimarrje të tillë ia besonte një organi kolegjal siç ishte KRRT-ja pranë njësisë vendore. Kjo në optikën tonë ishte zgjidhja më e përshtatshme aq më tepër kur kemi të bëjmë me çështje sensitive që mund të preknin interesat ekonomike e personale të shumë individëve.

Madje edhe në rastet e mëparshme, kur në teori vendimi merrej në mënyrë objektive me shumicë votash të të gjithë anëtarëve, përsëri kanë ekzistuar rastet e abuzimit dhe shumë leje ndërtimi janë bërë objekt konfliktesh gjyqesore si dhe anëtarët e KRRT-së bashkë me kryetarin e saj janë bërë objekt hetimi nga ana e organeve të ndjekjes penale. Gjithnjë duhet të kuptojmë se në rastet e vendimmarrjes së KRRT-së, anëtarët e saj ishin persona të specializuar në fushën e zhvillimit apo monitorimit të ndërtimeve dhe mendimi apo vendimmarrja e tyre kishte karakter profesional.

Tani le të shqyrtojmë rastin kur ky vendim sipas ligjit të ri do merret nga një person i vetëm siç është kryetari i bashkisë. Pse kjo gjë ka anë negative në lidhje me transparencën apo llogaridhënien në njësitë vendore?

· Së pari, sepse kryetari i bashkisë asnjëherë nuk mund të jetë person i specializuar në fushën e planifikimit apo monitorimit të ndërtimeve²⁴ dhe si i tillë nuk i ka njohuritë e nevojshme për të marrë një vendim të tillë. Kundërargumenti mund të ishte se ai në këtë vendimmarrje ndihmohet nga seksioni i urbanistikës në njësinë vendore që është i specializuar për çështje të tilla. Me gjithë këtë argument, vendimi përfundimtar do merret nga kryetari i bashkisë i cili ka të drejtë të pranojë apo refuzojë sipas diskrecionit të tij. Pastaj një funksion i tillë ushtrohej edhe më herët bazuar në ligjin e mëparshëm, lind pyetja pse u desh të zëvendësohej një këshill që i merrte vendimet në mënyrë kolegjiale me një person të vetëm?

²⁴ Në shumë pak raste, për të mos thënë se nuk ekziston rasti kur kryetari i bashkisë mund të jetë me profesion ing, urbanist apo arkitekt

- Së dyti, përqëndrimi në duart e një personi të vetëm, atë të kryetarit të bashkisë, i jep më shume pushtet në lidhje me një vendimmarrje të tillë dhe passjell krijim të kushteve për subjektivitet dhe abuzim nga ana e këtij të fundit

- Së treti, kjo gjë sjell edhe më pak mundësi për transparence dhe llogaridhënie si dhe krijimin e kushteve për zhvillimin e korrupsionit

Në çdo rast kur vendime të tilla të rëndësishme përqëndrohen në duart e një personi të vetëm, nuk kemi të bëjme më me zhvillimin e parimeve demokratike por me kalimin në kahun e kundërt me regres. Edhe nga ana juridike, parimisht mund të atakohen më lehtë vendime të marra nga një person i vetëm sesa vendime të marra në mënyre kolegjiale.

Si përfundim, mund të konkludojmë se miratimi i një neni të tillë në lidhje me kontrollin dhe zhvillimin e ndërtimeve nga ana e një personi të vetëm është një minus për kuadrin ligjor juridik por edhe për zhvillimin e mëtejshëm të parimeve demokratike në njësitë vendore.

4.3.8 Funksionet e deleguara

Funksionet e deleguara janë ato funksione që pushteti qendror ia delegon atij vendor në mënyrë specifike. Këto kompetenca mund të jenë të detyrueshme ose jo të detyrueshme (neni 12, ligji 8652). Bazuar te kjo, institucionet qendrore mund të autorizojnë komunën, bashkinë ose qarkun të kryejnë funksione të caktuara të këtyre institucioneve. Në urdhrin për delegimin e kompetencave përcaktohen edhe mënyra sesi do kryhen këto funksione, procedurat që duhen ndjekur, efektet financiare si dhe mënyrat e kontrollit në lidhje me zbatueshmërinë.

Ndërsa funksionet e deleguara jo të detyrueshme, mund t'u delegohen njësive të qeverisjes vendore nëpërmjet nënshkrimit të marrëveshjeve mes tyre ku siç u përmend më lart përcaktohen procedurat dhe efektet financiare mbi zbatimin e këtyre funksioneve nga ana e njësive vendore. Këto funksione mund të konsistojnë në ofrimin e një shërbimi të caktuar apo kryerjen e një pagese për llogari të institucioneve qendrore. Nisur nga studimi që i bëhet funksioneve të deleguara dhe atyre të përbashkëta, mund të ketë rast për ngatërrim të këtyre funksioneve duke qenë se nuk bëjmë dot një dallim të qartë, pasi në të dyja rastet ato financohen nga pushteti qendror në lidhje me ushtrimin e këtyre kompetencave.

Sipas pikës së fundit të nenit 12 të ish ligjit organik për qeverisjen vendore (ligji 8652), zbatimi i këtyre funksioneve mund të përballohet edhe nga vetë fondet apo të ardhurat e bashkisë, kjo e fundit e bën këtë me qëllim që të sigurojë një nivel të lartë të ofrimit të shërbimit nga ana e saj. Gjithashtu ka raste të tjera kur financimi i këtyre funksioneve bëhet me anë të fondeve të pakushtëzuara që i jepen njësive vendore, ndaj në të shumtën e rasteve mbetet e vështirë dallimi mes funksioneve të deleguara dhe atyre të përbashkëta. Por siç trajtuam më lart, tashmë në parashikimin e ligjit të ri 139/2015, nuk gjejmë më funksione të përbashkëta, por vetëm funksione të veta të bashkisë si dhe funksione të deleguara.

Funksionet e deleguara (apo kompetencat e deleguara) përcaktohen nga neni 12 i ligjit 8652 si funksione të detyrueshme ose jo. Se çfare mund të jenë funksione të detyrueshme përcaktohet me ligj. Ndërkohe kur institucionet qendrore kanë nevojë, ata mund të autorizojnë komunën, bashkinë apo qarkun që të kryejnë funksione të caktuara të këtyre institucioneve, duke përcaktuar procedurën e kryerjes apo dhe të kontrollit ndaj tyre. Kështu këtyre institucioneve mund tu përcaktohet të ushtrojnë një kompetencë apo më

shumë në një fushë të caktuar. Ndërsa për sa i përket funksioneve jo të detyrueshme, këto mund të përcaktohen me marrëveshje mes institucioneve qendrore dhe njësive të qeverisjes vendore. (neni 12, pika 5-6) Në çdo rast, organet qendrore duhet të sigurojnë për njësitet vendore që do ushtrojnë këto kompetenca edhe efektet financiare që nevojiten për përballimin e tyre.²⁵

Edhe ligji i ri 139/2015 (neni 30) nuk bën një ndryshim themelor në lidhje me funksionet e deleguara. Ashtu si ligji i vjetër ai i ndan në të detyrueshme dhe jo të detyrueshme. Ato të detyrueshme përcaktohen me ligje të veçanta dhe në çdo rast jepen edhe fondet për përballimin e efekteve financiare. Ndërsa ato jo të detyrueshme, përcaktohen me marrëveshje të veçanta mes njësive vendore bashki apo qark dhe institucioneve qendrore.

4.3.9 Funksionet e përbashkëta

Përveç funksioneve të mësipërme, njësitet e qeverisjes vendore, komuna dhe bashkia, kryenin së bashku me institucione të qeverisjes qendrore ose veçmas, funksionet e mëposhtme (neni 11 i ligjit 8652) si arsimin parashkollor dhe parauniversitar, sistemin e shërbimit parësor shëndetsor dhe mbrojtjen e shëndetit publik, kujdesin social, zbutjen e varfërisë dhe garantimin e funksionimit të institucioneve përkatëse, rendin publik dhe mbrojtjen civile, mbrojtjen e mjedisit si dhe funksione të tjera të përbashkëta sipas përcaktimit të ligjit.

²⁵ Ka raste kur njësia e qeverisjes vendore vëndos të përdore burimet e veta financiare për të përballuar këto funksione të deleguara me qëllimin e thjeshtë për të përmirësuar shërbimin ndaj qytetarëve. Neni 12, pika fundit e ligjit 8652

Në dallim, sipas ligjit të ri 139/2015 mbi vetëqeverisjen vendore, në të nuk përcaktohen funksionet e përbashkëta në asnjë nen. Kjo për arsye se siç e trajtuam më lart, tashmë njësitë vendore kanë kompetenca të zgjeruara edhe në këto fusha të përmëndura më lart, dhe ato nuk janë më funksione të përbashkëta dhe nuk ushtrohen në mënyrë të përbashkët mes njësive vendore dhe institucioneve qendrore, por vetëm nga të parat, pra janë kompetenca të njësive vendore.

Funksione të përbashkëta mund të jenë dhe ato në të cilat zona e përfitimit të tyre mund ta kalojë juridiksionin në fjalë, që do të thotë se nuk i përket juridiksionit të vetëm një njësie vendore po më shumë se një. Kështu ajo që duhet bërë është krijimi i hapësirave të mundshme bashkëpunimi që të ofrohen shërbime optimale për qytetarët, në mënyrë që përfitimet të jenë sa më të larta.

Kompetencat e sipërpërmendura jepen në përputhje me kapacitetet financiare dhe në burime njerëzore të secilit organ dhe në varësi të faktit sesa do i përmbushin ato. Në vazhdim të kësaj disa do përmbusheshin nga njësitë vendore si ofrimi i shërbimeve të ndryshme dhe disa nga organet qendrore siç janë përpilimi i strategjive të ndryshme apo politikave kombëtare mbi zhvillimet rajonale, ekonomike etj.

Nisur nga problemet e hasura në praktikë në implementimin e këtyre funksioneve të përbashkëta, do ishte e udhës që kompetenca më të qarta e mirëdetajuara të secilit pushtet në lidhje me probleme të veçanta të përcaktoheshin në ligjet e tyre funksionale. Kështu psh: arsimi parashkollor dhe parauniversitar ishte funksion i përbashkët. Kjo do të thotë se në praktikë bashkia apo komuna administrojnë nga ana teknike dhe menaxhojnë godinat e

kopshteve dhe shkollave te sistemit parauniversitar. Nga ana e burimeve njerëzore, edukatorët varen nga bashkia apo komuna ndërsa mësuesit e sistemit parauniversitar varen nga Drejtoritë Arsimore Rajonale në nivel Prefekturë që janë organe përfaqësuese të Ministrisë së Arsimit, pra pushtetit qendror.

Me anë të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 632 datë 4/10/2004, u miratua dokumenti “Për politikën e decentralizimit në sektorin e arsimit parauniversitar”. Nga ajo që përcaktohej në këtë dokument, objektet e sistemit të arsimit parauniversitar si dhe mjetet themelore të tij do ishin në pronësi të pushtetit vendor. Organet e këtij pushteti do kujdeseshin dhe mirëadministrojnë objektet e këtij sistemi arsimor duke u marrë me investimet, rikonstruktionet, ndërtimin e tyre apo sigurimin e gjithë bazës materiale të nevojshme. Gjithashtu do kishte akses në administrimin e konvikteve të nxënësve apo studentëve si dhe në akordimin e bursave të cilat jepen nga Këshilli Bashkiak. Ndërtimi, rikonstrukcioni apo investimet e ndryshme në godinat e arsimit parashkollor bëhen me fonde nga grantet e kushtëzuara, me fonde të përfituara nga huatë e ndryshme që qeveria ka marrë nga Banka Botërore apo dhe fonde të tjera të dhëna nga qeveria nëpërmjet buxhetit të shtetit. Pra siç vërejmë, në të shumtën e rasteve të gjitha investimet në sistemin shkollor parauniversitar që administrohet nga pushteti vendor bëhen me anë të fondeve të dhëna nga pushteti qendror. Nga kërkimi ynë gjetëm shumë pak raste kur mund të ishte investuar në mirëmbajtjen e këtyre objekteve me fonde të mbledhura të pushtetit vendor, edhe këto në shuma të vogla. Por nga ana tjetër pushteti vendor ka përgjegjësi edhe në lidhje me kostot operative si ngrohja në dimër, ndriçimi apo mirëmbajtja e tyre sidomos përgatitja para fillimit të vitit të ri shkollor.

Siç dhe e shohim kjo varësi e dyanshme, shpesh herë ka sjellë mjaft probleme në mirëqeverisjen e menaxhimit të këtyre institucioneve e për pasojë edhe inefiçense në dhënien e shërbimit, sidomos kjo ka ndodhur kur pushteti vendor dhe ai qendror i përkisnin forcave të ndryshme politike. Në analizë të fundit ushtrimi i këtyre funksioneve në mënyrë të përbashkët në ofrimin e një shërbimi të vetëm, sipas analizës tonë do ishte vetëm problematik dhe aspak eficient. Ndaj me miratimin e ligjit të ri të 139/2015 u rregullua dhe ky ngërç, duke ia kaluar tashmë këto funksione njësive vendore.

Nga ana tjetër sistemi shëndetsor ishte i tëri nën varësinë e pushtetit qendror. Me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 636 datë 30/09/2004 u miratua dokumenti “Për politikat e shërbimit parësor shëndetsor” me anë të cilit pushteti vendor do ishte pronari i godinave mjekësore si qendra shëndetsore dhe ambulanca. Gjithashtu ai do kishte kompetence edhe në lidhje me ruajtjen dhe administrimin e tyre nëpërmjet planifikimit dhe kryerjes së investimeve apo dhe menaxhimit të burimeve njerëzore. Po de facto në praktikë ndodhi e kundërta, pasi ishte pushteti qendror, Ministria e Shëndetësisë, e cila e ushtronte këtë funksion nëpërmjet agjensive të saj lokale, pra drejtorive dhe inspektoriateve rajonale.

Tashmë në bazë të nenit 23, pika 13 të ligjit 139/2015, ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e ndërtesave të shërbimit parësor shëndetësor bëhet nga bashkia, ashtu si edhe administrimi i qendrave të shërbimeve të tjera në fushën e shëndetit publik.

Në lidhje me mbrojtjen sociale dhe lehtësimin e varfërisë kemi një varësi të ndersjellë mes dy pushteteve atij lokal dhe qendror. Megjithatë në praktikë, pushteti vendor nëpërmjet përgatitjes së dokumentacionit për pagesat e paaftësisë në punë, si dhe ndihmën sociale që

jepet nga ai, thjesht administron fondet e dhëna nga pushteti qendror në rastin e dytë dhe shërben si agjent i mbledhjes së dokumentacionit në rastin e parë. Me ndryshimet e ndodhura në ligjin e ri për vetëqeverisjen vendore, bashkive u jepet edhe funksioni i ndërtimit dhe administrimit të banesave për strehimin social si dhe qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore. (neni 24, pika 2-3)

Në vitin 2004, me anë të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 637 datë 30.09.2004 u miratua dokumenti “ Për politikat e decentralizimit të ndihmës ekonomike dhe shërbimeve sociale” ku organeve të pushtetit vendor do u rriteshin kompetencat në lidhje me këtë funksion. Transferrat e bëra nga pushteti qendror për ndihmën ekonomike organeve të pushtetit lokal iu lanë të pakushtëzuara në mënyrën sesi ato do përdoreshin nga këto të fundit në politikat sociale dhe uljen e varfërisë. Kështu de facto organet e pushtetit vendor janë ato që përcaktojnë sesi do përdoren këto fonde, si ndihmë sociale apo në hapjen e vendeve të reja të punës dhe pagesën e tyre me anë të këtyre fondeve. Një gjë është e sigurt se me kalimin e viteve fondi i dhënë nga qeveria për këtë funksion ka ardhur duke u ulur, si pasojë edhe ndihma sociale e dhënë nga pushteti vendor.

4.3.10 Të drejtat e njësive të qeverisjes vendore

Neni 8 i ish ligjit organik mbi qeverisjen vendore (ligji 8652) përcakton të drejtat që ushtrojnë njësitë e qeverisjes vendore, si e drejta e qeverisjes, e drejta e pronësisë, e drejta e mbledhjes së të ardhurave dhe bërjes së shpenzimeve, e drejta e kryerjes së veprimtarive ekonomike, e drejta e bashkëpunimit, e drejta e personit juridik si dhe të drejta të tjera. Këto të drejta ushtrohen sipas përcaktimeve të bëra nga ligji. Ndërsa me ligjin e ri 139/2015 këto të drejta janë të parashikuara në nenin 9 të tij. Kështu ky nen parasheh si të drejta të

qeverisjes vendore të drejtën e vetëqeverisjes, si dhe të gjitha të drejtat e tjera të përcaktuara edhe në ligjin paraardhës.

4.3.11 Çfarë nënkupton e drejta e qeverisjes

Ashtu siç përcaktohet në pikën e parë të nenit të sipërcituar (neni 8), me ushtrimin e kësaj të drejte njësitë marrin masa që i gjykojnë të nevojshme në ushtrimin e kompetencave të tyre. Për realizimin e kësaj ato mund të nxjerrin urdhëra, urdhëresa apo vendime të ndryshme të cilat do jenë të detyrueshme për subjektet që u drejtohen brenda juridiksionit të njësisë qeverisëse. Këto urdhëra apo urdhëresa mund të jenë me karakter individual apo të përgjithshëm, kjo në varësi të objektit të aktit të nxjerrë. Për të realizuar zbatimin e atyre akteve që nxjerrin, njësitë krijojnë edhe struktura të ndryshme administrative si grupe pune për ndjekjen e qëllimit në fjalë por dhe njësi ekonomike. E drejta e qeverisjes përfshin edhe të drejtën e krijimit të komiteteve apo komisioneve të ndryshme sa herë që paraqitet nevoja. Si të tillë mund të krijojë komisione apo komitete të posaçme për verifikimin në terren të bizneseve informale apo verifikimin e zbatueshmërisë së kushteve higjienike të përcaktuara në rregulloret e posaçme.

4.3.12 E drejta e pronësisë

E drejta e pronësisë në kuptimin tradicional përfshin të drejtën për të shitur, të fituar apo dhënë në përdorim një send në pronësi të luajtshme apo të paluajtshme. Të drejta të tjera që ka pronari janë dhënia me qera apo marrja e fruteve të këtij objekti në pronësi. Kështu edhe njësia e qeverisjes vendore kur ushtron të drejtën e pronësisë mbi një objekt ushtron të gjithë tagrat e pronarit duke e shitur apo dhënë me qera objektin në fjalë. Ushtrimi i së drejtës së pronësisë paraqitet më kompleks pasi në shumicën e rasteve të drejtën e pronarit

e ushtron këshilli përkatës pranë njësisë së qeverisjes vendore²⁶. Ky i fundit jep të drejtën për tu dhënë me qera apo shitur objekti në pronësi. Megjithatë edhe në këtë rast ka përjashtime pasi për sipërfaqe të vogla këtë të drejtë mund ta ushtrojë edhe kryetari i njësisë së qeverisjes vendore pa një miratim paraprak nga këshilli përkatës. Njësia e qeverisjes vendore ka të drejtën e fitimit të një pronësie nëpërmjet shpronësimeve publike, gjithnjë sipas kriterëve të përcaktuara nga ligji që janë kur e kërkon interesi publik, kundrejt një shpërblimi të drejtë dhe paraprak dhe pasi të jenë kryer të gjitha procedurat sipas ligjit.

Me ndryshimet në ligjin e ri 139/2015 sërish njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë të drejtën e pronësisë (neni 9, pika 1.2) nëpërmjet fitimit, shitjes apo dhënies në përdorim të pasurisë së paluajtshme apo të luajtshme të tyre. Kjo do të thotë se njësia vendore, bashkia, ka të drejtë të shesë apo japë me qera prona të bashkisë nëpërmjet këshillit të bashkisë, i cili në analizë të fundit ka tagrin e pronarit. Kryetari i bashkisë ka të drejtë të nënshkruajë kontratat si organ ekzekutiv, pas dhënies së dakortësisë nga këshilli.

4.3.13 E drejta e mbledhjes së të ardhurave dhe bërjes së shpenzimeve

Kjo e drejtë përfshin miratimin e taksave apo tarifave të ndryshme me anë të vendimeve të këshillave përkatës dhe mbledhjen e tyre sipas përcaktimeve të bëra. Për të arritur një efektivitet më të madh në mbledhjen e të ardhurave, këto njësi bëjnë shpenzime për përmbushjen sa më mirë. Taksat dhe tarifat dhe niveli i tyre përcaktohen në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe sipas nevojave të njësive përkatëse. Ashtu si çdo vendim apo akt tjetër i nxjerrë nga këshilli i njësisë së qeverisjes vendore edhe taksat apo tarifat lokale kanë

²⁶ Nënshkrimi i kontratave të dhënies me qera apo shitjes bëhet nga kryetari i njësisë së qeverisjes vendore vetëm në rastet e miratuara nga këshilli

juridiksion të kufizuar, që do të thotë se janë të vlefshme vetëm për atë territor ku shtrihet njësia vendore që e ka nxjerrë. Gjithashtu njësia vendore çdo fundvit harton dhe më pas miraton në këshillin përkatës buxhetin e saj për vitin pasardhës duke parashikuar kështu të ardhurat dhe shpenzimet që do ketë përgjatë atij viti. Duke qenë se buxheti pasi hartohet nga administrata e bashkisë, duhet të miratohet nga këshilli përkatës, në disa raste, kur shumica e këshillit dhe organi ekzekutiv i bashkisë i përkitnin forcave të ndryshme politike, ka ndodhur që buxheti të mos miratohet dhe bashkia të kryejë funksionet e saj përmes shfrytëzimit e përdorimit të 1/12 së buxhetit të vitit paraardhës çdo muaj, siç përcakton ligji mbi buxhetin e shtetit.

Të njëjtat të drejta në lidhje me këtë funksion i gjejmë edhe në ligjin e ri 139/2015, neni 9 pika 1.3. Për më tepër këtu gjejmë edhe detyrimin dhe përgjegjësitë e vetëqeverisjes vendore për të raportuar tek organet qendrore apo publiku në lidhje me hartimin e buxhetit.

4.3.14 E drejta e kryerjes së veprimtarive ekonomike

Njësitë vendore kanë të drejtë të kryejnë veprimtari ekonomike (ligji 8652, neni 8 pika 4) në mënyrë që të përmbushin funksionet që kanë si detyrë në shërbim të bashkësisë që ndodhet nën juridiksionin e vet. Këto veprimtari ekonomike duhet të jenë në përputhje me ligjin dhe në çdo rast të ardhurat që përftohen duhen përdorur për kryerjen e shërbimeve ndaj qytetarëve. Edhe ligji 139/2015 bën në mënyrë të përpiktë të njëjtin parashikim ligjor në lidhje me këtë të drejtë të vetëqeverisjes vendore (neni 9, pika 1.4).

4.3.15 E drejta e bashkëpunimit

Në funksion të një shërbimi më të mirë dhe efikas ndaj qytetarëve të saj njësia e qeverisjes vendore mund të ushtrojë të drejtën që i jep ligji organik për të krijuar bashkëpunime me njësi të tjera apo me persona të tretë (neni 8, pika 5 e ligjit 8652) nëpërmjet kontratave apo marrëveshjeve të ndryshme. Në këto dokumenta përcaktohen kushtet e bashkëpunimit si dhe afati e objekti i tij. Nga ana tjetër veç bashkëpunimit mes dy apo më shumë njësive të qeverisjes vendore, mund të ketë raste kur funksione të caktuara njësia vendore ia delegon një njësie tjetër vendore apo nje pale të tretë. Kjo e drejtë përfshin edhe bashkëpunimin me njësi të qeverisjes vendore jashtë vendit si binjakëzime të ndryshme apo dhe pjesëmarrjen në organizata ndërkombëtare që kanë për objekt qeverisjen vendore.

Në Shqipëri aktualisht kemi disa shoqata të njësive të qeverisjes vendore siç është shoqata e Bashkive, shoqata e Komunave dhe shoqata e Qarqeve²⁷. Shoqata e Bashkive është ajo që është themeluar më herët dhe ka një veprimtari më të gjërë. Ajo u themelua në vitin 1993 në fillim si Shoqatë e Kryetarëve të Bashkive dhe deri tani ka qënë më aktive në pjesëmarrjen në procesin e decentralizimit duke dhënë kontributin e saj në komisione, komitete apo grupe pune të ndryshme në lidhje me problemet e njësive të qeverisjes vendore. Shoqata e Komunave u themelua në vitin 1997 dhe kryesisht financohet nga grantet e donatorëve. Ndërsa shoqata e Qarqeve u krijua më vonë në vitin 2001 si pasojë të faktit se edhe vetë qarqet janë krijuar më vonë. Edhe pika 1.5 e nenit 9 të ligjit 139/2015 e trajton në mënyrë të njëjtë këtë të drejtë të bashkëpunimit.

²⁷ Raport Analitik i Bankës Botërore, “Shqipëria, Decentralizimi në Tranzicion”, Gusht 2004

4.3.16 E drejta e personit juridik

Kjo e drejtë parashikohet nga pika VI e nenit të sipërpërmendur (neni 8 i ligjit 8652) dhe si e tillë njësia vendore krijohet dhe ushtron aktivitetin sipas përcaktimeve të bëra në Kodin Civil, pjesa e personit juridik. Si të tillë, njësia e qeverisjes vendore ushtron të drejtën e lidhjes së kontratave, të drejtën e krijimit të personave të tjerë juridike brenda saj, të drejtën e ngritjes së padive të ndryshme duke qënë pala paditëse, të drejtën e mbajtjes së llogarive bankare sipas nevojave, si dhe të drejta të tjera si person juridik ashtu siç përcaktohen nga vetë Kodi Civil. Si të tillë, njësia vendore ka të drejtë të jetë palë e paditur apo palë paditëse në shumë konflikte gjyqësore, si person juridik mund edhe të gjobitet për kryerjen e kundravajtjeve administrative të ndryshme si dhe të mbajë përgjegjësi penale siç parashikohet për atë të personave juridike.

Edhe me ligjin e ri trajtohet në mënyrë të njëjte, parashikim të cilin e gjejmë në pikën 1.6 të nenit 9 të ligjit 139/2015.

4.3.17 Të drejta të tjera

Organet e qeverisjes vendore kanë të drejtë të japin tituj të ndryshëm nderi si dhe të vendosin emërtesa të territoreve apo objekteve dhe rrugëve apo lagjeve të ndryshme. Të gjitha këto bëhen me vendim të këshillit përkatës të njësisë së qeverisjes vendore sipas kriterëve të përcaktuar në ligj. (neni 8, pika 7 e ligjit nr 8652) Gjithashtu edhe me ligjin e ri gjejmë të njëjtat të drejta të tjera në pikën 1.7 të nenit 9.

Këto njësi kanë vulën dhe simbolet e tyre me të cilat përfaqësohen dhe njihen.

4.4 Parimet mbi të cilat funksionon qeverisja vendore

Parimet e funksionimit të qeverisjes vendore garantohen nga neni 13 i Kushtetutës, dhe, për rëndësinë që ajo paraqet, është pjesë e vlerave themelore të mbrojtura nga Kushtetuta. Si të tillë, dy janë parimet themelore kushtetuese që qëndrojnë në themelin e dy shtyllave të qeverisjes vendore, e që përbëjnë gjithashtu thelbin e nenit 13 të Kushtetutës.

Gjithashtu në nenin 4 të ish ligjit organik mbi qeverisjen vendore (ligji 8652) përcaktohen parimet mbi të cilat funksionon qeverisja vendore. Parimi më i rëndësishëm është ai i autonomisë vendore mbi bazën e të cilit funksionon qeverisja vendore. Çfarë nënkupton ky parim? Kushtetuta jonë parashikon se qeverisja vendore në Shqipëri ngrihet dhe funksionon mbi bazën e decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore. Autonomia vendore përfshin të drejtën si dhe aftësinë e organeve të pushtetit vendor për të rregulluar apo përmbushur, brenda kufijve të përcaktuar nga ligji, nevojat e bashkësisë për shërbimet publike. Kjo është diçka krejtësisht normale për një shtet demokratik i cili është në shërbim të qytetarit dhe kërkon që detyrimet ndaj qytetareve të përmbushen sa më mirë dhe në mënyrë sa më efektive, në këtë rast kush më mirë se një organ pranë qytetarëve mund ti përmbushë më mirë nevojat e tyre. Problemi në këtë parim qëndron te efektiviteti i zbatimit në praktikë të këtij parimi, pasi për të pasur autonomi vendore efektive duhet autonomi në përmbushjen e nevojave të qytetarëve, po nga ana tjetër kjo gjë kërkon autonomi nga ana ekonomike, pasi çdo përmbushje nevoje ka efektet e saja financiare. Në analizë të fundit autonomia vendore lidhet ngushtësisht me autonominë fiskale.

Nga ana tjetër dihet se rezultatet e mira apo këqija të autonomisë varen nga raportet mes qeverisë qendrore dhe asaj vendore. Në rast se ka një raport të mirë e të shëndetshëm në të mirë të qytetarëve, atëhere edhe autonomia do jetë më e madhe për qeverisjen vendore duke qenë se pushteti qendror do u njohë më shumë të drejta njësisve vendore. Në rast të kundërt, kur mes pushtetit qendror dhe atij vendor ka mosmarrëveshje atëhere kjo pengon në një autonomi funksionale.

Edhe parimi tjetër i rëndësishëm që marrëdhëniet mes organeve të pushtetit vendor me ato të pushtetit qendror bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta, ka lidhje me atë që u fol më lart për raportin e mirë e të shëndetshëm mes pushtetit qendror dhe atij vendor. Parimi i subsidiaritetit në vetvete përcakton se organet e pushtetit qendror të kenë një funksion subsidiar që domethëne ato të përformojnë apo kryejnë vetëm ato detyra apo funksione që nuk mund të kryhen nga organet e pushtetit vendor që ndodhen më afër qytetarëve në mënyrë efektive.

Qeverisja vendore funksionon mbi bazën e parimit se gjatë punës dhe ushtrimit të kompetencave të tyre organet e qeverisjes vendore duhet të mbështeten në Kushtetutë, ligje dhe akte të tjera nënligjore. Këto organe janë organe qeverisëse në vazhdimësi gjë që do të thote se nuk janë me afat apo për një periudhë kohe të caktuar. Këto organe kanë dhe duhet të kenë vazhdimësi në mënyrë që të përformojnë sa më mirë nevojat e qytetarëve dhe në mënyrë që këta te fundit të ndihen të sigurt në lidhje me ekzistencën e tyre të vazhdueshme. Si persona juridike këto organe gëzojnë të gjitha të drejtat e parashikuara nga Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë siç u fol edhe më lart. Të njëjtat parime përcaktohen edhe në

nenin 4 të ligjit 139/2015, veçse tashmë literalisht përcaktohet me termin vetëqeverisje e jo qeverisje si në ligjin paraardhës.

4.5 Përbërja, organizimi dhe kompetencat e organeve ekzekutive të qeverisjes vendore

Neni 6 i ligjit 8652 mbi qeverisjen vendore përcaktonte se organi ekzekutiv i komunës apo bashkisë është kryetari i komunës apo bashkisë. Këto organe sipas pikës 4 të këtij ligji zgjidhen me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë sipas mënyrës së përcaktuar në Kodin Zgjedhor.(neni 39)

Sipas ndryshimeve të bëra mbi periudhën e mandatit të kryetarit ai tashmë zgjidhet për një periudhë 4 vjeçare, ndërkohë që në momentin kur ligji i vjetër hyri në fuqi ai kishte mandat 3 vjeçar. Sipas nenit 45 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, të drejtën për tu zgjedhur si kryetar bashkie apo komune e ka çdo person që në ditën e zgjedhjeve ka mbushur moshën 18 vjeç.²⁸ Nga kjo e drejtë përjashtohen ata që iu është hequr me vendim të formës së prerë kjo e drejtë që mund të jenë të paaftë mendërisht si dhe ata që po vuajnë një dënim dhe u është hequr liria me vendim gjyqësor. Mandati i kryetarit të bashkisë apo komunës vërtetohet nga gjykata nën juridiksionin e së cilës ndodhet bashkia apo komuna brenda 20 ditëve nga shpallja e rezultatit. Më pas ky mandat shpallet si i vlefshëm në mbledhjen më të parë të këshillave bashkiakë apo komunalë (neni 40) ku dhe bën betimin sipas formulës së përcaktuar në ligjin organik dhe që nga ky moment fillon ushtrimi i mandatit i cili përfundon kur bën betimin kryetari pasardhës.

²⁸ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, marrë nga faqja zyrtare e Kuvendit të Shqipërisë, http://www.parlament.al/web/pub/kushtetuta_perditesuar_15171_1.pdf

Në rastin e veçantë kur këshilli bashkiak ose komunal për arsye të ndryshme nuk mbledhet për të bërë betimin kryetari brenda 30 ditëve nga shpallja e rezultatit nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, atëhere Prefekti është i detyruar në bazë të nenit 40, pika 5 të ligjit 8652, si përfaqësues i pushtetit qendror në nivel vendor të organizojë ceremoninë e betimit të kryetarit në ambientet e bashkisë apo komunës me prani të banorëve të zonës përkatëse. Ky përcaktim nga ligji është bërë për të parandaluar dhe shmangur rastet e boshllëqëve dhe vakancën në ushtrimin e detyrës së kryetarit të bashkisë apo komunës, në rastet kur anëtarët e këshillave bashkiake apo komunalë nuk bien dakort për tu mbledhur si pasojë e mosmarrëveshjeve nga bindjet e tyre partiake. Një mospërcaktim i tillë në ato kushte do kishte sjellë një boshllëk në përmbushjen e detyrimeve ndaj qytetarëve si dhe mospasjen e një sigurie juridike për arsye politike. Sipas ligjit të ri, 139/2015, në nenin 59 të tij, parashikohet se çdo bashki ka kryetarin e saj që zgjidhet mbi përcaktimet e bëra nga Kodi Zgjedhor. Megjithëse pati shumë kritika dhe protesta nga shoqëria civile për të kufizuar mandatet e kryetarit të bashkisë në vetëm 2, sërish në këtë ligj ligjvënësi nuk e parashikoi një normë të tillë, madje ai vendosi që kryetari i bashkisë mund të zgjidhej vetëm për tre mandate resht, me të drejtë rizgjedhje më vonë sërish në një pozicion të tillë. Në analizën tonë një mandat i tillë kaq i gjatë nuk mund të jetë aspak produktiv, madje mund të bëhet shkak për abuzime të shumta. Edhe ligji i ri ashtu si dhe ai i vitit 2000, përcakton se zëvendëskryetarët e bashkive mund të emërohen nga kryetari e jo nga këshilli bashkiak siç parashikonte ligji i vitit 1992, dhe ky i fundit nuk mund të jetë anëtar i këshillit bashkiak siç po ashtu parashikonte ligji i vitit 1992. Edhe në këtë rast procedura e betimit dhe fitimit apo vlefshmërisë së mandatit nuk ka ndryshuar me parashikimet e ligjit të ri ndaj nuk do zgjatemi në kete pikë. (neni 60-61, ligji 139/2015)

4.6 Kompetencat dhe detyrat e Kryetarit të njësisë vendore

Në këtë kapitull do flasim për kompetencat e këtyre subjekteve ekzekutive të njësive të qeverisjes vendore duke përmendur dhe bërë dallimet me ligjin e ri të miratuar në vitin 2015 si pasojë e ndryshimeve të ndodhura me ndarjen e re administrative.

Kryetari i Bashkisë apo Komunës (kryetari i bashkisë me përcaktimin që bën ligji i ri i 2015) është organi më i lartë ekzekutiv i njësisë së qeverisjes vendore. Si i tillë ai ka çdo kompetence në ushtrimin e detyrës së tij për përmbushjen e qëllimeve ndaj banorëve të njësisë së tij, me përjashtim të atyre detyrave që janë atribut i Këshillit Bashkiak apo Komunal. (neni 44 i ligjit 8652, dhe neni 64 i ligjit 139/2015).

Të gjitha aktet e Këshillit Bashkiak apo Komunal kalojnë për zbatim tek kryetari dhe administrata e tij. Ky i fundit është organi ekzekutiv që nëpërmjet administratës së varur nga ai bën të mundur zbatimin e vendimeve të këshillit të njësisë vendore. Së bashku me drejtoritë e institucionit që ai drejton, ai merr masa për përgatitjen e projekt-vendimeve që i paraqiten këshillit për miratim. Kështu edhe si detyrim me rregullore të brendshme të njësive lokale, projekt-vendimet pasi përgatiten nga drejtoria përkatëse sipas objektit i kalojnë për firmë kryetarit i cili vendos për kalimin për miratim në këshill apo jo. Në zbatim të kompetencave përcaktuar nga ligji 8652 (neni 44) si dhe tashme nga ai 139/2015 (neni 64) kryetari i bashkisë ka për detyrë të raportojë në këshill për gjendjen ekonomiko-financiare të institucionit që ai drejton të paktën një herë në gjashtë muaj ose edhe më tepër kur kjo kërkohet nga anëtarët e këshillit. Duke udhëhequr administratën ai mbikqyr edhe

administrimin financiar të saj. Përveç raportimeve të mësipërme, ai sa herë që i kërkohet nga këshilli bashkiak bën raportime për çështje të ndryshme sipas problematikave. Sipas ligjit të lartpërmendur kryetari ka të drejtë që të kthejë për rishqyrtim jo më shumë se një herë vendime të këshillit kur vëren se këto bien në kundërshtim apo çënojnë interesat e institucionit që ai drejton. Në një rast të tillë, këshilli ka të drejtë që ta miratojë sërish me po të njëjtën përmbajtje vendimin e kthyer nga kryetari, me shumicë votash në prani të më shumë se gjysmës së anëtarëve të tij. Ka patur raste kur është hasur një problematike e tillë aq më tepër kur përkatësia politike e shumicës vendimmarrëse të këshillit dhe ajo e kryetarit të bashkisë janë të ndryshme. Kjo ka lënë shkak për shumë konflikte mes këtyre organeve. Duke qene se bashkia përcaktohet si person juridik nga ligji, atëhere kryetari është përfaqësuesi i këtij personi juridik në marrëdhënie apo raport me palët e treta. Si i tillë ai merr përsipër të drejta dhe detyrime në raport me këto palë dhe siguron plotësimin e detyrimeve ndaj tyre. Si përfaqësues i institucionit vetëm ai ka të drejtë të hyjë në marrëdhënie juridike me palët e treta dhe të nënshkruajë marrëveshje, kontrata apo akte të tjera me anë të cilave krijon, shuan apo ndryshon të drejtat e detyrimet për institucionin që ai përfaqëson. Në çdo rast, përfaqësimi i institucionit nga persona të tjerë, punonjës të bashkisë apo komunës bëhet vetëm me autorizim të posaçëm nga kryetari.²⁹ Gjithashtu ai është ex officio anëtar i Këshillit të Qarkut si dhe anëtar i Këshillit të Rregullimit të Territorit pranë Qarkut bashkë me Drejtorin e Urbanistikës në bashki. Si titullar i institucionit ai ka të drejtë të emërojë dhe shkarkojë të gjithë nëpunësit e bashkisë, duke

²⁹ Duhet theksuar se jo çdo veprim juridik mund të kryhet nga persona të autorizuar nga kryetari, pasi për kryerjen e disa veprimeve juridike kërkohet shprehimisht kryerja nga ana e tij dhe jo personave të tretë

filluar që nga zëvendës kryetari deri tek specialisti më i thjeshtë.³⁰ Këtu futen edhe drejtuesit e ndërmarrjeve apo institucioneve në varësi të institucionit.³¹ Si përfaqësues i institucionit ai hyn në marrëdhënie me çdo institucion publik apo privat, me komunitetin dhe persona fizikë apo juridikë të huaj apo vendas. Drejton institucionin nëpërmjet urdhërave, udhëzimeve dhe vendimeve. Organizon dhe drejton punën e administratës për kryerjen e funksioneve të bashkisë apo komunës.

Ajo çka del e re tashmë me përcaktimin e bërë nga ligji i ri 139/2015 është e drejta e kryetarit që të emërojë apo shkarkojë edhe administratorët e njësive administrative apo lagjeve (neni 64, pika e) gjë e cila nuk parashikohej më herët. Kjo është pasojë e ndryshimeve me reformën administrativo-territoriale. Ai merr gjithashtu masa për kualifikimin e punonjësve të administratës së bashkisë apo njësive administrative në varësi si dhe çdo ndërmarrje tjetër me karakter arsimor, edukativ që ndodhet nën varësi të këtij të fundit. Mandati i kryetarit të komunës apo bashkisë përfundon para afatit³² kur ky i fundit nuk pranon të bëjë betimin para këshillit bashkiak siç përcaktohet në ligj, kur jep dorëheqjen, kur nuk është më banor i njësisë administrative ku është zgjedhur kryetar, kur kandidon apo zgjidhet deputet, kur humbet zotësinë juridike për të vepruar vërtetuar kjo me vendim gjykate si dhe kur vdes apo shpallet i tillë me vendim gjykate. Kur kryetari jep dorëheqjen ai e depoziton atë pranë këshillit përkatës bashkiak. Personi i kontaktit që merr shkresën e dorëheqjes është sekretari i këshillit i cili ndjek procedurën e përcaktuar duke njoftuar edhe prefektin si përfaqësues i qeverisë qendrore për një veprim të tillë. Pas

³⁰ Kjo duke patur parasysh zbatimin e ligjeve si Kodin e Punës apo Statusin e Nëpunësit Civil për ata që e gëzojnë këtë status

³¹ Ish ligji organik për qeverisjen vendore, neni 44, pikat e-f

³² Po aty, neni 41, pikat a-e

vakancës së krijuar si pasojë e dorëheqjes, ligji parashikon zhvillimin e zgjedhjeve të reja vendore për zgjedhjen e kryetarit të ri. Një gjë e tillë mund të menjanohet në rastin kur vakanca është krijuar në 6 muajt e fundit të mandatit të kryetarit të larguar, në këtë rast vetë këshilli bashkiak apo komunal mund të vendosë që deri në zhvillimin e zgjedhjeve të radhës siç përcaktohet në ligj, vendin e kryetarit ta zërë një përfaqësues i këshillit i zgjedhur nga radhët e tij³³. Kjo është parë si metodë funksionale për të shmangur zhvillimin e zgjedhjeve për një periudhë kaq të shkurtër si dhe për të eliminuar kostot e ndryshme financiare që mund të sillte. Në rastin e vakancës së krijuar nga mungesa e kryetarit, deri në zgjedhjet e reja, vendin e tij mund ta zërë zëvendës kryetari i bashkisë. Ndërsa shkarkimi i kryetarit³⁴ është një nocion tjetër i cili parashikohet nga neni 42 i ligjit të mëparshëm dhe bëhet jashtë vullnetit të këtij të fundit nga Këshilli i Ministrave në rastet kur ai ka kryer shkelje të rënda të Kushtetutës apo ligjeve, dënohet me vendim të formës së prerë nga gjykata për kryerjen e një vepre penale dhe kur si pasojë e mosparaqitjes në detyrë për një periudhë tre mujore pa ndërprerje propozohet për tu shkarkuar nga këshilli përkatës bashkiak. Në ligjin e ri 139/2015 këto parashikohen në mënyrë të njëjtë në nenet 61-62. Analizojmë se e drejta që ligji i jep Këshillit të Ministrave për të shkarkuar kryetarin e njësisë vendore që është zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë nga populli është një kontroll i të parit mbi të dytin, pra i pushtetit qendror mbi atë vendor dhe në të njëjtën kohë shbalancim pushtetesh.

³³ Po aty, neni 41, pika 5

³⁴ Ish ligji organik për qeverisjen vendore, neni 42

4.7 Organet përfaqësuese të qeverisjes vendore

Në kreun VI të ligjit 8652 mbi qeverisjen vendore dhe neneve 45-56 të ligjit 139/2015 mbi vetëqeverisjen vendore përcaktohet përbërja, krijimi, mënyra e organizimit, kompetencat dhe detyrat e këshillit bashkiak dhe komunal me organizimin e vjetër dhe vetëm atij bashkiak sipas ndarjes së re. Këshilli bashkiak është organi përfaqësues i bashkisë dhe ai përbëhet nga këshilltarë të zgjedhur nga populli sipas dispozitave të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë. (neni 23 i ligjit 8652/2000 dhe ai 45 i ligjit 139/2015) Numri i anëtarëve të këtyre këshillave varet nga numri i popullsisë së njësisë së qeverisjes vendore.³⁵ Kështu sipas ligjit mbi vetëqeverisjen vendore, neni 46, bashkitë që kanë deri në 20 001 banorë përfaqësohen nga një këshill i përbërë nga 15 anëtarë. Ato njësi vendore me numër popullsie 20 001 deri 50 000, përfaqësohen nga 21 anëtarë, ato me numër popullsie nga 50 001 deri në 100 000 përfaqësohen nga 31 anëtarë, ato me popullsi nga 100 001 deri në 200 000 përfaqësohen nga 41 anëtarë, nga 200 001 deri në 400 000 nga 51 anëtarë, dhe ato me mbi 400 000 banorë përfaqësohen nga 61 anëtarë. Prefekti, si përfaqësuesi i pushtetit qendror në njësitë vendore, në varësi të numrit të popullsisë dalë nga regjistri i gjëndjes civile të datës 1 janar të vitit zgjedhor, bën dhe përcaktimin e numrit të anëtarëve sesa do jetë ky në këshillin bashkiak. Papajtueshmëria me funksionin e anëtarit të këshillit bashkiak jepet në nenin 47 të ligjit të ri, ku thuhet se ata nuk mund të jenë në të njëjten kohë edhe kryetarë apo zëvendëskryetarë të bashkisë, pra funksioni i tyre është i papajtueshëm dhe si rrjedhim duhet të lënë njërin nga funksionet. (në ligjin e vjetër kjo parashikohej në nenin 25) Gjithashtu ata nuk mund të jenë as nëpunës të administratës së

³⁵ Sipas ndryshimeve të bëra me ndarjen e re territoriale kanë ndryshuar edhe kriteret e numrit të anëtarëve të bashkive të reja, por në lidhje me këto do flitet në kapitullin pasardhës.

njësisë së qeverisjes vendore apo sekretarë të këshillit të njësisë vendore apo të kryejnë funksionin e deputetit. Është për tu nënvizuar se ligji përjashton në mënyre kategorike që brenda të njëjtit këshill të qeverisjes vendore të ketë anëtarë me lidhje familjare apo krushqie të tipit, bashkëshortë, prindër e fëmijë, vëlla e motër, apo vjehrrë e vjehrra me nusen apo dhëndrin. Zgjedhjet për anëtarët e këshillave të njësive të qeverisjes vendore bëhen në të njëjtën kohë me zgjedhjet për kryetar të njësisë së qeverisjes vendore.³⁶ Pas mbarimit të zgjedhjeve, në varësi të votave të marra, secili këshilltar merr mandatin nga komisioni zgjedhor. Brenda njëzet ditëve nga shpallja e rezultatit zgjedhor nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe marrjes së mandatit të secilit këshilltar, zhvillohet mbledhja e parë e këshillit të qeverisjes vendore. (neni 48 i ligjit të ri, por një përcaktim i njëjtë ka ekzistuar edhe në ligjin e vjetër në nenin 23) Kjo mbledhje thirret nga sekretari i këshillit të njësisë vendore dhe kur ai nuk e thërret, atëhere prefekti është ai që thërret mbledhjen e parë të këshillit. Ligji parashikon edhe faktin se çfarë ndodh nëse asnjëri nga subjektet e lartpërmendura nuk e ushtron të drejtën për të thirrur mbledhjen e parë të këshillit bashkiak. Sipas nenit 26, pika 3 e ligjit të vjetër dhe nenit 48 të ligjit të ri, edhe në rast se asnjëri subjekt nuk e thërret mbledhjen për arsye të ndryshme, atëhere këshilli mund të mbledhet vetë me iniciativën e tij brenda dhjetë ditëve. (siç vëmë re ky përcaktim nuk ka ndryshuar tek asnjëri ligj) Vlefshmëria e kësaj mbledhjeje sigurohet kur në të marrin pjesë më shumë se gjysma e anëtarëve të tij, në rast se kjo shumicë nuk arrihet atëhere mbledhja nuk bëhet por shtyhet për pas tre ditëve. Kjo gjë mund të përsëritet deri në tre herë, e në rast se në këto tre herë nuk arrihet kuorumi i nevojshëm për të zhvilluar mbledhjen, atëhere këshilli i njësise vendore konsiderohet i shpërndarë. Kjo procedurë e përcaktuar është bërë nga

³⁶ Siç përcaktohet nga Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë

ligjvënësi për të arritur një siguri më të madhe juridike dhe vazhdimësi rolit të këshillit, në mënyrë që ai të mos mbetet peng i disa personave të caktuar dhe vlerësimit të tyre për ta mbledhur këshillin apo jo. Deri në momentin e zgjedhjes së kryetarit të këshillit të njësisë vendore, mbledhja drejtohet nga këshilltari më i vjetër në moshë. Në mbledhjen e parë zakonisht zgjidhet komisioni i mandateve që do bëjë vleftësimin e miratimin e mandateve, pas vleftësimit këshilltarët bëjnë betimin dhe vetëm në këtë kohë ata fillojnë detyrën si këshilltarë vendore.(neni 48 pika 5 e ligjit të ri) Këshilli konstituohet vetëm në rastin kur është bërë vleftësimi i mandateve të më shumë se gjysmës së këshilltarëve. Pas kësaj ata kanë të drejtë të zgjedhin kryetarin dhe zëvendëskryetarin e tyre si dhe përfaqësuesit për në këshillin e qarkut. Dhënia apo heqja e mandatit të këshilltarit bëhet me shumicë votash të të gjithë këshilltarëve, ku vetë këshilltari përkatës nuk voton për vleftësimin e mandatit të tij. Kushtet e mbarimit të mandatit të këshilltarit përcaktohen nga ligji 8652 në nenin 27 të tij si dhe në ligjin e ri 139/2015 në nenin 49, ku thuhet se mandati i këshilltarit mbaron në rastet e mëposhtme:

- Kur ndryshon vendbanimin që do të thotë kur ai nuk banon më në territorin e njësisë vendore ku është zgjedhur
- Kur jep dorëheqjen, sipas një akti tipik personal të tij kur ai e çmon të tillë
- Kur krijohen kushte të papajtueshmërisë (siç u trajtuan më lart) me funksionin e këshilltarit, pra ai ushtron funksione të tjera dhe nuk jep dorëheqjen nga ato
- Kur vërtetohet se mandati është marrë në mënyrë të parregullt nga ana e tij, kjo duhet të vërtetohet nga gjykata

- Kur humbet zotësine për të vepruar me vendim gjykate sipas procedurave të parashikuara në ligjin civil
- Kur vdes
- Kur nuk merr pjesë në mbledhjet e këshillit bashkiak për një periudhe gjashtë mujore
- Kur dënohet me vendim gjykate të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale
- Kur këshilli shpërndahet nga organi kompetent.

Momenti i bërjes së betimit konsiderohet një moment i rëndësishëm pasi përcakton momentin e fillimit të ushtrimit të detyrës së këshilltarit nga ana e tij. Ndaj ata persona që nuk e bëjnë betimin apo ta nënshkruajnë atë quhet se kanë dhënë dorëheqjen e skanë të drejtë të ushtrojnë mandatin e këshilltarit. Këshilltari shpërblehet për punën e kryer dhe se sa është ky shpërblim përcaktohet me vendim të këshillit mbi bazën e legjislacionit në fuqi. Në lidhje me këtë çështje pati diskutime dhe u hodh në parim mendimi se këshilltarët nuk duhet të shpërblehen për punën e kryer si anëtarë. Në fakt, përcaktimi i shpërblimit është i vendosur edhe në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore, gjë e cila tregon se ligjvënësi ynë nuk mund të bënte një përcaktim ndryshe, pasi do binte në kundërshtim me këtë dokument mjaft të rëndësishëm që ne e kemi ratifikuar me kohë tashmë. Si e tillë, në ligjin e ri 139/2015, neni 51, pika 1, parashikon se këshilltari ka të drejtën e shpërblimit që është e barabartë me 10% të pagës mujore të kryetarit të bashkisë. Si përfaqësues i popullit, këshilltari nuk përgjigjet për mendimet e shprehura për çështje të ndryshme zyrtare gjatë ushtrimit të detyrës, kjo do të thotë se ai ka imunitet në lidhje me mendimet që shpreh apo

opinionet gjatë mbledhjeve të këshillit. Ai ka të drejtën e kualifikimit profesional dhe të kërkojë çdo lloj informacioni apo dokumenti të nevojshëm nga administrata e njësisë vendore për probleme të ndryshme apo çështje për miratim. (neni 51 i ligjit 139/2015) Ligji parashikon se në rastet kur këshilli po vendos në lidhje me një çështje që ka të bëjë me vetë këshilltarin, bashkëshortin, prindërit apo fëmijët, vjehrrin apo vjehrrën, nusen apo dhëndrin, ai nuk duhet të marrë pjesë në votim për të shmangur çdo lloj pasoje në lidhje me konfliktin e interesit. (neni 52 i ligjit 139, ku përcaktohen kushtet e pengesës ligjore gjatë ushtrimit të funksionit të këshilltarit).

4.8 Mënyra e funksionimit të Këshillit Bashkiak dhe marrëdhëniet me administratën e bashkisë

Funksionimi i këshillit të njësisë së qeverisjes vendore vazhdon që në momentin e konstituimit të tij. Përcaktimi sesa herë do të mbledhet bëhet nga vetë anëtarët në varësi të çështjeve dhe problematikave që dalin, por si rregull ai duhet të mbledhet së paku një herë në muaj (neni 31 i ligjit të vjetër dhe neni 53 i ligjit të ri). Nga ana tjetër këshilli mund të mbledhet edhe jashtë radhe kur një gjë e tillë kërkohet nga vetë kryetari i njësisë së qeverisjes vendore, nga një e treta e anëtarëve apo nga prefekti për çështje që kërkojnë vëmendjen e këshillit në mënyrë urgjente.

Afati për njoftimin për mbledhjet e këshillit të njësisë së qeverisjes vendore bëhet të pakten pesë ditë para datës së mbledhjes. Ky njoftim përmban datën e orën e mbledhjes, aktet apo problematikat që do shqyrtohen dhe nënshkruhet nga kryetari i këshillit. Secili prej anëtarëve të këshillit duhet të marrë kopje të njoftimit dhe dijeni pasi mosmarrja dijeni e përjashton nga përgjegjësia e pjesëmarrjes. Mbledhja quhet e vlefshme kur në të marrin

pjesë më shumë se shumica e anëtarëve, por në rast se vendimi i marrë kërkon një shumicë tjetër atëherë pjesëmarrja duhet të jetë më e gjërë. Ajo fillon me verifikimin e shumicës, pasi në rast se nuk arrihet shumica e nevojshme për një periudhe tre mujore atëherë ky këshill duhet të shpërndahet. Pas këtij verifikimi paraprak që bëhet, kryetari propozon miratimin e rendit të ditës sipas njoftimit që u është bërë anëtarëve paraprakisht. Pas këtij miratimi, kalohet në shqyrtimin e secilës nga pikat e rendit të ditës. Për secilën pikë, që në vetvete është një çështje për tu trajtuar dhe vendosur, jepet një kohë diskutimi nga anëtarët, të cilët shprehin argumentat e tyre në lidhje me çështjen dhe pse ata janë pro apo kundër. Gjithashtu një shpjegim në lidhje me projekt-vendimin dhe problematikën e paraqitur jepet nga administrata e njësisë vendore, drejtoria përkatëse e cila ka paraqitur projekt-vendimin së bashku me relacionin përkatës. Pas diskutimeve, kalohet në votim të projekt-vendimit. Votimi varion në votim me shumicë të thjeshtë apo të cilësuar në varësi të çështjes që po miratohet. Edhe mbledhjet e këshillit mund të jenë të hapura për publikun apo të mbyllura në varësi të çështjes që po shqyrtohet dhe sesa sensitive është ajo. Aktet e këshillit shpallen brenda dhjetë ditëve (neni 33 dhe 55 i ligjit të ri) nga data e miratimit dhe hyjnë në fuqi dhjetë ditë pas shpalljes kur nuk është kthyer si akt nga prefekti për rishqyrtim. Siç thame më lart në rast se projekt-vendimi i paraqitur merr shumicën e nevojshme ai kthehet në vendim dhe pasi firmoset nga kryetari i këshillit kalon tek prefekti (neni 14 i ligjit 8927 “Për prefektin”) për të marrë vlefshmërinë ligjore apo siç quhet ndryshe për konfirmim. Ky i fundit ka të drejtë ta konfirmojë ose ta kthejë për rishqyrtim në këshill kur ai mendon se nuk është zbatuar baza ligjore. Prefekti mund ta kthejë vetëm një herë dhe në rast se përsëri ky vendim miratohet pa ndryshime, atëherë ai hyn në fuqi. Në këtë rast institucioni i prefektit nuk mund të bëjë asgjë tjetër veçse ta atakojë në rrugë gjyqësore këtë akt në

gjykatën e shkallës së parë brenda juridiksionit të së cilës ndodhet njësia vendore. Por edhe këtu ka një paqartësi dhe mbi të gjitha kolizion (përplasje) mes ligjeve. Arsyeja është se ligji për prefektin përcakton se prefekti mund të godasë në gjykatën e shkallës së parë çdo akt të nxjerrë nga administrata vendore. Nga ana tjetër Kodi i Proçedurave Civile, neni 326 parashikon se nuk mund të ngrihet padi në gjykatë, pra nuk mund të atakohen në gjykatë ato akte administrative që nxirren nga organet e qeverisë qendrore apo ato vendore, që përmbajnë një detyrim të përgjithshëm, vetëm në rastet kur nga ky akt janë cënuar interesa të ligjshëm të individëve. (neni 326 i Kodit të Proçedurës Civile) Pra ky nen i kodit përjashton goditjen në gjykatë të atyre akteve me karakter të përgjithshëm, pasi këto akte duhet të atakohen në Gjykatën Kushtetuese dhe neni 134 i Kushtetutës nuk e parashikon prefektin si subjekt të legjitimuar për ngritjen e padisë në këtë gjykatë. Duhet theksuar se në optikën tonë një përcaktim i tillë i bërë nga ligji për të konfirmuar çdo akt administrativ, pavarësisht nëse është normativ apo individual jo vetëm që cënon në njëfarë mase autonome vendore të këtyre institucioneve si parim kushtetues por krijon dhe shumë burokraci dhe humbje kohe e inefiçense. Të mendojmë për një moment faktin sesa akte normative të miratuara nga këshillat vendore dërgohen pranë prefektit për konfirmim. Duke patur parasysh se një prefekturë mund të përfshijë brenda saj disa njësi vendore, numri i këtyre akteve rritet goxha dhe respektimi i afateve parashikuar nga ligji për prefektin sjell cënim të së drejtës së tij ligjore për të realizuar me cilësinë e duhur dhe brenda afateve të duhura kompetencën e tij.

4.9 Kompetencat e këshillit të njësisë së qeverisjes vendore

Këto kompetenca janë parashikuar në mënyrë të detajuar si në ligjin e vjetër, në nenin 32, ashtu edhe në ligjin e ri, në nenin 54 të tij. Këshilli miraton rregulloren e brendshme dhe statutin e njësisë vendore, zgjedh dhe shkarkon kryetarin dhe zëvëndës kryetarin e tij si dhe emëron dhe shkarkon sekretarin e këshillit. Këshilli ka kompetence të miratojë strukturën dhe organikën e njësisë vendore, numrin e personelit të njësisë vendore si dhe institucioneve në varësi të saj apo dhe pagat e shpërblimet e tyre. Çdo ulje apo ngritje e pagës së tyre duhet të bëhet me vendim të këshillit vendor gjithnjë brenda kufijve të miratuar nga ligji përkatës. Kjo do të thotë se këshilli në zbatim të ligjit dhe mbi të gjitha bazuar në marzhin e dhënë nga ligji mbi pagat e punonjësve të bashkisë si dhe kryetarit të saj, mund të përcaktojë sipas diskrecionit të tij pagat e shpërblimet e personelit të bashkisë. Ky lloj përcaktimi ashtu si dhe funksionet e mëposhtme që ka këshilli të tjera, kanë sjellë jo në pak raste probleme dhe mosmarrëveshje, deri edhe në mos miratim të shumë projekt-vendimeve të administratës së bashkisë, kjo në rastet kur këto dy organe i përkasin pozicioneve të ndryshme politike.

Këshilli miraton buxhetin si dhe çdo ndryshim që mund ti bëhet gjatë vitit financiar. Duke qenë se është organi që ka tagrin e pronësisë mbi pronat e njësisë vendore, ai miraton tjetërsimin e tyre me vendim apo dhënien në përdorim. Nga ana audituese, këshilli ushtron kontrollin financiar mbi institucionin e njësisë vendore, me anë të revizionimit në lidhje me përdorimin e fondeve të vëna në dispozicion. Çdo vendim në lidhje me tarifat vendore si dhe me marrjen e huave të ndryshme nga njësia vendore bëhet vetëm me vendim të tij. Nga ana përfaqësuese ai zgjedh përfaqësuesit e tij në këshillin e qarkut si dhe vendos për dhënien apo heqjen e mandatit të këshilltarit sipas përcaktimeve ligjore. Mund të

përfaqësohet në proçes gjyqësor si palë paditëse apo e paditur nëpërmjet sekretarit, kryetarit apo një nga këshilltarët kur jepet autorizimi nga këshilli. Për çështje që skane lidhje me konflikte gjyqësore mes këshillit dhe administratës së bashkisë, përfaqësimi në gjykim mund të vendoset të bëhet edhe nga përfaqësuesi ligjor i njësisë vendore, nga juristi, kur një autorizim i tillë jepet nga vetë këshilli. Kjo ka specifikën e vet siç u përcaktua më lart dhe bëhet për arsye se këshilli nuk ka në organikën e tij një jurist si dhe administrata e njësisë vendore është e detyruar ta asistojë atë në çdo problem. Miraton norma të ndryshme, akte normative, vendime të ndryshme që mund të kenë karakter të përgjithshëm apo individual dhe kur miratimi i tyre sipas ligjit duhet të bëhet nga këshilli. Kështu ai jep tituj nderi dhe dekorata, vendos emra rrugësh dhe sheshesh, territoresh apo institucionesh. Ai vendos edhe për mënyrën sesi do implementohen funksionet e deleguara nga qeveria qendrore. Pra këshilli ka funksion legjislativ kur nxjerr akte të ndryshme normative me vlerë në territorin në të cilin shtrin juridiksionin, ka funksion kontrollues dhe auditues të financave dhe shpenzimeve të bashkisë, ka funksionin e pronarit të pronave të bashkisë, sepse vetëm me miratimin e tij mund të bëhet shitja, dhënia me qera apo tjetërsimi i çdo prone të paluajtshme apo të luajtshme të bashkisë. Nëpërmjet funksionit legjislativ të nxjerrjes së vendimeve të ndryshme me anë të të cilave ai përcakton taksat dhe tarifat vendore, përcakton edhe të ardhurat e bashkisë si dhe politikat fiskale që do ndiqen nga ky institucion për të përmbushur qëllimin kryesor të njësisë vendore, që është ofrimi i shërbimeve në mënyrën më të mirë dhe efikënte ndaj qytetarëve.

4.10 Përbërja dhe organizimi i Këshillit të Qarkut

Qarku përcaktohet edhe me ligjin e ri 139/2015 si njësi e qeverisjes vendore e nivelit të dytë. Ai organizohet dhe funksionon përmes këshillit të qarkut që parashikohet në pjesën e nëntë të ligjit të vjetër dhe në kreun 13 e nenin 72 të ligjit të ri.

Kështu ky këshill përbëhet nga përfaqësues të bashkive që bëjnë pjesë në qark (në ligjin e vjetër përcaktohej se ky këshill përbëhej nga përfaqësues të komunave dhe bashkive që merrnin pjesë në qark), anëtarë të këshillave vendore të këtyre njësive që bëjnë pjesë në këtë qark. Ky aspekt e bën që këshilli i qarkut të mos ketë atë fuqi dhe rol politikë-bëres si njësi vendore e nivelit të parë që është bashkia. Normalisht organet e zgjedhura drejtpërdrejt nga populli janë më të fuqishme në çdo aspekt sesa ato të emëruara apo zgjedhur në mënyrë të tërthortë. Vetë kryetarët e bashkive janë kurdohere anëtarë të këshillit të qarkut kjo si efekt ex officio.³⁷ Numri i anëtarëve të këshillit të qarkut si dhe fakti se nga sa anëtarë do përfaqësohet secila njësi vendore varet nga numri i banorëve që ka secila njësi (sipas nenit 73 të ligjit të ri) Në nenin 50 të ligjit 8652 përcaktohej se komunat apo bashkitë me numër popullsie deri në pesëmijë banorë kanë të drejtën e vetëm një përfaqësuesi, ata me popullsi pesëmijë e një deri në dhjetëmijë kanë të drejtë të caktojnë dy përfaqësues, nga dhjetëmijë e një deri në tridhjetë mijë dergojnë tre përfaqësues, nga tridhjetë mijë e një deri në pesëdhjetë mijë dergojnë katër përfaqësues, ata me numër popullsie nga pesëdhjetë mijë e një deri në njëqind mijë dergojnë pesë përfaqësues, ndërsa njësitë me mbi njëqind mijë banorë dergojnë pesë përfaqësues plus një përfaqësues për çdo një deri në pesëdhjetë mijë banorë mbi numrin e përgjithshëm prej njëqind mijë. Kurse me

³⁷ Anëtarë ex officio që do të thotë se e drejta e tyre për të qenë anëtarë vjen si pasojë e funksionit që ushtrojnë si kryetarë komunash apo bashkish, dhe në rast të humbjes së këtij funksioni ata e humbin rrjedhimisht edhe të drejtën për të qenë anëtarë

ligjin e ri kanë ndryshuar dhe proporcionet, ku tashmë bashkitë me popullsi deri në 20000 banorë do përfaqësohen nga dy anëtarë, ato me numër popullsie nga 20001 deri në 50000 me katër përfaqësues, ato me numër nga 50001 deri në 100000 me pesë anëtarë dhe ato me mbi 100000 banorë, për çdo numër popullsie nga 1 deri në 50000 banorë shtesë një anëtar (neni 73 i ligjit 139/2015) Kuptohet se në rastin kur numri i popullsisë së njësive vendore është i tillë që mund të përfaqësohet vetëm nga një përfaqësues, atëherë ky përfaqësim bëhet vetëm nga kryetari i njësive vendore, duke qenë se prania e tij në këshillin e qarkut është kudoherë e përcaktuar me ligj. Ndërsa në rastet e tjera anëtarët që do përfaqësojnë njësine vendore në këshillin e qarkut zgjidhen nga anëtarët e këshillit të njësive vendore. Pra është taksative që anëtarët e këshillit të qarkut duhet të jenë paraprakisht anëtarë të këshillave vendore të bashkive. Vetë ky i fundit, pra këshilli i bashkisë, zgjedh mes mesit të tij me votim të hapur emrat me të cilët do përfaqësohen në këshillin e qarkut. Brenda një afati dhjetë ditor ky vendim i këshillit vendor së bashku me emrat përkatës i dërgohet prefektit për konfirmim.³⁸

Mbledhja e parë e këshillit të qarkut thirret nga vetë një e treta e anëtarëve të këshillit të qarkut ose nga kryetari i bashkisë qendër qarku (neni 74 i ligjit 139) dhe drejtohet nga po ky i fundit. Siç edhe përmendëm në pjesën mbi mbledhjen e parë të këshillit bashkiak, edhe në mbledhjen e parë të këshillit të qarkut zgjidhet komisioni i mandateve pranë tij i cili përcakton vlefshmërinë e mandateve të secilit anëtar, si dhe zgjidhet kryetari, zëvendës kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut. Edhe në këtë rast konstituimi i këshillit të qarkut

³⁸ Nga ana tjetër prefekti është ai që përcakton sesa anëtarë do ketë këshilli i qarkut dhe sa përfaqësues secila njësi vendore duke u bazuar tek numri i popullsisë së njësive në datën 1 Janar të vitit zgjedhor

bëhet vetëm pasi konstatohet vlefshmëria e mandateve të anëtarëve të jo më pak se gjysmës së anëtarëve.

Është për tu theksuar një veçori në dallim me këshillat vendore, pasi në rast se nuk konstituohet këshilli i qarkut brenda një periudhe prej 90 ditësh pas shpalljes së rezultateve të zgjedhjeve vendore, këshilli nuk shpërndahet siç ishte rasti i këshillit bashkiak apo komunal, por vetë prefekti ushtron të gjitha kompetencat e këtij këshilli deri në konstituimin e tij (neni 74, pika 8 i ligjit 139/2015)

Mandati i anëtarit të këshillit të qarkut është i lidhur ekskluzivisht me atë të kryetarit të bashkisë ose me atë të këshilltarit të bashkisë. Siç e përmenda më lart funksioni i anëtarit të këshillit të qarkut është një funksion ex officio që vjen si pasojë e funksionit që ka. Kështu mandati si këshilltar qarku mbaron kur ky i fundit nuk është më kryetar i bashkisë si dhe këshilltar bashkiak. Gjithashtu ky mandat mbaron edhe kur vërtetohet se është fituar në mënyrë të paligjshme. (neni 75 i ligjit 139)

Kuptohet se çdo vakancë e krijuar në anëtarët e këshillit të qarkut zëvendësohet me një anëtar tjetër të zgjedhur nga këshilli vendor. Ndërsa në rastin kur vakanca është në anëtarin e këshillit të qarkut që është kryetar i njësisë vendore, kur mandati i tij është brenda 6 muajsh nga fundi, atëherë vendin e tij e zë kryetari i zgjedhur nga këshilli vendor, ashtu siç folëm në pjesën e zgjedhjes së kryetarit të njësisë vendore. Ky lloj përcaktimi që ka bërë ligji ndihmon në ruajtjen e vazhdimësisë së veprimtarisë së njësisë vendore e si pasojë edhe të këshillit të qarkut si dhe pasjes së sigurisë juridike. Gjithashtu kjo ndihmon edhe në shmangien e zhvillimit të zgjedhjeve të ndërmjetme për një periudhë kaq të shkurter e cila do kishte dhe kosto ekonomike të larta. Kjo zgjidhje praktike është më e duhura për një

periudhë kaq të shkurtër për sa kohë do rrijë në detyrë ky kryetar njësie vendore³⁹. Këshilli i qarkut i ushtron kompetencat që nga momenti i konstituimit deri në momentin e zgjedhjes së këshillit të ri, e madje mund të themi deri në momentin e konstituimit të këtij të fundit. Ky këshill mblidhet në mbledhje të rregullta së paku një herë në tre muaj, në ndryshim nga këshilli i bashkisë apo komunës që mblidhet në mbledhje të rregullta së paku një herë në muaj. Mbledhjet jashtë radhe mund të bëhen me kërkesë të kryetarit të këtij këshilli, të kryesisë, të një të tretës së anëtarëve apo me kërkesë të prefektit për probleme që lidhen me ushtrimin e funksionit të tij (neni 76 i ligjit 139) Në mbledhjet e rregullta, njoftimi për zhvillimin e mbledhjes së bashku me ditën, orën, vendin, rendin e ditës bëhet të paktën 10 ditë përpara zhvillimit të mbledhjes, kjo në ndryshim me njoftimin për mbledhjet e këshillave vendore ku njoftimi bëhet të paktën 5 ditë përpara. Ky ndryshim në afatet kohore është pasojë e faktit se anëtarët e këshillit të qarkut janë kryetarë dhe anëtarë të njësive vendore pjesë e qarkut dhe mund të kenë distancë mes njësive gjë që sjell edhe një afat më të madh njoftimi sikundër u pa më lart.

4.10.1 Kompetencat e Këshillit të Qarkut

Neni 54 i ish ligjit organik 8652 dhe neni 77 i ligjit 139/2015 përcakton kompetencat e këshillit të qarkut. Ky i fundit miraton statutin dhe rregulloren e brendshme të funksionimit të tij, përcakton në çfarë mase do ndihmohen financiarisht njësitë vendore në përbërje, zgjedh dhe shkarkon gjithashtu kryetarin e vet, zëvendës kryetarin si dhe anëtarët e kryesisë e sekretarin e tij, këtë të fundit duke e emëruar pasi ai nuk mund të jetë anëtar i këshillit të qarkut. Nga ana organizative ai miraton strukturën, numrin e personelit, pagat e

³⁹ Deri në zhvillimin e zgjedhjeve të radhës brenda 6 muajve

administratës së këshillit të qarkut si dhe atyre të institucioneve në përbërje apo varësi të tij. Gjithashtu miraton kërkesat për kualifikim dhe shpërblimet jo vetëm për administratën por edhe të anëtarëve të zgjedhur pjesë përbërëse e tij. Këshilli i qarkut mund të krijojë persona juridike në zhvillim e funksion të veprimtarisë së tij, kështu çdo gje që ka lidhje me krijimin e funksionimin, statuti, akti i themelimit apo rregulloret, miratohen nga këshilli i qarkut. Në praktikë janë krijuar organizata të zhvillimit rajonal ku këshilli i qarkut ka marrë pjesë nëpërmjet përfaqësuesve të tij, duke dhënë kontribut në hartimin dhe zhvillimin e politikave rajonale. Miraton buxhetin e këtij institucioni, ushtron të drejtën e pronësisë për pronat që ka duke i dhënë në përdorim apo tjetërsuar, ushtron kontrollin e brendshëm në institucion si dhe miraton taksa apo tarifa në kompetencë të tij⁴⁰. Vendors për marrjen e kredive apo huave si dhe shlyerjen e detyrimeve ndaj të tretëve, emëron dhe shkarkon drejtuesit e ndërmarrjeve dhe institucioneve në varësi, vendors për fillimin e procedurave të ndryshme gjyqësore ku përfaqësohet nga drejtoria juridike me juristët e saj, jep tituj nderi dhe stimuj të ndryshëm si dhe përcakton strategjitë sesi do realizojë funksionet e deleguara atij nga pushteti qendror. Pamë që kompetencat dhe funksionet e këshillit të qarkut janë pothuajse të njëjta me ato të këshillit bashkiak. Kryesia e këshillit të qarkut merr vendime në funksion të veprimtarisë së qarkut, vendime të cilat mund të miratohen pra konfirmohen apo shfuqizohen nga këshilli i qarkut në mbledhjen më të parë të tij. Vendimet merren zakonisht me shumicë të thjeshtë të anëtarëve të pranishëm, por ka dhe raste përjashtimore detajuar nga ligji kur vendimi është sensitiv dhe ka rëndësi të posaçme. Të gjitha vendimet shpallen brenda 10 ditëve nga miratimi i tyre dhe hyjnë në fuqi 10 ditë pas shpalljes, me

⁴⁰ Ushtrimi i këtij funksioni tashmë ha debat pasi ky këshill e ka të reduktuar vendosjen e taksave, ndërsa tarifat janë ekzistente kryesisht për lejet zhvillimore por që edhe këto janë reduktuar ndjeshëm në dhënie të tyre si kompetencë e këtij këshilli

përfashtim të atyre vendimeve që kanë karakter individual e jo të përgjithshëm, të cilët hyjnë në fuqi në momentin e njoftimit të individit, pra kur ky i fundit ka marrë dijeni.

Ashtu si dhe anëtarët e këshillave vendore, edhe anëtarët e këshillit të qarkut nuk mund të marrin pjesë në shqyrtimin apo miratimin e një akti kur objekti i tij ka lidhje me interesat pasurorë apo çdo interes tjetër të atij vetë, bashkëshortit të tij, prindërve, fëmijëve, vëllezërve, motrave, vjehrrin apo vjehrrën, dhëndrin apo nusen e tij. Ky përfashtim është bërë nga ligji për të parandaluar çdo lloj konflikti interesi, megjithëse në praktikë hasen plot vështirësi. (neni 57 i ligjit 8652 dhe nenet 79-80 i ligjit 139/2015)

4.10.2 Kryesia e Këshillit të Qarkut

Kryesia e këshillit të qarkut parashikohet si nga ligji i vjetër 8652 (neni 58) ashtu edhe nga ligji i ri 139 (neni 81) dhe përcaktohet si një organ brenda këshillit të qarkut që përbëhet nga kryetari i këshillit të qarkut, nga zëvendës kryetari si dhe 5 deri në 9 anëtarë të tjerë, kjo sipas parashikimit me ligjin e vjetër. Ndërsa ligji i ri e ka ulur numrin e anëtarëve që bëjnë pjesë në kryesi me numër nga 3 deri në 5 (neni 81, pika 1). Kryetari dhe zëvendës kryetari zgjidhen me shumicë votash të anëtarëve të këshillit, ndërsa anëtarët e tjerë zgjidhen me listë shumë emërore duke kaluar ata që marrin më shumë vota. Kjo kryesi shqyrton dhe merr vendime në lidhje me çështje të ndryshme sipas tematikave dhe thirret e drejtohet nga kryetari i këshillit të qarkut të paktën një herë në muaj. Duke patur parasysh këtë mund ta konsiderojmë kryesinë si një komision siç janë komisionet që funksionojnë pranë këshillave vendore, ku trajtohen problematika e çështje të cilat kalojnë për miratim tek këshilli i qarkut më pas. Funksionet e kryetarit të këshillit të qarkut, zëvendës kryetarit si dhe sekretarit të tij janë të papajtueshme me atë të kryetarit të bashkisë. Ligji në këtë pikë

nuk ndalon papajtueshmërinë me funksionin e kryetarit të këshillit bashkiak. Në pikëpamjen ligjore mund të argumentojmë se këto dy organe janë të ndara si nga përbërja ashtu edhe nga funksioni e kryetari i këshillit të qarkut nuk mund të jetë edhe kryetar i këshillit bashkiak. Vendimet e këshillit të qarkut si dhe këshillit bashkiak do nënshkruheshin nga i njëjti person si dhe mbledhjet e këtyre dy organeve do udhëhiqeshin nga i njëjti person, për të mos përmendur faktin se kryetari i këshillit të qarkut është post i cili ushtrohet në mënyrë të vazhdueshme çdo ditë, si titullar i institucionit dhe epror i personelit e si i tillë mund të flasim edhe për pamundësi efektive në ushtrimin e të dy këtyre funksioneve. Duke qenë se ligji nuk flet shprehimisht për një ndalim të tillë, mund të prezumojmë se çfarë nuk është e ndaluar mund të jetë e lejuar, megjithatë kjo kërkon debat. Duhet thënë se, nisur edhe nga analiza e mësipërme një dualitet i tillë nuk duhet të ekzistojë pasi kjo mund të sjellë përplasje, konflikt interesi si dhe mos efikasitet në ushtrim të funksioneve. Kryesia e këshillit të qarkut miraton projekt-aktet dhe projekt-vendimet që i paraqiten për miratim këshillit të qarkut në mbledhjet e tij, raporton në këto mbledhje për gjëndjen ekonomiko-financiare të këtij institucioni të paktën një herë në 6 muaj, raporton për çdo problem apo çështje që mund të kërkohej si dhe ushtron çdo të drejtë që i lind këshillit të qarkut si person juridik. (neni 59 i ligjit të vjetër dhe 82 i ligjit 139) Siç theksuam më lart kryesia merr vendime për çështje të ndryshme me shumicë të anëtarëve të saj, vendime të cilat marrin fuqi detyruese kur u njoftohen personave që u drejtohen (në rastet e vendimeve me karakter individual). Por këto vendime duhet të konfirmohen në mbledhjen më të parë të këshillit të qarkut pasi në rast se nuk konfirmohen ato e humbin vlefshmërinë e tyre nga fillimi i hyrjes në fuqi dhe bashkë me to edhe pasojat juridike që kanë krijuar. Këtu mund të shohim një paralelizëm me aktet normative me fuqinë e ligjit që

nxjerr këshilli i ministrave në lidhje me çështje të emergjencës, akte të cilat po nuk u miratuan nga parlamenti për tu kthyer në ligje brenda 45 ditëve nga nxjerrja e tyre humbasin vlefshmërinë që nga fillimi (neni 101 i Kushtetutës)

4.10.3 Kryetari i Këshillit të Qarkut

Kryetari i këshillit të qarkut (neni 83 i ligjit 139) është organ përfaqësues i këshillit të qarkut në lidhje me të tretët, në marrëdhënie me institucionet e tjera, njësitë e qeverisjes vendore, organe shtetërore, persona fizikë apo juridikë. Roli i tij përfaqësues nuk ka ndryshuar dhe është i njëjtë me atë që parashikohej në ligjin e vjetër në nenin 60. Ai drejton mbledhjet e këshillit të qarkut dhe kryesisë së tij, nënshkruan procesverbalet e mbledhjeve, aktet e ndryshme të kryesisë si dhe vendimet e këshillit të qarkut si dhe duke qenë edhe drejtues ekzekutiv i këtij organi ai merr përsipër edhe ushtrimin e kontrollit mbi zbatimin e tyre. Kryetari drejton administratën e këshillit të qarkut, funksion ky tejet i rëndësishëm dhe i ndryshëm nga kryetari i këshillit bashkiak i cili në vetvete nuk ka administratë nën varësi. Si drejtues i kësaj administrate ai përgjigjet para këshillit të qarkut për punën e saj si dhe emëron e shkarkon personelin e saj. Në zbatim të funksioneve që i janë dhënë me ligj ai merr masa për të garantuar funksionim normal të të gjitha strukturave të këshillit. Kryetari mund të nxjerrë urdhra me karakter individual si dhe udhëzime në ushtrim të kompetencave. Në përfundim të gjithë pasqyrës së këshillit të qarkut mund të themi se ligjvënësi ka kufizuar veprimtarinë e këshillit të qarkut, duke proklamuar se ky institucion në asnjë rast nuk mund të çënojë autonominë e bashkive përberëse të tij. Kjo ishte e parashikuar edhe në nenin 62 të ligjit 8652 duke përcaktuar se asnjë vendim i këshillit të

qarkut nuk mund ta cënojë këtë autonomi të komunave apo bashkive në përbërje të qarkut si dhe çdo vendim që sjell cënim apo përplasje mes kompetencave është i pavlefshëm.

Për ta përmbyllur nuk mund të rrimë pa thënë disa fjalë në lidhje me pikëpamjen tonë mbi ekzistencën e qarqeve. Ndarja në nivel qarku është e përcaktuar jo vetëm në Kushtetute por edhe në ish ligjin organik mbi qeverisjen vendore dhe atë mbi vetëqeverisjen vendore çka i jep një status tjetër nga ana funksionale dhe juridike. Por këshilli i qarkut është i vetmi organ i qeverisjes vendore që nuk zgjidhet drejtpërdrejt nga populli ashtu si kemi rastin e këshillave vendore, si dhe kryetarëve të tyre. Fakti i mos zgjedhjes drejtpërdrejt nga populli e minimizon në njëfarë mase rëndësine që paraqet si organ por nga ana tjetër e minimizon edhe besueshmërinë e publikut në interesin dhe realizimin e objektivave të tyre nga ky organ. Përgjithësisht çdo organ që zgjidhet në mënyrë indirekte është më pak eficient, ka më pak gjasa për demokraci në funksionimin e tij dhe përceptohet më pak i besueshëm nga publiku. Pasi zgjedhja indirekte e anëtarëve të këshillit të qarkut konceptohet si formë indirekte e përfaqësimit. Kjo ka bërë që ky organ të shihet nga publiku më shumë si një shoqatë ku janë të punësuar shumë persona të cilët nuk dihet se çfarë funksioni kanë e shpesh duket si dublim i administratave të njësive vendore të nivelit të parë, sesa si një organ që promovon zhvillimin rajonal dhe lehtëson bashkëpunimin mes pushteteve⁴¹. Madje edhe pranimi nga vete organet e qeverisjes vendore të nivelit të parë dhe ekzekutivët e tyre ka qenë goxha i vakët në lidhje me ekzistencën, kompetencat dhe ndarjen e disa prej tyre tek këshillat e qarqeve. Në optikën juridike mund të pranojmë se në fakt ka raste kur hasim dublim në funksione apo kompetenca mes këshillit të qarkut dhe prefektit, e nga

⁴¹ Edhe për këtë funksion të lehtësimit të bashkëpunimit mes pushteteve mund të shfaqim rezerva pasi një rol i tillë i shkon më për shtat institucionit të prefektit

njëra anë do ish më e udhës që njëri nga këto organe, ose këshilli i qarkut ose prefekti të mos ekzistonte. Pasi ekzistenca e një trio-je të tillë brenda një territori mbase të vogël do ishte jo vetëm një shpenzim jo efektiv nga ana ekonomike në paga administrate që kryejnë pothuajse të njëjtat funksione, por edhe do sillte mungese efçense në kryerjen e shërbimeve ndaj publikut, ku secili organ do ia “hidhte topin” në lidhje me paaftësitë e tij dhe përmbushjen e detyrimeve organit tjetër. Nga ana tjetër prania e këshillit të qarkut është e nevojshme në nivel rajonal për të bërë rajonalizimin e vendit. Nga analiza që kemi bërë në organizimet e qeverisjes vendore në shtete të tjera, i gjejmë të dy këto organe edhe prefektin edhe qarkun, megjithëse të dy këto organe njëherësh i shohim në shumë pak raste. Për më tepër në lidhje me këtë do flasim në kapitujt pasardhës.

4.11 Karta Evropiane e Autonomisë Vendore

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore është një traktat shumëpalësh dhe përbëhet nga Hyrja, Pjesa e Parë dhe Pjesa e Dytë, në total nga 18 nene. Kjo Kartë është ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë pa asnjë rezervë më 11 Nëntor 1999. Teksti i kësaj Karte përmban parime mbi qeverisjen vendore dhe autonominë e saj. Është e parashikuar nga neni 12 i saj që shtetet që nënshkruajnë këtë kartë duhet të jenë në përputhje me të paktën 20 paragrafë, ku 10 prej tyre duhet të jenë nga 14 paragrafët e detyrueshëm. Gjithsej janë 30 paragrafë.

Përputhshmëria e legjislacionit shqiptar me atë të kartës u analizua për herë të parë në vitin 1998 (Pigey dhe Banks; 1998) kur nisën negociatat për nënshkrimin e saj. Në atë kohë përshtatshmëria ishte shumë e vogël, vetëm me 4 nene të detyrueshme. Në vitin 2000, dmth një vit pas nënshkrimit nga Shqipëria, në bazë të Raportit mbi Progresin në Decentralizim,

përputhshmëria ishte me 19 paragrafë nga të cilët 11 paragrafë ishin të detyrueshëm. Në 2004, përputhshmëria është me 26 paragrafë nga të cilët 14 janë ata të kërkuar nga Karta.⁴² Mbi bazën e kësaj përputhshmërie, Shqipëria tejkalohte edhe kërkesat e vetë Kartës. Neni 2 i Kartës përcakton detyrimin e shteteve anëtare për ta parashikuar parimin e autonomisë vendore në legjislacionin e brendshëm të tyre, mundësisht në kushtetutë. Kështu neni 13 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë pranon parimet e vetëqeverisjes lokale në Shqipëri, të cilat janë të zhvilluar më tej në nenin 108(3). Gjithashtu këto parime janë zhvilluar më tej në Ligjin 8652 mbi organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal, Neni 3 dhe 4 si dhe në ligjin e ri 139 të miratuar në vitin 2015. Shqipëria është në përputhje të plotë me këtë nen të Kartës.

Neni 3 i Kartës përcakton konceptin e autonomisë vendore, dhe ndahet në dy paragrafe. Në paragrafin e parë thuhet:

“Me autonomi vendore kuptohet e drejta dhe aftësia efektive e bashkësive vendore për të rregulluar e për të drejtuar, brenda ligjit, nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë të tyre, një pjese të mirë të çështjeve publike.”

Kushtetuta jonë në nenin 113, paragrafi i parë përfshin këto parime të cilat më tej konfirmohen edhe në nenin 7 të ligjit 8652 si dhe në ligjin e ri, në nenin 3 ku përcaktohen misionet e vetëqeverisjes vendore. Paragrafi i dytë i nenit 3 të Kartës përcakton se:

“Kjo e drejtë ushtrohet nga këshillat apo asamblatë e përbëra nga anëtarë të zgjedhur me votim të lirë, të fshehtë, të barabartë, të drejtpërdrejtë e universal dhe që mund të kenë organe ekzekutive përgjegjës para tyre. Kjo dispozitë nuk i pengon qytetarët të mbliidhen në kuvende, referendume apo çdo formë tjetër të pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të tyre aty ku lejohet nga ligji”

⁴² Albania, Decentralization Progress Report 2005, by USAID – Local Government and Decentralization Program, April 2005

Neni 109 paragrafi i parë i Kushtetutës konfirmon se anëtarët e pushtetit lokal zgjidhen sipas këtij parimi, gjithashtu ligji nr. 8652 si dhe neni 7 i ligjit 139 konfirmon se keto zgjedhje duhet të mbahen sipas Kodit Zgjedhor ⁴³. Neni 4 i Kartës përcakton rëndësinë e autonomisë vendore ku thuhet se:

“ Kompetencat bazë të bashkësisë vendore caktohen nga Kushtetuta ose nga ligji. Megjithatë kjo dispozitë nuk i pengon bashkësitë vendore të marrin kompetenca me qëllime të posaçme, në përputhje me ligjin. ”

Në zbatim të kësaj funksionet bazë janë të listuara në nenin 113 paragrafi i parë i Kushtetutës. Këto janë zhvilluar më shumë pastaj në Kreun IV, neni 9-14 të Ligjit nr.8652 si dhe në nenin 9 të ligjit të ri mbi vetëqeverisjen vendore. Këto dispozita përfshijnë mundësinë për pushtetin vendor për të patur edhe funksione të tjera specifike⁴⁴. Ndërsa në paragrafin e dytë të këtij neni thuhet se bashkësitë vendore gëzojnë, brenda ligjit, liri të plotë për të ushtruar iniciativën e tyre për çdo çështje që nuk është jashtë kompetencës së tyre apo që mund t'i ketë kaluar një autoriteti tjetër (neni 4 i Kartës) Neni 108 paragrafi i tretë i Kushtetutës dhe Neni 7 i Ligjit Nr. 8652 si dhe neni 8 i ligjit 139 përcakton parimin se pushteti vendor mund të ndërmarrë iniciativa të interesit të pushtetit lokal, të cilat nuk janë ndaluar me ligj ose dhënë ndonjë autoriteti tjetër shtetëror. Paragrafi i tretë i nenit 4 të Kartës thotë se ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t'i takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve. Dhënia e një përgjegjësie një autoriteti tjetër duhet të bëhet duke patur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë e të ekonomisë. Në zbatim të kësaj neni 3 i ligjit nr.8652 dhe po ky nen i ligjit 139

⁴³ Ligji Nr.9087, dt 19/06/03, ndryshuar me Ligjin Nr. 9297, dt 21/10/04 dhe Ligji Nr.9341, dt 10/01/05

⁴⁴ Neni 112 i Kusht. dhe Neni 12 i Ligjit Nr.8652

përcakton se qëllimi i qeverisjes vendore është të garantojë qeverisje në një nivel sa më afër shtetasve. Sipas paragrafit të katërt, kompetencat që u besohen bashkësive vendore normalisht duhet të jenë të plota. Ato mund të diskutohen apo të kufizohen nga një autoritet tjetër, qendror apo rajonal vetëm brenda ligjit. Ligji Nr.8652 përcaktonte funksionet e qeverisjes vendore si dhe autoritetin e saj për të mbajtur funksionet e veta: administrative, shërbimi, investimi dhe rregulluese (sipas neneve 2, 7 dhe 10). Funksione ekskluzive i janë dhënë me ligj pushtetit vendor, për të cilat ai ka autoritetin të marrë vendime. Marrëdhëniet me pushtetin qendror bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe bashkëpunimit siç përcaktohet në nenin 4 paragrafi i dytë. Në ligjin e ri 139, tashmë nuk gjejmë më funksione të përbashkëta, dukë qenë se njësisë vendore u janë rritur kompetencat me ndarjen e re administrative e si pasojë gjejmë vetëm funksione të veta dhe të deleguara nga qeveria qendrore. (neni 21 i ligjit 139) Edhe paragrafi i pestë i nenit 4 të Kartës është zbatuar plotësisht në legjislacionin shqiptar, pasi ligji nr.8652, neni 2.2 dhe 12 si dhe neni 21-22 i ligjit të ri përcakton parimin e delegimit të funksioneve të qeverisja vendore. Përshtatja me kushtet vendore mund të sigurohet nëpërmjet marrëveshjeve midis pushtetit qendror dhe atij lokal për ushtrimin e funksioneve të deleguara sikurse autoriteti për pushtetin lokal për të dhënë një nivel të lartë shërbimi. Paragrafi i fundit i nenit 4 të Kartës ka gjetur implementim të pjesshëm në legjislacionin e brendshëm shqiptar, pasi megjithë faktin se Karta përcakton se:

“...Bashkësive vendore duhet t'u kërkohet mendimi brenda mundësisë në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatëshme gjatë proceseve të planifikimit e marrjes së vendimeve për të gjitha çështjet që u përkasin drejtpërsëdrejti.”

Kjo nuk është se në legjislacionin shqiptar ka gjetur një harmonizim në përpikmëri me Kartën, sepse ish ligji organik vetëm rregullon këtë çështje duke deklaruar se marrëdhëniet me pushtetin qendror bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe bashkëpunimit neni 4 paragrafi i dytë. Ndërsa me ligjin e ri 139, marrëdhëniet mes pushtetit vendor dhe atij qendror janë rregulluar në mënyrë të detajuar në kreun e katërt, në nenet 10-14. Si i tillë neni 10 parashikon tashmë se marrëdhëniet mes qeverisë qendrore dhe asaj vendore do bazohen jo vetëm në parimin e subsidiaritetit siç ishte dhe më herët, por edhe në atë të bashkëpunimit dhe konsultimit për zgjidhjen e problemeve që kanë të përbashkëta. Edhe komunikimi apo dhënia e informacionit kur kërkohet është detyrim i ndërsjellë mes palëve dhe konsultimi i organeve të qeverisjes vendore detyrimisht duhet të bëhet sipas ligjit të ri në çdo rast kur vendimet e pushtetit qendror ndikojnë në qeverisjen vendore. Më herët ka pasur raste kur pushteti qendror është konsultuar me atë vendor për disa vendime, por kjo gjë nuk është sistematike apo praktikë e kurdopërdorur. Nisur nga kjo mund të themi se praktikisht kjo situatë është vetëm në disa aspekte apo pjesërisht në përputhje me Kartën. Të shohim tashmë me parashikimet e reja që bën ligji i fundit sesa do respektohen në praktikë përcaktimet të tilla. Neni 5 i Kartës⁴⁵ përcakton se për çdo ndryshim të kufijve territorialë vendorë, bashkësive vendore përkatëse duhet t'u merret mendimi paraprakisht, po qe nevoja, me anë referendumi, aty ku e lejon ligji. Neni 108 paragrafi i dytë i Kushtetutës parashikon se kufijtë nuk mund të ndryshojnë pa miratimin paraprak të banorëve. Proçedurat për ndryshimin e kufijve të territoreve të njësive vendore, duke përfshirë edhe konsultimin me banorët, gjenden në kreun X, neni 63-70 të Ligjit Nr.8652 si dhe në kreun XIV, nenet 86 e në vazhdim të ligjit 139. Por nga ana tjetër nuk kanë munguar

⁴⁵ Karta Evropiane e Autonomisë Vendore

rastet kur ndryshimet në kufij u nxitën pa konsultimin paraprak me banorët. Megjithatë parimisht mund të themi se ky nen është në përputhje me Kartën.

Neni 6, paragrafi i parë i Kartës shkruan se duke ruajtur dispozitat më të përgjithshme, të krijuara nga ligji, bashkësitë vendore mund të përcaktojnë vetë strukturat e brendshme administrative me të cilat duhet të pajisen, me synimin që t'ia përshtasin ato nevojave të tyre specifike dhe të sigurojnë një drejtim efikas. Një parim i tillë ka gjetur zbatim në ish ligjin organik Nr.8652 neni 8 dhe neni 9, pika 1/c e ligjit 139, i cili përcakton se pushteti vendor mund të krijojë struktura administrative për të zbatuar funksionet e veta si dhe mund të ushtrojë pushtetet e veta. Gjithashtu, në bazë të ligjit, qeverisja vendore është e autorizuar të ushtrojë pushtetin e saj të plotë për të adaptuar rregulla dhe procedura për personelin. Ky paragraf ka gjetur zbatim në legjislacionin tonë në mënyrë të plotë. Ndërsa paragrafi i dytë i po këtij neni të Kartës thotë se statuti i personelit të bashkësive vendore duhet të mundësojë një rekrutim cilësor njerëzish, bazuar në parimet e meritës e të aftësisë, për këtë qëllim ai duhet të përmbledhë kushtet e duhura të formimit, të shpërblimit dhe të perspektivave të profesionit. Ky paragraf është parashikuar në ligjin shqiptar në ligjin mbi Statutusin e Nënpunësit Civil Nr. 8549 si dhe në ligjin e ri 152/2013 “Për nëpunësin civil” ku aplikohet vetëm për bashkitë dhe qarqet në nenin 2. Ky ligj parashikon rekrutimin e stafit të kualifikuar nëpërmjet një konkurrence dhe meritës sipas nenit 13 të ligjit të vjetër dhe Kreu IV të ligjit të ri. Ligji gjithashtu parashikon të drejtën për trajnime dhe progresit në karrierë sipas nenit 18,19,20 ligjit të vjetër dhe nenit 38 të ligjit të ri. Struktura e pagës gjithashtu përfshin mundësinë e bonuseve për punë të shkëlqyer, bazuar në diskutim mbi mundësinë e burimeve buxhetore të njësisë së qeverisjes vendore parashikuar kjo nga neni

15 i ligjit të vjetër dhe nenit 34 të ligjit të ri. Mund të themi se ky nen është në përputhje me parashikimin e bërë në Kartë.

Neni 7 paragrafi i parë i Kartës përcakton se Statuti i të zgjedhurve vendore duhet të sigurojë ushtrimin e lirë të mandatit të tyre. Neni 29 i Ligjit 8652 përcakton të drejtën e përfaqësuesve lokalë në respekt të këtij parimi kur thuhet se këshilltari nuk përgjigjet për mendimet e shprehura lidhur me çështje zyrtare gjatë ushtrimit të detyrës. Por në ligjin e ri 139/2015, në nenin 51 ku përcaktohen të drejtat e këshilltarit, një përcaktim i tillë nuk gjëndet më në mënyrë kaq eksplicite. Nuk dihet nëse diçka e tillë ka ardhur nga neglizhenca e ligjvënësit apo një mospërcaktim i tillë është bërë me dashje. Ndryshimet e reja përcaktojnë faktin se punëdhënësi duhet të lejojë këshilltarin të shpëputet nga puna për të marrë pjesë në mbledhjet e këshillit bashkiak. Gjithashtu kemi përputhje të plotë me Kartën⁴⁶ të legjislacionit të brendshëm edhe në nenin 7 paragrafi i dytë dhe i tretë⁴⁷, ku në nenin 29 paragrafi i dytë i Ligjit Nr.8652 parashikohet se përfaqësuesit lokal duhet të paguhet për punën e tyre, mbi bazën e kriterëve të përcaktuara nga legjislacioni në fuqi dhe sipas nenit 51 të ligjit 139, tashmë përcaktohet edhe masa e shpërblimit të këshilltarit, që do jetë sa 10% e pagës mujore të kryetarit të bashkisë. Dhe në nenin 25 të Ligjit 8652 si dhe në nenin 52 të ligjit 139, përcaktohen detyrat që janë të papajtueshme me funksionin e përfaqësuesit lokal. Neni 8 paragrafi i parë i Kartës përcakton se çdo kontroll administrativ mund të ushtrohet vetëm sipas procedurave që në çdo rast duhet të jenë të parashikuara në kushtetutë apo ligj. Kjo është futur në ligjin Nr.8927 për prefektin i cili përcakton çështjen

⁴⁶ Ai duhet të lejojë kompensimin e duhur financiar të shpenzimeve të bëra gjatë ushtrimit të mandatit, si dhe po të jetë e nevojshme, kompensimin financiar të parave të shpenzuara apo një shpërblim të punës së kryer dhe sigurimin social përkatës.

⁴⁷ Funksionet dhe veprimtaritë e papajtueshme me mandatin e të zgjedhurit vendor mund të caktohen vetëm me anë të ligjit ose me parime juridike themelore.

e kontrollit administrativ pasi ligji Nr. 8652 nuk flet mbi çështjen e kontrollit administrativ. Neni 8 paragrafi i dytë i Kartës thotë se kontrolli administrativ duhet të ketë si qëllim vetëm sigurimin e pajtueshmërisë me kushtetutën/ligjin. Neni 22 i ligjit Nr.8652 përcakton një parim të përgjithshëm të kontrollit duke synuar pajtueshmërinë ligjore në rastin e kontrollit financiar ndërsa ligji për prefektin Nr. 8927 rregullon kontrollin për ligjshmërinë e akteve të qeverisjes vendore. Ndërsa me ndryshimet e reja në ligjin 139, neni 13, përcakton në mënyrë të detajuar mbikqyrjen dhe kontrollin nga ana e ministrive, pushtetit qendror mbi njësitë vendore. Të parat kanë të drejtë monitorimi mbi njësitë vendore në lidhje me normat e nxjerra prej tyre dhe zbatimin e tyre, kurse nga ana financiare ata kanë të drejtë të kontrollojnë shpenzimet e bëra me fondet e buxhetit të shtetit, gjë e cila kryhet nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Kështu edhe ky nen ka gjetur zbatueshmëri të plotë në legjislacionin shqiptar dhe është në përputhje. Paragrafi i tretë i po këtij neni të lartpërmendur përcakton se kontrolli administrativ mbi qeverisjen vendore duhet të ushtrohet në mënyrë të atillë që ndërhyrja të jetë në proporcion me interesin që kërkohet të mbrohet. Ky paragraf nuk kishte përputhje të plotë me parashikimin e bërë nga legjislacioni shqiptar pasi ligji Nr.8652 nuk flet për këtë çështje. Por me ndryshimet e reja që folëm më lart, një detajim i tillë krijon më shumë përputhshmëri. Ligje e rregulla të tjera janë të paqarta, dhe disa rregulla kontrolli përqëndrohen më shumë në pajtueshmërinë me ligjin sesa tek proporcionaliteti. Edhe Ligji Nr. 8927 për prefektin thjesht shton edhe një institucion të kontrollit financiar por nuk flet për proporcionalitetin. Sipas nenit 9 të Kartës, paragrafi i parë autoritetet lokale janë të autorizuar të kenë burime financiare të përshtatshme, të cilat mund t'i përdorin lirisht brenda kuadrit ligjor të kompetencave të tyre. Neni 113 paragrafi i parë i Kushtetutës dhe Neni 8 dhe 15 i Ligjit Nr.8652 ka

përcaktuar parimin e të drejtës për autonomi lokale fiskale si dhe ligji 139, në nenin 34-35 të tij përcakton të drejtën e njërive vendore për të vendosur taksa e tarifa lokale (përputhje e plotë me Kartën).

Burimet financiare lokale duhet të përputhen me përgjegjësitë që i janë ngarkuar qeverisjes vendore me Kushtetutë dhe ligj thuhet në paragrafin e dytë të nenit 9. Neni 15 i Ligjit Nr.8652 përcakton parimin e autonomisë fiskale të qeverisjes vendore si dhe nenet 34-35 të ligjit aktual 139/2015. Paketa fiskale lokale filloi implementimin në 2003 duke parashikuar burime të reja dhe me potencialin për të sjellë fitime të arsyeshme. Ndërsa në paragrafin e tretë të nenit të mësipërm thuhet se një pjesë e burimeve financiare të autoriteteve lokale duhet të vijë nga taksat lokale dhe tarifat, të cilat qeverisja vendore ka autoritetin t'u përcaktojë masën. Neni 113 i Kushtetutës dhe Neni 16 dhe 18 i Ligjit Nr.8652 përcakton këtë parim i cili në ligjin e ri shtrihet në nenet 34-38 të tij. Paketa fiskale lokale e cila fillon implementimin në 2003, parashikon burime të reja dhe pushtet për të vendosur masën për shumicën e taksave lokale. Një e katërta e burimeve lokale vjen nga taksat lokale dhe tarifat, mbi të cilat pushteti vendor ka diskrecion të plotë mbi masën e tyre. Neni 17 dhe 18 i Ligjit Nr. 8652 si dhe neni 37-38 të ligjit 139 përcaktojnë parimin e barazisë parim që përcaktohet në paragrafin e pestë të nenit të mësipërm të Kartës. Paragrafi i gjashtë i nenit në vazhdim nuk kishte gjetur zbatim të plotë apo përputhshmëri të plotë në legjislacionin shqiptar sepse neni 17 paragrafi i dytë dhe 18 i Ligjit Nr.8652 përcakton parimin e keshillimit periodik (dhe jo përherë siç e përcakton Karta) për analizën e përshtatshmërisë dhe qëndrueshmërisë së burimeve financiare. Por me ndryshimet në ligjin e ri, në pikën 2 të nenit 37, përcaktohet se qeverisja qendore është e detyruar tashmë të konsultohet me njësitë

e vetëqeverisjes vendore, duke analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të këtyre njësive. Pra tashmë kemi përputhshmëri të plotë me Kartën.

Paragrafi i shtatë i nenit të mësipërm ka gjetur përputhshmëri të plotë në ligjin shqiptar, pasi sistemi i transfertave të pakushtëzuara i përcaktuar në Ligjin për Buxhetin e Shtetit në vitet 2002-2005 dhe i shpërndarë tek autoritetet lokale është nën diskrecionin e plotë të tyre. Paragrafi i tetë nuk kishte përputhshmëri të plotë, kjo sepse Neni 16 pika 5 i Ligjit Nr. 8652 përcakton parimin se qeverisja vendore mund të kërkojë hua për qëllime publike, por detajet duhet të përcaktohen në një ligj të veçantë, sipas afatit kohor të Nenit 73 të këtij ligji. Por me ndryshimet e bëra në ligjin e ri 139, në nenin 39 përcaktohet huamarrja vendore. Në pikat 2 dhe 3 të po këtij neni përcaktohen në mënyrë të detajuar sesi në kufirin vjetor të huamarrjes, një përqindje e caktuar i rezervohet njësive të vetëqeverisjes vendore. Tashmë me këtë rregullim mund të themi se kemi përputhshmëri të plotë. Neni 10 paragrafi i parë dhe i dytë kanë përputhshmëri të plotë pasi neni 109 (4) i Kushtetutës dhe neni 8 (1.V), 8 (1.VI.a) dhe 14 i ligjit nr.8652 përcakton qartë të drejtën për të bashkëpunuar me autoritete, dhe parimi i paragrafit të dytë është përcaktuar qartë në nenin 8 (1.V.b) dhe 8 (1.V.c) të ligjit nr. 8652. I njëjti parashikim gjendet edhe në ligjin e ri 139, kreu V, neni 14, ku trajtohet hollësisht mënyra e bashkëpunimit mes njësive vendore, mënyra e nënshkrimit të kontratës, afatet, objekti i saj dhe qëllimi dhe procedurat për njoftimin e prefektit dhe vijimin e bashkëpunimit. Gjithashtu edhe neni 10 paragrafi i tretë dhe neni 11 janë në përputhje me ligjin shqiptar, ku ky parim është përcaktuar qartë në nenin 8 (1.V.b) të ligjit nr. 8652 si dhe parimi i nenit 11 përcaktohet në Nenin 113 (3) të Kushtetutës dhe nenin 8 (1.VI.c) të ligjit Nr.8652 ku përcaktohet qartë parimi i mbrojtjes ligjore të qeverisjes

vendore. Në ligjin e ri, njësia e qeverisjes vendore është person juridik (neni 9, pika 1.6) dhe si e tillë ajo gëzon dhe ushtron të gjitha të drejtat e përcaktuara në Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë.

Siç pamë nga analiza e detajuar e përputhshmërisë së Kartës Evropiane për Autonominë Vendore me legjislacionin shqiptar, ajo edhe më parë kishte përputhshmëri të mjaftueshme për tu quajtur në përputhje me Kartën, por me miratimin e ligjit të ri mbi vetëqeverisjen vendore, përputhshmëria merr karakter më të plotë dhe plotësohet me bazë ligjore edhe aty ku më herët kishte vakuum ligjor.

KAPITULLI V: REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE

Reforma administrative lidhet dhe ka të bëjë kryesisht dhe ekskluzivisht me reformën në administratë. Ndërsa reforma administrative-territoriale ka të bëjë dhe tregon ndryshimet që ndodhin në administratë si pasojë e ndryshimeve territoriale. (Teevali 2009, 27) Ky lloj organizimi pra përfaqëson një dimensionin strukturor të administratës publike e si i tillë duhet të jetë i përshtatshëm me vendimmarrjen funksionale dhe organizuese si dhe dimensione të tjera të administratës publike. (Kjellberg 1988, 8-13) Si pasojë, zgjidhja që mund të vijë në lidhje me problemet që ekzistojnë në sistemin administrativ të një vendi, nuk vjen vetëm nga ndryshimet në lidhje me një dimension të caktuar, si psh ndryshimet territoriale. Por është i nevojshëm një ndryshim rrënjësor dhe riorganizim i koordinuar i dimensioneve të ndryshme të administratës publike. Qëllimi i një reforme është rritja e kapacitetit të përgjithshëm administrativ të sektorit publik, dhe amalgamimi i njësive vendore është parë si një mënyrë për ta garantuar këtë në nivel lokal. Për një reformë që i mbijeton kohës do ishte mirë të analizohej sesa kjo reformë është në përputhje me demokracinë lokale bashkëkohore. Por çfarë është demokracia lokale? Teoria mbi demokracinë lokale u shfaq në kohën kur Tomas Jefferson, në fillim të shek. XIX filloi të mbronte të drejtën e një pjesëmarrje më të madhe të individëve e qytetarëve në politikat lokale të Shteteve të Bashkuara. Ai sugjeroi krijimin e grupeve të vogla të individëve, të tillë ku secili individ të mund të kishte mundësinë të merrte pjesë në to dhe të shprehte mendimin e tij në lidhje me çështje të ndryshme. (Hansel dhe William 1996, 6; Wolman 1996, 159-160) Nëse Jefferson ishte ai që e futi për herë të parë idene e pjesëmarrjes së popullit në qeverisjen vendore, James Madison njihet si avokati i dytë i demokracisë lokale

në Shtetet e Bashkuara të Amerikës, pasi ai mbronte një sistem të qeverisjes vendore me përgjegjësi të ndara qartësisht në legjislative dhe ekzekutive. (Hindess 1997, 91; Wolman 1996, 161) Ndërsa në Evropë, avokati i demokracisë lokale ishte John Stuart Mill, i cili i shpalosi idetë e tij në “Konsiderata mbi qeverisjen përfaqësuese” publikuar në vitin 1861, punim ky që mbahet si baza e demokracisë lokale në Evropë. (Stoker 1996a, 5) Ai theksonte se institucionet politike lokale duhet të jenë elementet thelbësore për një qeverisje demokratike pasi na japin avantazhe praktike dhe edukuese. Gjithashtu sipas tij me anë të qeverisjes lokale përfaqësohen interesat lokalë, e si e tillë garantohet një dhënie më efiçente e shërbimeve. (Goldsmith 1990, 17; Sanders 1997, 349)

Shpesh termi “demokraci lokale” barazohet me atë të “qeverisjes lokale”, por këto nuk janë komplet të njëjta pasi demokracia lokale do të thotë kryesisht qeverisje e komunitetit, ndërsa qeverisja lokale i mundëson komunitetit institucionet e nevojshme për të arritur këtë qëllim. Këto institucione janë këshilli si organ legjislativ dhe organet ekzekutive. Në ditët e sotme gjërat janë bërë më të ndërlikuara se kaq, pasi institucioneve lokale u duhet të ndajnë pozicionin e tyre me organe të reja, të krijuara rishtazi, si psh agjensitë ekzekutive, rrjete të ndryshme të partneriteteve etj, kjo si pasojë e rritjes dhe përhapjes së politikave të Bashkimit Evropian. (Cochrane 1996, 200-201; Mlinar 1995, 146, 159)

Një komunitet përbëhet nga elemente të ndryshëm të ndërlidhur mes tyre si përkatësia, vendi, rrënjët, historia, tradita, përfshirja dhe vet-rregullimi. (Benest, 1999) Decentralizimi nga ana tjetër shihet si kushti më i rëndësishëm për demokraci në sistemet e qeverisjes vendore. Pse? Sepse inkurajon një akses më të madh të komunitetit në politikat vendore si dhe përgjegjshmëri ndaj presioneve publike. Në ditët e sotme teoria e demokracisë lokale

ka të bëje pak me kufijtë gjeografikë të njësive vendore dhe më shumë me ndërveprimin me pjesën tjetër të botës, pasi komunitetet nuk shihen më si entitete të veçuara, por si pjesë e një rrjeti të gjërë. (Mlinar 1995, 149)

Këto tre dekadat e fundit kanë sjellë shumë ndryshime në lidhje me reformat administrativo-territoriale në shumë vende të Evropës Përendimore. Këto vende kanë riorganizuar kufijtë administrativë, ndarjet funksionale apo marrëdhëniet financiare ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes. Këto reforma janë përshkuar nga idea se njësitë e vogla vendore (të dala pas Luftës së Dytë Botërore) ishin të pamundura për të dhënë shërbimet e nevojshme në mënyrë eficiente. (Norton 1994, 37) Reforma të tilla të ndërmarra në Suedi, Belgjikë, Norvegji, Danimarkë apo Gjermani, kanë filluar me rirregullim strukturor e më pas riorganizim të funksioneve dhe financave. Bashkimi i njësive vendore bën të mundur që burime administrative të nevojshme të bashkohen për implementimin e programeve sociale më të mëdha, të cilat smund të kryhen nga njësitë e vogla. (Kjellberg 1988, 44-45)

Arsyeja kryesore e bërjes së një reforme administrativo-territoriale mbetet rritja e kapacitetit administrativ të sektorit publik dhe kufizimi i shpenzimeve të tij, përmes ruajtjes së veçorive të secilës pjesë përbërëse të saj. Tjetër arsye është përjashtimi i pushtetit qendror nga funksione që mund të kryhen prej qeverisjes vendore, pra rritja e përgjegjësisë politike duke i përcaktuar tashmë se çfarë funksionesh do ketë pushteti qendror dhe ai vendor. Por kapaciteti vendor për të vepruar i një njësie bazohet në qëndrueshmërinë financiare. Kjo pasi njësi më të mëdha vendore kanë avantazh në rritjen e ekonomisë, krahasuar me njësi vendore më të vogla e me popullsi më të vogël. (Walsh 1996, 75) Pra

arsyeja më e rëndësishme për të bërë një reforme të tillë është nevoja për të rritur kapacitetin veprues të njësive të qeverisjes vendore, të cilat varen shumë nga financimet qendrore.

Ajo çka është më e rëndësishme është se reforma të tilla, që ndryshojnë kufijtë e njësive vendore, nuk mund të implementohen në mënyrë të suksesshme në më pak se një dekadë, e kjo vjen nga studimi i reformave të suksesshme në vendet e Evropës Perëndimore.

Qëllimi i një reforme duhet të jetë krijimi i komuniteteve lokale me një autonomi të fortë, të aftë për të patur kapacitetet e nevojshme dhe mjetet për të inkurajuar zhvillimin lokal në të gjitha aspektet e tij. Reforma në momentin që kërkohet të ndërmerret duhet të plotësojë kritere të tilla si ekzistenca e vullnetit politik, pa të cilin një reformë nuk mund të përmbushet. Nga ana legislative i bie të ketë ndryshime kushtetuese që do përcaktojnë ndarjen territoriale bazë të një vendi, që doemos do sjellin nevojën për pasjen e vullnetit politik që do përkthehet në vota pro gjatë votimeve në sallat e parlamenteve. Pas ndryshimit të kushtetutës, duhet të ndryshohen ligje të tjera mbi administrimin publik, qeverisjen vendore si dhe organizimin e saj, apo financat lokale. Ndryshimet në ligj duhet të bëhen mbi bazën e një procesi analitik kompleks dhe të aplikohet në të gjitha aspektet që kërkojnë ndryshime. Më pas duhet të rregullohen nga ana ligjore të gjitha shërbimet që ofrohen për publikun si dhe mënyra si do ofrohen. Në mënyrë që një reformë të arrijë objektivat e synuara duhet që secili shërbim që i ofrohet publikut të gjejë një rregullim të veçantë në ligj. Një rregullim i tillë është përshtatja e ligjit mbi financimin e qeverisjes vendore. Kjo bëhet jo vetëm tek ligji mbi Buxhetin e Shtetit, por edhe tek aktet e tjera mbi të cilat hartohen buxhetet lokale. Në lidhje me këtë, duhet të kemi parasysh se decentralizimi fiskal

duhet të shkojë në përpjesëtim të drejtë me procesin e decentralizimit të shërbimeve të tjera publike. Ligjet mbi taksimin lokal duhet ti përshtaten reformës dhe të pasqyrojnë ndryshimet. Gjatë procesit të modifikimit duhet të mbahet parasysh procesi i harmonizimit me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Eksperienca e vendeve si Polonia (që do e trajtojmë në kapitullin tjetër) në implementimin e reformës na jep katër hapa të rëndësishëm që duhen mbajtur parasysh gjatë hartimit dhe implementimit të reformës.

Së pari, ekzistenca e një konsensusi politik mbi nevojën për reformë, objektivat si dhe mënyrën si duhet të bëhet reforma.

Së dyti, duhet një mbështetje e fortë nga ana e institucioneve ndërkombëtare, sidomos ato të Bashkimit Evropian që kanë si objekt të punës çështje të ngjashme. Rekomandimet e tyre mund të jenë mjaft të rëndësishme ashtu si edhe vetë ndihma teknike.

Së treti, diskutimet teknike në nivel ekspertësh si dhe diskutimet me klasën politike dhe shoqërinë civile mbi përcaktimin e kompetencave apo kriteret për ndarjen e territorit.

Së katërti, gjatë implementimit të reformës kërkohet një edukim i fortë i lidëreve lokale mbi mënyrën e implementimit e funksionimit duke bërë vizita studimore për të parë nga afër operimin në vende të tjera ku reforma të tilla janë implementuar me sukses.

Reformimi administrativ-territorial bëhet më tepër i rëndësishëm në Shqipëri kur në plan të parë dalin probleme si efikasiteti fiskal dhe decentralizimi i shërbimeve publike. Ndarja që ekzistonte në rreth 370 njësi vendore, nuk plotësonte as kriterin e efikasitetit dhe as nuk inkurajonte një marrëdhënie optimale e të rregulluar mes nën-ndarjeve të pushtetit vendor

dhe atij qendror. Për më tepër, ishte një kërkesë tashmë e vazhdueshme e Bashkimit Evropian për të krijuar njësi administrative më të mëdha apo rajone zhvillimore, në mënyrë që të ishin përgjegjëse për menaxhimin e fondeve të para anëtarimit mbi zhvillimin social dhe ekonomik të shteteve kandidate. Ndarja e mëparshme e vitit 2000, përsa i përket efikasitetit të zhvillimit të rajoneve linte shumë për të dëshiruar pasi u bazua në konceptin e decentralizimit simetrik të funksioneve dhe kompetencave, duke mos bërë dallim në madhësinë e njësive të qeverisjes vendore apo kapacitetet e tyre për të kryer këto funksione. (Vendimi 19/15 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë) Kjo provohej edhe nga fakti se në shumë raste politikat e zhvillimit rajonal kishin dështuar ndër vite, si dhe nga fakti se nuk ishte arritur të reduktohej apo zhdukej pabarazia në zhvillimin rajonal e disbalancat mes rajoneve. Arsyet e këtyre dështimeve ishin nga njëra anë mungesa e pushtetit, që do të thotë kompetenca të limituara dhe institucione lokale të dobëta, dhe nga ana tjetër fakti se nuk ishte bërë një studim i mirëfilltë mbi mënyrën e krijimit dhe delimitimit të rajoneve të krijuara në vitin 2000. Siç e kemi përmendur, ndarja u bë mbi themelet e atyre organeve dhe institucioneve lokale që ekzistonin, duke përshtatur tashmë disa emërtime, si kalimin nga rrethi tek qarku, si term i përdorur gjerësisht në literaturën dhe praktikën e shteteve evropiane. Si pasojë e kësaj, u krijuan qarqe apo rajone pa një interes të përbashkët apo profil të tillë dhe që nuk ndihmoi aspak në zhvillimin e tyre. Procesi i zhvillimit të reformës, siç edhe do të shohim më poshtë, duhet të përfshinte konsultimin në dy elemente mjaft të rëndësishëm. Vendimi mbi reformën duhet të jetë rezultat i një konsensusi të arritur mes klasës politike, duke përcaktuar nevojën për reformën si dhe drejtimit kryesorë të saj, por në anën tjetër duhet të jetë edhe rezultat i konsultimit të gjërë me shoqërinë civile dhe grupet e interesit që preken direkt nga kjo

reformë. Përveç kësaj është e nevojshme edhe një studim paraprak i të gjithë dokumenteve të ndryshëm, studimeve, ekspertizave në fushën përkatëse, në mënyrë që të gjënden variablet më të mundshme dhe alternativat më të përshtatshme për realitetin shqiptar.

5.1 Historiku i reformës në Shqipëri

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 108 pika 2 të saj përcakton:

“Ndarjet administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave e të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike.”

Jo vetëm pse është e përcaktuar në Kushtetutë që është ligji themelor i një vendi, por edhe nga ana praktike, tradita historike, kulturore e zakonore e kaluar nga njëri brez në tjetrin, përbën një element shumë të rëndësishëm si dhe kriter thelbësor për një ndarje administrative të qëndrueshme. Territori i vendit tonë, me krahinat etnografike të para, përben edhe ky një kriter që duhet mbajtur në vëmendje për një ndarje territoriale. Pasi nuk mund të bëjmë ndarje thjesht duke pjesëtuar numra popullsie e duke mos marrë parasysh shtrirjen e hapësirën gjeografike, largësinë, historinë e zonat e ndryshme, traditat e tyre mbi të cilat kanë ngritur qytetërimet përmes viteve, etnokulturën, madje në konceptin tonë edhe zhvillimin blegtoral dhe bujqësor. Por ajo që është më kryesorja, si Kushtetuta e vendit tonë ashtu edhe dokumenti kryesor mbi të cilën mbështetet dhe mbrohet qeverisja e autonomia vendore, pra Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, parashikojnë që për çdo ndryshim apo reformim territorial duhet të merret mendimi i popullit duke qenë se ai është direkt i ndikuar nga ndryshimi dhe reforma. Sami Frashëri dijetar dhe ideolog kryesor i Rilindjes, në veprën e tij *“Shqipëria ç’ka qenë, ç’është dhe ç’do të bëhet”* (Shtupi, Vasjari, Zenuni;

2013), parashikonte si organe bazë të qeverisjes vendore, *katundaritë*. Në atë periudhë, mbi 90 për qind e popullsisë banonte në fshatra. Vendi ndahej në 15 komunitete që ndaheshin në 3 apo 4 kaza. Qeverisja bëhej nga 15 guvernatorë dhe 50 ndihmës guvernatorë. Çdo qytet i vogël do krijonte një këshill në të cilin bënin pjesë persona me edukimin dhe pasurinë e nevojshme për të qenë pjesë e këshillit, normalisht aty bënin pjesë emrat më në zë të asaj kohe të cilët kishin marrë edukimin e duhur jashtë si dhe zotëronin pasurinë e nevojshme. Kjo ndarje ishte si pasojë e pushtimit turk dhe thjesht u vendos edhe në realitetin shqiptar si pasojë e pushtimit, duke mos lënë shumë mundësi studimi në lidhje me kriteret e përdorura apo arsyen e bërjes së kësaj ndarjeje. Pas Shpalljes së Pavarësisë më 28 nëntor 1912, vendi trashëgoi ndarjen administrative të Perandorisë osmane në: sanxhaqe, kazà dhe nahije⁴⁸. (Shtupi I, Vasjari A, Zenuni Xh, 2013) Në krye të Qeverisë, Ismail Qemali mbronte idenë që vendi të ndahej sipas modelit të Zvicrës, në tre kantone me qendër në Shkodër, Durrës dhe Vlorë. Por, pas argumenteve të bashkëpunorëve të tij, më 22 nëntor 1913 ai nënshkroi ligjin e quajtur “Kanuni i përtashëm i administratës civile të Shqipërisë”, që krijonte një shtet unitar, të ndarë në: prefektura, nënprefektura e krahina.

Sipas *Statutit Organik të Shqipërisë* të miratuar nga 6 Fuqitë e Mëdha në Vlorë më 10 prill 1914, i vlerësuar si Kushtetuta e parë, ndonëse e imponuar, vendi ndahej në 7 sanxhaqe-prefektura që ishin: Shkodra, Elbasani, Dibra, Durrësi, Berati, Korça dhe Gjirokastra. Këto ndaheshin në kazà (nënprefektura) dhe në nahije (komuna). Qeveria e Princ Vidit mbijetoi vetëm 6 muaj, mars-shtator 1914, prandaj dhe Statuti mbeti thjesht një dokument historik. Ligji organik i 26 nëntorit 1921 përcaktonte bashkinë si organ të qeverisjes vendore, e cila

⁴⁸ Përcaktime për të cilat kemi folur në kapitujt më lart

ngrihej në çdo qytet e katund me më tepër se 250 shtëpi. Ato kishin një këshill që zgjidhej në çdo tre vjet si dhe kryetarin e tyre. Kurse komunat u ngritën më vonë sipas nenit 13 të ligjit për zbatimin e Kodit Civil të shkurtit 1928. Periudha e viteve 1928-1939⁴⁹ përbën edhe krijimin e një tradite qeverisëse vendore, krahas përpjekjeve të regjimit të Zogut për të ngritur dhe forcuar strukturat qeverisëse në shkallë vendi, në përputhje me sistemin politik monarkik. Në vitin 1927, territori i vendit ndahej në 10 prefektura, 39 nënprefektura, 69 krahina me 2351 fshatra. Ndërsa në vitin 1934 ndahej në 10 prefektura, 30 nën-prefektura, 160 komuna dhe 2351 fshatra. Në vitin 1940 ishin 10 prefektura, 30 nën-prefektura, 23 bashki, 136 komuna dhe 2551 fshatra.⁵⁰

Ndarja administrative tokësore e vendit gjatë viteve 1946- 1992 pësoi ndryshime në përputhje me fazat e zhvillimit ekonomik, social, demografik të sistemit politik një partiak. Mjafton të përmendim se në vitin 1990 popullsia ishte shtuar gati 3 herë nga ajo e vitit 1945, kurse treguesit e tjerë social-ekonomikë ishin të pakrahasueshëm me ato të paraçlirimit. Pas miratimit të Kushtetutës më 14 mars 1946 dhe ligjit për këshillat popullore më 8 gusht 1946, më 22 gusht 1946 u miratua ligji i parë i pas-çlirimit për ndarjen administrativo-tokësore, sipas të cilit, krijoheshin: 10 prefektura, 39 nënprefektura, 116 komuna dhe 2711 lokalitete. Krahasuar me vitin 1939 kishte 64 komuna më pak dhe shfaqeshin si njësi të reja lokalitetet. Por kjo ndarje nuk vazhdoi gjatë pasi me ligjin nr. 500, datë 6.11.1947 njësitë e deriatëhershme që ishin prefekturat, nënprefekturat dhe komunat u zëvendësuan nga: 47 rrethe, 22 qytete, 573 lokalitete dhe 2602 fshatra. Lokalitetet përbëheshin nga disa fshatra që sot mund të krahasohen me komunat.

⁴⁹ Kemi folur gjerësisht në kapitullin e trete

⁵⁰ <http://www.reformaterritoriale.al/en/reform/history>, parë me 22.10.2015 (faqja zyrtare e reformës territoriale)

Ndryshime të tjera ndodhën në vitet 1953-1957 sipas të cilave u krijuan 10 qarqe: Shkodër, Tiranë, Durrës, Elbasan, Vlorë, Berat, Korçë, Gjirokastrë, Dibër dhe Kukës. Në këto vite u provua edhe ndarja në 4 qarqe por me dekretin e shkurtit 1958, vendi u nda në: 26 rrethe, 39 qytete, 203 lokalitete dhe 2655 fshatra. Ndarja administrative në njësinë e qarkut u zhduk përfundimisht pasi nuk rezultoi e suksesshme. Kjo ndarje vazhdoi deri më 1966 por më pas me dekretin nr.4227, datë 14 shkurt 1967, u miratua ndarja e re administrative-tokësore, e cila rezultoi më jetëgjata e sistemit komunist, pasi vazhdoi deri në vitin 1990. Ndryshimet e bëra në këtë periudhë kanë prekur vetëm njësi të caktuara administrative, në përgjigje të propozimeve të organeve të qeverisjes vendore në rrethe. Në këtë dekret del për herë të parë njësia e fshatit të bashkuar, ndërkohë që lokalitetet u reduktuan ndjeshëm. Sipas këtij ligji në vitin 1968⁵¹ vendi ndahej në 26 rrethe, 65 qytete, 437 fshatra të bashkuar, 178 lokalitete, 2,641 fshatra. Në vijim u shtua numri i qyteteve, lagjeve të qyteteve dhe i fshatrave të bashkuar si dhe u shkrinë lokalitetet. Ndarjet administrative gjatë periudhës komuniste ishin reflektime të ndryshimeve demografike të popullsisë, por edhe si pasojë e politikave të ekonomisë së centralizuar të asaj kohe. Në këto ndarje u ngritën organet e qeverisjes vendore, me këshillat popullore përkatëse, veprimtaria e të cilave, ashtu si dhe e organeve shtetërore, përshkoheshin nga parimi i centralizmit që quhej demokratik, por që në fakt ishin të varura nga pushteti qendror.

Kështu, në fund të vitit 1990 Shqipëria ndahej në 26 rrethe, 67 qytete, 539 fshatra të bashkuar dhe 2,848 fshatra. Qyteti i Tiranës përbëhej nga 3 rajone, me 63 lagje.

5.2 Ndarja administrative pas viteve 1990'

⁵¹ <http://www.reformaterritoriale.al/en/reform/history>, pare me 22.10.2015

Si bazë ligjore për ndarjen administrative apo dhe organizimin e qeverisjes vendore pas viteve 90' shërbeu ligji nr. 7491 "Për dispozitat kryesore kushtetuese" i vitit 1991. Ky i fundit u ndryshua dhe këto ndryshime u reflektuan në ligjin nr.7570 "Për organizimin e funksionimin e pushtetit lokal" të vitit 1992, ku në nenin 1 të tij përcaktohej dhe ndarja administrative-territoriale e vendit në komuna, bashki dhe rrethe. Me vendim të Këshillit të Ministrave në qershor të vitit 1992 vendi u nda në 36 rrethe, 44 bashki dhe 313 komuna. Në vitin 2000 kur kemi dhe një ligj organik për qeverisjen vendore në Shqipëri, vendi ishte i ndarë në 36 rrethe, 65 bashki dhe 309 komuna.⁵² Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e miratuar në 1998 sanksionoi që njësitë e qeverisjes vendore janë komunat ose bashkitë dhe qarqet si nivele të dytë të qeverisjes vendore⁵³. Në këtë mënyrë u shkrinë rrethet për t'i hapur rrugën krijimit të qarqeve të përbëra nga disa njësi bazë të qeverisjes vendore me lidhje tradicionale, ekonomike e sociale dhe të interesave të përbashkët ku ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore⁵⁴. Ligji për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore i korrikut të vitit 2000 bëri të mundur shkrirjen e 36 rretheve dhe krijoi 12 qarqe. Në sistemin politik demokratik *"qeverisja vendore në RSh ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore"*⁵⁵.

Miratimi i ligjeve të ndryshme si legjislacion i qeverisjes vendore, si Ratifikimi i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore në vitin 1999, Strategjia e Decentralizimit po atë vit, ligji nr.8652 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" i vitit 2000, dhe akte

⁵² <http://www.reformaterritoriale.al/en/reform/history>, parë me 22.10.2015

⁵³ Kushtetuta e RSH-së, neni 108

⁵⁴ Po aty, neni 110

⁵⁵ Po aty, neni 13

të tjera kanë krijuar tashmë një traditë dhe praktikë qeverisëse vendore bashkëkohore të cilat mbartin mbi vete si anët pozitive por edhe ato negative. Një nga anët negative qëndron në faktin se ndërsa njësitet e nivelit të dytë u reduktuan gati 3 herë, numri i njësive bazë, sidomos i komunave mbeti i njëjtë, edhe pse gjatë dekadës së fundit, lëvizjet e popullsisë brenda dhe jashtë vendit kanë vazhduar me ritme të larta dhe numri i banorëve për disa njësi ka rënë ndjeshëm. Kjo kontradiktë mund të zgjidhej përmes shkrirjeve të njësive të vogla dhe krijimit të atyre me numër më të madh banorësh. Praktikë e cila u arrit me reformën e re administrative-territoriale që u implementua në vitin 2015 me zgjedhjet e reja vendore.

5.3 Nevoja për reformë të re territoriale

Janë të shumta arsyet pse kërkohej me shumë vendosmëri një reformë territoriale në Shqipëri. Duhej një reformë që jo vetëm të ishte efikase për realitetin shqiptar, por që t'i rezistonte kohës. Ndaj kjo reformë duhej të ishte e mirëstudiuar dhe e përqasur mirë me normat e Bashkimit Evropian, duke qenë se ne synojmë anëtarësimin në BE në një periudhë afatshkurtër. Një nga arsyet kryesore të nevojës për reformë ishte dhe kostoja e madhe financiare që kishte mbajtja e një numri të madh personeli në njësi vendore të cilat jo vetëm që nuk gjeneronin më të ardhura por nuk luanin më as funksionin e tyre thelbësor të ofrimit të shërbimeve qytetarëve, si pasojë e lëvizjes masive nga zonat e thella e rurale në ato urbane e të zhvilluara. Kështu në shumicën e njësive vendore numri i frymëve për njësi dhe shpenzimet administrative nuk e justifikonin më ekzistencën e tyre. Buxheti i shtetit po mbifaturuhej me shpenzime për paga e sigurime shoqërore të administratës së këtyre njësive të cilat tashmë vetëm mbanin zyrat hapur pasi nuk ofronin shërbime. Kjo vinte si

pasojë e faktit se mosgjenerimi i të ardhurave sillte dhe mungesë fondesh për të investuar. Nga ana tjetër për një vend të vogël si Shqipëria, me një popullsi të vogël, parë dhe në optikën e reformave evropiane, dukej e tepërt prania e një numri kaq të madh njësisht vendore. Në kontinentin Evropian do shohim raste ku ka shtete me një popullsi dhe sipërfaqe më të madhe disa herë se Shqipëria, por me një numër disa herë më të vogël të njësive vendore.

Kështu, jo vetëm për t'iu përshtatur reformave dhe bashkëekzistencës me vendet e tjera të BE-së, reformave dhe ndryshimeve si pasojë e proceseve integruese, por mbi të gjitha për të përkthyer prerjen e gjithë atyre shpenzimeve të panevojshme administrative në fonde të mëtejshme për investime, shteti shqiptar i ndihmuar nga ekspertë të huaj mori përsipër të bënte reformën administrativo-territoriale, reformë e cila ishte përfolur shumë kohë më parë por që asnjëherë nuk ishte arritur të implementohej. Reforma realisht ka ndikim dhe në legjislacionin e vendit, pasi do sillte ndryshimin e përshtatjen e shumë akteve ligjore apo nënligjore, por çfarë është më e rëndësishmja mund të sjellë edhe ndryshimin e ligjit themelor të vendit, kushtetutës. Por të përgatisësh dhe të ndryshosh një mori ligjesh dhe aktesh nënligjore, apo në rast të nevojës edhe kushtetutën, kërkon jo vetëm një ekspertizë shumë të mirë e cila kërkon kohën e saj, por nga ana tjetër edhe një shumicë të caktuar e përkthyer kjo në numër votash në parlament, gjë që ne se dinim se sa e zotëronte qeveria që e mori përsipër si ndërmarrje. Pra një reformë kaq e madhe dhe e thellë, e cila do sillte ndryshime drastike në organizimin administrativ e territorial të vendit kërkonte kohe, gjë të cilën qeveria nuk e kishte të mjaftueshme, pasi donte që zgjedhjet e reja vendore të Qershorit të vitit 2015' të zhvilloheshin mbi bazën e organizimit të ri. E gjitha kjo solli

frikën dhe në fakt kështu ndodhi, që duke u munduar të nxitohet për të realizuar reformën brenda afateve të tyre, të bëjnë një reformë të cunguar, të përshpejtuar, gjysmake, pa një legjislacion të mirë hartuar, e mbi të gjitha pa konsultime të hapura publike, ashtu siç parashikohet në Kushtetutë. Në fakt takime publike pati, por këto takime përfshinin një numër të kufizuar njerëzish, gati të kufizuar brenda forcës politike të qeverisë që po realizonte reformën. Pra reforma e kryer me shpejtësi nuk pati as konsensusin e opozitës dhe as konsulencën e gjere në popull, dy elementë mendoj unë me shumë rëndësi për reforma të tilla me kaq impakt në jetën e shtetasve dhe në shtetformim.

Ajo çka është më shqetësuese është fakti se reforma pati si synim, megjithëse jo e deklaruar haptazi, ruajtjen e peshës së bashkive të majta të jugut nga ana e partisë në pushtet si dhe peshën e zonave elektorale të tyre. Përgjatë viteve kanë rezultuar përfundime në lidhje me përkatësinë politike të njësive vendore, kjo si pasojë e rezultateve zgjedhore të arrira, duke i quajtur ato bastione të djathta apo majta, në varësi të rezultateve të vazhdueshme zgjedhore. Nisur nga kjo do mundohemi të analizojmë dhe vërtetojmë faktin e lart-përmendur, pra se partia në pushtet më reformën e kryer deshi të ruante peshën e zonave elektorale të veta dhe përparësinë në lidhje me sundimin politik të saj. Sipas përfundimeve të nxjerra nga rezultatet zgjedhore përgjatë viteve, është krijuar përgjithësimi se zonat e jugut të Shqipërisë, duke përfshirë hera-herës edhe ato të Shqipërisë së mesme, kanë qene bastione të së majtës. Nga ana tjetër ato të Shqipërisë së veriut janë mbajtur si bastione të së djathtës. Si pasojë e kësaj, ajo që nuk u tha asnjëherë haptazi, megjithëse u hamendësua shpesh, ishte fakti se numri i madh i njësive vendore në jug erdhi si rezultat i ruajtjes së pushtetit politik të së majtës. Duke i ndarë në disa njësi-bashki bastionet e saj, e majta do ruante një numër më të madh fitoresh të bashkive nën siglën e saj. Kështu po të bëjmë një krahasim të

thjeshtë të numrit të bashkive të Veriut dhe asaj të Shqipërisë së Mesme dhe Jugut (marrë nga harta zyrtare e 61 bashkive të reja)⁵⁶, në veri gjejmë vetëm 12 bashki pas reformës së fundit, ndërsa në pjesën tjetër të Shqipërisë kemi më shumë se 37 të tilla, numër ky krahasimisht i madh dhe shumë i pabarabartë. Aq më tepër që në bashkitë e jugut, kemi raste të tilla ku një bashki përbëhet nga vetëm tre ose katër njësi administrative e gjitha, numër ky shumë i vogël për të ndërtuar një bashki më vete, duke patur parasysh faktin se në bashkitë e veriut si Shkodra apo Kukësi e Dibra, të cilat mbahen bastione të së djathës, kemi respektivisht nga 11 apo 16 njësi administrative në përbërje. Analizojmë pra se janë krijuar bashki të reja që përmbajnë një numër të vogël të njësive administrative dhe bashki të mëdha të tilla si ato të lartpërmendura, nuk janë ndarë për të krijuar dy apo më shumë bashki të tjera, por janë lënë të tilla. Kjo thjesht për të mos rritur numrin e zonave zgjedhore ku mund të fitonte e djathta. Pra siç analizuam kjo reformë pati dhe ndikim e pasojë të madhe politike. Pasi ashtu si e përgatitën ndarjen, me qëllimin e epërsisë politike të partisë në pushtet, ashtu edhe ndodhi në zgjedhjet e fundit vendore, ku e majta mori 44 bashki dhe e djathta vetëm 15, nga 61 bashkitë e vendit tonë.

Por ndryshe argumenton Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë në vendimin e saj nr. 19 datë 15.04.2014 (V-19/15) në lidhje me një fakt të tillë. Kështu në paragrafin 74 të vendimit, Gjykata vlerëson se për zgjedhjet e përgjithshme të Kuvendit “zona zgjedhore” përputhet me territorin e qarkut dhe në këtë kuptim ligji 115/2014 nuk sjell efekte në zgjedhjet e përgjithshme dhe rezultatin e tyre, bazuar mbi argumentin e ndarjes së re administrativo-territoriale, pasi zona zgjedhore mbetet e njëjtë në kuptimin territorial. Gjykata më pas

⁵⁶ reformaterritoriale.al/images/presentations/Harta_61_bashki.pdf parë me 2.10.2015

është ndalur në pasojat që mund të ketë kjo ndarje në lidhje me zgjedhjet vendore. (paragrafi 75) Duke analizuar nenet përkatëse të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë në lidhje me zgjedhjet vendore, ajo ka vlerësuar se nuk ka asnjë argument kushtetues që të mbështetet pretendimi se ndarja territoriale administrative sjell cenim të barazisë së votës së shtetasve. Ashtu si është paraqitur nga ana jonë në analizën e bërë më lart në lidhje me bërjen e reformës për arsye politike nga ana e partisë në pushtet, ashtu edhe kërkuesi (një e pesta e deputetëve të parlamentit) në kërkesë-padinë drejtuar Gjykatës Kushtetuese për papajtueshmëri të ligjit 115/2014 me Kushtetutën, ka paraqitur pretendimin se Bashkisë së Tiranës i janë bashkëngjitur sa më shumë njësi të favorshme për mazhorancën në pushtet, duke përfshirë ish-komunën e Shëngjergjit pas Malit të Dajtit dhe ish-komunën e Zall-Herrit që nuk ka asnjë lidhje tokësore të drejtpërdrejtë me këtë bashki, vetëm për të realizuar një rezultat të qëndrueshëm zgjedhor në favor të mazhorancës parlamentare. Por në lidhje me këto pretendime, Gjykata ka çmuar se këto janë argumente hipotetike, duke u nisur nga premisa të karakterit politik, si rezultat i zgjedhjeve të mëparshme dhe prirjeve të elektoratit përkatës. Si pasojë, duke qënë se këto argumenta nuk kanë karakter kushtetues, sipas Gjykatës ajo nuk mund t'u japë atyre një përgjigje përfundimtare. (V-19/15, paragrafi 79) Në fakt me këtë kuptojmë se Gjykata as nuk e ka mohuar dhe as pohuar një fakt të tillë, por thjesht e ka çmuar si jokompetencë të saj të vlerësojë një gjë të tillë. Kjo do të thotë se analiza jonë mund të mos ketë argumenta kushtetues, por që në analizë të fundit qëndron si vlerësim përse i përket karakterit politik të saj dhe ka baza mbi të cilat mbështetet.

Si pasojë e kësaj reforme gjysmake e të stisur, sot kemi një numër të reduktuar njësish vendore por kemi një vakuum ligjor i cili është me shumë rrezik për qeverisjen vendore. Aktualisht kemi bashki të reja të cilat veprojnë me administratë dhe me legjislacion të vjetër, përjashto miratimin e ligjit 139/2015 mbi vetëqeverisjen vendore. Ndërsa pjesa i përket mënyrës së funksionimit të njësive të reja vendore, bashkive të mëdha, për momentin ndodhemi në një fazë tranzitore edhe nga ana administrative por dhe nga ajo ligjore, e cila pritët të rregullohet me bazën e re ligjore, ligje, vendime të këshillit të ministrave apo udhëzime që do dalin përgjate vitit 2016’.

5.4 Analizë e gjëndjes ekzistuese të njësive të qeverisjes vendore

Ndarja e parafundit administrativo-territoriale është bërë me anë të ligjit 8653, datë 31.07.2000⁵⁷”Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” ku vendi ndahej 12 qarqe, 65 bashki, dhe 308 komuna. Ky i fundit, ligji i vitit 2000, përveç se hoqi konceptin e rrethit tashmë i vjetëruar dhe futi konceptin e qarkut si ndarje administrative, për nga numri i bashkive dhe komunave mbajti atë të bërë në vitin 1992, me anë të një vendimi të thjeshtë të Këshillit të Ministrave. Këto organizime dhe ndarje të mëparshme, nga studimet që kemi mbledhur, nuk u bazuan në studime dhe analiza të thelluara të njësive dhe aftësive të tyre për të mbartur mbi vete funksione apo kapacitete të tilla.⁵⁸ Kjo reformë u bë mbi bazën e një decentralizimi simetrik të funksioneve dhe kompetencave gjë që nuk bënte dallim në madhësinë e njësive të qeverisjes vendore apo kapaciteteve të tyre për të realizuar këto funksione. Por ajo çfare ka

⁵⁷ Atëherë kur u miratua edhe ligji organik mbi qeverisjen vendore

⁵⁸ Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, 2014, fq.4

më tepër rëndësi në gjithë këtë është fakti se gjatë atyre proceseve nuk kishte pasur një konsultim të përgjithshëm publik me popullin, detyrim ky kryesor kushtetues.

Studimet e analizat e shumta të bëra nga organizata joqeveritare por edhe agjensi qeveritare në lidhje me qeverisjen vendore, tregojnë për një fragmentim shumë të madh të territorit ku një numër i madh i njësive vendore i përgjigjet një popullsie të vogël e kapaciteti të vogël financiaro-ekonomik. Sipas Relacionit që shoqëronte projektligjin për ndarjen administrative, ky fragmentarizim dhe ekzistenca e njësive të vogla të qeverisjes vendore kanë qenë arsyt kryesore të listuara për inefiçensën e madhe në kryerjen e përmbushjen e shërbimeve publike nga këto të fundit si dhe arsyeja që nuk ka lejuar një decentralizim të plotë nga pushteti qendror. Nga ana tjetër një nevojë e tillë është pranuar gjerësisht nga të gjitha forcat politike që kanë ardhur në pushtet, ashtu si dhe nga faktori ndërkombëtar në të gjitha rekomandimet e tij.

Diskutimi i deritanishëm ashtu si dhe hipoteza kryesore e punimit ka qenë sesa eficiente ishte qeverisja vendore deri më sot dhe sa do të realizojë objektivat e shërbimet ndaj qytetarit me anë të ndarjes së re, nëpërmjet përdorimit më të mirë të mjeteve financiare dhe qënies më afër qytetarit.

Nevoja për reformë erdhi jo vetëm si pasojë e :

- Fragmentarizimit të lartë të vendit ku 20% e popullsisë jetojnë në 232 njësi të qeverisjes vendore, ku mbi 75% e totalit të njësive kanë më pak se 5000 banorë, e kjo natyrisht se rezulton me një kosto të lartë në ofrimin e shërbimit bazë ndaj qytetarit⁵⁹. Një pasojë e tillë ka ardhur me ndryshimet ekonomike e sociale të ndodhura gjatë dhjetëvjeçarit

⁵⁹ Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, 2014, fq.12

të fundit, e cila ka shtuar ndjeshëm migrimin e popullsisë nga zonat më pak të zhvilluara në ato më të zhvilluara e urbane.

- Kapaciteteve të kufizuara në burimet njerëzore me të cilat përballen shpesh njësitë e vogla vendore e si të tillë kjo mungesë ka sjellë pamundësi për të gjeneruar e grumbulluar të ardhura nga këto njësi. Si pasojë e lëvizjes së popullsisë nga një vend në tjetrin, kjo ka sjellë edhe mungesën e kapaciteteve njerëzore, pasi personat e shkolluar dhe arsimuar e kanë parë të arsyeshme të qëndronin e jetonin në zonat e zhvilluara urbane.

- Procesit të lënë përgjysëm të decentralizimit administrativ e fiskal, edhe prej kapaciteteve të ulëta vendore por edhe prej ndërhyrjeve të shpeshta në bazën ligjore, reduktimit të autonomisë fiskale dhe mos mbulimit financiar të funksioneve të përbashkëta. Ndërhyrjet e shumta dhe të paarsyetuara dhe pa një studim paraprak mbi bazën ligjore, kanë sjellë një bazë ligjore të paqartë dhe mjaft konfuze.

- Nga ana tjetër edhe roli i paqartë apo dublues i qarqeve në funksionet që kryejnë ka sjellë nevojën për reformë. Qarqet me ndarjen administrative të vitit 2000 u panë më shumë si zëvendësues të konceptit të rretheve dhe funksioni i tyre si koordinues të politikave rajonale u fut shumë më vonë.

- Proceset e integritit si dhe nevoja e përshtatjes me qeverisjen e vendeve të Bashkimit Evropian, qeverisje kjo në disa nivele, ka qenë edhe kjo arsye për reformën. Kjo pasi sipas një dokumenti të publikuar nga Këshilli i Evropës ⁶⁰, mbi 60% e vendimeve që merren në nivel të Bashkimit Evropian, kanë një impakt të drejtpërdrejtë mbi bashkitë, provincat apo rajonet. Ndërsa 70-80% e investimeve publike në Evropë bëhen nga autoritetet rajonale dhe lokale. Këto shifra janë indikatorë të qartë për të treguar se sa

⁶⁰ www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf parë me 3 Mars 2016

shumë rëndësi po merr përherë e më shumë qeverisja vendore e rajonale në rang evropian si në lidhje me ekonominë por edhe me jetën e qytetarëve.

Nevoja për reformim dhe riorganizim administrativo-territorial përcaktohet edhe nga disa faktorë⁶¹ të tjerë për të cilët do flasim më poshtë.

1- **Ndryshimet demografike.** Ndër vite numri i popullsisë nëpër njësitë e qeverisjes vendore ka ndryshuar shumë. Sipas censusit të vitit 2011', 330 njësi kanë popullsi më të vogël se 10 mijë banorë, e 232 njësi kanë popullsi më të vogël se 5 mijë banorë. Në komuna popullsia mesatare është 4300 banorë, ku gjysma e tyre kanë një popullsi më të vogël se 3100 banorë. Më shumë se gjysma e popullsisë, 53% jeton në bashki, ku nga këto pjesa më e madhe e popullsisë urbane pra atyre që jetojnë në bashki, janë të përqëndruar në 8 bashki kryesore dhe më të mëdha të vendit si Tirana, Durrësi, Vlora, Elbasani, Shkodra, Kamza, Fieri dhe Korçë. Mesatarja e popullsisë në bashki është 22 600 banorë, por në fakt më shumë se gjysma e bashkive kanë popullsi më të vogël se 7800 banorë.⁶² Kështu që nga viti 2000 kur u ndërmor reforma e fundit administrativo-territoriale, kanë ndodhur një sërë ndryshimesh jo vetëm demografike, por edhe sociale, kulturore, ekonomike. Vendi ka ndryshuar shumë këto 15 vitet e fundit si pasojë e lëvizjeve të popullsisë brenda për brenda por edhe jashtë vendit.

Sipas të dhënave të marra nga INSTAT⁶³, në censusin e vitit 2011', popullsia e Shqipërisë ishte 2 831 741 banorë, ku dendësia është 98.5 banorë për kilometër katror, dhe 53.7 % e saj jetojnë në zonat urbane. Si pasojë, është e kuptueshme se një ndryshim i tillë do sillte

⁶¹ Po aty, fq.12

⁶² Relacion për projektligjin "Per ndarjen administrative-territoriale të njërive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë", 2014, fq.12

⁶³ Po aty

ndryshime edhe në njësitë e qeverisjes vendore, ku disa njësi janë të mbipopulluara e duhet që të ofrojnë shërbime më shumë për qytetarët, gjë që nuk është e mundur të arrihet me efikasitetin e duhur, por nga ana tjetër janë krijuar njësi vendore të cilat kanë një numër shumë të vogël të popullsisë si pasojë e migrimit, gjë që e bën të panevojshme ekzistencën e tyre dhe shpenzimet administrative që kanë.

2- Së dyti faktor ishte dhe **fragmentarizimi i madh i njësive të qeverisjes vendore**. Në një sipërfaqe prej 28 mijë kilometër katrorë që ka vendi ynë, kemi një fragmentarizim prej 373 njësi vendore (sipas reformës së parafundit të bërë në vitin 2000).

Shihet se një ndarje e tillë për një sipërfaqe të vogël përbën një fragmentarizim të madh. Në 23 njësi vendore të qarkut të Gjirokastrës, ka më pak se 2 mijë banorë. Njësi të tilla të cilat kanë të njëjtat të drejta dhe detyrime si ato njësi që kanë një numër shumë të madh të popullsisë, pra ku popullsia është përqendruar. Kjo sjell si pasojë se kostoja për njësi e ofrimit të shërbimeve në këto njësi me popullsi të vogël rritet shumë dhe nuk justifikon ekzistencën e tyre.

Në fakt, ekzistenca e këtyre njësive të vogla, pra me popullsi të vogël është në përpjesëtim të drejtë me demokratizimin e qeverisjes, ku populli ndihet më i përfaqësuar, por nga ana tjetër ky fragmentarizim nuk lejon zhvillimin e reformave që sjellin decentralizim, pasi nuk ka kapacitete si dhe mjete financiare. Nga ana logjike, si mund të gjenerojë të ardhura financiare të tilla që të përmbushë detyrimet ndaj qytetarëve, një njësi vendore që ka një numër shumë të vogël popullsie, përderisa të ardhurat varen nga taksat e ndryshme për frymë si dhe bizneseve. Si rrjedhim, duke mos patur mjete të nevojshme financiare, njësia vendore është e detyruar të marrë nga qeveria qendrore fonde duke sjellë kështu një varësi

nga ajo e si pasoje mungesë decentralizimi. Pra e gjitha është e lidhur në rrjet, ku mungesa e diçkaje sjell si pasojë edhe mungesën e diçkaje tjetër.

3- **Mungesa e efijencës në ofrimin e shërbimeve.**⁶⁴ Ky është një tjetër argument mjaft i rëndësishëm për nevojën mbi reformën administrativo-territoriale, pasi ka lidhje drejtpërdrejt me ofrimin e shërbimeve publike dhe përdorimin e fondeve publike nga njësitë.

Nga të dhënat e marra nga Ministria e Financave⁶⁵, për vitin 2012, 70% e njësive nuk kanë bërë asnjë investim, domethënë nuk kanë bërë shpenzime për investime. Kjo domethëne mungesë në ofrimin e shërbimeve për qytetarët, pasi mungesa e investimeve do të thotë më pak rrugë dhe shkolla të reja, më pak parqe dhe zhvillim të qytetit.

Nga të dhënat e mbledhura është konkluduar se rreth 27% të buxhetit, njësitë vendore e përdorin për shpenzime kapitale dhe 37% për pagat e punonjësve. Por ka akoma më keq, ku disa njësi vendore të vogla, që nuk gjenerojnë asnjë të ardhur, përdorin rreth 80% të buxhetit të tyre për paga punonjësish. Në këtë pikë nuk kuptohet se për çfarë ofrimi shërbimesh për qytetarin mund të flasim (duke qenë se ky është qëllimi kryesor i njësive të qeverisjes vendore) kur pothuajse gjithë buxheti harxhohet për paga të punonjësve?! Shërbimi i pastrimit është një shërbim bazë për qytetarët, ku taksa e pastrimit është bazë për mbajtjen dhe ofrimin e këtij shërbimi. Në një kohë kur ekziston një fragmentarizim kaq i lartë i njësive, ku shpërndarja demografike e popullsisë është shumë e pabarabartë, atëherë edhe mbledhja e kësaj takse ndryshon nga njëra njësi në tjetrën. Si e tillë, edhe shërbimi nuk do mund të ofrohet njëllor në çdo njësi vendore, ku në disa do kemi një ofrim më të

⁶⁴ Relacion për projektligjin “Per ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, 2014, fq.15

⁶⁵ Po aty

mirë e në disa të tjera një shërbim që lë shumë për të dëshiruar apo në rastin më të keq, një shërbim që nuk ofrohet fare. Pra në njësitë me numër të vogël popullsie, kostoja e këtij shërbimi është më e lartë. Kjo tregon se kemi kosto të ndryshme për të njëjtin shërbim në njësi të ndryshme të qeverisjes vendore, paçka se këto ndodhen të gjitha brenda territorit shqiptar.

Sipas studimeve të kryera është vënë re se kostoja e shpenzimeve administrative është në përpjesëtim të zhdrejtë me numrin e popullsisë. Pra, kostoja administrative fillon të ulet me rritjen e popullsisë. Kjo sepse, njësitë me numër popullsie më të lartë, kanë mundësi të gjenerojnë më tepër të ardhura e si pasojë mund të ofrojnë më shumë shërbime.

4- **Pabarazia në të ardhurat vendore.**⁶⁶ Siç e thamë edhe më lart numri i popullsisë ndikon shumë në të ardhurat vendore.

Kështu ato njësi me një numër më të madh popullsie gjenerojnë më shumë të ardhura, Tirana dhe bashkitë kryesore të vendit gjenerojnë pjesën më të madhe të të ardhurave vendore⁶⁷, mbi gjysmën e tyre. Kjo tregon se qytetet me popullsi më të madhe gjenerojnë më shumë të ardhura, faktor ky plus në nevojën për reformë dhe bashkim të njësive të vogla në njësi më të mëdha.

Tarifa e pastrimit dhe taksa mbi biznesin e vogël janë dy të ardhura që mblidhen kryesisht nga njësitë vendore dhe që kryesisht gjenerojnë të ardhura. Por ka nga ato njësi vendore të vogla dhe të thella nga ana gjeografike që nuk kanë realizuar asnjë të ardhur nga këto taksa, as nga tarifa e pastrimit e jo më nga taksa mbi biznesin e vogël. Kjo normalisht do të thotë se në këto njësi nuk është ofruar shërbimi i pastrimit për banorët e asaj njësie, pra kjo njësi

⁶⁶ Po aty, fq.18

⁶⁷ 54% në vitin 2012

ka dështuar në funksionin e saj të ofrimit të shërbimit për qytetarët e saj. Në një situatë të tillë lind pyetja se pse duhet të ekzistojë një njësi e tillë, ku nuk ofron asnjë shërbim po i gjithë buxheti shkon për pagat e punonjësve të saj?!

Nga ana tjetër kemi njësi vendore, përsëri ato me numër të vogël popullsie apo që shtrihen nga ana gjeografike thellë në zonat malore, ku nuk ka fare biznes të vogël, ose taksa mbi të nuk mblihet fare. Në një situatë të tillë si mund të ofrojnë shërbime për qytetarët kur këto njësi nuk gjenerojnë asnjë të ardhur?!

5- Arsye tjetër pro reformës është dhe fakti se njësitë vendore **duhet të përmbushin funksionet e veta**, dhënë me ligj. Një funksion i tillë është infrastruktura rrugore.

Nga analiza që i është bërë inventarit të infrastrukturës rrugore në hartën juridiksionale para reformës është parë se juridiksioni administrativ i njësive vendore është shumë i kufizuar për të administruar në mënyrë eficiente infrastrukturën rrugore, pasi shumë rrugë përfshijnë më shumë se një njësi vendore. Nga ana tjetër ndarja e investimit pjesë-pjesë sipas njësive dhe hartës juridiksionale të tyre nuk ka rezultuar aspak eficiente. Pasi një rrugë që lidh dy apo më shumë njësi vendore duhet të tenderohet si fond nga dy apo më shumë njësi, proces i cili jo vetëm që zgjat por mund të jetë i ndryshëm në kohë nga njëra njësi në tjetrën. Janë dokumenta më tepër si dhe procedura më tepër, që do të thotë punë dyfish për një objekt prokurimi që mund të tenderohet i vetëm pa copëzime. Duke mos përmendur këtu praktikën abuzive të drejtuesve të qeverisjes vendore, ku secili kryetar kërkon të marrë “pjesën e tij” nga fondi dhe kjo sjell shtyrje të afateve, procedurave dhe ekzistencën e më shumë praktikave korruptive. Gjithashtu edhe firmat që ofrojnë shërbime të tilla, pjesëmarrëse në tendera nuk janë të njëjta nga njëra njësi në tjetrën. Kështu në njësitë e mëdha, ku biznesi është më i zhvilluar, edhe firmat që ofrojnë një shërbim apo punë publike të tillë janë më të

shumta, gjë që mundëson konkurrencën në cilësi dhe në kosto. Ndërsa në njësitë vendore të vogla e të pazhvilluara, mungesa e bizneseve të tilla sjell mungesë cilësie e si pasojë edhe tenderat i marrin ato firma që janë, duke mos garantuar konkurrencë të plotë. Pra, edhe bërja e investimeve kërkon më pak fragmentarizim, gjë e cila rezulton më produktive dhe efikënte në ofrimin e tyre.

Edhe shërbimi i ofrimit të ujit të pijshëm apo ai i largimit dhe përpunimit të mbetjeve urbane është më efikënt në një fragmentarizim më të vogël për arsye që i përmendëm edhe më lart.

Si përfundim nevoja për reformë administrativo-territoriale ka ardhur si pasojë e:

- Ndryshimeve të mëdha demografike në vend në njësitë vendore
- Nivelit të lartë të fragmentarizimit që ka penguar decentralizimin e plotë, pasi ka mungesë të theksuar të kapaciteteve njerëzore dhe mungesë efikëncë në ofrim të shërbimeve
- Fragmentarizimi i lartë ka bërë që edhe qëllimi i demokratizimit, qëllimi kryesor, të mos arrihet si pasojë e kësaj
- Decentralizimi ka rezultuar asimetrik, pasi ka sjellë fuqizimin e disa njësive vendore dhe dobësimin e disa të tjerave, duke bërë që ofrimi i shërbimit ndaj qytetarëve të mos jetë kudo njëloj
- Ka njësi vendore të cilat nuk gjenerojnë asnjë të ardhur e si pasojë nuk ofrojnë asnjë shërbim
- Fragmentarizimi i njësive vendore ka sjellë fragmentarizim në ofrimin e shërbimeve kryesore publike, si infrastrukturës rrugore, shërbimit të ujit të pijshëm, të largimit dhe

përpunimit të mbetjeve urbane, ku në disa njësi ofrohen në standartin e nevojshëm dhe në disa të tjera nuk ofrohen fare, pasi nuk realizohen të ardhura për ofrimin e tyre.

Si përfundim është e nevojshme bërja e reformës për të siguruar efikasitet në shërbime, legjitimitet dhe demokratizim më të madh të organeve të qeverisjes vendore.⁶⁸

5.5 Procesi i zhvillimit të reformës dhe fazat në të cilat u kalua

Që në momentin e zhvillimit të fushatës elektorale, qeveria aktuale vendosi si një nga angazhimet e saj kryesore ndërmarrjen e një reforme të tillë siç është reforma territoriale. Një angazhim i tillë bëhej me qëllim që të rriste efikasitetin e shërbimeve publike vendore si dhe të forconte njësitë e qeverisjes vendore (të paktën kjo ishte terminologjia e përdorur nga qeveria).⁶⁹

Ky proces do të kalonte disa faza si:

- 1 Ngritja e strukturave përkatëse që do merreshin me studimin dhe implementimin
- 2 Analiza dhe studime të situatës në të cilën ndodheshin njësitë e qeverisjes vendore
- 3 Konsultimi me publikun si kërkesë kushtetuese dhe miratimi i kriterëve publike mbi të cilat do bëhej ndarja
- 4 Hartimi dhe propozimi i pesë varianteve sipas të cilëve do bëhej ndarja si dhe pas konsultave miratimi i një varianti përfundimtar.

Në përfundim, të paktën nga informacionet e mbledhura dhe studiara nga faqja zyrtare e reformës territoriale, gjithçka do konsultohet dhe do ishte transparente për publikun, por në

⁶⁸ Relacion për projektligjin “Per ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”(2014), fq. 23

⁶⁹<http://reformaterritoriale.al/reforma/procesi-hartimit>, parë më 28.10.2015

praktikë shpejtësia me të cilën kërkohej të kryhej kjo reformë e bëri të pamundur diçka të tillë.

Le ti marrim me radhë secilën nga fazat.

1 Ngritja e strukturave përkatëse. Ky proces i'u ngarkua për t'u ndjekur Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore i cili së bashku me Komisionin e Posaçëm Parlamentar që u krijua për këtë reformë do bashkërendonin gjithë procedurën deri në miratimin e variantit përfundimtar nga parlamenti.

E gjithë reforma u mbështet financiarisht nga qeveria e Shteteve të Bashkuara të Amerikës, nga ajo suedeze, zvicerane dhe italiane. Gjithashtu edhe organizata të ndryshme të huaja mbështetën projektin nëpërmjet asistencës teknike dhe financiare.

2 Analiza dhe studime të situatës së njësive vendore. Grupi i ekspertëve teknikë të huaj dhe shqiptarë që u krijua për të zhvilluar procedurat kryen një sërë studimesh dhe analizash nëpër njësitë vendore.

Nëpërmjet vizitave studimore në terren, konferencave dhe seminareve apo tryezave të punës, grupi i ekspertëve së bashku me koordinatoret rajonalë asistuan në hartimin e kriterëve teknikë për bërjen e reformës. Në këtë fazë ndihmuan edhe ekspertë nga vendet anëtare të Këshillit të Evropës të cilët dhanë eksperiencën e tyre më të mirë. Nga ky studim u përgatitën disa raporte ku tregohej një profil i plotë i situatës së qarqeve në vendin tonë. Këto dy raporte ishin “Raporti i analizës së situatës së qeverisjes vendore në Shqipëri” si dhe “Raporti i zonave funksionale” që do shërbente si metodologji bazë për përgatitjen e hartës së re të ndarjes administrative-territoriale.⁷⁰ Në lidhje me raportet do flasim më tutje.

⁷⁰ <http://reformaterritoriale.al/reforma/procesi-hartimit>, parë me 29 Tetor 2015

3 Faza tjetër ishte konsultimi dhe miratimi i kriterëve teknike. Këto kriterë ishin baza kryesore mbi të cilën u bë hartimi dhe propozimi i ndarjes territoriale.

Kriteret i'u nënshtruan një procesi konsultimi me përfaqësues të qeverisjes vendore përgjate periudhës mars-prill 2014.

4 Faza e fundit ishte konsultimi dhe miratimi i reformës territoriale.

Në Maj 2014, mbi bazën e kriterëve të përcaktuara, u arrit të dilej me 5 variante mbi ndarjen territoriale nga ku do zgjidhej varianti më i mirë dhe më i përshtatshëm. Varianti përfundimtar që u miratua nga komisioni ishte ai me 39/47 njësi i cili iu nënshtrua konsultimit publik ashtu siç edhe kërkohet nga kushtetuta dhe ligji organik për qeverisjen vendore. Përveç konsultimeve u organizua edhe një sondazh kombëtar nëse ishin dakort apo jo me bërjen e reformës ku shumica u shpreh pozitivisht. Për informimin e publikut mbi ecurinë e reformës u përdorën një sërë instrumentash si platformat online, mediat sociale, ato vizive dhe të shkruara, takimet dhe mbledhjet e hapura si dhe dëgjesa publike. Pas miratimit të variantit përfundimtar ai u kalua në parlament ku më 31 korrik 2014 u miratua ligji 115/2014 “Per ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Hartimi si dhe zbatimi i reformës administrative-territoriale u krye në përputhje me bazën ligjore (të paktën në parim, pasi gjatë rrugës pati dhe mangësi të cilat nuk u plotësuan në nivelet e kërkesat e duhura) të Republikës së Shqipërisë, siç është Kushtetuta, Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, ligjin organik për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore si dhe Rekomandimin 12 të 2004-s të

Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për procesin e reformës së kufijve dhe strukturave të autoriteteve lokale dhe rajonale.⁷¹

5.6 Kriteret mbi të cilat u realizua reforma

Sipas ligjit 8653 date 31.07.2000 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, përcaktohet se njësitë e reja bazë të qeverisjes vendore mund të krijohen brenda kufinjve të rrethit⁷², ose nga territore të dy ose më shumë rretheve, në rast të plotësimit të kriterëve që janë:

1- Njësia e re e krijuar duhet të jetë **zonë funksionale më vete**.

Çfarë është zona funksionale? Zona funksionale është hapësira territoriale ku ka ndërveprim të shpeshtë dhe të dendur mes banorëve dhe institucioneve për qëllime ekonomike, sociale, zhvillimore dhe kulturore.⁷³ Kjo zonë funksionale organizohet rreth një qendre urbane që ka numrin më të lartë të popullsisë, krahasuar me qendrat e tjera brenda zonës dhe ka mundësi për ofrimin e plotë të të gjitha shërbimeve që duhet të ofrojë një njësi vendore. Si e tillë një zonë funksionale ka aftësinë të qëndrojë më vete, e pavarur ekonomikisht dhe nga ana zhvillimore apo urbane.

2- Distanca nga qendra e njësisë për popullsinë duhet të mundësojë ofrimin e të gjitha shërbimeve pa problem.

Kjo do të thotë se nga ana e distancës mes disa njësive administrative të njësisë së qeverisjes vendore të krijuar rishtazi, ato duhet të jenë të tilla që të jenë lehtësisht të

⁷¹ Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, 2014, fq.3

⁷² Po aty, fq.28

⁷³ Po aty, paragrafi 3

menaxhueshme nga popullsia e asaj zone, duke mos krijuar kosto për marrjen e këtyre shërbimeve.

3- Kjo njësi e re e krijuar duhet të respektojë parimin e vazhdimësisë territoriale, që do të thotë se ky territor duhet të jetë i vazhdueshëm si njësi e tërë, e të mos krijojë tipe ishujsh të vetmuar njësish brenda një njësie tjetër.

Me këtë kuptojmë se ndarja apo bashkimi i njësive të ndryshme vendore për të krijuar një të re, duhet të bëhet në mënyrë të tillë që të ketë rrjedhshmëri e të mos krijojë eksperimente të tipit krijimin e një zone që qendron më vete apo që nuk mund të lidhet në mënyrë të thjeshtëzuar me pjesët e tjera përberëse të njësisë. Pra duhet të ketë lidhje mes territoreve përberëse të njësisë së qeverisjes vendore, dhe komunikim territorial mes tyre.

4- Për tu krijuar duhet të ketë një numër të caktuar banorësh⁷⁴, numër ky që të justifikojë krijimin e kësaj njësie, kjo duke patur parasysh edhe gjeografinë e territorit dhe përhapjen e popullsisë.

Kjo nënkupton faktin se njësia e re e krijuar duhet të ketë një numër të caktuar banorësh dhe popullsie që të justifikojë krijimin e saj si pasojë e reformimit territorial, si dhe duke marrë për bazë krahasimore njësitë e tjera të krijuara.

5- Duhet të ketë një lidhje tradicionale dhe historike mes banorëve përbërës të zonës, traditë kjo e prodhuar nga zakonet e përbashkëta të tyre përgjatë viteve, nga marrëdhënia

⁷⁴ Relacioni i mësipërm përcakton si numër të konsiderueshëm atë prej 30.000 banorësh

mes tyre, nga gjuha, nga festat e përbashkëta, nga hyrje-daljet me njëri tjetrin apo dhe nga e drejta zakonore e zonës.

Ky kriter, në pikëpamjen tonë mjaft i rëndësishëm ka lidhje me faktin se njësi administrative që historikisht kanë krijuar dhe lidhur marrëdhënie mes tyre e kanë më të lehtë për të bashkëpunuar dhe vendosur lidhje mes tyre. Këtu kemi parasysh faktin se njësi me të njëjtin identitet kulturor dhe historik e kanë më të lehtë të pranojnë bashkimet rajonale apo krijimin e njësive të përbashkëta vendore nga njëra anë dhe nga ana tjetër të zhvillojnë partnershipe ekonomike dhe sociale së bashku. Njësitë me të njëjtin identitet kulturor kanë më shumë gjasa të zhvillojnë të njëjtat procese të zhvillimit të tyre si dhe të kenë të njëjtat probleme. Kështu bërja e një përcaktimi kufijsh si pasojë e identitetit historik mund të ishte një kriter shumë i mirë e efikas.

6- Duhet të kemi parasysh se do bëjme bashkim territoresh dhe kufijsh e jo ndarje, ndaj nëse një komunë do i bashkëngjitet një komune tjetër ajo nuk duhet të ndahet po ti bashkohet.

Kjo do të thotë se bashkimi duhet të vijë në mënyrë të natyrshme dhe të jetë në disa aspekte.

7- Një kriter i cili është huazuar nga praktikat më të mira ndërkombëtare por që edhe ligji ynë e parashikon, është ai i respektimit të të drejtave të minoriteteve, pra ndërtimi i zonave të tilla funksionale duke patur parasysh mos ndarjen e minoriteteve që jetojnë bashkë.

Në respektim të të drejtave të minoriteteve, përgjatë të gjithë ndarjeve administrative në vendet e ndryshme, janë zbatuar praktikat më të mira duke lejuar që minoritetet të krijojnë komunitete së bashku. Duke e lidhur edhe me kriterin e përcaktuar më lart, ku ndarja apo reformimi bazuar në identitetin historik dhe kulturor është ndarja më e mirë dhe efektive, atëherë është e kuptueshme se minoritetet kanë një identitet të përbashkët kulturor dhe historik që duhet respektuar. Vetëm në këtë mënyrë ata mund të mbrojnë interesat e tyre dhe të jenë të përfaqësuar ashtu siç kërkohet nga ligji.

5.7 Çfarë është Zona funksionale

Siç e theksuam më lart, zona funksionale nënkupton një hapësirë territoriale ku ka një ndërveprim të dendur dhe të shpeshtë mes banorëve dhe institucioneve për qëllime ekonomike, sociale, kulturore dhe zhvillimore. Pra duhet të ekzistojë funksionaliteti dhe ndërveprimi mes aktorëve të ndryshëm siç janë institucionet dhe banorët, ky ndërveprim duhet të jetë jo vetëm social por dhe kulturor e ekonomik dhe mbi të gjitha të sigurojë zhvillim të zonës. Në ndërtimin e një zonë funksionale, si bërthama bazë për njësinë e qeverisjes vendore, duhet të kihet parasysh garantimi minimalisht i qendrës urbane e cila duhet të ketë infrastrukturën e nevojshme social-ekonomike, si shkolla, rrugë, spitale, qendra të kujdesit social, shërbim transporti urban, të policisë, zjarrfikës etj. Zona funksionale siguron zhvillim të të gjitha zonave brenda njësisë, duke eliminuar konceptin e ndarjes artificiale të zonave urbane dhe rurale⁷⁵. Me ndarjen e re, njësitë e reja vendore, konceptohen si njësi të mëdha administrative territoriale dhe të popullsisë ku ofrohen

⁷⁵ Relacion për projektligjin “Per ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, 2014, fq. 29

shërbime të ndryshme, gjë që do të ulte pabarazinë mes qendrave urbane dhe rurale brenda të njëjtës njësi. Është kurioz fakti se zonat funksionale, me kuptimin praktik që i jepet terminologjisë, pak a shumë përputhen me territorin e ish-rrethit, si terminologji e dikurshme. Nga statistikat është parë që bashkitë qendër rrethi janë qendra graviteti zhvillimor, si nga ana sociale, ekonomike. Me ndryshimet e vitit 2000', rrethi nuk ekzistoi më si njësi administrative faktike, por tashmë ai shihet si nëndarje e qarkut, diçka e mesme mes qarkut dhe bashkisë. U mor si bazë ndarje rrethi pasi ai reflektonte më mirë një bashkim aktual drejt njësive të mëdha vendore, dhe ofronte plotësimin e të gjithë kriterëve të caktuara për reformën, siç ishte kriteri i bashkimit historik e kulturor, vazhdimësia funksionale e zonës, numri i caktuar i banorëve që të siguronin një ndarje të tillë etj. Ashtu siç parashikohet edhe nga Relacioni, në themel të konceptit të zonës funksionale është qytetari dhe nevojat e tij për shkëmbime të vazhdueshme sociale, ekonomike që me ndarjen e deritanishme nuk arriheshin, pasi kërkohej një territor më i madh administrativ. Kuptohet se me ndarjen ekzistuese nuk arrihej një ndërveprim dhe zhvillim i tillë, ndaj u pa e nevojshme bërja e reformës, si përshtatje me ndryshimet e kohës dhe me nevojat praktike. Si pasojë e organizimit të hershëm administrativ e institucional, qendrat e rretheve shërbejnë edhe si qendrat e institucioneve kryesore shtetërore qendrore, vartëse të ministrive të linjës në kryeqytet. Kështu në qendrat e ish-rretheve, ndodhen godinat e institucioneve kryesore, siç janë zyrat apo drejtoritë arsimore, drejtoritë apo zyrat e tatimeve, sigurimeve shoqërore, drejtoritë shëndetsore, gjykata, prokuroria etj. Kjo ka bërë që edhe bizneset të fokusojnë zyrat dhe shërbimet e tyre në këto njësi, duke qenë se kanë më afër zyrat e agjencive shtetërore. Si pasojë e kësaj, edhe burimet e kapacitetet më të mira njerëzore dhe financiare janë të përqendruara në këto qendra. Ndaj shohim një përputhje

mjaft të mirë mes kriterëve të caktuara nga komisioni i posaçëm për reformën dhe organizimit territorial të dikurshëm të njësisë së rrethit.

5.8 Ndarja e propozuar sipas reformës

Pas bërjes së analizave dhe studimeve të nevojshme për çdo qark, Komisioni arriti në një rezultat përfundimtar ku propozoheshin 5 variante për ndarjen administrativo-territoriale, ai me 30, 39, 47, 57 dhe 63 njësi vendore. Tek të gjitha këto variante plotësohen diku më shumë e diku më pak kriteret e miratuara nga komisioni. Në disa variante plotësohet më shumë kriteri i zonës funksionale e të disa të tjerë kriteri i funksionalitetit institucional e ekonomik, apo ai i lidhjes tradicionale e historike.⁷⁶ Variantet e propozuara nga Komisioni u ballafaquan dhe krahasuan edhe me propozime të bëra nga organizata të pavarura joqeveritare, dhe në shumicën e tyre ato përkonin, ku varianti me 39 apo 47 njësi përmbushte më mirë kriterin e funksionalitetit. Kështu Komisioni me 22 maj 2014 miratoi variantin 39/47, i cili iu nënshtrua një konsultimi publik prej dy muajsh dhe si përfundim Komisioni me datë 17 korrik 2014 doli me variantin prej 61 bashkish, variant që për hir të së vërtetës nuk ishte propozuar fare nga ky i fundit, pasi varianti më i ngjashëm me këtë ishte ai me 63 njësi, por që nuk ishte ajo çfare ishte propozuar në versionin përfundimtar. Ky ndryshim u tha se u bë për hir të respektimit të së drejtës së minoriteteve dhe ndërhyrjeve që u bënë. Si përfundim Komisioni ia dërgoi për mendim vendimin e datës 17 korrik 2014 Këshillit të Ministrave, sipas nenit 68 pika 2 e ligjit organik 8652 mbi qeverisjen vendore. Ky i fundit me 22 korrik 2014 u shpreh pozitivisht në lidhje me vendimin dhe e kaloi për miratim në parlament.

⁷⁶ Relacion mbi projektligjin mbi ndarjen administrativo-territoriale, 2014, fq. 53

5.9 Analizë mbi reformën dhe të metat e saj

Ashtu siç analizuam në kapitujt e mëparshëm, në vitin 1998 Shqipëria firmosi Kartën Evropiane për Autonominë Vendore dhe në vitin 1999 e ratifikoi atë (me ligjin 8548 dt 11.11.1999). Kjo gjë solli ndërmarrjen e një sërë procesesh institucionale dhe politike mbi organizimin, zhvillimin dhe decentralizimin e qeverisjes vendore në Shqipëri. Në fillim u miratua Strategjia e Decentralizimit në vitin 1999 dhe mbi bazën e kësaj të fundit u miratua ligji organik mbi Funksionimin dhe Organizimin e Qeverisjes Vendore (Ligji 8652, 2000). Niveli i parë i qeverisjes vendore ka për detyrë të ofrojë shërbime publike qytetarëve dhe prek drejtpërdrejt cilësinë e jetes së tyre, duke krijuar një ekonomi shkalle në nivelin e parë. Këtu futen shërbime si transporti urban, furnizimi me ujë të pijshëm, menaxhimi i mbetjeve urbane etj.

Në mënyrë që të kemi një reformë të suksesshme duhen mbajtur parasysh elementë si gjeografia, kohezioni ekonomik, identiteti kulturor dhe historik, struktura administrative, identiteti popullor, mobilizimi politik-territorial etj. (Keating, 1998)

Para se të bësh një reforme duhet identifikuar madhësia e sipërfaqes së njësive, numri i përgjithshëm i popullsisë, qëllimi i krijimit të njësisë vendore të reformuar si dhe përgjegjësitë që duhet të ketë secila njësi, pasi ndryshe çfarë ndryshimi do kishte reforma e mëparshme nga ajo që do kryhet. Thamë më lart se është e nevojshme jo vetëm krahasimi por edhe përqasja me modelet më të mira të reformave të ndërmarra në nivel të vendeve anëtare të Bashkimit Evropian, megjithatë duhet të ngulmojmë në idenë se Shqipëria duhet

të krijojë modelin e vet teoriko-tradicional dhe modernist në të njëjten kohë, të përshtatshëm sipas kushteve dhe kriterëve shqiptare.

Reforma nuk mund të jetë thjesht reduktim i njësive apo amalgamim i tyre, por ka të bëjë me riformatim qeverisje në Shqipëri, me kalim përgjegjësish nga një nivel në tjetrin apo nga një institucion në tjetrin, që do të thotë zhvillim më tepër i decentralizimit. Këta dy elementë kanë varësi të ndërsjellë, pra reforma varet nga decentralizimi dhe ky i fundit varet nga zbatimi i reformës. (Decentralizimi varet nga demokracia lokale siç e analizuam në fillim të kapitullit, e reforma ka të bëjë me keto të dyja së bashku.)

Zhvillimi i një reforme është vetëm pjesa e parë e procesit, pasi më pas reforma duhet të zbatohet përmes funksionimit të bashkive të reja, ofrimit të funksioneve dhe garantimit të të ardhurave për këto funksione. Kjo do të thotë se më tepër pushtet do të ndahet mes pushtetit qendror dhe atij vendor. Analiza mbi reformën kërkon që ti përgjigjemi pyetjes se pse duhej të bëhej reforma?

Duke patur parasysh theksin e viteve të fundit mbi terminologjinë, por jo vetëm të integritit evropian, një nga arsyt është ky proces i lart përmendur. Kjo për faktin se një nga kushtet kryesore për të përthithur fonde nga fondet e paraintegritit por jo vetëm, është ekzistenca e territoreve më të gjëra e të mirë organizuara administrativisht. Ky nuk përbën kusht detyrues në vetvete, por trajektorja e integritit dhe thithjes së fondeve e kërkon një gjë të tillë. Shembujt e vendeve të tjera kanë treguar se mospasja e organizimeve të tilla dhe reformave të tilla, tregon mospërgatitje jo vetëm për përthithjen e fondeve po për krejt procesin e integritit. Shembulli i keq i një antarësimi të parakohshëm e jo plotësisht të

merituar të Rumanisë dhe Bullgarisë ka sjellë kosto si institucionale ashtu dhe financiare për Bashkimin Evropian, e cila ka vendosur barriera të reja dhe kushte më të vështira për antarësimet e reja.

Fondi për Zhvillimin Rajonal është pjesë e Strategjisë financiare “Europe 2020” dhënë nga Komisioni Evropian si një nga politikat kryesore financiare për zhvillimin e vendeve para aderimit. Nga ana tjetër dihet se për të përthithur fonde është shumë e rëndësishme ekzistenca e një kapaciteti institucional të administratës së vendit. Pasi nëpërmjet reformës synohet të reformohet edhe administrata, duke bërë që pjesë e bashkive të mëdha të jenë persona më të specializuar dhe ekspertë në fushën e tyre. Kjo pasi është më e thjeshtë të gjejsh punonjës specialistë të aftë në qendrat e zhvilluara urbane sesa në ato të thella të pazhvilluara rurale. Kapja e fondeve që ka të bëjë me efektivitetin si dhe përdorimi i tyre në mënyrë sa më të duhur, me efektshmëri, lidhet edhe me institucionet që do i administrojnë fondet dhe ato që do i zbatojnë ku futen organet e administratës vendore.

Një tjetër arsye është **efiçenca e funksioneve** të tilla si planifikimi i territorit, furnizimi, mbrojtja e mjedisit, zhvillimi ekonomik, mbrojtja e tokës bujqësore, transporti urban, trajtimi i mbetjeve urbane, arsimi, shëndetsia, mirëqënia sociale. Funksione këto që me ndryshimet në ligjin 139/2015 kanë gjetur një rregullim më të madh nga njësitë vendore. Vetë Bashkimi Evropian nuk ka një direktivë specifike që të shërbejë si kornizë ligjore për të rregulluar planifikimin e territorit, por ua ka lënë në diskrecion të shteteve anëtare, duke

e parë të decentralizuar këtë sektor. Por nga ana tjetër kjo fushë i prek tërë sektorët dhe qendron në bazë të qasjes së Bashkimit Evropian ndaj politikave sektoriale të saj.⁷⁷

Si pasojë e kësaj BE-ja i ka ristrukturuar fondet mbi bazën e NUTS (Nomenklatura e njësive territoriale statistikore). Nisur nga kjo, territori është faktor kushtëzues mbi bazën e të cilit modelohen politikat e investimeve. Mirëqeverisja nënkupton qeverisje në nivel horizontal e kjo i jep trajtën e një rrjeti marrëdhëniesh që duhet të kapërcejnë disa hendeqe, ku futet hendeuku administrativ dhe ai i politikave. (Co-plan, Mars-qershor 2014) Hendek administrativ kemi atëherë kur kufiri administrativ nuk përputhet me atë të zonës urbane ekonomike funksionale, që sjell mos efikasitet në shërbime si dhe mos vlerësim apo adresim i efekteve negative në mjedis.

Një arsye tjetër është adresimi i qasjes institucionale sektoriale të fragmentarizuar. Cili është kuptimi i kësaj? Kjo do të thotë se pothuajse të gjitha ministritë kanë zyrat apo drejtoritë rajonale, e sipas një studimi të bërë nga Instituti për Zhvillimin e Habitatit, Co-Plan, këto zyra në të gjithë territorin arrijnë në rreth 500, ku numri i punonjësve të tyre, pa llogaritur mësuesit, është sa dyfishi i atyre të njësive të qeverisjes vendore përfshirë edhe ndërmarrjet e varësisë. Këto shifra kaq të larta mund të interpretohen si nivel i lartë ineffiçence në përdorimin e burimeve njerëzore në nivelin e qeverisjes vendore. Ndaj me reformën administrative synohet, që përveç organizimit administrativo-territorial edhe një decentralizim më i madh, duke riformatuar ligjin për qeverisjen vendore e shtuar kompetencat e qeverisjes vendore ashtu siç edhe ndodhi. Mungesa e efikasitetit nuk duhet të

⁷⁷ Co-Plan (2014) “Rajonalizimi i Shqipërisë. Reforma qeverisëse, administrative dhe territoriale që i duhet Shqipërisë në nivel rajonal”, Tirane, Mars-Qershor 2014, <http://www.coplan.org>, parë me 24.03.2016, fq 11

interpretohet vetëm në kuadrin e numrave, por mbi të gjitha në lidhje me rezultatin e qasjes organizative e institucionale. (Co-plan 2014, 13)

Si mund ti përgjigjemi pyetjes nëse ekzistenca e gjithë këtyre zyrave në nivel vendor ka sjellë ndonjë rezultat apo jo? Pasoja më e dukshme në gjithë këtë janë shpenzimet e larta operative për mbajtjen e tyre. Ndërkohë që mjaft mirë funksione të tilla në nivel vendor mund ti kalojnë organeve të qeverisjes vendore, me një personel më të vogël në numër e varësi direkt nga këto të fundit. Megjithë këtë, e zëmë për një moment se kjo gjë nuk ka kosto, pohojmë të kundërtën në mënyrë që të analizojmë arsyen parësore të reformës. Ekzistenca e kaq shumë zyrave passjell fragmentarizim në vendime e si rrjedhojë në rezultatet e tyre. Kështu, dy institucione të varura nga Ministritë e linjës mund të marrin vendime kontradiktore, gjë që sjell jo vetëm kaos por edhe mungesë të sigurisë juridike. Në këto kushte, a do ishte më efektive dhe më e sigurtë nga ana juridike që vendimet të merreshin nga një organ i vetëm i cili do i kishte në varësi departamentet përkatëse?! Mungesa e integritetit të vizioneve sektoriale në nivelin territorial vendor, sjell mungese të efijencës e mbi të gjitha të cilësisë së rezultatit. (Co-plan 2014, 14)

Një arsye tjetër është dhe faktori historik-kulturor. Çfarë do të thotë kjo? Kjo do të thotë se në të njëjtën kohë shërben si kriter për bërjen e reformës por dhe parim metodologjik (siç do ta shohim në parimet metodologjike nxjerrë nga analiza që kam parashtruar). Ky kriter nënkupton marrjen parasysh të kufijve historikë dhe traditave kulturore e zakonore të njësive. Në këtë kriter duhet ruajtur edhe parimi i respektimit të minoriteteve, kjo për arsye se përfshirja dhe zbatimi i të drejtave të minoriteteve është një nga kërkesat themelore të Bashkimit Evropian, por edhe praktikave më të mira të qeverisjes. Megjithatë prezenca e

minoriteteve nuk duhet të shërbejë si faktor ndarës. Analizojmë se e kundërta ndodhi gjatë hartimit dhe realizimit të reformës. Duke u munduar të respektohet parimi i ruajtjes së traditës historike dhe kulturore por dhe ai i të drejtave themelore të minoriteteve, ndarjes territoriale iu shtuan njësi të cilat krijuan dhe funksionojnë më vete, në të cilat ndodhen vetëm ose në pjesën dërmuese të saj popullsi minoritare. Duhet thënë se kjo gjë nuk sjell integrim por përkundrazi veçim.

5.10 Parimet metodologjike sipas analizës tonë dhe projekt-modeli mbi ndarjen ideale administrative-territoriale

Nga gjithë analiza që është bërë në lidhje me reformën, është arritur në katër parime metodologjike të cilët do sillnin një ndarje ideale sipas optikës tonë në bërjen e reformës. Këto parime janë shumë të rëndësishme dhe duheshin marrë parasysh fort edhe nga komisioni i hartimit të reformës administrative-territoriale. Parime të tilla janë:

- 1- Respektimi i zonës etnografiko-kulturore i krahinave të njohura historikisht
- 2- Mundësia e një zhvillimi të qëndrueshëm ekonomik dhe kushtet për një zhvillim të tillë në këto zona
- 3- Nëpërmjet zbatimit të dy parimeve të mësipërme do vinte si rrjedhim edhe parimi i korrigjimit të gabimeve trashanike të bërë gjatë ndarjes administrative të periudhës së komunizmit
- 4- Ndarja në mënyrë të tillë që të lihej e hapur për një realizim spontan e të natyrshëm të ndarjes në rajone (ku krahinat të njohura historikisht të shndërroheshin në rajone)

Le ti marrim ti analizojmë këto parime.

E nisim me respektimin e zonës etnografiko-kulturore të krahinave të njohura historikisht e duke i përmendur me radhë si pasojë e analizës edhe parimet e tjera. Në Shqipëri janë të njohura historikisht dy grupime të mëdha etnografike të konsoliduar që nga mesi i shek. XVIII e që janë në veri Gegëria dhe në jug Toskëria.⁷⁸(Gjergji A, 2012) Gegëria përbëhet nga gegëria e mirëfilltë, Dukagjini, Mirdita, Malësia dhe fushat bregdetare të Veriut. Ndërsa tek Toskëria bëjnë pjesë Toskëria e mirëfilltë, Myzeqeja, Labëria e Çamëria. Një ndarje administrative e cila bëhet pa një emërtim paraprak të komuniteteve me identitet historik korrespondues është një ndarje administrative gjysmake dhe lehtësisht e cënueshme sipas profesor Gurakuqit në analizën e tij. (Gurakuqi R., 2014) Le të shohim në veri ekzistencën e krahinave të tilla si Malësia e Madhe, Dukagjini, Nikaj-Mertur, Malësia e Gjakovës, Dibra, Hasi, Luma, Iballe, Mirdita. Këto krahina kanë një identitet të fortë etnografik e kulturor e meritojnë e duhet të njiheshin si krahina më vete. Pra reforma duhej që të bëhej mbi bazën territoriale të këtyre krahinave të cilat kanë një identitet të tyrin etnografik e kulturor e nga ana historike kanë qenë të tilla si ndarje qindra vjeçare. Gjithashtu duhej që këto krahina të rindërtoheshin në gjëndjen e vet reale që i bashkon tradita krahinore e të kenë përfaqësuesit e tyre në parlament. (Gurakuqi R., 2014) Si pasojë e kësaj dhe bërjes së reformës duke mos patur parasysh këtë parim metodologjik, vërtetohet edhe hipoteza e ngritur në këtë punim se reforma e kryer ka sjellë shpërdorim në përfaqësimin e popullit, pasi e ka ç'balancuar jo vetëm politikisht por edhe etnografikisht në parlament. Megjithë ndryshimet e krijuara përgjatë viteve dhe mungesës së fanatizmit

⁷⁸ www.people.al/trashegimia kulturore shqiptare, parë me 24.03.2016

mbi zakonet e traditat kulturore të këtyre krahinave si pasojë e globalizimit, prishjes së komuniteteve si pasojë e emigracionit apo migracionit, sërisht përkatësia etnografike dhe krahinore e secilit individ dihet sepse ka baza origjine. Ashtu siç thekson prof. Gurakuqi në artikullin mbi “Rimodelimin e projektit të ndarjes administrative”, modernizimi administrativ është përdorur për të fshirë kujtimin e dikurshëm të Shqipërisë e cila kishte ndarje administrative që respektonte komunitetet tradicionale të Shqipërisë natyrale. **Kjo gjë ka sjellë deformim të bindjeve politike tradicionale brenda organizimit social të shoqërisë shqiptare e si pasojë shpërdorim në përfaqësimin e popullit, pasi përfaqësimi etnografik në parlament nuk ekziston më.** Kur profesor Gurakuqi flet për reformën aktuale dhe e krahason atë me hartat administrative që diktatori i krijoi për të mbytur forcën e krahinave të lira e të pasundueshme, më vjen në mëndje rasti i krahinës së Mirditës të cilën pushteti komunist e ndau në 5 rrethe (pjesë-pjesë) në atë të Kukësit, Pukës, Dibrës, Shkodrës e Lezhës, në mënyrë që ta kishte më të lehtë për ta nënshtruar, duke qenë se këtë krahinë as pushtuesi turk nuk arriti ndonjëherë ta pushtonte apo sundonte.

Me ndarjen e re territoriale do duhej të ishin rregulluar gabimet e bëra në të kaluarën, sidomos ato të bëra pa asnjë lloj analizë apo parimesh metodologjike gjatë kohës së komunizmit. Ato dihej se bëheshin vetëm për arsye sundimi politik të diktatorit mbi popullin dhe krahinat. Kështu psh. ndarja territoriale e vitit 2014 do duhej ti jepte identitetin e munguar krahinës së Mirditës, me anë të së cilës të rregullohej gabimi i ndarjes gjatë kohës së diktaturës dhe të bashkoheshin zonat e ndara duke krijuar një njësi më vete.

Kjo sjell vetiu edhe respektimin e minoriteteve kulturore brenda një njësie elektorale. Këto minoritete duhet të kenë një organizim dhe përfaqësim tyrin të balancuar në parlament. Në

rast të kundërt, duke qenë se janë me pakicë në një territor të caktuar, nuk do kish më përfaqësim të tyre, sepse do nënshtrohen nga shumica me identitet kulturor tjetër nga ata. Marrim në analizë rastin e zonave të caktuara në territorin e Lezhës. Historikisht kjo popullsi përbëhet nga popullsi me karakteristika etnografike e kulturore mirditore dhe malësore. Në zona të caktuara elektorale, ku përben shumicën popullsia malësore, kemi mos përfaqësim si duhet të popullsisë mirditore, kjo për arsye se shumica malësore e zgjedh përfaqësuesin e saj nga grupi etnografik i veti. Ndaj mos bërja e një reforme mbi këtë parim është e pafavorshme për përfaqësimin e minoriteteve kulturore dhe sjell sërish shpërdorim në përfaqësimin e popullit. Sipas ndarjes aktuale shumë zona të Lezhës që janë popullsi mirditore e që historikisht kanë qenë me Mirditën, lihen jashtë kësaj të fundit. Zona të tilla si Kashnjeti, Ungrej, Manatia etj janë lënë jashtë organizimit administrativ-territorial të Mirditës. Nga ana tjetër Gjegjani, historikisht pjesë e krahinës së Mirditës, që në kohën e komunizmit u kalua nga Mirdita tek Puka, me ndarjen e re mund të korrigjohej gabimi e ti kthehej sërish Mirditës. Kjo duke patur parasysh se popullsia është e gjitha mirditore e ka karakteristika etnografike e kulturore të Mirditës. Gjithashtu pozicioni i Vigut, Mnelës, dhe Vaut të Dejës që historikisht janë pjesë e Mirditës etnografike, me ndarjen e re nuk i kaluan kësaj të fundit, por një pjesë Shkodrës e një pjesë më vete. Pjesa veriore e Malësisë së Shkodrës gjithashtu duhej të krijonte një ndarje më vete, duke qenë se karakteristikat etnografike të tyre janë të njëjta, me qender Bajzën. Por këto ndryshime që sugjerojmë do sillnin ndryshime zingjir në territoret administrative, pasi duke i hequr Lezhës zonat etnografike mirditore, ajo do përceptohej dhe rikufizohej nga Bregu i Matës apo Kurbini në jug.

Me anë të ndarjes së sugjeruar më lart, jo vetëm që do bëhej ristrukturimi i krahinave historikisht të njohura e reale, por do ndreqej gabimi fatal që iu bë etnografisë shqiptare gjatë periudhës së komunizmit. Gjithashtu do tregohet një ruajtje e vlerave të identitetit kombëtar dhe shembull i procesit integruar e evropianizues por me rëndësi të madhe do ishte pasi do i linte hapur rrugën për procesin e rajonalizimit të vendit, sipas hartës së krahinave etnografike.

Një projekt model ideal mbi ndarjen në Shqipëri, do mund të ishte ai i huazuar nga modeli Italian, kjo për arsye se Shqipëria ka shumë ngjashmëri me organizimin kushtetues unitar të shtetit në fjalë. Ajo që do propozonim do ishte një ndarje në **bashki**, **provinca** dhe **rajone**, gjithnjë duke respektuar ekzistencën e **qyteteve metropolitane** si Tirana, Durrësi apo Shkodra. Kjo ndarje të bëhej duke respektuar parimet e mësipërme që trajtuam, dhe është e pasqyruar hollësisht në Shtojcën 3. Kështu **provinca** mund të përfshinte disa bashki me zhvillim ekonomik e social të përbashkët brenda një rajoni të caktuar. Këto **bashki** për arsye historike, kulturore e ekonomike mund të zhvilloheshin e funksiononin së bashku nën një provincë, duke bërë të mundur respektimin jo vetëm të identitetit etnografik por dhe atij ekonomik. Në lidhje me zhvillimin e rajoneve, ka paraqitur një studim të thelluar Instituti për Zhvillimin e Habitatit Co-plan, ku i mësohet fort organizimit në rajone edhe si pasojë e efekteve integruese të vendit. Pasi siç dihet baza për përthithjen e fondeve nga proceset e paraaderimit dhe aderimit është rajoni dhe rajonalizimi. Sipas ndarjes ideale të propozuar, bazuar edhe tek parimet e mësipërme, **rajoni** shumë mirë mund të karakterizohet me krahinat etnografike reale për të cilat folëm më lart. Pra psh. do kishim rajonin e Mirditës,

atë të Dukagjinit etj. Këto rajone do ishin ndarja më e madhe territoriale-administrative ku do bënin pjesë provincat dhe bashkitë.

5.11 Qasje kritike në lidhje me aspektin e konsultimit popullor si detyrim

kushtetues

Në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, neni 108 pika 2 thuhet se:

“ Ndarjet administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore caktohen me ligj mbi bazën e nevojave dhe të interesave të përbashkët ekonomikë dhe të traditës historike. Kufijtë e tyre nuk mund të ndryshohen pa u marrë më parë mendimi i popullsisë që banon në to.”

Gjithashtu edhe Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale përcakton në nenin 5 të saj se për çdo ndryshim të kufijve territoriale vendore, bashkësive vendore duhet tu merret mendimi paraprakisht, e po qe nevoja me anë të referendumeve nëse diçka të tillë e lejon ligji. Nga ana e vet edhe ish ligji organik i qeverisjes vendore në Shqipëri nr 8652, në nenet 67-68 e parashikon një detyrim të tillë ligjor. Madje ky i fundit përcakton edhe materialet që duhet të përgatiten dhe ti paraqiten kuvendit për miratim si dhe mënyrën e marrjes së mendimit nga ana e grupeve të interesit përfshirë këtu edhe publikun apo popullsinë e zonës në fjalë që preket nga ndryshimi. Mënyra e marrjes së mendimit është e ndryshme, si me anë të sondazheve, me anë të mbledhjeve të hapura, seancave konsultuese, takimeve me popullin si dëgjuesat publike etj.⁷⁹ Nga ana tjetër edhe organet e qeverisjes vendore, si organet ekzekutive të tyre dhe ato përfaqësuese si këshillat vendore duhet të japin mendim në lidhje me këto ndryshime brenda një afati 60 ditor.⁸⁰

⁷⁹ Ish ligji organik mbi qeverisjen vendore, neni 67

⁸⁰ Po aty, neni 68

Më poshtë po japim mënyrat e përdorura nga komisioni për reformën për konsultimin publik si pjesë e detyrimit ligjor, dhe nga ana tjetër qasjen tonë kritike në lidhje me këto mënyra.

1- Portali informativ i reformës territoriale www.reformaterritoriale.al, i cili funksionon që nga tetori 2013 kur filloi procesi⁸¹. Në këtë portal, sipas të dhënave të siguruara nga komisioni ka patur një fluks të madh vizitorësh. Qasja jonë kritike është se 34833 persona në total që e kanë vizituar këtë portal deri në momentin e miratimit të reformës janë shumë pak në krahasim me numrin e përgjithshëm të popullsisë së vendit tonë prej 2.8 milion afërsisht, ku i bie gati 1.2 % të të gjithë popullsisë së vendit e kanë vizituar portalin dhe janë njohur me procesin. Kjo a nuk është një përqindje shumë e vogël për njerëzit e informuar në lidhje me procesin?! Në qasjen tonë kritike i bie një përqindje e pallogaritshme njerëzish të informuar gjë që tregon se sa pak informim ka pasur nëpërmjet portalit. Kjo si mënyre duket se nuk e realizon qëllimin e saj.

2- Mjetet sociale si twitter dhe facebook janë vizituar nga 2471 vizitorë, shifër kjo sërish shumë e vogël në lidhje me informimin e sa duhej të ishte. Duke mos përmendur këtu faktin se jo të gjithë e kanë mundësinë e përdorimit të mediave sociale, pasi popullsia në zonat e thella rurale jo vetëm që nuk e disponon një mjet të tillë por as që e din se çfarë është facebook apo twitter. Atëhere sipas kësaj i bie që mendimi i kësaj pjese të popullsisë të mos merret pasi nuk ka rëndësi, ndërkohë që në fakt reforma prek edhe ata, kryesisht ata që përbëjnë masën në popullsi.

⁸¹ Relacion mbi reformën, 2014, fq. 70

3- Takimet e hapura publike janë pasqyruar në kanalin youtube. Qasja jonë kritike qendron në të njëjtin arsyetim logjik me dy të mësipërmet, pamundësinë e pjesës më të madhe të popullit për të parë me mjete të tilla informimi.

4- Relacioni thotë se gjatë periudhës maj-korrik 2014 janë shpërndarë fletëpalosje informuese për publikun si dhe janë dhënë spote televizive informuese, të cilët pretendohen se janë parë nga 91% e popullsisë. Edhe sikur ta marrim për të mirëqenë këtë informacion, transmetimi i spoteve thjesht ka qenë informues por nuk u ka dhënë mundësinë publikut të japë mendimin në lidhje me procesin, pasi ai thjeshtë është konsideruar si fakt i kryer.

Sipas Relacionit në periudhën mars-prill 2014 janë zhvilluar takime publike të hapura për kriteret teknike të ndarjes administrativo-territoriale. Këto takime janë zhvilluar në të gjitha qarqet ku në fakt pjesëmarrës kanë qenë vetëm punonjës të administratës publike të drejtorive dhe zyrave në qarqe, të cilët kanë qenë të detyruar si pasojë e funksionit për të shkuar në këto takime, kryesisht për të krijuar optikën e një numri të lartë pjesëmarrësish. Ndërkohë populli që ishte direkt i interesuar në lidhje me reformën jo vetëm që nuk ka marrë pjesë por as ka qenë i informuar. Ftesat në lidhje me pjesëmarrjen u dërgoheshin nga një grup personash disa punonjësve të administratës, ndërkohë që njerëzit e thjeshtë nuk vireshin aspak në dijeni në lidhje me takimin. Në raundin e dytë të konsultimeve publike morën pjesë sipas relacionit 1785 pjesëmarrës, dhe u zhvilluan vetëm 42 takime. Përsëri qendron e njëjta vërejtje për mos konsultim të përgjithshëm publik, me dëgjesa në çdo lagje apo fshat të Shqipërisë ku secili qytetar do njihte nga afër procesin dhe çfarë pasojash do kishte reforma në lidhje me të, të mirat dhe të këqijat. Takimet janë bërë vetëm në një zonë të zhvilluar urbane, në qendra të tilla duke mos u ofruar mundësinë të gjithëve në mënyrë të

barabartë të bëheshin pjesë e konsultimeve publike. Kjo ka ardhur si pasojë edhe e faktit se reforma në optikën tonë u krye në mënyrë të përshpejtuar dhe mungesa e kohës se nevojshme solli dhe pasoja të tilla. Mendimi i përgjithshëm, pavarësisht këtyre boshllëqeve, si në popull ashtu dhe nga përfaqësuesit e njësive vendore si dhe biznesi apo subjektet e interesuara ishte pro bërjes së reformës. Por gjithsesi kjo reformë u krye shumë shpejt, dhe siç ndodh rëndom, gjërat e bëra shpejt pa kohën e nevojshme, kanë gjithmonë ndonjë mangësi. Siç do ta shohim në kapitullin pasardhës ku do të flasim për reformat e kryera në vende të tjera të Evropës, procese të tilla me një impakt kaq të madh në popullsi, kërkojnë një kohë të gjatë si studimi, investigimi, miratimi e implementimi.

Në lidhje me problemin e konsultimit popullor, si kërkesë kushtetuese, është shprehur edhe Gjykata Kushtetuese në Vendimin nr. 19 datë 15.04.2015, me kërkues një grup deputetësh (grupi i deputetëve të Partisë Demokratike) dhe me objekt shpalljen si të papajtueshem me Kushtetutën të ligjit 115/2014 “Për ndarjen administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Sipas vendimit të kësaj gjykate (tani e tutje V-19/15), një nga pretendimet e kërkuesit (pika. 4.3 e vendimit) ka qënë se ligji 115/2014 ka bërë një ndryshim të kufijve ekzistues të komuniteteve vendore, duke i zgjeruar ato në kuptimin ekonomik e tradicional, pa respektuar nenin 108/2 të Kushtetutës e ndaj duhet të shpallet antikushtetues. Si pasojë, sipas tij (kërkuesit), Kushtetuta (neni i cituar në fillim të kësaj pjese mbi konsultimin) e detyron ligjvënësin që në rastet e ndarjes ekzistuese territoriale të realizojë konsultimin paraprak me popullsinë, në mënyrë që të shprehet drejtpërdrejt në lidhje me këtë. Subjektet e interesuara në këtë gjykim, si Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ashtu dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se në kuptim të nenit 108 të

Kushtetutës (neni i sipërcituar), marrja e mendimit të popullsisë nuk do të thotë detyrimisht marrje të pëlqimit të tyre në lidhje me çështjen në fjalë (pika 5.3 e vendimit) si dhe sipas interpretimit literal, sistematik e teleologjik të po këtij neni, ndryshimi i kufijve i nënshtrohet vetëm kushtit të marrjes së mendimit por jo edhe të pëlqimit (pika 6.2 e vendimit). Kështu sipas pretendimit të kërkuesit, mënyra e vetme e konsultimit siç e përcakton Kushtetuta, është referendumi vendor, pasi sërish sipas mendimit të kërkuesit, vetëm kjo lloj forme e realizon në thelb detyrimin kushtetues të sanksionuar në nenin 108 pika 2. E si pasojë e faktit se ligjvënësi nuk e ka respektuar këtë detyrim, atëhere ky ligj duhet të shpallet antikushtetues. Duke konsultuar si nenin përkatës të Kushtetutës, ashtu dhe përcaktimin e bërë nga Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, Gjykata Kushtetuese, në paragrafin 56 të vendimit V-19/15, ka çmuar se koncepti i marrjes së mendimit nga popullsia që banon në njësitet e qeverisjes vendore, në rastet kur ndryshohen kufijtë pjesorë apo tërësorë është detyrim kushtetues. Ndërsa detajet dhe mënyrat e bërjes së këtij detyrimi, Kushtetuta ia ka deleguar ligjit 8652/2000, ku në nenin 67 të tij jepen metodat e ndryshme të marrjes së mendimit si: mbledhjet e hapura, seancat e këshillimit me publikun, dëgjimet publike, sondazhet e opinionit të çertifikuara nga organet kompetente, qëndrimet të shprehur nëpërmjet referendumit vendor ose ndonjë mënyre tjetër të përshtatshme dhe të besueshme. Sipas Gjykatës, koncepti i vetëqeverisjes lokale lidhet me cilësinë e qeverisjes në terësi dhe ka si kusht kryesor ekzistencën e njësive administrative me qëllim realizimin e funksioneve të veta. Kjo konceptohet edhe si pjesë përbërëse dhe formuese e shtetit demokratik. (V-19/15, paragrafi 58) Kështu vetëqeverisja nuk është një e drejtë themelore por një parim kushtetues që përmban garanci institucionale. Gjithnjë sipas Gjykatës, çdo ndryshim që prek kufijtë e njësive vendore duhet të ketë si pikënisje interesin publik dhe të

jetë i bazuar edhe mbi mendimin e komunitetit të prekur nga ndryshimet. (Vendim i Gjykatës Federale Gjermane, BvergfGE 86, 90, 12 maj 1992) cituar në V-19/15. Sipas Gjykatës, vendimmarrja e ligjvënësit në lidhje me çdo ndarje të re administrativo-territoriale duhet ti nënshtrohet testit të proporcionalitetit, që do të thotë të peshojë interesa të ndryshëm të të gjithë subjekteve që preken nga reforma. Kjo do të thotë se e drejta e komunitetit për tu dëgjuar para çdo ndërhyrje që mund të bëjë ligjvënësi mbi kufijtë territorialë ku ai jeton, është jo vetëm përmbajtje materiale e garancisë objektive të vetëqeverisjes lokale, por në të njëjtën kohë edhe element i shtetit të së drejtës. Sipas vendimit të Gjykatës Federale Gjermane (Vendim i GJFK-se gjermane, BvergfGE 50, 195, 17 janar 1979, cituar në V-19/15) procesi i dëgjimit të njësive vendore që preken nga reforma nuk është i detyrueshëm të jetë i detajuar, por mjafton vetëm marrja e mendimit për thelbin e reformës dhe argumentet ku mbështetet ajo. Më tej, Gjykata Kushtetuese Shqiptare ka konstatuar se duke qënë se ligji (8652/2000) parashikon disa metoda alternative të marrjes së mendimit (siç i përmendëm më lart), nuk është e domosdoshme për hartuesin e ligjit që këto metoda të konsultimit të plotësohen të gjitha njëherësh, me qëllim që ky proces të quhet i kryer. Nga ana tjetër, sa më shumë prej këtyre metodave të përdoren, aq më i besueshëm e qëndrueshëm do jetë rezultati. (paragrafi 63, V-19/15) Pra përdorimi i njërës prej këtyre metodave shërben si nivel dysHEME për respektimin e këtij kriteri kushtetues. Gjithashtu sipas Gjykatës, Komisioni i Posaçëm ka përdorur një sërë metodash të marrjes së mendimit, si nga kryetaret e njësive vendore, të këshillave të qarqeve apo të këshillave bashkiake, të cilët sipas ligjit kishin detyrim të jepnin mendim brenda një afati të caktuar në lidhje me reformën, dhe shumica është shprehur pozitivisht. Nga të gjitha këto që u shprehën më lart, Gjykata ka arritur në përfundimin se procesi i

marrjes së mendimit është realizuar nëpërmjet përdorimit të pjesës më të madhe të metodave të përcaktuara në ligj, e nuk është e domosdoshme për tu quajtur i kryer si parim, bërja e referendumit vendor popullor, ndaj sipas saj (Gjykatës) kriteri i marrjes së mendimit, sipas nenit 108/2 të Kushtetutës, nuk është cënuar. (V-19/15, paragrafi 67) Ky ishte mendimi i shumicës.

Ndërsa përsa i përket mendimit të pakicës, i cili sipas mendimit tonë është më i argumentuari dhe më i sakti në këtë rast, e jemi plotësisht dakort me të, trajtimi dhe mendimi i dhënë nga shumica në V-19/15, përbën një trajtim të ngushtë të problemit më thelbësor të kësaj çështje, që ka të bëjë me respektimin e parimit të sovranitetit popullor, përcaktuar në nenin 2 të Kushtetutës dhe që është më e rëndësishme në një shtet të së drejtës. Sipas mendimit të pakicës, interpretimi gramatikor dhe logjik i nenit 108/2 të Kushtetutës në lidhje me nenin 2 të saj, tregon se kjo e fundit mbron njësitë e qeverisjes vendore duke përcaktuar kritere për procesin e ndryshimit të kufijve administrativo-territoriale të komuniteteve. Kjo do të thotë, që të bëhet e mundur kjo ndarje, duhet të plotësohen dy kushte: kushti i parë që reforma të mbështetet në interesa të përbashkët ekonomike dhe të traditës historike (që në mendimin tonë të përgjithshëm, ashtu siç e kemi argumentuar më lart në analizën kritike mbi reformën, nuk është përmbushur) dhe në mendimin e popullsisë që banon në to. Kështu në vazhdim të argumentimit, pakica thekson se, për shkak të rëndësisë që kanë kufijtë administrativo-territoriale të njësive vendore, ka vlerësuar se marrja e mendimit duhej të ishte kryer nëpërmjet një instrumenti më gjithëpërfshirës dhe të përshtatshëm (këtu biem plotësisht dakort me mendimin e pakicës). (V-19/15, paragrafi 27, mendimi pakicës) Harmonizimi i kërkesave të parashikuara nga

nenet 2/2, 13, dhe 108/2 të Kushtetutës, sipas pakicës, do arrihej vetëm nëpërmjet referendumit, si mënyra më demokratike për të shprehur vullnetin e popullsisë së interesuar që do i nënshtrohet reformimit. Referendumi konsultativ në këtë rast, do siguronte një votim të përgjithshëm, të barabartë, të drejtpërdrejtë dhe të fshehtë, e kështu do i përmbushte në mënyrën më të mirë të mundshme të gjitha kriteret kushtetuese. Jo më kot, pakica shpreh keqardhjen, se me këtë vendim të shumicës, Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë humbi një shans shumë të mirë që të vendoste një standart kushtetues bashkëkohor, lidhur me të drejtën e popullit për referendum. (V-19/15, mendimi pakicës, paragrafi 34)

Ne lidhje me shpalljen antikushtetues të ligjit mbi ndarjen administrativo-territoriale 115/2014, ka dhe një gjykim tjetër kushtetues, vendimi nr 190, datë 20.11.2014, me kërkues Partinë Popullore Kristiandemokrate të Shqipërisë. Por Gjykata Kushtetuese vendosi moskalimin për shqyrtim në seance plenare të kërkesës duke qënë se kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae* në kërkimet e tij drejtuar Gjykatës, ndaj nuk do e marrim në shqyrtim.

5.12 Ndarja administrativo-territoriale sipas reformës së miratuar

Harta administrativo-territoriale sipas reformës së miratuar dhe ligjit 115/2014 datë 31.07.2014 “ Për ndarjen administrativo-territoriale të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, përbëhet nga 61 bashki, të cilat janë:

Malësi e Madhe, Tropojë, Shkodër, Vau i Dejës, Fushë-Arrës, Has, Pukë, Kukës, Dibër, Mat, Lezhë, Kurbin, Mirditë, Durrës, Krujë, Vorë, Shijak, Kamëz, Klos, Bulqizë, Kavajë,

Tiranë, Librazhd, Rrogozhinë, Peqin, Elbasan, Prrenjas, Divjakë, Lushnjë, Belsh, Cërrik, Gramsh, Pogradec, Pustec, Fier, Patos, Roskovec, Ura Vajgurore, Kuçovë, Berat, Mallakastër, Poliçan, Skrapar, Korçë, Maliq, Devoll, Vlorë, Selenicë, Memaliaj, Këlcyrë, Përmet Kolonjë, Tepelenë, Libohovë, Gjirokastrë, Himarë, Delvinë, Dropull, Sarandë, Finiq, Konispol.⁸² Që në pamje të parë të hartës së re ku bëhet ndarja e 61 bashkive, gjëja e parë që të vjen në mend është fakti se sërish numri i bashkive është i madh për sipërfaqen e vogël të territorit tonë të përgjithshëm si dhe numrin e popullsisë. Nga ana tjetër theksojme edhe njëherë faktin se një numër kaq i madh i bashkive në jug tregon synimin e fshehur që kishte partia në pushtet në bërjen e kësaj reforme, dhe që ishte rritja e zgjerimi i saj politik. Në shumë nga këto bashki të reja të krijuara, disa nga kriteret e vendosura nuk plotësohen ose plotësohen me mangësi. Sipas mendimit tonë ekzistenca e 61 bashkive është numër i madh dhe i panevojshëm për realitetin shqiptar. Ka bashki të tilla si Fushë-Arrës, Peqin, Rrogozhinë, Prrenjas, Belsh, Ura Vajgurore, Patos, Selenicë që nuk e justifikojnë ekzistencën e tyre më vete si bashki, duke patur parasysh se tashmë këto bashki duhet të jenë të mëdha, në numër popullsie dhe në sipërfaqe dhe të plotësojnë të gjitha kriteret e vendosura nga komisioni për krijimin e tyre. Po të shohim me kujdes të pesë variantet e propozuara nga komisioni, sipas mendimit tonë do ishte më i pershtatshëm versioni me 47 bashki, edhe ky me disa ndryshime që do paraqiten më poshtë. Pra ndarja ideale e propozuar, duke u nisur nga kriteret e komisionit, do ish versioni me 47 bashki me disa ndryshime.

⁸² http://reformaterritoriale.al/images/presentations/Harta_61_bashki.pdf, parë me 9.11.2015

Në versionin me 47 bashki, bashkia Fushë-Arrës nuk ekziston më vete, por ajo është e përfshirë në bashkinë e Pukës. Le ta studiojmë nëse përputhet ndarja me kriteret e vëna nga komisioni dhe nëse krijimi i bashkisë Fushë-Arrës ishte i nevojshëm apo jo?

Kriteri i zonës funksionale plotësohet më së miri në ekzistencën vetëm të Bashkisë Pukë duke përfshirë edhe Fushë-Arrësin në të. Pra zona funksionale është qyteti i Pukës i cili ka pasur një zhvillim më të madh sesa ai i Fushë-Arrësit dhe kështu do vazhdojë të jetë pasi ekonomia dhe institucionet kryesore janë në këtë qytet dhe jo në Fushë-Arrës.

Distanca nga qyteti i Pukës dhe Fushë-Arrësit për ofrimin e shërbimeve, megjithëse mund të duket sikur ky i fundit është më afër për zonat e thella malore dhe plotëson kriterin e ekzistencës së një distance të përballueshme për ofrimin e shërbimeve ndaj popullit, në fakt nuk ka ndonjë diferencë të madhe. Kjo për arsyen e thjeshtë se distanca Pukë-Fushë-Arrës është më pak se 20 km⁸³, e cila bëhet për një kohë prej më pak se gjysmë ore. Kjo do të thotë se qenia më vete e bashkisë Fushë-Arrës nuk ka zgjidhur asgjë në lidhje me problemin e afërsisë në ofrimin e shërbimeve për qytetarët e zonave të thella malore, pasi ai qytetar që shkon deri në Fushë-Arrës nuk e ka problem dhe as larg të shkojë deri në qytetin e Pukës, ndaj dhe ky kriter bie në konceptin tonë për krijimin e kësaj bashkie më vete. Sipas ndarjes tonë ideale kjo bashki duhej të ishte brenda bashkisë së Pukës.

Po të marrim kriterin e një numri të caktuar banorësh, me statistikat e fundit, popullsia e zonave të thella malore si Iballë, Blerim, Fierzë ka ardhur drejt rënies drastike pasi shumica e tyre janë dhe po zhvendosen vazhdimisht drejt qyteteve të mëdha dhe sidomos

⁸³ <http://www.distancesfrom.com/al/distance-from-Fush-Arrz-to-puke--Albania/DistanceHistory/9720835.aspx>, parë me 9.11.2015

kryeqytetit. Kjo do të thotë se popullsia nuk e justifikon ekzistencën e bashkisë Fushë-Arrës më vete, pasi sipas ndarjes aktuale ku në këtë bashki bëjnë pjesë ndarjet administrative Blerim, Iballë, Fierzë, Qafë Mali, Fushë-Arrës, vetëm kjo e fundit mund të ketë një popullsi të konsiderueshme për tu marrë parasysh. Sipas censusit të 2011⁸⁴, njësia Blerim kishte vetëm 913 banorë, ndërsa sipas Regjistrat Civil vetëm 1920 banorë, Fierza sipas censusit 1302 e Iballa 1129 banorë. Pyetja që lind vetvetiu është se a mund të krijojmë një bashki më vete me një numër popullsie në total afërsisht 5000 banorë të gjitha këto njësi administrative, ku po të shtojmë dhe vetë Fushë-Arrësin me gati 2500 sipas censusit, i bie afërsisht 7000 banorë?! Kjo në kuadrin e faktit se reforma kishte për detyrë të shkrinte këto bashki të vogla, me numër të vogël popullsie që as nuk gjeneronin të ardhura e krijojnë vetëm kosto financiare për buxhetin e shtetit. Është vetvetiu e kuptueshme që një numër kaq i vogël popullsie, me trend zvogëlimin e vazhdueshëm duke qënë se sërish ata do lëvizin drejt qendrave të zhvilluara urbane më afër kryeqytetit, do mund të sigurojë të ardhura apo krijojë biznese që të justifikojnë ekzistencën më vete si bashki?? Të mos harrojmë dhe faktin se në Fushë-Arrës nuk ka ndonjë minoritet etnik që do justifikonte ekzistencën më vete si bashki megjithëse nuk plotëson kriteret.

Unë mora rastin e kësaj bashkie duke e analizuar sipas kriterëve të vendosura nga vetë komisioni mbi të cilat u bë ndarja e bashkive, dhe mbi vetë këto kriterë hodha poshtë ekzistencën e një bashkie të tillë më vete.

Një ndarje ideale duke iu përmbajtur në një masë të lartë e të konsiderueshme respektimit të kriterëve të vendosura nga komisioni do ishte versioni me 47 bashki, por duke shprehur

⁸⁴ Marrë nga analiza e situatës së qeverisjes vendore sipas qarqeve, 2014, fq. 165

rezerva në lidhje me ekzistencën më vete të bashkive Cërrik, Patos dhe Peqin apo Gramsh pasi zonat e tyre kanë një sipërfaqe dhe popullsi të vogël që nuk justifikon ekzistencën më vete të tyre si bashki. Po të krahasojmë popullsinë e Gramshit me 24 231 banorë⁸⁵, ajo e Peqinit me 26 136 dhe ajo e Patosit me 15 397 banorë, këto janë shifra të ulëta krahasuar me shifra të tilla si afërsisht 131 000 banorë Fieri apo 120 000 banorë Lushnja. Duke marrë parasysh popullsinë e bashkisë së re të krijuar të Patosit e cila përbëhet nga njësi administrative si Patos, Ruzhdië, Kurja, Kuman, Roskovec, Strum ajo arrin në rreth 33 854⁸⁶ banorë duke pranuar marzhin e gabimit në llogaritje. Pra popullsia e bashkisë së re të krijuar është e vogël krahasimisht me bashkitë e tjera si Fieri apo Lushnja.

5.13 Anët pozitive dhe negative të reformës së re. Dallimet me reformën ekzistuese

Me anë të paraqitjes së anëve pozitive të kësaj reformë të re mund të gjejmë dhe dallimet me ndarjen e vjetër që ekzistonte. Një nga përfitimet më të kuptueshme është ulja në një masë të konsiderueshme të numrit të njësive të qeverisjes vendore nga një numër prej 374 njësish vendore ku 65 ishin bashki dhe 309 komuna, në vetëm 61 bashki.

Një anë pozitive e kësaj është reduktimi në një masë të konsiderueshme i shpenzimeve administrative dhe atyre operative. Kjo për arsye se funksione të tilla si kryetarë bashkish apo komunash, nën/kryetarë, sekretarë kryetarësh apo të këshillave bashkiake e komunale të këtyre njësive që suprimohen nuk do ekzistojnë më e si rrjedhim do ketë më pak shpenzime. Përmendëm këtu vetëm pozicionet drejtuese pasi punonjësit në nivel ekzekutiv do vazhdojnë të jenë megjithëse në një numër të reduktuar të tyre, pasi pranë njësive

⁸⁵ Census i vitit 2011

⁸⁶ Analizë e situatës së qeverisjes vendore sipas qarqeve, 2014, fq 76

administrative të krijuara do qëndrojnë të hapura zyra që do ofrojnë shërbime për qytetarët. Gjithsesi funksionet administrative si jurist, topograf apo inxhinier do jenë të qëndëruara që do të thotë në njësinë qendër të njësive të re të krijuar. Kjo do sjellë rritje efijence administrative pothuajse në çdo drejtori përberëse të njësive vendore, pasi nuk do ketë më mbivendosje stafi por vetëm një staf të mirë kualifikuar⁸⁷ që do përballojë një rritje të nivelit të volumit të punës.

Me gjithëse njësitet e vjetra suprimohen, siç e përmendëm edhe më lart bashkitë e reja të mëdha janë të detyruara me ligj të sigurojnë disa shërbime minimale jetike në zyrat e njësive administrative ku do funksionojë staf i reduktuar që do i ofrojë ato. Shërbime të tilla janë ai i gjëndjes civile, shpërndarja e ndihmës ekonomike, inspektimi i territorit, mirëmbajtja etj, të cilat nuk mund të ofrohen në mënyrë qendrore.⁸⁸ Reduktimi i administratës në këto njësi të suprimuara do jetë në masën 30-40 % që përkthehet në ulje të kostos financiare e më tepër të ardhura për tu investuar. Gjithsesi kjo lë shkak për debat pasi efijenca administrative e personelit është diçka e cila përcaktohet më mirë në praktikë e ndaj smund të flasim me siguri në lidhje me përfitimet apo anën pozitive. Reduktimi i numrit të personelit mund të shihet si anë pozitive pasi sjell racionalizim të burimeve njerëzore, duke patur si qëllim rritjen e cilësisë së kësaj të fundit dhe uljen e kostos financiare. Gjithashtu mund të përmendim si anë pozitive edhe rritjen e efijences në ofrimin e shërbimeve publike duke patur parasysh se fondet do jenë më të larta dhe sdo ketë më copëzim as të fondeve dhe as të objekteve të prokuruar që vinin si pasojë e ndarjeve në

⁸⁷ Kjo të paktën në teori, pasi në praktikë e dimë mirë sesi funksionon punësimi i stafit të njësive vendore, ku forca politike që del fituese në atë bashki do marrë në punë njerëzit e forcës së saj politike

⁸⁸ Relacion mbi projekt ligjin e ndarjes administrative, 2014, fq. 56

njësi të vogla vendore që ishte më parë, siç edhe e kemi përmendur më lart. Kjo që thamë më lart sjell edhe mundësinë për të planifikuar projekte më të mëdha pasi dhe territori ku do ofrohen projektet do jetë më i madh e sdo ketë probleme mes njësive.

Shpresojmë se ndarja e re do ulë apo zhdukë pabarazinë mes njësive vendore që ekzistonte deri më tani si pasojë e diferencës mes zonave rurale e urbane, duke sjellë rishpërndarje të fondeve, por kjo në pikëvështrimin tonë sërish do sjellë probleme pasi pabarazia do ekzistojë, sepse vetë bashkitë e krijuara janë të pabarabarta që në krijesë të tyre.

Si pasojë e kësaj reforme pritet të modernizohen dhe të ulen kostot e shërbimeve për shërbimet utilitare si furnizimi me ujë të pijshëm, mirëmbajtja e godinave të shkollave dhe rrugëve apo kanalizimet e shërbimi i pastrimit. Kjo për arsye se kosto për njësi e ofrimit të shërbimeve është më e vogël për sasi të mëdha të ofruara të shërbimeve. Ndarja e re do sjellë edhe ulje të kostove të prokurimeve pasi ato do qëndërzohen në qendrat e reja të bashkive të krijuara e sdo ketë më kosto të papërbalueshme për bizneset. Nga ana tjetër edhe mundësia për të përfituar nga fondet e ndryshme nga jashtë do jetë më e madhe. E gjitha kjo pritet të sjellë një efekt financiar pozitiv.

Tjetër anë pozitive dhe arsye pro bërjes së reformës është dhe fakti se qeveritë e vogla lokale shkaktojnë kosto tek njësitë e mëdha të qeverisjes lokale. Kjo do të thotë se taksapaguesit që jetojnë në qendër të qytetit u duhet të subvencionojnë edhe ata që jetojnë në rrethina e që përfitojnë nga shërbimet e prodhuara në qendër.

Njësi më të mëdha vëndore dhe si rrjedhojë edhe qeveri më të mëdha lokale, mund të sigurojnë më shumë funksione, të cilat sjellin një interes publik më të lartë dhe pjesëmarrje më të lartë në politikën lokale.

Gjithashtu qeveritë e mëdha lokale, bëjnë të mundur promovimin dhe zhvillimin e ekonomive lokale. Pasi sipërfaqe më të mëdha bëjnë të mundur një planifikim më të mirë dhe nga ana tjetër lehtësojnë financimin e projekteve në ifrastrukturë, që është element thelbësor për pranimin e zhvillimit ekonomik.

Nuk mund të përcaktohet mbi baza të përgjithshme nëse një reformë ka rezultuar e suksesshme apo jo. Kjo mund të bëhet vetëm mbi baza empirike të vlerësimit. Sepse reformat mund të rezultojnë të suksesshme në një ose dy drejtime, por mund të kenë dështuar në fusha të tjera. Riorganizimi territorial mund të sjellë forcim të profilit të qeverisë vendore si mbajtëse e disa funksioneve. Kjo pasi transferimi i disa funksioneve nga zyrat qendrore tek qeverisja vendore, sjell reduktim të numrit të punonjësve apo kostove operative. Me rritjen e rolit të kompanive private në ofrimin e shërbimeve, humbet kompetenca e qeverisjes vendore në ofrimin e këtyre të fundit. Në lidhje me cilësinë e shërbimit të ofruar si pasojë e reformës, opinioni i përgjithshëm është deri tani se nuk ka patur përmirësim të cilësisë. Privatizimi i shumë shërbimeve, në terma afatshkurtër mund të jetë lehtësim për buxhetin, por në terma afatgjatë, mund të sjellë për njësitë vendore humbje të burimeve të të ardhurave.

Për të folur në lidhje me anët negative të reformës, disa prej të cilave u fol edhe në analizën më lart, mund të përmëndim:

- Ndarje e bazuar mbi një mendësi të caktuar politike, pra bërë mbi një arsyetim dhe pasojë mbizotëruese politike, megjithëse ky është një rezultat që del nga analiza e nuk shihet në mënyrë të drejtpërdrejtë,
- Përjashtim i disa pjesëve natyrale përbërëse të njësive vendore historikisht, të cilat edhe pas zhvillimit të reformës nuk u morën parasysh, megjithëse ekzistonte mundësia për një rregullim të tillë, siç e kemi analizuar më lart,
- Reforma solli rritje të numrit të administratës së njësive vendore, kur në realitet ajo që pritej dhe arsyeja pse u bë kjo reformë ishte për të ulur numrin e punonjësve dhe shpenzimet e panevojshme administrative. Bashkimi i njësive vendore në më të mëdha, kishte si arsye ndër të tjera edhe uljen e numrit të administratës në njësitë administrative, duke qënë se ato tashmë nuk do funksionojnë si komuna por do jenë pjesë e njësisë së madhe vendore, si e tillë pritej ulje e numrit të punonjësve në këto njësi. Por në fakt, nga studimet që u bëne, u vu re, se numri i punonjësve në njësitë administrative jo vetëm që nuk ishte ulur si pasojë e suprimimit të komunave dhe disa funksioneve që kryenin, por ai kishte mbetur në rastin më të mirë i njëjtë me atë para reformës ose ishte rritur.
- Gjithashtu kjo reformë solli dhe disbalancim të përfaqësimit të vullnetit popullor në Këshillat Bashkiake, ku njësitë natyrale dhe ato administrative nuk kanë mundur të gjejnë përfaqësimin e duhur në këto këshilla.
- Deri tani, reforma nuk e ka stimuluar interesin dhe pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen vendore, si dhe nuk ka tërhequr kandidatë më të mirë për këshillat bashkiake, siç mund të pritej nga analiza e kryer.
- Kemi analizuar më lart, se në komunitete të mëdha është më e thjeshtë të shmanget nepotizmi apo format e tjera të klientelës politike, por në fakt me zgjedhjet e fundit vendore

të vitit 2015', nuk u arrit një gjë e tillë, përkundrazi, u krijuan raste të paprecedentë, ku dy apo tre anëtarë një një familje u zgjodhën anëtarë të të njëjtit këshill bashkiak.

KAPITULLI VI: VËSHTRIM KRAHASIMOR MBI REFORMËN DHE QEVERISJEN VENDORE NË SHTETE TË BASHKIMIT EVROPIAN

Qëllimi i këtij kapitulli është të parashtojë reformat administrative-territoriale që shtetet e mëposhtme kanë kryer në një vështrim krahasimor. Në krahasim janë marrë shtete ish-komuniste unitare në formim, siç janë Polonia, Çekia dhe Kroacia të cilat ngjajnë me vendin tonë si pasojë e së shkuarës së tyre. Gjithashtu objekt studimi është marrë dhe Gjermania, e cila megjithëse është shtet federal dhe ndryshon nga organizimi me vendin tonë, jep shumë për të mësuar e marrë nga praktikat më të mira në lidhje me një qeverisje vendore sa më demokratike e më pranë kufijve të ideale. Duke vështruar evolucionin historik të reformave në këto vende me sisteme të qeverisjes vendore të ndryshme, analiza e zhvillimeve të fundit do na jepte njohuri më të thella në lidhje me temën.

Ky vështrim krahasimor do i trajtojë reformat e organeve politike të qeverisjes vendore (si ato që kanë lidhje me llogaridhënien politike të vendimmarrjes në qeverisjen vendore) por edhe në lidhje me strukturat administrative, sepse vetëm po ta shohësh nga të dyja anët monedhën e qeverisjes vendore, mund të marrim një pamje të plotë të ndryshimeve që duhen bërë.

Krahasimi ka për objektiv të japë njohuri mbi terminologjinë dhe konceptet që përdoren në vendet në krahasim si dhe karakteristikat e secilit vend në lidhje me reformat administrativo-territoriale të kryera e pasuar me riformatim të qeverisjes vendore.

6.1 Qeverisja vendore në Poloni. Reformat administrativo-territoriale

Polonia është historikisht një shtet unitar. Mes rajoneve të juglindjes dhe veriperëndimit në Poloni kanë ekzistuar përhere diferenca si nga ana kulturore ashtu dhe ajo ekonomike. Ndarja administrativo-territoriale që zhvilloi Polonia në mes viteve 1950-1973, reflektoi pak a shumë sistemin komunist sovietik të ndarjes me tre nivele, me përbërje prej 17 provincash, 300 distrikte dhe rreth 8000 komuna. Infrastruktura, zhvillimi ekonomik dhe marrëdhëniet historiko-kulturore janë përfaqësuar më së miri nga distriktet të quajtura powiat, ndaj kjo formë organizimi ka qënë më e qëndrueshme ndër vite. Organizimi me dy nivele përfshiu provincat, të cilat pas reformës u bënë nga 17 në 49 si dhe komunat të cilat u reduktuan në numër 2500. Arsyeja e ndërmarrjes së një reforme të tillë ishte zvogëlimi i fuqisë së partisë-shtet në këto qendra si dhe shkatërrimi i lidhjes emocionale që ekzistonte mes qytetarëve me njësinë e distriktit. Në fakt, megjithëse në atë kohë u tha se reforma u bë për ta decentralizuar pushtetin, ajo e centralizoi atë më tepër. Gjatë periudhës së komunizmit u krijuan disa organizime të quajtura proto-vetëqeverisëse, që kishin të bënin me grupim të elitës dhe që e bëri më të lehtë procesin e decentralizimit pas rënies së sistemit komunist në këtë vend.(Yoder J.,2003; 8) Reforma dhe ligji i vitit 1990 futi për herë të parë zgjedhjet demokratike në nivel lokal, ndryshoi termin e pronësisë duke kaluar të drejtën e pronësisë tek komunat tashmë si dhe futi konceptin e buxheteve lokale dhe administrimit të tyre nga vetë organet lokale. Mbi bazën e kësaj reforme, qeverisja vendore mori një kuptim tjetër, ku tashmë përfaqësuesit lokalë morën përgjegjësi të reja. U krijuan organe të zgjedhura drejtpërdrejt nga populli siç ishin ato të këshillave lokalë. Organizimi në *voivodships*, që po ti krahasojmë sipas organizimit dhe funksionit në vendin tonë do

ishin prefekturat, mbetën akoma si nivel qeverisjeje lokale. Megjithatë këto organizime kishin përgjegjësi të kufizuara, që kishin të bënin thjesht me ekzekutimin e vendimeve të qeverisë qendrore. Problemi më delikat gjatë kësaj periudhe post-komuniste, ishte si në çdo vend tjetër me një trashëgimi të tillë, mos pasja e një eksperience të mjaftueshme të personelit të njësive të vogla vendore, gjë e cila solli probleme financiare në këto njësi.

Në qershor të vitit 1990, u implementua një nën-ndarje tjetër që quhej *rejon*. Ky ishte një quasi-nënndarje e administratës së voivodship, por që nuk kishte funksione të vetat e që u bë thjesht për arsye teknike dhe organizative. Gjatë viteve të mëpasshme u bënë përpjekje disa herë për ta ndërmarrë reformën por ajo vazhdimisht pengohej nga mos pasja e vullnetit politik. Si pasojë, reforma administrative u ndërpre deri në vitin 1997, kur në pushtet erdhën përsëri mbështetësit kryesorë politikë të saj, të cilët përveç reformës në qeverisjen vendore, kërkonin reformë edhe në sistemin arsimor, shëndetësor, gjyqësor etj. Kjo gjë kishte si arsye shkëputjen një herë e mirë nga sistemi i vjetër komunist dhe mënyra e saj e trashëguar e qeverisjes. Nëpërmjet reformës së re synohej decentralizim i shumë funksioneve publike tek organet vendore si shërbimet publike ashtu dhe financat publike. Si pasojë e kësaj ajo që kërkohet ishte që qeveria qendrore të merrej me politika të tilla që kishin efekt makroekonomik, me politikat e jashtme të vendit apo ato të sigurisë publike. Ndërsa administrimin e shërbimeve publike t'ua linte në funksion të qeverisjes vendore. Me 1 janar 1999, reforma administrative u bë efektive pas zgjedhjeve që u bënë për këshillat e rinj lokalë.(Yoder J. 2003; 11) Për analogji me reformën në vendin tonë, ku ajo filloi të implementohej pas zgjedhjeve lokale të Qershorit 2015, ku organizimi tashmë do bëhëj sipas ndarjes së re. Pas zgjedhjeve të sipër përmendura në Poloni, njësia bazë e qeverisjes

vendore që ishte *gminy*, kishte të drejta të plota mbi administrimin e kopshteve, çerdheve, shkollave fillore, librarive, qendrave të zhvillimit kulturor si dhe administrimin e rrugëve, parqeve etj. Këto njësi janë përgjegjëse gjithashtu për menaxhimin e kontrollin e tokës, urbanizimin, kanalizimet, furnizimin me ujë të pijshëm apo energji, transportin publik etj. Ndërsa përgjegjësinë në lidhje me mbrotjen e sigurisë dhe rendit publik do e ndanin së bashku me nivele të tjera të qeverisjes vendore. *Powiaty* si organizim, ishte përgjegjës për ato çështje që nuk mbulohehin nga njësia bazë, si arsimi i mesëm, shërbimet e shëndetit publik, pra menaxhonin ato shërbime që shtrihen përtej kufinjve të *gminy*. Këshillat lokale të quajtur *sejmiki*, që zgjidheshin në zgjedhje të lira e të përgjithshme, zgjidhnin organet ekzekutive që kryenin funksionet ekzekutive në njësinë ku shtriheshin. Ato ishin përgjegjës për miratimin e politikave të zhvillimit lokal, si ato ekonomike dhe sociale. Këto ishin organe të pavarura dhe kishin buxhetet e tyre. Përgjegjësitë e tyre kishin karakter supra-lokal, të tilla si arsimi i lartë, trashëgimia kulturore etj. Këtu mund të gjejmë dallime me sistemin vendor në vendin tonë, pasi në asnjë nivel të qeverisjes vendore në Shqipëri, as në atë bazë apo në nivelin e dytë që janë qarqet, edhe me ndryshimet e reja, nuk hasim ushtrim të përgjegjësisë në lidhje me arsimin e lartë.

Karakteristikë tjetër për Poloninë, është ekzistenca e sistemit parlamentar të qeverisjes vendore, që do të thotë se këshillat lokale zgjidhen nëpërmjet zgjedhjeve të përgjithshme dhe janë këta të fundit që zgjedhin organet ekzekutive të qeverisjes vendore, në ndryshim me sistemin aktual kroat apo atë që kemi ne në Shqipëri. Këto borde ekzekutive që zgjedhin këshillat lokale drejtohen nga të ashtëquajturit marshallë. *Wojewody* ishin zyrtarë të emëruar nga qeveria qendrore dhe përfaqësonin këtë të fundit në nivelin rajonal-lokal. Për

analogji, lloji i këtij zyrtari i përngjason atij të prefektit sipas sistemit shqiptar, pasi mbikqyr vendimet e marra nga këshillat vendore dhe kontrollojnë përputhshmërinë e tyre me ligjin. Ekzistenca e tyre tregon një administratë më strukturë dualiste, e cila siç edhe është argumentuar në lidhje me suprimimin e tij në sistemin shqiptar gjen vend dhe në këtë rast. *Wojewodztwa*, organi i wojewody, mund të ndërmerre marrëdhënie dypalëshe apo disa palëshe me partnerë të huaj. Implementimi i kësaj reforme në Poloni dhe rajonalizimi i vendit do sillte përthithjen më të mirë të fondeve të Bashkimit Evropian, ndaj rajonet mund të jenë një nga faktorët kryesorë të procesit të integritetit edhe në vendin tonë në të ardhmen. Arsyeja që duhet të ishte mbrapa ndërmarrjes së secilës reformë administrative, duhet të ishte rritja e aftësisë llogaridhënëse tek qytetari i thjeshtë nga ana e institucioneve publike, nëpërmjet monitorimit duke siguruar që fondet të menaxhohen në mënyrën më efektive të mundshme. Nëpërmjet decentralizimit të funksioneve kryesore, bëhet e mundur që qeveria qendrore të merret tashmë me çështje të mëdha strategjike dhe politika të tilla, ndërsa qeveria vendore do merret me çështje të funksionit të përditshëm të jetës së qytetarëve.

Si rregull reforma administrative edhe në vendin tonë do duhej të siguronte një shtet modern, i aftë që të përdorë efektivisht kapacitetet njerëzore dhe burimet financiare, një shtet demokratik ku vlerat private dhe publike i përkasin shoqërisë evropiane. Nëpërmjet implementimit të reformës synohet të krijohet një shtet që do funksionojë në përputhje me procedurat e ligjet e që përfaqësohet nga përfaqësues të zgjedhur në mënyrë të drejtpërdrejtë e demokratike nga populli. Një shtet ku komuniteti lokal dhe rajonal të krijojnë dhe vendosë identitetin e vet dhe të menaxhojë punët e veta lokale, një shtet ku parimi i

subsidiaritetit respektohet nga të gjitha nivelet e qeverisjes. Parimi se shumë funksione që kanë të bëjnë me qytetarin duhet të kryhen nga organe që janë më afër qytetarit është një ndër parimet themelore mbi të cilin është ngritur edhe Bashkimi Evropian. Parime të tjera të reformës duhet të jenë edhe transparencia, efektiviteti, llogaridhënia apo fleksibiliteti në kryerjen e funksioneve.

Kështu Polonia ndërmori reformën administrative dhe nëpërmjet saj ajo bëri një lëvizje të rëndësishme dhe kuptimplotë drejt decentralizimit dhe rajonalizimit. Arsyeja kryesore sipas qeverisë polake për këtë reformë ishte cilësia e qeverisjes demokratike si dhe procesi i integritetit në Bashkimin Evropian dhe përgjithësisht në politikën ekonomike globale. Normalisht reforma u kryqëzua dhe cilësua nga opozita si humbje të fondeve publike dhe riorganizim i pavlerë. Në analizë të fundit, edhe mbi bazën e analizës juridike, Polonia mbetet shtet unitar, ashtu si Shqipëria dhe sado e decentralizuar ajo nuk mund të arrijë një rajonalizim të plotë apo federalizëm. Kjo për arsyen e thjeshtë se të dy vendet janë historikisht e tradicionalisht unitare.

6.2 Aspekte të reformës dhe qeverisjes vendore në Republikën Çeke

Në antagonizëm me Poloninë, Republika Çeke vjen nga një traditë e gjatë e administrimit publik lokal si dhe në nivel landi apo rajonal. Kjo vjen si pasojë e faktit se ka marrë nga tradita administrative e vendeve fqinje të saj, si Gjermania, Zvicra, Austria të cilat të gjitha kanë një sistem të federalizuar qeverisës. Dy rajonet kryesore historikisht si Bohemia dhe Moravia, përbëjnë thelbin e shtetit Çek që nga shek XI. Duke qënë se rajoni i Moravisë dhe Silezisë ishin nën pushtetin e Hapsburgëve, ato gëzuan autonomi lokale dhe rajonale. Nga ana tjetër pjesa sllovake që ishte nën pushtetin e kurorës Hungareze nuk gëzoi benefitet e

vetëqeverisjes vendore apo asaj administrative. (Yoder J. 2003; 13-15) Kur Çekosllovakia u krijua si një shtet multi-kombësh, ishte i ndarë në disa rajone, por pas Luftës së Dytë Botërore u rindërtua si shtet unitar, më pas si federatë vetëm formalisht e në fund edhe de facto. Deri në vitin 1990 Republika Çeke dhe Sllovakia kishin një sistem të qeverisjes vendore të përbërë nga 3 nivele qeverisje, bashki, distrikt dhe rajon. Gjatë periudhës së komunizmit filozofia e sistemit ishte të shkatërronte provincat historike të Bohemisë, Moravise dhe Slovakise, në mënyrë që të krijonte lidhje e zhvillim ekonomik mes tyre. Në fillim autoritetet komuniste krijuan 19 rajone të mëdhenj të quajtur *kraje*, të cilat më pas u reduktuan në 10 në vitin 1960, si dhe dy qendra urbane. Qëllimi i këtyre rajoneve ishte të zbatonin urdhrat e qeverisë së centralizuar qendrore. Si pasojë çdo rajon kontrollohej nga një këshill kombëtar i centralizuar. Këto rajone ndaheshin në 76 distrikte të quajtura *okres* dhe në mbi 7500 bashki të quajtura *obec*. (Yoder J. 2003; 16) Federalizmi i Çekosllovakisë si pasojë e Pranverës së Pragës së vitit 1968 solli sistemin e centralizuar sovjetik. Ky lloj federalizmi kuptonte centralizim të ashpër të funksioneve. Pas vitit 1990, sistemi i ri nuk ishte më ai me 3 nivele pasi rajonet nuk ekzistonin më duke qenë se ato shiheshin nga sistemi si njësi administrative arbitrare që nuk kishin as rrënje historike. Gjithashtu u eliminuan këshillat kombëtare që ishin mbetje të sistemit të vjetër. Si njësi bazë të njësive vendore tashmë njiheshin bashkitë dhe komunat. Këto qeveri vendore kishin të drejtë iniciuese për vendime dhe legjislacionin lokal. Ndërsa asamblatë me këshilltarë të zgjedhur kishin funksione legislative dhe ekzekutive. Ndër përgjegjësitë e qeverisjes vendore ishin dhënia e lejeve të ndërtimit për zonën nën administrim, ashtu si në rastin e vendit tonë, si dhe administrimi i pronës së bashkisë, marrja e granteve, përgatitja e buxheteve lokale, themelimi i personave të ndryshëm juridik, përmbushja e detyrimeve në lidhje me

arsimimin, shëndetësinë apo fusha të tjera që nuk ishin tagër i organeve apo niveleve të tjera. Risi në këtë analizë paraqet fakti se këto organe vendore kishin tagër edhe në lidhje me menaxhimin e rendit lokal publik dhe policinë bashkiake. Në këtë pikë nuk del e qartë nëse këtu bëhet fjalë për një polici bashkiake si në rastin e vendit tonë me të drejta të kufizuara, apo për një polici e cila ruante e siguronte rendin publik siç është policia e shtetit tek ne, por që varet nga bashkia? Në nivel distrikti nuk parashihen organe të zgjedhura direkt, por ato funksiononin si një shtojcë apo vazhdim i organeve qendrore me qëllim që të përmbushnin detyra në lidhje me administrimin shtetëror. Gjejmë edhe këtu një ngjashmëri me rolin e prefektit në sistemin tonë, pasi këto agjensi të distrikteve kishin të drejtën që në disa raste të anulonin vendimet e organeve bashkiake apo komunale. Një qëndrim kritik ndaj këtij lloj organizimi është fakti se nuk ka një lidhje mes nivelit bashkiak, atij qeverisës të distriktit dhe organeve ekzekutive të nivelit qendror. Ka kritika edhe në lidhje me zgjidhjen e problemeve rajonale, për të cilat nuk është e parashikuar në ligj se kujt do i adresohen për zgjidhje. Presidenti i Republikës Havel, në vitin 1990, vinte theksin se vendit i duhej një reformë administrative e cila do bazohej në ndarjen tradicionale territoriale që kishte ekzistuar më herët, pra në sistemin e landeve. (Yoder J. 2003; 14) Në rastin në fjalë, reforma administrative ishte më sensitive dhe problematike sesa në rastin e Polonisë. Kjo për arsye të statusit që do kishin në të ardhmen landet që kishin ekzistuar historikisht që në shek. XI, ai i Moravisë dhe Silezisë. Kjo pasi dhënia e një statusi ndryshe këtyre rajoneve do sillte një administrim dualist e në fakt ky ishte dhe shkaku i ndarjes në vitin 1992 të Çekosllovakisë. Komisioni i posaçëm i ngritur në vitin 1990 për të realizuar reformën administrative analizoi shembujt e Gjermanisë, Austrisë dhe Italisë, ku si propozime finale zgjodhi 4 prej tyre: një ndarje administrative bazuar tek ish ndarja në lande; një variant me

provinca, që do sillte krijimin e 15-20 provincave ose tip distriktesh të zgjeruara, por që do ishin sërish shumë të centralizuara; një kombinim i dy të parave, me provinca që bazoheshin në ndarjen historike në lande, krijimin e organeve të varura nga qendra por edhe organe vetëqeverisëse në nivel province; rishikim të sistemit federal, duke bërë që secila nga rajonet, ai Çek, Sllovak, Moravia e Silezia të kishin organizim shtetëror më vete, kushtetutë etj. Në vitin 1992 çështja e reformës u la në hije si pasojë e problemeve madhore që po kalonte vendi siç ishte ndarja në dy shtete. Vetëm në vitin 1993, pasi kemi një shtet të ri tashmë, atë të Çekisë, organet u detyruan ta merrnin sërish në trajtim çështjen e reformës pasi vetë kushtetuta detyronte formimin e njësive vendore vetëqeverisëse, me këshilla që zgjidheshin çdo 4 vjet e mbi të gjitha që kishin shumë pak ndërhyrje nga shteti. Në këtë vit, u krijuan dy komisione që do paraqisnin propozime, ku njëri paraqiti propozimin me ndarjen në 12-14 lande që përbëheshin nga organe vetëqeverisëse vendore por dhe organe përfaqësuese të qeverisë qendrore. Komisioni tjetër propozoi ndarjen në 8 njësi vetëqeverisëse. Debatimi mbi reformën dhe se cili variant do zgjidhej zgjati deri në vitin 1997, ku u miratua Akti Kushtetues mbi krijimin e Rajoneve, me anë të të cilit u krijuan 14 njësi të larta vetëqeverisëse ose *kraje*. Ky ligj nuk rregullonte çështjet e këshillave rajonalë apo funksionet e tyre, e si pasojë pati shumë debate në lidhje me çështjen në fjalë si nga organet qendrore ashtu dhe ato vendore. Gjatë periudhës së implementimit të reformës vazhduan të ekzistonin distriktet dhe bashkitë por distriktet pushuan së ekzistuari më në fund në dhjetor të vitit 2002. Zhvillimi i një reforme të tillë përveçse sjell një zhvillim më të madh ekonomik, u jep mundësinë këtyre njësive tashmë të zgjeruara që të marrin pjesë dhe të vendosin në lidhje me politika të ndryshme në organizime ndërkombëtare si dhe bashkëpunim me njësi simotra të shteteve të tjera. Një nga arsytet e ndërmarrjes së reformës

në Çeki ishte kërkesa e vazhdueshme nga Bashkimi Evropian në lidhje me decentralizimin. Në një bashkim të tillë ku po shkohet drejt unifikimit të shumë politikave, është e rëndësishme vënia e theksit tek decentralizimi i rajoneve duke qenë se ato dalin si subjekte më vete në politikat rajonale. Bazuar tek Ligji i Rajoneve që u miratua në vitin 2000, asamblatë rajonale zgjidhnin dhe shkarkonin guvernatorin e rajonit si dhe këshillin rajonal. Këto asamble mund të miratonin buxhetin rajonal, të paraqisnin projekt-propozime tek dhoma e deputetëve në lidhje me çështje të ndryshme. Efekti legjislativ i tyre shihej tek nxjerrja dhe miratimi i vendimeve të ndryshme. Ndryshim i rëndësishëm në lidhje me kompetencat e rajoneve ndodhi në ligjin e vitit 2000, ku iu dha e drejta e menaxhimit të arsimit të mesëm, disa shkollave të artit që më parë kishin qenë nën varësi të qeverisë qendrore, përkatësisht nga ministria përkatëse e arsimit. Kësaj iu shtua edhe administrimi i rrugëve, gallerive, librarive dhe muzeumeve. Rasti i Çekisë në lidhje me reformën ndryshon nga ai i Polonisë, pasi tek kjo e fundit ishte me rëndësi shkëputja nga sistemi komunist dhe ndërmarrja e një organizimi të ri. Pra në Poloni decentralizimi ishte i lidhur me dekomunizmin e vendit. Në rastin e Çekisë, presioni nga jashtë i Bashkimit Evropian dhe procesit integruar ndikoi shumë në miratimin e reformës në mënyrë të shpejtë. Frika më e madhe e Çekëve në lidhje me rajonalizimin qendronte tek fakti se me një zhvillim ekonomik rajonal, rajonet e Moravise dhe Silezisë do fuqizoheshin aq shumë sa që në një të ardhme mund të kërkonin federalizim të plotë apo në rastin më të keq ndarje, siç ishte rasti i vitit 1992 kur ndodhi dhe ndarja e Çekisë nga Sllovakia. Kalimi nga një sistem komunist në një sistem demokratik, pas viteve '90, e bëri të vështirë që shtetet të mendonin fillimisht për decentralizim apo rajonalizim. Kjo për arsye se ishte më emergjente vendosja e një sistemi qeverisës demokratik me ligje dhe organe të tilla ashtu dhe një implementim të plotë.

Vetëm pas një sipërmarrje të tillë mund të vazhdohej me reforma të tilla të rajonalizimit dhe procesin e decentralizimit. Në secilin rast reforma u ndikua nga mendësia komuniste e atyre që po ndërmerinin reformën, dhe fakti që nuk kishte shembull të një autonomie lokale pre-komuniste e bënte dhe më të vështirë procesin. Duke qenë se reforma do përfshinte çështje të tipit ndryshim apo modifikim kufijsh, ndryshim të numrit të rajoneve apo emrave të tyre, kjo solli shqetësimin se mbase do humbej identiteti historik apo bashkimi kombëtar i rajoneve. Shqetësim tjetër ishte dhe krijimi i lidervë politik rajonal dhe kombëtar, ku ato do mbivendosnin njëri tjetrin, duke ndryshuar përceptimin në lidhje me pritshmëritë e zbatimit të politikave nga lideret rajonale dhe ata kombëtarë. Kundërshtarët e reformës kishin frikë se mos decentralizimi do sillte humbje të autoritetit të tyre. Në të njëjtën paralele si në rastin e konservatorizmit britanik, edhe në Çeki ekzistonte dyshimi se rajonalizimi, decentralizimi si dhe evropianizimi me supranacionalitetin e vet, nuk do sillte asgjë të mirë për vendin. Pasi sipas tyre kjo do sillte humbje të sovranitetit kombëtar si dhe do dobësonte pushtetin e qeverisë qendrore. Çështja e decentralizimit dhe e rajonalizimit pati një impakt negativ pasi një fuqizim i autonomisë së minoriteteve do sillte që çdo lloj rajonalizimi i bërë në zbatim të mbrojtjes së të drejtave të tyre (siç dhe u bë sipas reformës administrative të fundit në vendin tonë) do sillte rrezikun për humbjen e identitetit kombëtar mes popullsisë apo edhe ndonjë shkëputje të mundshme nga shteti ku bëjnë pjesë. Pritet të shihet nëse në rastin e vendit tonë, Shqipërisë, do ndodhe në të ardhmën diçka e tillë me bashkite e krijuara në zbatim të mbrojtjes së të drejtës së minoriteteve.

Në një atmosferë të tillë, rajonalizimi dhe decentralizimi u përdor në këto shtete, sidomos në Çeki, me ndikim negativ mbi popullatën, për të kundërshtuar procesin e reformës nga

ana e kundërshtarëve, me pretekstin se do rriste tendencën për ndarje dhe fragmentarizim të kombit. Duke qenë se procesi i integritit në Bashkimin Evropian kërkonte harmonizimin dhe pranimin e parimeve të Bashkimit Evropian mbi rajonalizimin, qeverisjen me disa nivele si dhe atë të subsidiaritetit, bëri që Polonia ta ndërmernte më shpejt dhe integronte reformën administrative. Ndërsa siç theksuam në Çeki populli ishte më konservator në lidhje me Evropianizimin, kështu që harmonizimi dhe pranimi i parimeve të rajonalizimit e decentralizimit erdhën më vonë dhe në mënyrë më të ngadaltë. Një shpjegim tjetër mbi ndërmarrjen e reformave nga këto dy shtete në lidhje me pranimin e parimeve mund të ishte se Çekët janë të sigurtë në vetvete në lidhje me karakterin e tyre evropian dhe faktit që bëjnë pjesë në Bashkimin Evropian, ndryshe nga polakët që duhej medoemos ta vërtetonin këtë nëpërmjet reformave dhe integritit, pasi qenia kufi me Rusinë përbënte problem, si i tillë duhej ta tregonte karakterin si vend evropiano-përendimor.

Një faktor tjetër pse kundërshtojë reforma ishte dhe fakti se rajonalizimi dhe decentralizimi në këto vende post-komuniste do sillte pabarazi në zhvillimin ekonomik të rajoneve, gjë që do krijonte pabarazi në lidhje me pasurinë e popullit dhe mënyra si do aksesojë në shërbime do ndikonte dhe kulturën lokale. Kjo me shumë mundësi do sillte lëvizje të popullsisë nga një rajon në tjetrin. Pra do realizohej një proces zingjir me pasoja në zhvillimin e vendit. Jam e mendimit se po të njëjtën pasojë reforma do sjellë edhe në vendin tonë. Disa bashki do thithin më shumë investime e fonde e disa më pak. Kjo në varësi edhe të kapaciteteve njerëzore por edhe të aftësisë përthithëse të fondeve. Fakti që disa bashki do kenë një zhvillim ekonomik më të madh do sjellë edhe migrim të qytetarëve nga një bashki më pak e zhvilluar tek një tjetër më shumë e zhvilluar ekonomikisht.

Illner (Yoder J. 2003; 19-25) nënvizon se zhvillimi rajonal do varet shumë nga faktorët kualitativë, socio-kulturorë si psh. kualifikimet e popullsisë, kultura e sipërmarrjes, aftësia për të përthithur stimuj të rinj si dhe për të hyrë në marrëdhënie bashkëpunimi me partnere të huaj, faktorët politike (si stabiliteti politik apo kultura politike, përgjegjësitë dhe kompetencat e qeverive vendore), faktorët ekonomikë si dhe ata mjedisorë. Një problem që doli me implementimin e reformës si në Poloni ashtu dhe në Çeki, ishte se rajonet në asnjërin rast nuk posedojnë burimet apo mënyrat e duhura për të zgjidhur problemet e tyre. E njëjta gjë po ndodh edhe me implementimin e reformës në Shqipëri, ku legjislacioni është i mangët dhe nuk ofron zgjidhje për shumë probleme të ngritura. Çështja e financave paraqet një problem delikat për reformën, pasi njësitë vendore vazhdojnë të jenë tepër të varura nga fondet e qeverisë qendrore dhe buxheti i shtetit. Ana pozitive e reformës është fakti se qytetarët janë më të përfaqësuar si pasojë e decentralizimit. Kjo sjell krijimin e një elite politike vendore e cila mund të jetë mjaft mirë nesër pjesë e elitës politike kombëtare. Kjo gjë, të paktën në shtete si Polonia dhe Çekia (uroj së shpejti edhe në Shqipëri) ka sjellë si pasojë që partitë politike të organizohen dhe administrohen më mirë në 3 nivele, atë vendor, rajonal dhe kombëtar. Mbase do duhej më shumë proces kërkimor në lidhje me funksionimin e këtyre elitave të lart përmendura, financimin e tyre, sjelljet apo organizimin e tyre. Pashmëngshmërisht, partitë politike të forta apo dhe grupe interesi me influencë do të rezistojnë decentralizimit dhe rajonalizimit. Kudo procesi i decentralizimit dhe rajonalizimit janë bashkëudhëtarë të reformave politike dhe ekonomike, pasi në analizë të fundit këtë gjë sjellin si pasojë. Gjithashtu reforma të tilla janë hapa më tej në lidhje me qeverisjen në disa nivele në një Evropë gjithnjë e më të integruar.

6.3 Reforma administrativo-territoriale në Gjermani

Kërkimet e ndryshme shkencore kanë treguar se sistemi gjerman së bashku me vendet skandinave, Austrinë, Zvicrën dhe Hollandën i përkasin grupit të shteteve të Evropës veri-qendrore përse i përket qeverisjes vendore. Karakteristikat e këtij grupi janë një nivel i lartë i diskrecionit dhe autonomisë në lidhje me qeverisjen vendore, pasjen e një statusi kushtetues të veçantë e të lartësuar, si dhe të një tradite të lashtë të demokracisë lokale dhe identitetit komunitar. (Kuhlmann S. 2009; 226-245) Kushtetuta Federale e Gjermanisë përcakton dy nivele të qeverisjes, atë në rang Federal dhe atë në rang Landi (Lander). Qeverisja vendore përbëhet nga një strukturë dy-shtresëzore, nga kontete (Kreise) dhe nga bashkitë (Gemeinden) që janë pjesë e secilit Land, e ku kjo e fundit ushtron funksione të rëndësishme legislative dhe politike mbi to, siç janë dhe vendimet mbi reformat territoriale. Megjithë këtë që thamë, kontetë dhe bashkitë kanë një sërë të drejtash politike dhe funksionale, siç është e drejta mbi çdo çështje që ka lidhje me komunitetin lokal dhe është përgjegjësi e tyre e cila garanton nga ana kushtetuese një fushë të gjërë të vetëqeverisjes. (Wollmann H. 2004, 650) Një tjetër element që në fakt ka lidhje me tërë sistemin kushtetues Gjermano-Austriak dhe me traditën bashkiake të tyre që daton në fillimet e shek. XIX, u jep të drejtë bashkive të merren me çdo funksion publik që u është deleguar nga shteti. (Wollmann H. 2004, 650-651) Ky lloj modeli me funksion dualist apo dyfishësor, ku kombinohen vet-qeverisja me funksionet e deleguara, përbën një qasje të funksioneve administrative të pazakontë po ta krahasojmë në nivel ndërkombëtar.

Pra në sistemin gjerman, qeverisja vendore ka gëzuar një pozicion të lakmueshëm si politikisht ashtu dhe funksionalisht, në sistemin politik apo administrativ të kohës. Ato

gëzojnë jo vetëm funksionet e veta të vetëqeverisjes por edhe funksione që u jepen nga qeveritë e landeve apo qeveria federale. Ky sistem i ndërthurur funksionesh mes atyre lokale dhe të qendrës quhet “Januskopfigkeit”(sistemi ku funksionet e veta të qeverisjes vendore dhe ato të deleguara nga shteti integrohen institucionalisht). Në Gjermani përgjegjëse për reformën territoriale janë landet. Këtu gjejmë një ndarje karakteristike ku landet veriore i përkasin kryesisht sistemit të qeverisjes vendore të tipit të Evropës Veriore, ndërsa landet e jugut i përkasin modelit të Evropës Jugore. Në lidhje me mënyrën e ofrimit të shërbimeve nga ana e instancave lokale, në Gjermani ekziston e ashtëquajtura “prodhim dhe administrim lokal” nga vetë shoqëritë bashkiake që ushtrojnë aktivitetin në atë fushë. Karakteristikë e rëndësishme e sistemit administrativ lokal në Gjermani është ekzistenca e një kulture ligjore ndaj tek ky sistem shohim një ndikim të madh të filozofisë së Weber-it me një organizim burokratik klasik. Ekzistenca e një paradigme të tillë Weber-iane ka ndikuar fuqimisht në ndërmarrjen e reformave të reja mbi administrimin publik. Krahësuar me sistemet e tjera, ai gjerman mund të cilësohet si politikisht i fortë, që ka sjellë një pjesëmarrje të lartë të partive politike në zgjedhje duke krijuar sistemin parlamentar në funksionimin e këshillave lokalë. Modeli tradicional gjerman siç përcaktuam më lart, Weber-ian, i kushton rëndësi konceptit të demokracisë përfaqësuese ku thelbi është përfaqësimi i popullit në këshillat vendore. Megjithatë elementë të tjerë të demokracisë direkte mbeten të pazhvilluar. Vlen për tu theksuar se në njësitë vendore të jugut gjejmë elementë të një sistemi presidencial lokal, në të cilin i kushtohet rëndësi lidershit lokal, ndërsa në ato veriore hasim elementë të sistemit parlamentar lokal, me konkurrencë të fortë mes partive politike dhe jo individëve. Reformat administrativo-territoriale mund të shihen edhe si forma të politikave institucionale. Në fillim shqyrtohen ndryshimet që kanë ndodhur

në sistemin politiko-administrativ, e më pas analizohen pasojat, impakti dhe përforma pas reformës. Analizimi i reformave bëhet duke u nisur nga disa karakteristika siç janë:

Rezultatet e arrira nga reforma. Kjo lidhet me inputet e ndryshuara, kursimet e mundshme, reduktimi i stafit etj. Por edhe outputet e arrira si dhe efektiviteti i reformës, cilësia e shërbimit të ofruar nga reforma e re. Këto kritere krahasuese do mund të përdoren edhe në lidhje me reformën në Shqipëri, kur ajo të fillojë të japë frutet e para dhe të jetë implementuar.

Koordinimi i kapaciteteve si vertikale apo horizontale. Kjo ka të bëjë me bashkëpunimin dhe ndikimin e faktorëve të jashtëm në lidhjen mes qeverisë vendore dhe asaj qendrore. Vertikalisht kemi marrëdhënien land-qeveri vendore, që ka të bëjë me reformat e decentralizimit. Ndërsa horizontalisht mund ta analizojmë në marrëdhënien mes organeve të ndryshme të njësive vendore si dhe koordinimit të politikave të tyre.

Llogaridhënia politike dhe kontrolli demokratik. Impakti politik i reformës shihet nga fakti sesa qytetarët dhe këshilltarët e zgjedhur prej tyre mund të influencojnë vendimet e ndryshme politike apo ato administrative. Gjithashtu varet edhe nga niveli i transparencës që shfaqet në procesin e vendim-marrjes.

Një analizë e tillë e bërë mbi bazën e këtyre karakteristikave synon të nxjerrë në pah ndryshimet institucionale si dhe impaktin e shkaktuar nga reformat mbi qeverisjen vendore në Gjermani. Nuk mund të përcaktohet mbi baza të përgjithshme nëse një reformë ka rezultuar e suksesshme apo jo. Në fakt kjo mund të bëhet vetëm mbi kritere empirike të vlerësimit. Pasi reformat mund të rezultojnë të suksesshme në një ose dy dimensione por

ato mund të kenë dështuar në fusha të tjera. Në këtë vend riorganizimet territoriale kanë sjellë forcimin e profilit të qeverisë vendore si mbajtëse e disa funksioneve. Po të marrim si shembull rastin e shtetit të Baden-Württemberg, ku presidenti i tij paraqiti një plan reformash për riorganizimin e njësive vendore dhe shpërndarje përgjegjësish tek njësitet lokale, solli rritjen e numrit të punonjësve të atyre njësive që u bashkuan, ndarje të qartë institucionale të funksioneve të shtetit si qeveri qendrore dhe atyre të qeverisë vendore. Përsa i përket impaktit që dha, kjo reformë e decentralizimit administrativ rezultoi e kufizuar në lidhje me llogaridhënien politike dhe kontrollin demokratik. Si pasojë, këshillave lokale nuk iu dha e drejta në lidhje me vendim marrjen politike siç pritej. Profili i tyre i ndërthurur si agjensi shtetërore të dekoncentruara nga njëra anë dhe institucione të vetëqeverisjes vendore nga ana tjetër u përforcua më tepër sesa në sistemin e vjetër. Në vend që reforma të theksonte bashkëpunimin në nivel horizontal të institucioneve të qeverisë vendore, rezultoi me rritje të funksioneve të qeverisë qendrore. Në lidhje me efektivitetin e saj që përkthehet në kursime në shpenzimet e pritura nga decentralizimi, ka prova për përmirësim. (Kuhlmann S. 2009; 226-245) Transferimi i disa funksioneve nga landet tek njësitet vendore, solli edhe reduktim të numrit të punonjësve dhe kostove operative. Kriza financiare që kaluan njësitet vendore në Gjermani në vitet 1990, bëri që ato të shkurtonin shpenzime që nuk ishin të domosdoshme. Në raste të jashtëzakonshme u detyruan të hiqnin dorë nga funksionet e deleguara. Kërkimet empirike zbuluan se në fakt reforma pati ulje të efektivitetit në zvogëlimin e detyruar të politikave të decentralizimit nga landet. Privatizimi i shërbimeve lokale solli krijimin e korporatave vendore që mund të ofronin këto shërbime. Së bashku këto krijojnë një grup kompanish bashkiake të quajtur “Konzern Stadt” që ofronin shërbimet publike qytetarëve. Për analogji në vendin tonë kemi

rastin e privatizimit të ujësjellësit, ku aksioneri kryesor është bashkia, por në vendimmarrje ndikojnë edhe aksionere të tjerë. Kjo tregon rritjen e rolit të kompanive private në ofrimin e shërbimeve, dhe nga ana tjetër flet për humbje të kompetencave të njësive vendore në ofrimin e këtyre shërbimeve. Kjo hapje ndaj privatit për ofrimin e shërbimeve të tilla nga kompani private, u pa edhe në rastin e shërbimeve sociale. Kështu tashmë shtëpitë e të moshuarve përherë e më shumë po ofrohen nga kompanitë private. Në lidhje me cilësinë e shërbimit të ofruar si pasojë e reformës, shumica e të pyeturve mendon se nuk ka patur përmirësim të cilësisë si pasojë e privatizimit. Nisur nga inputet e reformës, studiuesit mendojnë se megjithëse në terma afatshkurtër mund të kemi lehtësim të buxhetit, në terma afatgjatë mund të kthehen në barrë shtesë financiare për këto buxhete. Nga privatizimi i shërbimeve që sjellin të ardhura për njësitë vendore, si në rastin e ofrimit të energjisë elektrike, këto njësi mund të humbin burime të rëndësishme të të ardhurave vendore. Privatizimi ka sjellë me vete edhe humbjen e kontrollit të njësisë vendore në lidhje me politikat që u përkasin këtyre shërbimeve. Pasojë e reformës siç shohim ishte dhe humbja e kontrollit të drejtimit të shumë politikave nga ana e këshillave vendore, e kjo gjë pati impakt të madh sidomos në landet e veriut ku këshillat vendore kishin një rol më të rëndësishëm. Zgjedhja direkt e kryetarit të bashkisë erdhi më vonë në Gjermani, në periudha të ndryshme, në lande të ndryshme. Landi i Saksonisë së Poshtme e ndërmori një hap të tillë vetëm në vitin 1996. Kjo gjë solli edhe transformimin e përgjegjësisë të kryetarit të bashkisë dhe ndarjen e tij nga të qënit lider i forcës politike kryesore në këshillin lokal. Pas reformave kemi tre variante kryesore të institucionalizimit të kryetarit të bashkisë:

Dyfishësor, këshill-kryetar, drejtuar nga kryetari që është CEO (chief executive officer) ose administratori i bashkisë bashkë me presidentin e këshillit lokal,

Dyfishësor, me dy drejtues të ndarë ku futet parimi check-balance, që do të thotë me kompetenca të rregulluara e kontrolluara nga të dy palët,

Modeli magjistrat, ku vendimet merren nga një grup kolegjal ku futen politikane të zgjedhur lokalë bashkë me kryetarin e bashkisë dhe drejtohet nga ky i fundit.

Në disa raste zgjedhja e drejtpërdrejtë e kryetarit të bashkisë ka rezultuar në përmirësim të cilësisë së shërbimit nga organet vendore pasi ai është shumë i interesuar për një mandat të dytë, kjo ka bërë që ai të mundohet të fitojë simpatinë e qytetarëve me anë të politikave të ndërmarra. Ndërsa në lidhje me uljen e shpenzimeve, zgjedhja e drejtpërdrejtë nuk ka sjellë ndonjë benefit. Në Landet gjermane zgjedhja e kryebashkiakut dhe këshillit vendor është si rregull e ndarë në kohë. Pasi mandati i këshillit lokal është 5 vjet në të gjitha Landet, ndërsa mandati i kryebashkiakut është më i gjatë, pothuajse në të gjitha, që varion nga 6 në 9 vjet. (Wollmann H., 2004 dhe 2005) Shumë Lande kanë parashikuar mbi baza ligjore që kryebashkiaku mund të largohet nga detyra me referendum lokal, me qëllim që të rritej roli i llogaridhënies së këtij të fundit tek populli. Kjo procedurë ka dy variante, sipas atij më radikal elektorati vendor jo vetëm që voton në referendum por ka të drejtë edhe të ndërmarrë procedurat për të zhvilluar referendumin, pra edhe të drejtën e inicimit. Ky parashikim gjëndet në tre Lande, në atë të Brandenburg, Sachsen dhe Schleswig-Holstein. Ndërsa Landet e tjera kanë një procedurë më pak radikale, ku iniciativën e thirrjes së

referendumit e ka këshilli vendor, mbi bazën e një shumice të kualifikuar. (Wollmann H., 2001 dhe 2004)

6.4 Reforma dhe institucionet vendore në Francë

Reforma në Francë nuk mund të kuptohet pa aspektin kushtetues ligjor dhe atë tradicional historik, të cilët janë specifike për vendin. (Booth Ph. 2009; 677-695) Në vitin 2000 u ndërмор një reformë në lidhje me planifikimin urban, dhe u pa si mënyrë e konsolidimit të reformës në qeverisjen vendore. Mund të vërejmë dy tipe të organizimit të qeverisjes vendore, atë tipik Britanik ku qeverisja vendore ka një gamë të gjërë përgjegjësish dhe diskrecioni, por një akses shumë të vogël në politikat e qeverisjes në nivel qendror, dhe sistemin Francez ku përgjegjësitë dhe diskrecioni janë në nivele të ulta por nga ana tjetër ka më tepër akses në lidhje me vendimmarrjen në nivel qendror përmes rolit që luajnë politikanët lokalë në nivel kombëtar. Integrimi i qeverisjes në të gjitha nivelet mbase shërben në Francë për të ruajtur unitetin kombëtar, përse kohë edhe strukturat formale të administrimit lokal i shërbejnë këtij funksioni. Fragmentarizimi i lartë në Francë shihet edhe në ekzistencën e më shumë se 36500 njësive bazë vendore në formën e komunave. Megjithë inefiçensën e vazhdueshme të tyre, këto njësi kanë arritur ti mbijetojnë përpjekjeve për shfuqizim apo amalgamim të tyre. Qeverisja vendore në Francë mund të përshkruhet me tre karakteristika kryesore:

Integrimi i qeverisë vendore dhe qendrore nën një sistem të vetëm. Sado përpiqeshin të bënin ndryshime duke i dhënë më shumë funksione qeverisë vendore nëpërmjet decentralizimit, kjo përbënte rrezik për unitetin e vendit, gjë që francezët e kanë shumë përzemër.

Ekzistenca e komunave është shenjë e demokracisë vendore, që do të thotë se çdo përpjekje për të zhbërë këtë organizim komunal mund të shihet si përpjekje për të zhbërë vlerat themelore të Republikës në Francë, edhe kjo një tipar i rëndësishëm për ta.

Ekzistenca e rrjeteve dhe aktorëve të cilët përdorin pozitat e tyre në hierarki për të shërbyer si ndërmjetës të niveleve të ndryshme të vendimmarrjes.

Së bashku këto tre karakteristika mund të përbëjnë kulturën e qeverisjes vendore që është specifike për Republikën Franceze.

6.5 Reforma institucionale në qeverisjen vendore Kroate

Në 15 vitet e fundit, në shumë vende evropiane janë zhvilluar reforma të strukturës dhe organizimit të qeverisjes vendore, ku ndër karakteristikat më të rëndësishme të këtyre reformave kanë qënë zgjedhja nga populli në mënyrë të drejtpërdrejte dhe demokratike të kryetarit të bashkisë. (Podolnjak R. 2010; 117-143) Një zgjedhje e tillë direkte është e rregulluar edhe në Rezolutën nr 139 të Kongresit të Autoriteteve Rajonale dhe Lokale në Evropë, ku thuhet se zgjedhja e drejtpërdrejtë e kryetarëve të bashkisë nga populli është një procedurë që po përdoret gjithnjë e më shumë nga vendet e Këshillit Evropian në lidhje me vendosjen e kryetarit të pushtetit ekzekutiv në njësitë vendore. (CLRAE, 2002b) Ky trend i kësaj mënyre të zgjedhuri të kryetarit të bashkisë ka gjetur vend jo vetëm në vendet e Evropës Përendimore por edhe në vende të tjera që vijnë nga një sundim komunist. Ashtu siç e kemi theksuar edhe më herët, zgjedhja direkte nga populli i kryetarit të bashkisë, është futur herët në legjislacionet e këtyre vendeve që pas ardhjes së demokracisë në to. Kështu një përcaktim i tillë është parashikuar që në vitet e para të 90' edhe në Shqipëri, apo dhe në

vende të tjera si Sllovaki, Rumani, Bullgari, Slloveni apo dhe Ukrahinë, në vitin 1994 edhe në Hungari apo në 1995 në Maqedoni. Siç e trajtuam në pjesën kur folëm për Poloninë, një parashikim i tillë u fut shumë vonë, në vitin 2002. Në vitin 2007 edhe Kroacia e ndërmori një nismë të tillë, me anë të miratimit të dy ligjeve bazë, ligji “Mbi zgjedhjet e kryetarëve të bashkive, Guvernatorëve të Konteve si dhe kryebashkiakut të Zagrebit” si dhe ligji që amendonte “Ligjin mbi vetëqeverisjen lokale dhe rajonale”. (Podolnjak R. 2010; 118) Këto dy ligje e reformuan sistemin e qeverisjes vendore në Kroaci.

Ndarja territoriale-administrative e Kroacisë është e bërë në dy nivele, niveli i parë janë bashkitë (*općina*) dhe qytetet (*grad*) (Podolnjak R. 2010; 121), ku bashkitë sipas përcaktimit të ligjit kroat përfshijnë zonat rurale ndërsa qytetet ato urbane. Kështu në Kroaci ka më shumë se 120 qytete dhe 420 bashki. Sipas ligjit për vetëqeverisjen vendore, këto njësi vetëqeverisëse që përcaktuam më lart përformojnë funksione që janë lokale, pra shtrihen brenda një territori të caktuar dhe janë të tilla si planifikim urban, aktivitete komunale, kujdesi social dhe ai parësor shëndetsor, arsimi fillor, kultura dhe shërbime të tjera që shtrihen brenda juridiksionit të bashkisë. Si nivele të dyta të qeverisjes vendore në Kroaci njihen kontetë (*županija*), të cilat janë njësi vetëqeverisëse rajonale, që kanë bashkim natyral, historik, ekonomik e social, dhe që organizohen në mënyrë të tillë që përformojnë funksione në nivel rajonal. Këto konte përmbushin funksione që kanë lidhje dhe shtrirje rajonale, si arsimin fillor dhe të mesëm, zhvillimin ekonomik, atë urban, mirëmbajtjen e rrugëve publike etj. Qyteti i Zagrebit, ashtu si Bashkia e Tiranës në vendin tonë kanë status të veçantë, ndaj përcaktohen me ligj të veçantë. Në vitin 1992, Kroacia adoptoi një qeverisje vendore dualiste (dyfishëse), me një këshill vendor si organ

përfaqësues i qytetarëve dhe një kabinet vendor që luante rolin e organit ekzekutiv (*poglavarstvo*) që zgjidhej nga këshilli. Ky sistem lokal parlamentar ishte në fuqi për më shumë se 16 vjet. Këto kabinete lokale kryesoheshin nga kryetarët e bashkive apo nga guvernatorët e konteve, në varësi të faktit se çfarë njësie vendore ishte, dhe përbëheshin nga 5 deri në 13 apo 15 anëtarë, në varësi të numrit të popullsisë së njësisë. Nëse këshillat vendore ishin organet më të rëndësishme të pushtetit lokal legjislativ, këto kabinete ushtronin funksione të pavarura në menaxhimin dhe administrimin e pasurisë së luajtshme apo paluajtshme të njësisë vendore, si dhe në lidhje me të ardhurat e shpenzimet. Kalimi nga sistemi i qeverisjes vendore parlamentare drejt asaj presidenciale u implementua pas zgjedhjeve lokale të vitit 2009. Arsyeja e këtij kalimi ishte së pari si rezultat i një zhgënjimi publik mbi këtë sistem, ku votuesit kishin ndikim indirekt mbi vendimin se kush do drejtonte bashkinë dhe do realizonte kërkesat e tyre. Në koalicionet post-zgjedhore ndodhnin shpesh kalime të një këshilltari nga një grupim tek një tjetër, duke bërë që jo vetëm të mos merret vesh bindja e tyre politike, por që populli të mos përfaqësohej më si dhe shumica e mëparshme në këshill shpejt të bëhej minorance si pasojë e kësaj. Në shumë raste pati zëra për korrupsion pasi shumë këshilltarë u akuzuan se ndërronin pozitën e tyre politike në këshill si pasojë e marrjes së ryshfeteve. Kjo solli që reagimi publik në lidhje me gjëra të tilla të ishte shumë i ndjeshëm pasi nuk po përfaqësohej më e drejta e tyre në këshill. Me anë të sistemit të ri presidencial pritej ti jepej një legjitimitet më i madh kryetarëve të bashkive të zgjedhur tashmë drejtpërdrejt nga populli, si dhe një përkatësim më të madh të vullnetit të qytetarëve me organet e zgjedhura prej tyre. Pritej një llogaridhënie më e madhe si dhe një sistem administrimi dhe vazhdimësie në qeverisjen vendore. Proçedura e diskutimit dhe miratimit të dy ligjeve mjaft të rëndësishme që

përmendëm më lart kaloi nëpër disa faza dhe zgjati në kohë, ndryshe nga diskutimi, miratimi i ligjit mbi reformën administrative në Shqipëri i cili brenda vitit u miratua pa kaluar nëpër një proces të rregullt diskutimi dhe përplasjesh mendimesh në publik. Modeli i qeverisjes vendore në Kroaci është shumë specifik pasi ka marrë pjesë nga modelet më të mira të disa vendeve evropiane, duke ndërfutur sistemin e presidencializmit lokal, por gjithashtu ka ndërthurje edhe të disa karakteristikave të qeverisjes vendore në Shtetet e Bashkuara të Amerikës. Këtu mund të përmendim rastin e zgjedhjes së kryebashkiakut dhe zëvendësit të tij në një palë zgjedhje, përnjëherësh. Karakteristikat kryesore të këtij modeli janë (Podolnjak R., 2010, 140):

- Ndërthurje të zgjedhjes direkte nga populli të kryetarit të organit ekzekutiv lokal apo rajonal (sipas modelit Gjerman) dhe zgjedhje quasi- direkte të këshillit lokal (sipas modelit Italian)
- Ekzistencën e një shumicë absolute që duhet të marrë kandidati fitues për tu zgjedhur, dhe në rast të mungesës së kësaj shumice në raundin e parë të zgjedhjeve, atëherë në raundin e dytë do garojnë vetëm dy kandidatët që kanë marrë më shumë vota, dhe fituesi do jetë ai që merr shumicën e votave.
- Mandati i këshillit me atë të kryetarit të bashkisë apo të njësisë vendore përkatëse janë të sinkronizuar, që do të thotë se ata zgjidhen për të njëjtin mandat dhe afat kohor.
- Shohim një dyzim të mandatit të kryebashkiakut me atë të anëtarit të parlamentit, pra nuk ekziston një ndalim i tillë që nuk mund të jetë në të njëjtën kohë në të dy postet (përjashtoj këtu rastin e guvernatorit të kontesë).

- Në lidhje me zgjedhjen në të njëjtën kohë të kryebashkiakut dhe zëvendësve të tij, nuk gjejmë një rol të huazuar evropian (madje në vendin tonë zëvendësi i tij nuk zgjidhet nga populli por emërohet nga vetë ai) por mund të gjejmë karakteristikat e zgjedhjes së presidentit dhe zëvendësit të tij sipas sistemit presidencial amerikan.

- Proçedura e shkarkimit të kryetarit të organit ekzekutiv është sipas modelit të Landeve Gjermane, me anë të referendumit lokal.

Si përfundim, për t'iu përgjigjur pyetjes kryesore, nëse kemi divergjencë apo konvergjencë mes këtyre sistemeve në këto shtete, në analizë të parë mund të nxjerrim një tezë për konvergjencë, kjo bazuar tek:

1- Fakti i nxitjeve të reformave në tërë këto shtete, për të rritur dhe forcuar institucionet politike të qeverisjes vendore nëpërmjet rritjes së llogaridhënies së drejtuesve të tyre politik si dhe rritjes së pjesëmarrjes qytetare në qeverisjen lokale (kjo tek rasti i ish vendeve komuniste mbi të gjitha).

2- Në të gjitha vendet ish komuniste në krahasim, kemi përpjekje për dekomunizmin e tyre.

Ndërkohë që prirjet për divergjencë janë mbase më të mëdha, ku shohim:

1- Francën, e cila me anë të decentralizimit thelbësor të ish shtetit të centralizuar, ka arritur të sigurojë zbatim të politikave në nivel nën-kombëtar me anë të të ashtëquajturave formacione ndër-komunale (syndicats) dhe kohëve të fundit me anë të communaute's (forma institucionale më të integruara të bashkëpunimit ndër-komunal).

2- Sistemi gjerman përben dallim mes vendeve në krahasim (përjashto këtu Kroacinë me ndryshimet e fundit) përsa i përket jo vetëm pjesëmarrjes së qytetarëve në proceset vendimmarrëse, por edhe përsa i përket llogaridhënies së drejtuesve lokalë nëpërmjet referendumit lokal për votëbesim të kryebashkiakut.

3- Rast divergjence gjithashtu kemi dhe atë të Kroacisë, ku mund të kemi dyzim të mandatit të kryebashkiakut me atë të parlamentarit, si dhe zgjedhja në të njëjtën kohë e kryebashkiakut me zëvendësit e tij, gjë të cilën nuk e gjejmë në vende të tjera (përjashto rastin e zgjedhjes së presidentit në Shtetet e Bashkuara të Amerikës).

Shqipëria në këtë panoramë ka konvergjencë me këto shtete në faktin e ekzistencës së dy nivele të qeverisjes vendore, të përcaktuara me Kushtetutë, por edhe në lidhje me sistemin presidencial të zgjedhjes së organeve ekzekutive vendore, kjo konvergjencë shihet në lidhje me Gjermaninë si dhe Kroacinë vitet e fundit, ku tek të dy këto shtete kryebashkiaku zgjidhet me votim të drejtpërdrejtë nga populli e kjo e bën më të fortë këtë organ.

Ajo çka mund të rekomandoja për vendin tonë, pas analizës së bëre këtyre shteteve, është futja e një risie në vetëqeverisjen vendore, ajo e referendumit lokal në mënyrë të detyrueshme për shkarkimin nga detyra të kryebashkiakut kur plotësohen kushtet e përcaktuar nga ligji, sipas modelit gjerman. Kjo për të rritur nivelin e llogaridhënies së organit ekzekutiv të pushtetit vendor si dhe për të rritur të drejtat demokratike të qytetarëve vendore e të drejtën e demokracisë përfaqësuese.

KAPITULLI VII: KONKLUSIONE

7.1 Konkluzione / Rekomandime

Ashtu siç është përshkruar edhe në studim, përkufizimet e qeverisjes vendore si proces por edhe si organizim janë të ndryshme dhëne nga autorë të ndryshëm, megjithatë thelbi mbetet i njëjtë. Nevoja për qeverisje vendore ndodh atëhere kur njerëzit jetojnë në një komunitet dhe bashkëveprim mjaftueshëm afër dhe për zgjidhjen e problemeve të tyre i'u duhet të bashkëveprojnë si grup në mënyrë që të arrijnë rezultatet që duan. Dy elementë bazë që mund të dallojmë në këtë qeverisje janë: administrimi i shërbimeve dhe përfaqësimi i zërit të qytetarëve. Këta elementë janë jo vetëm element dallues të qeverisjes vendore por shërbejnë edhe si indikatorë mbi efektivitetin e një qeverisje të tillë. Qeverisja vendore duhet të ketë një popullsi të caktuar, një sipërfaqe të caktuar, kapacitetin për të nënshkruar kontrata, apo për të hyrë në marrëdhënie me të tretët (pra statusin juridik dhe autoritetin), të ketë një organizim të vazhdueshëm dhe të realizojë funksionin financiar pra të ketë kapacitetin të mbledhë taksa dhe të përcaktojë buxhetin e saj. Këto janë karakteristikat kryesore të ekzistencës së kësaj qeverisje që dalin në pah nga studimi i bërë. Ky organizim politiko-administrativ ka gjetur rregullimin më të mirë të mundshëm për kohën me përcaktimin e bërë në Ligjin e Bashkive të vitit 1934, ku vlerësohet modernizimi të cilin e karakterizon atë përngjasuar legjislacionit italian. Fatkeqësisht, megjithëse shumë përparimtar e demokratik në teori, ai ishte i pazbatueshëm në praktikë, si pasojë e gjëndjes së pazhvilluar të shoqërisë në atë kohë. Nga ana tjetër ndodh e kundërta gjatë periudhës 50 vjeçare të sundimit të shtetit komunist, ku megjithëse shohim organizime të ç'rregulluara nga ana administrative të organeve të qeverisjes vendore, nuk mund të flasim për parimet

kryesore të kësaj lloj qeverisje, parimin e autonomisë vendore dhe decentralizimit, bazë për ekzistencën e një qeverisje demokratike. Përgjatë 25 viteve të periudhës së tranzicionit në Shqipëri, u riorganizuan jo vetëm organet e qeverisjes vendore, funksionet e tyre, baza ligjore por edhe ndarja administrative që solli krijimin e njësive vendore të reja, si komunitet, bashkitë e qarqet si njësi të nivelit të dytë. Megjithatë ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore dhe miratimit të një ligji organik mbi qeverisjen vendore të vitit 2000, sërish përgjatë këtyre viteve pati probleme e dobësi, si me procesin e decentralizimit apo dhe me efektshmërinë e institucioneve të njësive vendore.

Së pari, decentralizimi gjatë kësaj periudhe nuk doli aq i thjeshtë si proces aq sa ishte menduar në fillim kur u miratua. Kjo për arsye të ndryshme, si mungesa e kapaciteteve njerëzore, mos efektiviteti në mbledhjen e taksave vendore, kostot e larta të njësive për shpenzime operative të cilat sillnin si pasojë mungesën e investimeve.

Së dyti, procesi i ndarjes administrativo-territoriale të vitit 2000' rezultoi me probleme si pasojë e fragmentarizimit të lartë për një numër të ulët popullsie dhe sipërfaqe të vogël siç është vendi ynë. Shumica e njësive vendore sidomos në zonat rurale nuk përmbushnin qëllimin kryesor të ekzistencës së tyre, që është ofrimi i shërbimeve ndaj qytetarëve të njësisë së tyre.

Së treti, mos realizimi i të ardhurave të veta vendore dhe kostot e mëdha operative sollën një degradim të personelit të njësive vendore, të cilët tashmë u kthyen në parazitare që vetëm merrnin rrogën dhe nuk kryenin de facto asnjë shërbim për publikun.

Së katërti, shërbimet utilitare për publikun në rastin më të mirë kishin një kosto të lartë dhe ofroheshin me të meta apo jo në cilësinë e duhur, ndërsa në rastin më të keq ato nuk ofroheshin fare, siç është rasti i ofrimit të shërbimit të pastrimit apo ndërtimi i kanalizimeve.

Së pesti, kemi organe të tilla si Këshilli i Qarkut apo dhe Prefektura të cilët megjithëse në pamje të parë duket se kanë funksione të ndryshme dhe rregullohen nga ligje të ndryshme, në fakt nga ana praktike duket sikur kanë mbivendosje me njëra tjetrën si organe. Megjithëse Këshilli i Qarkut thuhet se harton e miraton politikat rajonale, ndërsa Prefekti është përfaqësuesi i qeverisë qendrore pranë qeverisë lokale, duke bërë në rastin më të mirë vetëm një konfirmim formal të vendimeve të këshillave bashkiake apo komunale, ekzistenca e këtyre dy institucioneve duket e mbipopulluar me personel që paguhet me paga të larta dhe në fakt nuk zhvillojnë as gjysmën e punës që zhvillon komuna apo bashkia në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Kështu duhet thënë se njëri nga këto dy institucione është i tepërt për realitetin shqiptar pasi ekzistenca e të dyve ka kosto të lartë financiare dhe mund të jetë luks për gjëndjen ku ndodhemi.

Së gjashti, megjithëse kemi një bazë ligjore të shëndoshë, implementimi në praktikë ka hasur në mjaft probleme, si në rastin e funksioneve të njësive vendore mbi planifikimin e territorit apo dhe në furnizimin me ujë të pijshëm të qytetarëve, si pasojë e privatizimit të ujësjellësave në tërë vendin, proces ky që ka zgjatur shumë më tepër sesa pritej.

Së shtati, janë hasur probleme në funksionet e quajtura “të përbashkëta” jo vetëm për faktin se ka mbivendosje kompetencash mes atyre që ka për detyrë të ushtrojë pushteti

vendor dhe atyre të institucioneve në varësi të ministrive të linjes në nivel lokal, siç është kryesisht rasti i arsimit dhe mbrojtjes sociale. Por nga ana tjetër problemi qendron edhe tek fondet e dhëna për mbulimin e këtyre funksioneve pasi në shumë raste këto fonde kanë munguar dhe shumë funksione nuk janë mbuluar financiarisht nga qeveria qendrore. Me miratimin e ligjit të ri 139/2015 tashmë edhe funksionet e këtyre njësive janë më të rregulluara e detajuara sepse nuk parashikohen më funksione të përbashketa në ligjin e ri.

Ajo çka u nxor si konkluzion, ishte se nuk kemi uniformitet të qeverisjes vendore në gjithë Shqipërinë, që do të thotë se megjithëse ligji u jep të njëjtat të drejta dhe funksione organeve të pushtetit vendor në tërë territorin, ushtrimi i tyre është i ndryshëm nga njëra njësi në tjetrën, ku kjo diferencë shihet më shumë sidomos në njësitë e zonave të thella rurale. Nuk ka uniformitet të zhvillimit të praktikave as të prokurimeve dhe as të dhënieve të lejeve të ndërtimit, megjithëse ligji është një për të gjithë territorin e të gjitha njësive, por mënyra e implementimit të tij ndryshon brenda harkut të lirshmërisë së interpretimit të dhënë nga ligji nga njëra njësi në tjetrën. Kjo ka sjellë kosto të larta për qytetarët, pasi si pasojë e kësaj shumë investime nuk realizohen apo realizohen me vonësë. Pra vërtetohet hipoteza se ky sistem administrativ i qeverisjes vendore ka sjellë shumë disbalancim në kontroll me shpërndarjen e të ardhurave dhe mungesë efektiviteti të njësive vendore.

Nga ana tjetër vendi është përballur me paqëndrueshmëri në ndarjet administrative, kjo duket edhe nga reformat e disata administrativo-territoriale të ndërmarra para viteve '90, ku organizimi komunist i shtetit solli probleme të mëdha të cilat as me ndarjet administrative të pas viteve '90 nuk u arrit të rregulloheshin.

Reformat administrative të këtyre 25 viteve të fundit kanë qënë të keqorganizuara dhe jo mbi bazën e parimeve të shëndosha apo të duhura metodologjike. Kjo solli që të kishim një fragmentarizim të lartë mes njësive vendore i cili u tentua të rregullohej me reformën e fundit administrativo-territoriale të miratuar në vitin 2014 por që u implementua vetëm pas zgjedhjeve të fundit lokale të vitit 2015.

Problemi në këtë reformë, sipas mendimit tonë, është se mungesa e marrjes parasysh të kriterëve metodologjike që bazohen në respektimin e identiteteve kulturore dhe krahinave tradicionale etnografike, ka sjellë një reformë gjysmake pa baza të shëndosha e cila mund të kërkojë që nesër të nevojitet një reformim tjetër. Mungesa e një analize të thellë e nga ana tjetër kjo reformë e atrofizuar, ka sjellë shpërdorim në përfaqësimin e popullit duke e ç'balancuar jo vetëm politikisht por edhe etnografikisht përfaqësimin e tij në parlament.

Ndarja e bërë sipas reformës territoriale nuk ka arritur dot të japë një argumentim të saktë bazuar në kriterë metodologjike se pse një njësi duhet të ekzistojë e tillë e të ketë kufijtë gjegjës të saj. Nëpërmjet kësaj reforme nuk u plotësuan as pritshmëritë e publikut për harmonizim të legjislacionit, si dhe nga ana tjetër nuk janë respektuar as pritshmëritë e Bashkimit Evropian për respektim të identiteteve kulturore. Kjo reformë krijon një përfaqësim të përbashkët duke mbytur karakterin unik dhe identitetin qytetar të secilës krahinë. Pas reformës territoriale nevojitet ndryshimi i Kodit Zgjedhor, ku të rikthehet sistemi i vjetër mazhoritar, sepse vetëm ashtu do kishim një përfaqësim të plotë të secilit qytetar përmes personit që ka votuar. Sistemi aktual, duhet thënë, është degjenerim i mënyrës së përfaqësimit parlamentar, pasi qytetarit i duhet të votojë në mënyrë të imponuar personin e vendosur nga kryetari-parti.

Ana pozitive e reformës, të paktën në teori, duket tek shfrytëzimi më me efikasitet i të ardhurave, uljen e kostove financiare si pasojë e reduktimit në masë të numrit të personelit, në dhënien e shërbimit në një mënyrë më eficiente si pasojë e koncentrimit brenda një territori ku nuk do ketë më fragmentarizim apo ndarje të investimeve mes komunave të ndryshme.

Një ndër **rekomandimet** do ishte, duke qënë se qarku është nivel i dytë i qeverisjes i rregulluar me Kushtetutë, të paktën institucioni i Prefektit të suprimohej apo riorganizohej, pasi pothuajse të gjitha ministrinë e linjës kanë drejtorinë e tyre përfaqësuese në nivel lokal, ndaj ska pse të ketë një organ të tillë ndërmjetës. Ndërsa konfirmimi i vendimeve të këshillave të njësive vendore, duke qënë se është thjesht një fenomen formal në praktikë nga prefekti, ska pse të bëhet më nga ai, pasi një kontroll ligjor mjaft i detajuar dhe i rregulluar proçeduralisht mund të bëhet nga gjykata, sepse ligji ia njeh sistemit gjyqësor një të drejtë të tillë. Kjo do shkurtonte dhe shpenzimet proçeduriale dhe burokracisë.

Gjithashtu një **rekomandim** tjetër do ishte për futjen e referendumit lokal si mënyrë efikase për llogaridhënie të organit ekzekutiv të njësisë vendore, sipas modelit gjerman, ku një referendum i tillë të ishte i mundshëm mbi baza ligjore për të shkarkuar kryetarin e njësisë vendore nga ana e popullit lokal atëhere kur përcaktohet nga ligji. Një parashikim i tillë ligjor do e ngrinte mbi baza më të larta llogaridhënien dhe ushtrimin e detyrës nga ky i fundit dhe do siguronte më tepër garanci për qytetarët si dhe qeverisje demokratike.

Tjetër **rekomandim** do ishte, pjesëmarrja në mënyrë të drejtpërdrejte të qytetarëve në procesin e vendimmarrjes, në lidhje me funksionet lokale nëpërmjet referendumit. Kjo do

ngrinte në një nivel më të lartë iniciativën ligjvënese të qytetarëve lokalë dhe të drejten e tyre për të marrë pjesë në vendimmarrje.

BIBLIOGRAFIA

BURIME PARËSORE

- 1- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr.8417, datë 21/10/1998
- 2- Ligji nr. 8548, datë 11/11/1999 “Për Ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore”
- 3- Ligji nr 7491 date 29/04/1991 “Per dispozitat kryesore kushtetuese”, ndryshuar me ligjin nr. 7570 date 03/06/1992
- 4- Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë
- 5- Kodi i Proçedurës Civile të Republikës së Shqipërisë
- 6- Ligji nr. 8652, datë 31/07/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”
- 7- Ligji nr 139/2015 “Për Vetëqeverisjen vendore”
- 8- Ligji nr.8927, datë 25/07/2002 “Për Prefektin”
- 9- Ligji Nr.8653, datë 31/07/2000 “Për ndarjen administrative – territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”
- 10- Ligji Nr.8654, datë 31/07/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Bashkisë së Tiranës”
- 11- Ligji Nr.8743, datë 22/02/2001 “Për pronat e paluajtshme të shtetit”
- 12- Ligji Nr.8744, datë 22/02/2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore”
- 13- Ligji Nr. 8224, datë 15/05/1997 “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë të Bashkisë dhe Komunës”

- 14- Ligji Nr. 8978, datë 12/12/2002 “Për taksën vendore për biznesin e vogël”(me ndryshime)
- 15- Ligji Nr.8405, datë 17/09/1998 “Për urbanistikën” (me ndryshime)
- 16- Ligji Nr.8503, datë 30/06/1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”
- 17- Ligji Nr. 9632, datë 30/10/2006 “Për sistemin e taksave vendore”
- 18- Ligji 8438, datë 28/12/1998 “Për tatimin mbi të ardhurat”
- 19- Ligji Nr.9131, datë 8/09/2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike”
- 20- Ligji Nr. 8408, date 25/09/1998 “Për Policinë Ndërtimore”
- 21- Ligji Nr. 9843, datë 17/12/2007 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr.8405, datë 17/09/1998 “Për urbanistikën””
- 22- Ligji 107/2014 “Per planifikimin dhe zhvillimin e territorit”
- 23- Ligji Nr.9869, datë 4/02/2008 “Për huamarrjen e qeverisjes vendore”
- 24- Ligji Nr. 8756 datë 26/03/2001 “Për Emergjencat Civile”
- 25- Ligji Nr. 9232 datë 13/05/2004 “Për Programet Sociale dhe strehimin e banorëve në zonat urbane”
- 26- Ligji Nr. 9643 datë 20/11/2006 “Për prokurimin publik” (me ndryshime)
- 27- Ligji Për Bashkinë, datë 30/04/1934
- 28- Ligji Nr. 684, datë 11/03/1949 “Mbi ndarjen administrative tokësore të Republikës Popullore të Shqipërisë”, AQSH
- 29- Dekret-ligj Nr.805, datë 07/06/1950 “Mbi ndryshimet në nenin 36 të ligjit 273 datë 08/08/1946”
- 30- Dekreti Mëkambësuer Nr. 105, datë 03/04/1940

- 31- Dekret nr 3057, date 18/12/1960 “Mbi disa ndryshime në ligjin nr 1763 të vitit 1953 “Mbi Këshillat Popullorë”
- 32- Ligji Nr. 4352, datë 23/12/1967 “ Për Këshillat Popullorë”
- 33- Vendimi nr 447, date 15/12/1962 “Mbi punën e Komiteteve Ekzekutive të Keëhillave Popullore të qyteteve dhe mbi masat që duhen marrë peë formimin e tyre të mëtejshëm”
- 34- Dekreti Mëkambësuer nr.19 datë 6 Fruer 1942
- 35- Dekreti Mëkambësuer nr. 74, datë 24/03/1941 “Rregullimi dhe atributet e Ministrisë së Punëve të Mbrëndshme” Fletore Zyrtare nr. 48 datë 09/04/1941
- 36- Përmbledhje ligjesh e vendimesh viti 1968-1983, AQSH
- 37- “Strategjia kombëtare e decentralizimit dhe e autonomisë lokale”, VKM Nr. 615, datë 2/11/2000
- 38- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 1 datë 10/01/2007, “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik” (me ndryshime)
- 39- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 632 datë 04/10/2004, “Për miratimin e dokumentit “ Për politikat e decentralizimit në sektorin e arsimit parauniversitar”
- 40- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 636 datë 30/09/2004, “Për miratimin e dokumentit “ Për politikat e decentralizimit në fushen e kujdesit shëndetësor parësor dhe mbrojtjen e shëndetit publik”
- 41- Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 637 datë 30/09/2004, “Për miratimin e dokumentit “ Për politikat e decentralizimit në fushen e ndihmës ekonomike dhe te shërbimeve të përkujdesit shoqëror”
- 42- Rregullore e Brendshme e Bashkisë Lezhë

43- Rregullore e Këshillit Bashkiak Lezhë

44- Rregullore e Këshillit të Qarkut Lezhë

ARKIVI QENDROR I SHTETIT

45- AQSH, FONDI 441/662, DOSJA 589/11, VITI 1912

46- AQSH, F.152, D. 394, V.1920

47- AQSH, F.155, D. II-14, V. 1920

48- AQSH, F. 149, D. I-346, V. 1921

49- AQSH, F. 151, D. 10, 16, 11, V. 1921, 1928, 1930

50- AQSH, F. 152, D. 396, V. 1921

51- AQSH, F. 152, D. 754, V. 1921

52- AQSH, F. 152, D. 801, V. 1921

53- AQSH, F. 155, D. II-75, V. 1921

54- AQSH, F. 152, D. 484, V. 1922

55- AQSH, F. 152, D. 780, V. 1922

56- AQSH, F. 152, D. 880, V. 1923

57- AQSH, F. 152, D. 1057, V. 1923

58- AQSH, F. 152, D. 310, V. 1923

59- AQSH, F. 152/1, D. 167, V. 1924

60- AQSH, F. 152, D. 713, V. 1924

61- AQSH, F. 152, D. 222, V. 1925

62- AQSH, F. 155, D. II-238, V. 1925

63- AQSH, F. 146, D. 17, V. 1926

64- AQSH, F. 177, D. 231, V. 1926

65- AQSH, F. 146, D. 11, V. 1927

66- AQSH, F. 152, D.1133, V. 1927

67- AQSH, F. 146, D. 9, V. 1928

68- AQSH, F. 151, D. 16, V. 1928

69- AQSH, F. 152, D. 625, V. 1928

70- AQSH, F. 195, D. 73, V. 1928

71- AQSH, F. 152, D. 43, V. 1929

72- AQSH, F. 151, D. 11, V. 1930

73- AQSH, F. 149, D. I-1316, V. 1932

74- AQSH, F. 490. D. 735, V. 1948

75- AQSH, F. 489, D. 2, 146, V. 1949

76- AQSH, F. 489, D. 72/170, V. 1950

77- AQSH, F. 489, D. 113, 117, 86, 91, 36, 63, 69, 161, V. 1962, 1976, 1987

BURIME DYTËSORE

- 1- **Adorni** Daniela, Magagnoli Stefano (2005) “L’esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale”, (Relazione presentata agli incontri pratesi su lo sviluppo locale, Artimino, 12-16 settembre 2005, versione provvisoria)
- 2- **Aijaz** Rumi, (2007) “Challenges for urban Local Governments in India”, Asia ResearchCentreWorkingPaper19, retrieved from [www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/ files/ARCWP19_Aijaz.pdf](http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/files/ARCWP19_Aijaz.pdf) on February 22, 2016
- 3- **Aliaj** Besnik dhe Komiteti i Orientimit të Politikave (2005), artikull Gazeta Shekulli, prill 2005.
- 4- **Bakken** Larry A. “Baltic experiences in Local Government”
- 5- **Benest** Frank, (1999) “Reconnecting citizens with citizens. What is the role of Local Governments?”, *Public Management* (USA), vol.81, fq. 6-12
- 6- **Blank** Yishai (2010) “Federalism, subsidiarity and the role of local government in an age of global multilevel governance.” 2010 *Fordham Urban Law Journal*, April 2010
- 7- **Booth** Philip (2009) “Planning and the culture of governance: Local institutions and reform in France”, *European Planning Studies*, May 2009, Vol 17, Issue 5, pp 677-695
- 8- **Brusis** Martin (1999) “Re-creating the regional level in Central and Eastern Europe: An analysis of administrative reforms in six countries”, in Eric Von Breska and Martin

Brusis (eds), Central and Eastern Europe on the way into EU: Reforms in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia (Munich, Centre for Applied Policy Research, May 1999) pp.1-2

9- **Cochrane** Allan, (1996) "From theories to practices: Looking for local democracy in Britain", In *Rethinking Local Democracy*, ed. Desmond King and Gerry Stoker, Basingstoke, MacMillan

10- **Crawford** Adam (1999) "The local governance of crime: Appeals to community and partnerships" October 28, 1999; ISBN-13: 978-0198298458

11- **Doyle** Barry and **McElligott** Anthony "The rise and fall of European municipal power since 1800", *International Journal of Regional and Local studies*, 2011-2012, vol 7, issue ½, p 9-37

12- **De Tocqueville** Alexis (1966), "*Democracy in America*", Published by Arlington House

13- **Faguet** Jean Paul (2005) "Governance from below, a theory of local government with two empirical tests", (Research paper, <http://sticerd.lsc.ac.uk/dps/pepp/pepp12.pdf>)

14- **Faniko** Irvin (2014) "*Comparative Constitutional Law Story*", Jozef Publications, Tirana

15- **Feldman** David (2015) "Law in politics, politics in law" (Hart studies in constitutional law) published by Hart Publishing, ISBN-13: 978-1849469906

- 16- **Gannett Jr Robert T.**(2005), “Tocqueville and local government: Distinguishing democracy’s second track”, *The review of politics*, vol 67, issue 4, pp 721-736
- 17- **Godwin Marcia L. and Foremand D. Sean** (2014) “*Local politics and mayoral elections in 21st century America: The keys to City Hall* (Routledge Research in Urban Politics and Policy) , Routledge 1st edition, ISBN-13:978-1138821316
- 18- **Goldsmith Michael** (1990), “Local Autonomy: Theory and Practice”, In Challenges to Local Government, ed. Desmond S. King and Jan Pierre, London, SAGE Publications
- 19- **Golding L.** (1975), “*Local Government (Teach Yourself)*”, Published by Hodder & Stoughton Ltd, ISBN-10 : 0340198206, ISBN- 13: 978-0340198209
- 20- **Gurakuqi Romeo** (2014) “Rimodelimi i projektit të ndarjes administrative” Marrë nga: <https://romeogurakuqi.wordpress.com/2014/07/21/rimodelimi-i-projektit-te-ndarjes-administrative/> (parë me 24 Mars 2016)
- 21- **Gjergji Andromaqi** (2012) “Trashegimia Kulturore Shqiptare”Marrë nga: <http://www.people.al/trashegimia-kulturore-shqiptare.html> (parë me 24 Mars 2016)
- 22- **Hampton William** (1991) “Local government and urban politics” Published by: Longman group UK, 2nd edition, ISBN-13: 978-0582062047
- 23- **Hansell Jr. and William H** (1996), “A common vision for the future. The role of local government and citizens in the Democratic process”, *National Civic Review*, vol.85, fq.5-14
- 24- **Hasluck E.L.**(2010) “Local government in England” first published 1936

- 25- **Hicks** James F. dhe **Kaminski** Bartlomiej (1995) "Local government reform and transition from Communism: The case of Poland", *Journal of Developing Societies*
- 26- **Hindess** Barry (1997), "Democracy and Disenchantment", *Australian Journal of Political Science*, vol 32, fq. 79-93
- 27- **Hoxha** Artan, **Dhimitri** Albana, **Dhimitri** Juliana (2006), "Questionnaire on the implementation of the National Work Programmes for better local government", Second Regional Ministerial Conference on Effective Democratic Governance
- 28- **Hoxha** Artan, **Dhimitri** Juliana (2006)," Fiscal decentralization in See countries, Case of Albania", Stability Pact Conference
- 29- **Humes** Samuel and **Martin** Eileen M.(1961) "The structure of local governments throughout the world", published by Martinus Nijhoff
- 30- **Kashahu** Arben "Raste Juridike Bashkiake, Study-cases" (ekspert i KOMPAS për ndertimin e kapaciteteve)
- 31- **Keating** Michael (1991) "Comparative Urban Politics: Power and the city in the United States, Canada, Britain and France", Published by: Edward Elgar Pub ISBN-13: 978-1852781552
- 32- **Kjellberg** Francesco (1995), "The changing values of local government", *Annals of American Academy of Political and Social Science*, vol.540, fq. 40-51
- 33- **Kossis** Lyle "Examining the conflict between municipal receivership and local autonomy." *Virginia Law Review*, Vol.98/1109

- 34- **Kulmann** Sabine (2009)“Reforming local government in Germany: Institutional changes and performance impacts” *German Politics*, vol 18, No. 2, pp.226-245, ISSN 1743-8993 online
- 35- **Kurti** Teki (2013)“On the organization forms and structures of local government in European countries”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vo.4, no.9, Doi: 10.5901/mjss.2013.v4n9p521)
- 36- **Lawson** Gary (2015), “The return of the king: The unsavory origins of administrative law”, *Texas Law Review*, vol 93, issue 6, pp 1521-1545
- 37- **Lowe** Mick, **Qesku** Arben (2012)“Organisational development of Albanian Communes.” Report and recommendations
- 38- **Lockard** Duane (1963), “*The politics of state and local government*”, Macmillian 1st edition
- 39- **Lynch** Kevin (2000)“The good city form”
- 40- **Maddox** R. W. and **Fuquay** R.F. (1981) “State and local government”, Published by Van Nostrand Reinhold Company, 4th edition, 1981. ISBN-13: 978-0442244545
- 41- **Marcou** Gerard, **Wollman** Hellmut “United cities and local governments”, www.uclg.org (publications)
- 42- **Marcou** Gerard, “The State of Local and Regional Democracy in South –Eastern Europe”, South –Eastern Europe Regional Ministerial Conference on “Effective Democratic Governance at Local and Regional Level”.

- 43- **Marchetti** Gloria “Italian Regions and local authorities within the framework of a new autonomist system” (Centro Studi sul Federalismo. Perspectives on Federalism. ISSN: 2036-5438)
- 44- **Muqollari** Oriona (2008), “Politikat dhe instrumentat e zhvillimit lokal”, Disertacion per marrjen e grades shkencore “Doktor”, Universiteti i Tiranës, Fakulteti Juridik
- 45- **Mlinar** Zdravko (1995), “Local responses to global change”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol.540, fq. 145-157
- 46- **Norton** Alan (1994), “International handbook of local and regional government”, Brookfield, Edward Elgar Publishing Company
- 47- **Papajorgji** Zhyljen, **Dumi** Alba, **Gjika** Irma (2012), “The participation of human resources in Albanian local governance obligates”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, (vol.3, ISSN 2039-2117, Doi: 10.5901/mjss.2012.v3n3p409)
- 48- **Pigey**, J. and **Banks** C.(1998) “ Republic of Albania: Opportunities and Issues for Municipal Reform”, The Urban Institute.
- 49- **Podolnjak** Robert (2010) “Institutional reform of the Croatian local government: From cabinets to directly elected mayors and county governors”, *Politicka misao*, vol 47, no 5, pp 117-143
- 50- **Sanders** Lynn M.,(1997) “Against deliberation”, *Political Theory*, vol.25, fq. 347-377

- 51- **Schroeder** L., (2004) “Local Fiscal Decentralization Policy Studies”, The Institute for Public Administration
- 52- **Selimi** Ferid (2008) “Qeverisja vendore. Shqyrtime krahasimtare.”, Botues VATRA
- 53- **Shtupi** Indrit, **Vasjari** Arjan, **Zenuni** Xhabir, (2013) “Albanian have always respected the rules”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Doi:10.5901/mjss2013,v4n9p36
- 54- **Sidgwick** Henry (2014) “The elements of politics” 22 october 2014
- 55- **Siugzdiniene** Jurgita and **Popic** Dejana “Discussion paper – Local Governance and Decentralization in the ECIS region”, BRC.
- 56- **Somek** Alexander, (2009) “The concept of “law” in global administrative law: A reply to Benedict Kingsbury” *European Journal of International Law*, vol 20, issue 4, pp 985-995
- 57- **Staszewski** Glen (2012) “Political reasons, deliberative democracy and administrative law”, *Iowa Law Review*, vol 97, issue 3, pp 849-912
- 58- **Stoker** Gerry 1996a, “Introduction: Normative Theories of Local Government and democracy”, In *Rethinking Local Democracy*, ed. Desmond King and Gerry Stoker, Basingstoke, MacMillian
- 59- **Stones** Percy (1968) “Local government for students” published by Macdonald and Evans, 3rd edition
- 60- **Teevali** A., (2009) “Autoritetet lokale ne zhvillimin socio-ekonomik, lidhja mes reformes administrativo-territoriale ne komunat e bashkuara ne vitet 1999-2005”, Analiza mbi ndryshimet socio –ekonomike, Instituti i Qeverise

- 61- **Tindal** C.R. (1977) "Structural changes in local government: Government for urban regions" (Monographs on Canadian urban government)
- 62- **Vanags** Edvins, (1994) "Local Government in Latvia", Paper presentation at 14th conference on Baltic Studies at the University of Illinois
- 63- **Vejsiu** Ylli dhe **Misja** Vladimir, (1996) "Aspects of Demographic Development in Albania, Conference Paper"
- 64- **Yoder** Jennifer A. (2003) "Decentralisation and regionalization after communism: Administrative and territorial reform in Poland and Czech Republic" *Europea-asia studies*, vol 55, no.2, pp 263-286
- 65- **Walsh** Kieron, (1996) "Public services, efficiency and local democracy", In: *Rethinking Local Democracy*, ed. Desmond King and Gerry Stoker, Basingstoke, MacMillian
- 66- **Wechsler** Robert (2012) "Local government ethics reform" , *National civic review*, Doi 10.1002/ncr
- 67- **Wolman** Hal, **McManmon** Robert, **Bell** Michael, **Brunori** David, "Comparing local government autonomy across states" George Washington Institute of Public Policy, The George Washington University, www.gwu.edu/gwipp
- 68- **Wolman** Harold, (1996) "Theories of Local democracy in the USA", In *Rethinking Local Democracy*, ed. Desmond King and Gerry Stoker, Basingstoke, MacMillian
- 69- **Wollmann** Hellmut (2012) "Local government reforms in (Seven) European Countries: Between convergent and divergent, conflicting and complementary

developments”, Humboldt University Berlin, Germany, (*Local Government Studies*, vol.38, No.1, 41-70

70- **Wollmann** Hellmut (2004) “Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose organizations” *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4, 639-665, ISSN 0300-3930 print/ 1743-9388 online, Doi: 10.1080/0300393042000318030

71- **Wilson** Wilson and **Game** Chris (2006) “Local government in the UK” Fourth edition, published by Palgrave Macmillan ISBN-13: 978-1403997876

72- **Wilson** Robert H. (2000) “ Understanding local governance: An international perspective” (working paper series)

73- Co-Plan (2014) “Rajonalizimi i Shqipërise. Reforma qeverisëse, administrative dhe territoriale qe i duhet Shqipërise ne nivel rajonal” Tirane, Mars-Qershor 2014, Marrë nga: <http://www.coplan.org>, (parë me 24 Mars 2016)

74- Relacion për projekt-ligjin “Per ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” (2014) Marrë nga: www.reformaterritoriale.al

75- “Analizë e situatës së qeverisjes vendore sipas qarqeve”(2014), material përgatitur në kuadër të reformës territoriale, Marrë nga :www.reformaterritoriale.al

76- UNDP (2006): Human Development Report, World Report, New York, 2006.

77- World Bank (1991), Urban Policy and Economic Development: An Agenda for 1990s, Washington DC 1991.

- 78- World Bank (2008) Albania Local Government Finance Policy Note, 5 Qershor 2008
- 79- Stability Pact Conference (2006), Fiscal Decentralization in SEE Countries, Case of Albania, 30 September 2006.
- 80- Shqipëria dhe Decentralizimi në Tranzicion, Raport Analitik i Bankës Botërore, Gusht 2004
- 81- “Albanian Regional Development Opportunities and Challenges”, UNDP (2005), Mission Report, Sept. 12-26, 2005.
- 82- Albania: decentralization in transition. Report No. 27885-ALB, World Bank Report(2004), February 2004.
- 83- Regional Development Cross-Cutting Strategy, Version 3, Strategic Planning Committee at the Council of Ministers, October 2006.
- 84- Orientime territoriale dhe të planifikimit të territorit të BE-së, botim i Co-PLAN, 2004
- 85- Raport Analitik i Bankës Botërore “Shqipëria, Decentralizimi në Tranzicion”, Gusht 2004, Vëllimi I.
- 86- Platforma – IDR, “Drejt Rajonalizimit, Shqipëria dhe përvojat Evropiane”, Decentralizimi, Rajonalizimi, Dekoncentrimi, Ndarja Administrativo-Territoriale, Tiranë 2007
- 87- “Organizimi dhe struktura e qeverisjes vendore ne Shqiperi.” Pergatitur nga programi KOMPAS, Nentor 2001, Tirane, Shqiperi
- 88- “Pushteti vendor ne Shqiperi. Udhzues per zyrtaret e zgjedhur, nepunesit publike dhe shoqerine civile.” (USAID and LGDA) Qershor 2007

- 89- Raport Analitik i Bankës Botërore “Shqipëria, Decentralizimi në Tranzicion”, Gusht 2004, Vëllimi II.
- 90- Albania, Decentralization Progress Report 2005, by USAID – Local Government and Decentralization Program, April 2005
- 91- Strategjia Rajonale e Zhvillimit, Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit, Qarku Lezhë
- 92- Vendim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë nr.19, datë 15.04.2015
- 93- Vendim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë nr.190, datë 20.11.2014

Faqe zyrtare web

www.reformaterritoriale.al

www.parlament.al

www.kryeministria.al

<http://web.b.ebscohost.com/ehost/search>

www.lezha.org

www.qarkulezhe.gov.al

SHTOJCA 1

**KJO SHTOJCË PËRMBAN NDRYSHIMET DHE AMENDIMET E
REKOMANDUARA NGA ANA JONË NË “LIGJIN MBI VETËQEVERISJEN
VENDORE”, NR 139, DATË 17/12/2015**

LIGJ

Nr. 139/2015

PËR VETËQEVERISJEN VENDORE

Në mbështetje të neneve 13, 78, 81, pika 2, 83, pika 1, dhe 108 - 115 të Kushtetutës, me
propozimin e Këshillit të Ministrave,

KUVENDI

I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

VENDOSI:

KREU I

DISPOZITA TË PËRGJITHSHME

Neni 1

Objekti i ligjit

Ky ligj rregullon organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, si dhe përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e tyre e të organeve përkatëse.

Ky ligj rregullon organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, qëllimin dhe organizimin, kontrollin mbi aktet nënligjore që nxjerrin si dhe çështje të tjera të rëndësishme që dalin gjatë punës së tyre.

Neni 2

Përkufizime

Në këtë ligj termat e mëposhtëm kanë këto kuptime:

1. "Administrimi" është e drejta për të planifikuar, financuar dhe organizuar ushtrimin e një funksioni.
2. "Autonomi vendore" është e drejta dhe aftësia e njësive të vetëqeverisjes vendore, të krijuara sipas Kushtetutës dhe këtij ligji dhe në kuader të kufizimeve të tij, që të rregullojnë dhe të administrojnë një pjesë thelbësore të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të bashkësisë.
3. "Funksion" është fusha e veprimtarisë, për të cilën njësi e vetëqeverisjes vendore është përgjegjëse dhe ka kompetencën ligjore për ta ushtruar lirisht, tërësisht apo në një pjesë të tij, në përputhje me ligjet dhe aktet nënligjore.

4. "Funksione të deleguara" janë ato funksione të qeverisë qendrore, ushtrimi i të cilave u delegohet njësive të vetëqeverisjes vendore.
5. "Kompetencë" është autoriteti i dhënë me ligj një organi të njësive të vetëqeverisjes vendore për kryerjen e një funksioni apo një pjese të tij.
6. "Konsultimi" është proces institucional këshillimi ndërmjet qeverisjes qendrore dhe vetëqeverisjes vendore, transparent dhe i drejtpërdrejtë, për informimin, këshillimin e shkëmbimin e opinioneve për politikën, legjislacionin e normat që rregullojnë vetëqeverisjen vendore, i cili zhvillohet rregullisht dhe në mënyrë të vazhdueshme, sipas procedurave dhe një strukture të përcaktuar.
7. "Ndërmarrje për shërbime publike" është çdo ndërmarrje e krijuar për të ofruar shërbim /shërbime publik/e që janë kompetencë e bashkisë, për të cilën kapitali, vota ose e drejta për të emëruar organet drejtuese dhe financimi kontrollohen nga bashkia.
8. "Qeverisje qendrore" është Këshilli i Ministrave, ministritë dhe institucionet e tjera qendrore të shtetit.
9. "Rregullimi" është e drejta për të përcaktuar rregulla të përgjithshme dhe normative sjelljeje, si dhe standarde të detyrueshme në përputhje me ligjin.
10. "Riorganizim administrativo-territorial" është ndryshimi në ndarjen administrativo-territoriale të njësive të vetëqeverisjes vendore.

11. "Subjekt i kompetencave të përbashkëta" është një komitet, ent, institucion, ndërmarrje ose bord, shoqëri tregtare ose person tjetër juridik, i krijuar nga dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore dhe/ose institucioneve qendrore, me qëllim kryerjen e një shërbimi ose përmbushjen e një detyrimi të përbashkët.

12. "Subsidiaritet" është parimi i kryerjes së funksioneve dhe ushtrimit të kompetencave në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efikasitetit dhe ekonomisë.

13. "Shërbime publike" janë ato shërbime me interes të përgjithshëm publik, të cilat ofrohen për komunitetin nga bashkitë, në mënyrë të vazhdueshme, me çmime të përballueshme, sipas standardeve minimale kombëtare, të përcaktuara me ligj apo me akte të tjera normative.

Neni 3

Misioni i vetëqeverisjes vendore

Vetëqeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë siguron qeverisjen e efektshme, efikase dhe në një nivel sa më afër qytetarëve nëpërmjet:

a) njohjes së ekzistencës së identiteteve dhe vlerave të ndryshme të bashkësive;

b) respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve, të sanksionuara në Kushtetutë ose në ligje të tjera;

- c) zgjedhjes së llojeve të ndryshme të shërbimeve dhe lehtësive të tjera publike vendore në dobi të bashkësisë;
- ç) ushtrimit efektiv të funksioneve, kompe-tencave dhe realizimit të detyrave nga organet e vetëqeverisjes vendore;
- d) realizimit të shërbimeve në forma të përshtatshme, bazuar në nevojat e anëtarëve të bashkësisë;
- dh) nxitjes efektive të pjesëmarrjes gjithë-përfshirëse të bashkësisë në qeverisjen vendore;
- e) realizimit të shërbimeve, në përputhje me standardet e kërkuara me ligj ose akte të tjera normative.

Neni 4

Parimet themelore të vetëqeverisjes vendore

1. Organet e njësive të vetëqeverisjes vendore veprojnë në bazë të parimit të autonomisë vendore.
2. Në veprimtarinë e tyre organet e njësive të vetëqeverisjes vendore respektojnë dhe zbatojnë Kushtetutën, ligjet dhe aktet nënligjore.
3. Njësitë e vetëqeverisjes vendore janë persona juridikë publikë.
4. Çdo bashki dhe qark është njësi vetë-qeverisëse me vazhdimësi.

KREU II

NJËSITË E VETËQEVERISJES VENDORE DHE ORGANET

Neni 5

Njësitë e vetëqeverisjes vendore

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore janë bashkitë dhe qarqet, të cilat realizojnë vetëqeverisjen vendore në Republikën e Shqipërisë. **Ato janë të pavarura në marrjen e vendimeve në lidhje me funksionet e tyre vetëqeverisëse në përputhje me Kushtetuten dhe këtë ligj.**
2. Bashkia është njësi bazë e vetëqeverisjes vendore, **e cila përbehet nga njësi administrative të ndryshme që përfaqësojnë anën ekonomike, sociale, historike, etnografike dhe natyrore së bashku si një e tere, dhe që lidhen mes tyre nga interesi i përbashkët i banoreve të tyre.**
3. Bashkia përfaqëson një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh. Bashkitë, shtrirja territoriale, emri dhe qyteti qendër i saj, **krijimi i organeve të reja të saj, shfuqizimi i tyre, ndarja e një territori nga bashkia, apo dhe përfshirja e territoreve të reja në bashkinë ekzistuese, ndryshimi i kufijve përcaktohen me ligj.**
4. Qarku është njësi e nivelit të dytë të vetëqeverisjes vendore **dhe ka për qëllim kryerjen e funksioneve me interes rajonal.**

5. Qarku përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët. Kufijtë e qarkut përputhen me kufijtë e bashkive që e përbëjnë atë. Qendra e qarkut vendoset në një nga bashkitë që përfshihen në të. Shtrirja territoriale, emri dhe qendra e qarkut përcaktohen me ligj. **Ne çdo rast, para çdo ndryshimi sipas përcaktimeve të mësipërme në lidhje me territorin e çdo njesie vendore, duhet të merret paraprakisht opinioni i banoreve të zonës objekt i ndryshimit.**

Neni 6

Nënndarjet e bashkisë

1. Bashkia përbëhet nga disa njësi administrative, sipas lidhjeve tradicionale, historike, ekonomike dhe sociale. **Si e tille ajo promovon bashkëekzistencën mes banoreve të saj dhe krijon kushtet e duhura në mënyre që të gjithë komunitetet përbërëse të saj të shprehin, ruajnë apo zhvillojnë më tepër identitetin e tyre kombëtar, etnik, kulturor, fetar dhe atë gjuhësor.** Njësitë administrative në territorin e një bashkie, shtrirja e tyre territoriale, emri dhe **çdo ndryshim tjetër** përcaktohen me ligj.

2. Njësitë administrative përbëhen nga qytetet dhe/ose fshatrat. Shtrirja territoriale, emri i qyteteve dhe fshatrave, pjesë e çdo njesie administrative, **si dhe çdo ndryshim tjetër** përcaktohen me ligj. Shpallja e qyteteve të reja bëhet me ligj.

3. Qytetet mund të ndahen në njësi më të vogla që quhen lagje. Një lagje, si rregull, mund të krijohet vetëm në territore me mbi 20 mijë banorë. Ndarja e qyteteve në lagje dhe shtrirja e tyre territoriale miratohet me vendim të këshillit bashkiak.

Neni 7

Organet e njësive të vetëqeverisjes vendore

1. Në çdo bashki dhe qark krijohet organi përfaqësues dhe organi ekzekutiv.
2. Organi përfaqësues i bashkisë është këshilli bashkiak. Organi ekzekutiv i bashkisë është kryetari i bashkisë.
3. Organ përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut. Funkcionet ekzekutive në qark kryhen nga kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut.
4. Organet përfaqësuese dhe ekzekutive të bashkisë zgjidhen në përputhje me Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.
5. Organi përfaqësues i qarkut krijohet me përfaqësues nga organet e zgjedhura të bashkive që e përbëjnë atë, sipas mënyrës së përcaktuar në Kushtetutë dhe në kreun XIII të këtij ligji. Kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut zgjidhen nga këshilli i qarkut, sipas mënyrës së përcaktuar në kreun XIII, të këtij ligji.

KREU III

TË DREJTAT DHE PËRGJEGJËSITË E NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE

Neni 8

Ushtrimi i autoritetit me interes publik vendor

1. Organet e njësive të vetëqeverisjes vendore mund të ndërmarrin nisma me interes publik vendor në territorin e juridiksionit të tyre për çdo çështje që nuk u ndalohet me ligj ose që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj një organi tjetër shtetëror.
2. Organet e njësive të vetëqeverisjes vendore ushtrojnë kompetencat e tyre nëpërmjet vendimeve, urdhëresave dhe urdhrave.

Neni 9

Të drejtat dhe përgjegjësitë

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë këto të drejta dhe përgjegjësi:

1.1. Të drejtën dhe përgjegjësinë e vetë-qeverisjes, sipas së cilës:

- a) përcaktojnë masa që ato i gjykojnë të nevojshme për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave;
- b) bazuar në Kushtetutë, në ligje dhe aktet nënligjore, të nxjerra në bazë dhe për zbatim të tyre, për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave, nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra;

c) krijojnë struktura administrative për kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tyre, sipas ligjeve në fuqi;

ç) krijojnë njësi ekonomike dhe institucione në varësi të tyre.

d) krijojnë komitete, borde ose komisione për kryerjen e funksioneve të veçanta sa herë që paraqitet nevoja, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore.

1.2. Të drejtën dhe përgjegjësinë e pronësisë:

a) njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë të drejtën e pronësisë. Ato fitojnë, shesin dhe japin në përdorim pronën e paluajtshme ose të luajtshme të tyre, si dhe ushtrojnë të drejta të tjera, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj;

b) e drejta e fitimit të pronës, nëpërmjet shpronësimeve për interes publik, nga ana e njërive të vetëqeverisjes vendore, bëhet sipas mënyrës së përcaktuar me ligj;

c) e drejta e pronësisë ushtrohet nga këshilli përkatës, i cili nuk mund t'ia delegojë ushtrimin e kësaj të drejte askujt tjetër.

1.3. Të drejtën dhe përgjegjësinë e mbledhjes së të ardhurave dhe bërjes së shpenzimeve, sipas së cilës:

a) krijojnë, mbledhin të ardhura dhe bëjnë shpenzime për përmbushjen e funksioneve të tyre;

b) vendosin taksa vendore e tarifa për shërbimet, si dhe nivelin e tyre, në përputhje me legjislacionin në fuqi;

c) hartojnë, miratojnë dhe zbatojnë buxhetin e tyre;

ç) mbajnë llogaritë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, dhe ofrojnë informacione ose raporte financiare për hartimin dhe zbatimin e buxhetit për qeverisjen qendrore ose shtetasit.

1.4. Të drejtën dhe përgjegjësinë e kryerjes së veprimtarive ekonomike, sipas së cilës:

a) për përmbushjen e funksioneve publike në interes të komunitetit që përfaqësojnë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, ushtrojnë veprimtari ekonomike që nuk bie ndesh me orientimet themelore të politikave ekonomike të shtetit;

b) të ardhurat, që përfitohen nga veprimtaria ekonomike, përdoren në pjesën më të madhe për mbështetjen dhe përmbushjen e funksioneve publike;

c) veprimtaria ekonomike e njësive të vetëqeverisjes vendore rregullohet në përputhje me legjislacionin në fuqi.

1.5. Të drejtën e bashkëpunimit, sipas së cilës: a) për kryerjen e shërbimeve specifike në emër dhe në dobi të komuniteteve përkatëse, dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të

kompetencave dhe përgjegjësi të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë;

b) bashkëpunojnë me njësi të vetëqeverisjes vendore të vendeve të tjera dhe përfaqësohen në organizata ndërkombëtare të pushteteve vendore, në përputhje me këtë ligj dhe legjislacionin në fuqi;

c) kanë të drejtë të organizohen në shoqata, në përputhje me legjislacionin përkatës.

1.6. Të drejtën e personit juridik:

Si persona juridikë, njësitë e vetëqeverisjes vendore gëzojnë dhe ushtrojnë të gjitha të drejtat e përcaktuara në Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë dhe në legjislacionin në fuqi dhe në mënyrë të veçantë:

a) të drejtën e lidhjes së kontratës;

b) të drejtën e krijimit të personave të tjerë juridikë;

c) të drejtën e ngritjes së padisë civile;

ç) të drejtën e mbajtjes së llogarive;

d) të drejta të tjera për ushtrimin e funksioneve në bazë dhe në zbatim të ligjeve dhe akteve nënligjore.

1.7. Të drejta të tjera, sipas të cilave:

a) japin tituj nderi dhe stimuj;

b) vendosin emërtimet e territoreve, objekteve dhe institucioneve nën juridiksionin e tyre, sipas kriterëve të përcaktuara me ligj;

c) njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë vulën dhe simbolet e tyre.

2. Të drejtat dhe përgjegjësitë e sipër-përmendura ushtrohen nga organet e njësive të vetëqeverisjes vendore, sipas përcaktimeve të bëra në këtë ligj apo ligje të tjera në fuqi.

KREU IV

MARRËDHËNIET MIDIS QEVERISJES QENDRORE DHE NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE

Neni 10

Marrëdhëniet midis qeverisjes qendrore dhe njësive të vetëqeverisjes vendore

Marrëdhëniet ndërmjet organeve të njësive të vetëqeverisjes vendore dhe institucioneve të qeverisjes qendrore bazohen në parimet e subsidiaritetit, të konsultimit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta.

Neni 11

Komunikimi dhe informimi

Organet e njësive të vetëqeverisjes vendore, për fushën e tyre të përgjegjësisë, informojnë me shkrim organet e qeverisjes qendrore për çdo çështje që u kërkohet informacion. Organet e qeverisjes qendrore, kur kërkohet nga organet e njësive të vetëqeverisjes vendore, japin informacion, sipas afateve të përcaktuara nga legjislacioni në fuqi.

Neni 12

Konsultimi midis qeverisjes qendrore dhe njësive të vetëqeverisjes vendore

1. Qeverisja qendrore konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore për politikën, legjislacionin dhe normat që rregullojnë dhe kanë ndikim të drejtpërdrejtë në ushtrimin e të drejtave dhe funksioneve të këtyre njësive.
2. Njësitë e vetëqeverisjes vendore konsultohen, nëpërmjet shoqatave përfaqësuese të vetëqeverisjes vendore dhe grupeve të tjera të interesit, nëpërmjet të cilit u mundësohet prezantimi i opinioneve, komenteve dhe propozimeve të tyre për politikën dhe legjislacionin që ka ndikim të drejtpërdrejtë në ushtrimin e të drejtave dhe funksioneve të tyre.
3. Struktura, procedura, forma, mënyra e organizimit dhe funksionimit dhe natyra e çështjeve për konsultim përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

Neni 13

Mbikëqyrja dhe kontrolli

1. Për zbatimin e normave e të standardeve kombëtare, të përcaktuara në legjislacionin përkatës, ministritë, sipas fushave të përgjegjësisë, monitorojnë veprimtarinë e organeve të njësive të vetëqeverisjes vendore dhe për funksionet e deleguara kanë të drejtë t'i mbikëqyrin ato.
2. Vendimet, urdhrat dhe urdhëresat me karakter normativ të organeve të vetëqeverisjes vendore i nënshtrohen verifikimit të ligshmërisë nga autoriteti i përcaktuar me ligj.
3. Njësitë e vetëqeverisjes vendore i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe inspektimit financiar për zbatimin e normave e të standardeve kombëtare në fushën e menaxhimit të financave publike, sipas legjislacionit në fuqi.
4. Njësitë e vetëqeverisjes vendore i nënshtrohen kontrollit të jashtëm financiar nga organet e qeverisjes qendrore për përdorimin e fondeve të kushtëzuara dhe/ose të deleguara që financohen nga Buxheti i Shtetit dhe/ose fondet e ndihmës së huaj, të alokuara te njësitë e vetëqeverisjes vendore, sipas marrëveshjeve të nënshkruara nga qeverisja qendrore.
5. Njësitë e vetëqeverisjes vendore janë subjekt i kontrollit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, sipas legjislacionit në fuqi.

KREU V

BASHKËPUNIMI MES NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE

Neni 14

Bashkëpunimi mes dy apo më shumë njësive të vetëqeverisjes vendore

1. Për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore, brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme, mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion dhe/ose shërbim që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet lidhjes dhe zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësisë të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë.

2. Në çdo marrëveshje të bashkëpunimit ndërvendor përcaktohen:

a) qëllimi i marrëveshjes;

b) funksionet që do të ushtrohen nga secila bashki apo në mënyrë të përbashkët;

c) mënyra me anë të së cilës do të plotësohet qëllimi;

ç) shkalla dhe kohëzgjatja e delegimit të kompetencave;

d) mënyra dhe masa e kontributit financiar përkatës dhe e ndarjes së të ardhurave e të përfitimeve të tjera.

3. Marrëveshja e bashkëpunimit ndërvendor miratohet nga këshillat përkatës të secilës prej njësive të vetëqeverisjes vendore që janë palë në marrëveshje. Detyrimi financiar për secilën prej njësive të vetëqeverisjes vendore, palë të marrëveshjes, miratohet çdo vit si zë i veçantë në buxhetin vendor.

4. Njësitë e vetëqeverisjes vendore mund të lidhin marrëveshje bashkëpunimi ndërvendor me njësi të vetëqeverisjes vendore të shteteve huaja. Përpara lidhjes së këtyre marrëveshjeve, njësitë marrin mendimin e Ministrisë Punëve të Jashtme.

5. Dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore, brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme, si dhe me institucione të qeverisjes qendrore, mund të lidhin marrëveshje të përbashkët për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara. Në kuptimin e këtij ligji, ky person juridik quhet subjekt i kompetencave të përbashkëta. Për secilën palë përcaktohet ndihmesa financiare, ndihmesa me shërbime, ndihmesa me pajisje dhe me punonjës të kualifikuar ose çdo aset tjetër i nevojshëm për përmbushjen e objektivave.

6. Brenda 30 ditëve nga data e nënshkrimit të marrëveshjes, subjekti i kompetencave të përbashkëta njofton zyrtarisht prefektin.

7. Në njoftimin zyrtar përcaktohen:

- a) emërtimi i njësive të vetëqeverisjes vendore, palë në marrëveshje;
- b) data e hyrjes në fuqi të marrëveshjes;
- c) qëllimi i marrëveshjes dhe funksioni që do të ushtrohet;
- ç) vendimet e bashkive të përfshira në marrëveshje në lidhje me të;
- d) kontributi i palëve në këtë marrëveshje.

8. Marrëveshja bëhet e zbatueshme pas shprehjes së ligjshmërisë nga prefekti brenda afateve të përcaktuara me ligj.

KREU VI

TRANSPARENCA, KONSULTIMI DHE PJESËMARRJA QYTETARE

Neni 15

Transparenca e veprimtarisë së njësive të vetëqeverisjes vendore

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore garantojnë për publikun transparencën e veprimtarisë së tyre.
2. Çdo akt i organeve të vetëqeverisjes vendore publikohet në faqen zyrtare të internetit të njësisë vendore dhe afishohet në vendet e caktuara nga njësia për njoftimet publike.
3. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore është e detyruar të caktojë koordinatoren e transparencës dhe të miratojë programin e transparencës, duke siguruar akses nga të gjithë, veçanërisht nga shtresat më të varfra të komunitetit, në përputhje me dispozitat e ligjit në fuqi për të drejtën e informimit.

Neni 16

Konsultimi publik në njësitë e vetëqeverisjes vendore

1. Organet e vetëqeverisjes vendore janë të detyruara të garantojnë pjesëmarrjen publike në procesin e vendimmarrjes.

2. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore është e detyruar të caktojë koordinatorin për njoftimin dhe konsultimin publik, në përputhje me dispozitat e ligjit në fuqi për njoftimin dhe konsultimin publik.

Neni 17

Mbledhjet e këshillit të bashkisë

1. Mbledhjet e këshillit të bashkisë janë të hapura për publikun. Çdo shtetas lejohet të ndjekë mbledhjet e këshillit, sipas mënyrës së përcaktuar në rregulloren e këshillit.

2. Njoftimi për mbledhjen e këshillit bëhet publik në vende të caktuara për këtë qëllim brenda territorit të njësisë vendore dhe në media të aksesueshme në njësinë vendore dhe përmban datën, vendin, orën dhe rendin e ditës së mbledhjes.

3. Me kërkesën e kryetarit të bashkisë ose të një të pestës së anëtarëve të këshillit bashkiak, mbledhjet e këshillit bashkiak mund të bëhen të mbyllura, kur për këtë kanë votuar jo më pak se tre të pestat e gjithë anëtarëve të tij.

Neni 18

Seancat e këshillimeve me bashkësinë

1. Këshilli bashkiak ose këshilli i qarkut, përpara shqyrtimit dhe miratimit të akteve, zhvillon seanca këshillimi me bashkësinë, të cilat janë të detyrueshme për rastet e parashikuara në nenet 54, shkronjat "a", "dh", "e", "f" dhe "k", dhe 77, shkronjat "a", "dh", "e", "f" dhe "k", të këtij ligji. **Moszbatimi i këtij rregulli sjell pavlefshmëri për aktin e miratuar.**

2. Këshillimi me publikun, në çdo rast, bëhet sipas mënyrës së përcaktuar në rregulloren e këshillit, duke përdorur një nga format e nevojshme, si takimet e hapura me banorët e grupet e interesit, takime me specialistë, me institucione të interesuara dhe organizata jofitimprurëse ose nëpërmjet marrjes së nismës për organizimin e referendumeve vendore.

3. Aktet e këshillit publikohen në faqen zyrtare të internetit dhe afishohen në vende publike, të caktuara nga këshilli me akses të lirë publik, brenda territorit të njësisë vendore dhe, sipas mundësive, këshilli cakton edhe forma të tjera të publikimit të tyre. Informimi i publikut në çdo bashki bëhet në përputhje me ligjin për të drejtën e informimit dhe rregullat e përcaktuara nga vetë këshilli përkatës për këtë qëllim.

Neni 19

E drejta e kërkesës, ankesës dhe vërejtjes

1. Çdo qytetar apo grupe që përfaqësojnë komunitetet kanë të drejtë t'u drejtojnë kërkesa, ankesa apo vërejtje organeve të vetëqeverisjes vendore për çështje që lidhen me funksione dhe kompetenca në juridiksionin e njësisë së vetë-qeverisjes vendore.

2. Organet e vetëqeverisjes vendore janë të detyruara t'i marrin në shqyrtim kërkesat, ankesat apo vërejtjet dhe të kthejnë përgjigje brenda afateve të përcaktuara me ligj.

3. Organet e mësipërme të vetëqeverisjes vendore janë të detyruara të vëne në dispozicion të ankuesve të gjithë ndihmën e nevojshme teknike për të mundësuar bërjen e ankesave apo vërejtjeve, siç mund të jetë libri i ankesave vendosur në një vend të dukshëm brenda godines së njësisë.

Neni 20

E drejta e iniciativës qytetare

1. Çdo komunitet, nëpërmjet përfaqësuesve të autorizuar të tij, ose jo më pak se një për qind e banorëve të bashkisë ka të drejtë të paraqesin për vendimmarrje në këshillin bashkiak iniciativa qytetare për çështje që janë brenda juridiksionit të njësisë së vetëqeverisjes vendore. Mënyra dhe forma e paraqitjes së këtyre iniciativave, procedura e shqyrtimit dhe miratimit të tyre përcaktohet në rregulloren e organizimit dhe funksionimit të këshillit bashkiak.

2. Propozimet e ardhura në këshill si iniciativë qytetare, kur kanë ndikim financiar në buxhetin e njësisë së vetëqeverisjes vendore, shqyrtohen në këshill, sipas rendit të ditës, dhe nuk mund të miratohen pa marrë më parë mendimin e kryetarit të njësisë së vetëqeverisjes vendore **(ky mendim ka efekt këshillues).**

3. Qytetaret mund të marrin pjesë drejtpërdrejt në vendimmarrje në lidhje me funksionet lokale nëpërmjet referendumit. Ky referendum mund të thirret me qëllim për të vendosur në lidhje me një propozim për të ndryshuar statutin e organit të vetëqeverisjes vendore, në lidhje me një propozim për një akt nënligjor të përgjithshëm apo cështje të tjera përcaktuar nga ligji apo statuti.

4. Ky referendum thirret nga organi përfaqësues i njësisë së vetëqeverisjes vendore me propozim të 1/3 të anetareve të tij apo me propozim të 20% të votuesve të regjistruar në listën zgjedhore të njësisë vendore. E drejta e votës dhe votimi realizohet sipas parashikimeve të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë. Vendimi që arrihet në referendum është i detyrueshëm për organin përfaqësues të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

5. Organi ekzekutiv apo ai përfaqësues i njësisë së vetëqeverisjes vendore mund të konsultohen në takime me qytetaret lokale në lidhje me aktin nënligjor të propozuar për referendum.

KREU VII

FUNKSIONET DHE KOMPETENCAT E NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE

Neni 21

Llojet e funksioneve

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë funksione, kompetenca, si dhe funksione të deleguara.
2. Funksionet u njihen njërive të vetëqeverisjes vendore me këtë ligj. Funksione apo kompetenca të tjera mund t'u njihen një, disa apo të gjitha njërive të vetëqeverisjes vendore vetëm në bazë të ligjit.
3. Funksionet e deleguara u transferohen njërive të vetëqeverisjes vendore me ligj ose me marrëveshje. Në çdo rast delegimi i funksioneve shoqërohet nga transferta e mjaftueshme e qeverisjes qendrore për të financuar koston e ushtrimit të këtyre funksioneve.

Neni 22

Parimet për ushtrimin e funksioneve

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore rregullojnë dhe administrojnë ushtrimin e funksioneve të veta në mënyrë të plotë dhe të pavarur, në përputhje me Kushtetutën, Kartën Europiane të Autonomisë Vendore dhe ligjet në fuqi.
2. Njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë funksionet duke respektuar politikat kombëtare dhe rajonale. Për këto funksione, qeverisja qendrore mund të vendosë standarde e norma specifike të përgjithshme, me qëllim ruajtjen e interesave kombëtarë dhe ofrimin e shërbimeve cilësore.

3. Në rastet kur njësitë e vetëqeverisjes vendore nuk zotërojnë fondet ose mjetet e mjaftueshme për arritjen e standardeve dhe normave kombëtare, qeverisja qendrore u jep atyre mbështetjen e nevojshme financiare.

4. Njësitë e vetëqeverisjes vendore administrojnë ushtrimin e funksioneve të deleguara, sipas legjislacionit në fuqi.

5. Kur njësitë e vetëqeverisjes vendore ushtrojnë funksionet e deleguara, qeverisja qendrore siguron mjete dhe burime financiare të mjaftueshme për të ushtruar këto funksione në mënyrën dhe në atë nivel ose standard, i cili është përcaktuar me ligj.

Neni 23

Funksionet e bashkive në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike

Në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike, bashkitë janë përgjegjëse në territorin e juridiksionit të tyre për:

1. Prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pijshëm.
2. Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e ujërave të ndotura.
3. Mbledhjen dhe largimin e ujërave të shiut dhe mbrojtjen nga përmbytjet në zonat e banuara.
4. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve vendore dhe sinjalizimit rrugor, të trotuareve dhe shesheve publike vendore.

5. Ndriçimin e mjediseve publike.
6. Transportin publik vendor.
7. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e varrezave publike, si dhe garantimin e shërbimit publik të varrimit.
8. Shërbimin e dekorit publik.
9. Parqet, lulishtet dhe hapësirat e gjelbra publike.
10. Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake.
11. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave arsimore të sistemit shkollor parauniversitar, me përjashtim të shkollave profesionale.
12. Administrimin dhe rregullimin e sistemit arsimor parashkollor në kopshte dhe çerdhe.
13. Ndërtimin, rehabilitimin dhe mirëmbajtjen e ndërtesave të shërbimit parësor shëndetësor dhe zhvillimin e aktiviteteve edukuese e promovuese në nivel vendor, të cilat lidhen me mbrojtjen e shëndetit, si dhe administrimin e qendrave e të shërbimeve të tjera në fushën e shëndetit publik, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
14. Planifikimin, administrimin, zhvillimin dhe kontrollin e territorit, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Neni 24

Funksionet e bashkive në fushën e shërbimeve sociale

Bashkitë janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve:

1. Krijimin dhe administrimin e shërbimeve sociale, në nivel vendor, për shtresat në nevojë, personat me aftësi të kufizuara, fëmijët, gratë, gratë kryefamiljare, gratë e dhunuara, viktimat të trafikut, nëna apo prindër me shumë fëmijë, të moshuarit etj., sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
2. Ndërtimin dhe administrimin e banesave për strehimin social, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
3. Ndërtimin dhe administrimin e qendrave për ofrimin e shërbimeve sociale vendore.
4. Krijimin, në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për mirëqenien sociale, të fondit social për financimin e shërbimeve, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Neni 25

Funksionet e bashkive në fushën e kulturës, sportit dhe shërbimeve argëtuese

Bashkitë janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve:

1. Zhvillimin, mbrojtjen dhe promovimin e vlerave e të trashëgimisë kulturore me interes vendor, si dhe administrimin e objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.

2. Organizimin e aktiviteteve kulturore dhe promovimin e identitetit kombëtar e lokal, si dhe administrimin e objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.
3. Zhvillimin, mbrojtjen dhe promovimin e bibliotekave e të ambienteve për lexim, me qëllim edukimin e përgjithshëm të qytetarëve.
4. Organizimin e aktiviteteve sportive, çlodhëse e argëtuese, zhvillimin dhe administrimin e institucioneve e të objekteve që lidhen me ushtrimin e këtyre funksioneve.

Neni 26

Funksionet e bashkive në fushën e mbrojtjes së mjedisit

Bashkitë janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve:

1. Sigurimin, në nivel vendor, të masave për mbrojtjen e cilësisë së ajrit, tokës dhe ujit nga ndotja.
2. Sigurimin, në nivel vendor, të masave për mbrojtjen nga ndotja akustike.
3. Zhvillimin e aktiviteteve edukuese dhe promovuese, në nivel vendor, të cilat lidhen me mbrojtjen e mjedisit.

Neni 27

Funksionet e bashkive në fushën e bujqësisë, zhvillimit rural, pyjeve dhe kullotave publike, natyrës dhe biodiversitetit

Bashkitë janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve:

1. Administrimin, shfrytëzimin dhe mirë-mbajtjen e infrastrukturës së ujitjes dhe kullimit, të transferuar në pronësi të tyre, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
2. Administrimin dhe mbrojtjen e tokave bujqësore e të kategorive të tjera të resurseve, si toka të pafrytshme etj., sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
3. Krijimin dhe administrimin e sistemit vendor të informacionit dhe këshillimit bujqësor e rural, sipas legjislacionit në fuqi.
4. Krijimin dhe administrimin e skemave vendore të granteve për bujqësinë e zhvillimin rural, të financuara nga buxheti lokal dhe/ose me bashkëfinancim nga të tretët, duke garantuar akses të balancuar gjinor.
5. Administrimin e fondit pyjor dhe kullosor publik, sipas legjislacionit në fuqi.
6. Mbrojtjen e natyrës e të biodiversitetit, sipas legjislacionit në fuqi.

Neni 28

Funksionet e bashkive në fushën e zhvillimit ekonomik vendor

Bashkitë janë përgjegjëse për kryerjen e këtyre funksioneve:

1. Hartimin e planeve strategjike të zhvillimit e të programeve për zhvillimin ekonomik vendor.

2. Ngritjen dhe funksionimin e tregjeve publike dhe të rrjetit të tregtisë.
3. Mbështetjen për zhvillimin e biznesit të vogël, nëpërmjet veprimtarive nxitëse, të tilla si panairë e reklama në vende publike.
4. Organizimin e shërbimeve në mbështetje të zhvillimit ekonomik vendor, si informacioni për bizneset, aktivitetet promovuese, vënia në dispozicion e aseteve publike etj.
5. Publikimin e broshurave informative, krijimin e portaleve me profil ekonomik etj.
6. Dhënien e granteve financiare për mbështetjen e aktiviteteve të biznesit të vogël e të mesëm, sipas mënyrës së përcaktuar në legjislacionin në fuqi, duke garantuar akses të balancuar gjinor.

Neni 29

Funksionet e bashkive në fushën e sigurisë publike

Bashkitë janë përgjegjëse për garantimin e këtyre funksioneve:

1. Mbrojtjen civile, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
2. Garantimin e shërbimit të zjarrfikësve, në nivel vendor, dhe administrimin e strukturave përkatëse, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

3. Garantimin e mbarëvajtjes së marrëdhënieve në komunitet, parandalimin dhe ndërmjetësimin për zgjidhjen e konflikteve në komunitet.

4. Parandalimin e kundërvajtjeve admini-strative, forcimin, inspektimin dhe monitorimin e zbatimit të rregulloreve e të akteve të njësive të vetë-qeverisjes vendore brenda juridiksionit të tyre vendor dhe në përputhje me përcaktimet ligjore.

Neni 30

Funksionet dhe kompetencat e deleguara

1. Funksionet dhe kompetencat e deleguara janë të detyrueshme ose jo të detyrueshme.

2. Funksione dhe kompetenca të detyrueshme janë ato të përcaktuara me ligj.

3. Institucionet qendrore, kur lejohet me ligj, autorizojnë bashkinë ose qarkun të kryejnë funksione të caktuara, duke përcaktuar, kur është e nevojshme, procedurat e kryerjes e të kontrollit për zbatimin e tyre.

4. Institucionet qendrore mund të autorizojnë bashkinë dhe/ose qarkun të ushtrojnë një kompetencë të vetme për një funksion të caktuar.

5. Bashkisë ose qarkut mund t'u delegohen funksione dhe kompetenca të tjera jo të detyrueshme, mbi bazën e një marrëveshjeje midis njësisë së vetëqeverisjes vendore përkatëse dhe institucionit qendror përgjegjës me ligj për këtë funksion ose kompetencë.

6. Në çdo rast qeverisja qendrore u garanton njërive të vetëqeverisjes vendore mbështetjen e nevojshme financiare për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të deleguara.

7. Bashkia ose qarku, me nismën e tyre, mund të përdorin burimet e veta financiare për ushtrimin e funksioneve e të kompetencave të deleguara, me synim ngritjen në nivel më të lartë të shërbimit në interes të bashkësisë.

Neni 31

Funksionet e qarkut

1. Funksionet e qarkut janë ndërtimi e zbatimi i politikave rajonale, harmonizimi i tyre me politikat shtetërore, në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër i dhënë me ligj.

2. Qarku ushtron të gjitha funksionet që i delegohen nga një ose më shumë bashki, brenda territorit të qarkut, sipas një marrëveshjeje të lidhur midis palëve.

3. Qarku kryen dhe ushtron kompetencat e deleguara nga pushteti qendror, sipas parimeve të parashikuara në nenin 22 të këtij ligji.

Neni 32

Administrimi i shërbimeve publike

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore ofrojnë shërbime publike, në përputhje me funksionet e caktuara me ligj, duke përdorur instrumente të përshtatshme për të siguruar aksesin, cilësinë, sasinë dhe koston e përballueshme nga të gjithë.

2. Mënyrat dhe kushtet për ushtrimin e shërbimeve publike, kur nuk janë përcaktuar në mënyrë specifike nga legjislacioni në fuqi, përcaktohen nga vetë njësitet e vetëqeverisjes vendore.

Neni 33

Instrumentet për administrimin e shërbimeve publike

1. Njësitet e vetëqeverisjes vendore sigurojnë dhënien e shërbimeve publike, nëpërmjet një ose më shumë instrumenteve të mëposhtme:

a) njësive organizative të veta, që janë pjesë e strukturës administrative të njësisë vendore;

b) ndërmarrjeve për shërbimet publike, sipas legjislacionit në fuqi;

c) kontraktimit të dhënies së shërbimeve me palë të treta;

ç) përdorimit të instrumenteve të përshtatshme të partneritetit publik dhe privat, sipas legjislacionit në fuqi;

d) krijimit të shoqërive tregtare në pronësi apo bashkëpronësi të njësisë vendore, sipas legjislacionit në fuqi.

2. Në çdo rast, pavarësisht nga instrumenti i përzgjedhur, njësia vendore do të jetë përgjegjëse për:

- a) hartimin dhe vendosjen e një sistemi administrimi të performancës së shërbimit, bazuar mbi standarde vendore dhe/ose standarde minimale kombëtare;
- b) hartimin dhe vendosjen e një sistemi treguesish, përfshirë edhe aspektin gjinor për matjen e performancës;
- c) krijimin e një njësie të posaçme në strukturën e njësisë së vetëqeverisjes vendore, e cila do të jetë përgjegjëse për prezantimin, mbikëqyrjen dhe monitorimin e performancës e të shërbimit, përfshirë edhe aspektin gjinor.

3. Njësia e vetëqeverisjes vendore mund të ofrojë mbështetje financiare për ndërmarrjet bashkiake për shërbimet publike dhe/ose për shoqëritë tregtare me kapital të njësisë së vetëqeverisjes vendore, fusha e veprimit të së cilës lidhet me dhënien e një shërbimi publik që është përgjegjësi e kësaj njësie.

KREU VIII

FINANCAT E NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE

Neni 34

Parimet themelore të financave të vetëqeverisjes vendore

1. Politikat kombëtare financiare garantojnë mjaftueshmërinë financiare të njësive të vetëqeverisjes vendore dhe bazohen në parimin e shumëllojshmërisë së burimeve të të ardhurave.

2. Funksionet dhe kompetencat që u delegohen njësive të vetëqeverisjes vendore shoqërohen kurdoherë me mjetet e nevojshme financiare për realizimin e tyre.

3. Njësitë e vetëqeverisjes vendore financohen nga të ardhurat që sigurohen nga taksat, tarifat dhe të ardhurat e tjera vendore, nga fondet e transferuara nga qeverisja qendrore dhe fondet që u vijnë drejtpërdrejt atyre nga ndarja e taksave dhe tatimeve kombëtare, huamarrja vendore, donacione, si dhe burime të tjera, të parashikuara në ligj.

4. Njësive të vetëqeverisjes vendore u garantohet me ligj e drejta për krijimin e të ardhurave në mënyrë të pavarur.

5. Në rast se ndryshimet në politikën fiskale shoqërohen me ulje të niveleve, normave dhe bazës së taksave vendore apo të pjesës së të ardhurave të njësive të qeverisjes vendore nga taksat e ndara, Ministria e Financave është e detyruar të marrë masat për kompensimin e uljes, nëpërmjet rritjes së transfertave financiare dhe mundësive për huamarrjen vendore dhe/ose formave të tjera.

6. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore harton, miraton, zbaton dhe administron çdo vit buxhetin e vet, pa deficit, si dhe në përputhje me legjislacionin në fuqi që rregullon administrimin e zbatimin e sistemit buxhetor dhe ligjin për financat vendore.

Neni 35

Të ardhurat që rrjedhin nga burimet e veta vendore

1. Bashkitë krijojnë të ardhura nga:

- a) taksat vendore mbi pasuritë e luajtshme e të paluajtshme, si dhe mbi transaksionet e kryera me to;
- b) taksat vendore mbi veprimtarinë ekonomike të biznesit të vogël;
- c) taksat vendore mbi veprimtarinë e shërbimit hotelier;
- ç) taksat vendore mbi të ardhurat vetjake, të krijuara nga dhuratat, trashëgimitë, testamentet ose lotaritë vendore;
- d) të ardhura nga donacionet dhe dhuratat;
- dh) taksa vendore të përkohshme, të cilat vendosen sipas mënyrës së parashikuar në ligj;
- e) taksa të tjera të përcaktuara me ligj.

2. Bashkitë e ushtrojnë të drejtën e vendosjes së nivelit të taksës, mënyrën e llogaritjes së saj, si dhe mbledhjen e administrimit të tyre brenda kufijve e sipas kritereve të përcaktuara në ligjin përkatës.

3. Bashkitë kanë të drejtë të përjashtojnë nga pagimi i taksës kategori të caktuara apo grupe në nevojë, në përputhje me ligjin përkatës.

4. Baza e taksave vendore, si dhe kufijtë maksimalë dhe/ose minimalë të tyre vendosen me ligj të veçantë. Njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë të drejtë të zbatojnë ose jo një taksë vendore. Kur këto njësi zbatojnë taksën vendore, ato ushtrojnë të drejtën e vendosjes së

nivELIT të tyre, mënyrës së mbledhjes dhe administrimit të tyre, sipas kriterëve dhe kufijve të përcaktuar në legjislacionin përkatës.

5. Bashkitë krijojnë të ardhura nga tarifat vendore për:

- a) shërbimet publike që ato ofrojnë;
- b) të drejtën e përdorimit të pronave publike vendore;
- c) dhënien e licencave, të lejeve, autorizimeve dhe për lëshimin e dokumenteve të tjera, për të cilat ato kanë autoritet të plotë, me përjashtim të rasteve kur përcaktohet ndryshe me ligj;
- ç) çdo tarifë tjetër të përkohshme, në përputhje me rrethanat të përcaktuara me ligj.

Neni 36

Të ardhurat nga burime të tjera të bashkive

1. Të ardhurat nga burime të tjera të bashkive janë:

- a) të ardhurat nga dhënia me qira e aseteve në pronësi të bashkisë;
- b) të ardhurat nga investimet mbi kapitalet;
- c) të ardhurat nga titujt dhe të drejtat e tjera të blera nga bashkia;
- ç) të ardhurat nga fitimi i ndërmarrjeve publike në pronësi;
- d) të ardhurat nga partneritetet privat-publik.

2. Bashkitë krijojnë të ardhura nga veprimtaritë e tyre ekonomike, qiratë dhe shitja e pronave, dhuratat, interesat, gjobat, ndihmat ose donacionet.

3. Bashkitë mund të krijojnë të ardhura nga veprimtaritë e tyre kulturore, sportive dhe të tjera, të përcaktuara me ligj.

Neni 37

Të ardhurat që rrjedhin nga burimet kombëtare

1. Bashkitë krijojnë të ardhurat nga burimet kombëtare:

a) Taksat dhe tatimet e ndara, në të cilat përfshihen një pjesë e tatimit mbi të ardhurat personale, tatimit mbi fitimin dhe taksave të tjera mbi pasuritë kombëtare. Të ardhurat nga këto taksa e tatime u jepen bashkive rregullisht në jo më pak se katër transferta në vit. Pjesa e taksës dhe tatimit që shkon në favor të tyre, si dhe mbledhja e administrimi përcaktohen me ligj për çdo taksë ose tatim të ndarë.

b) Transferta e pakushtëzuar nga qeverisja qendrore te njësitë e vetëqeverisjes vendore për financimin e funksioneve të veta, si dhe për arritjen e barazisë së shpërndarjes së burimeve financiare mes njësive të vetëqeverisjes vendore. Transferta e pakushtëzuar caktohet si përqindje fikse kundrejt të ardhurave të qëndrueshme publike, sipas përcaktimit në ligjin që rregullon financat vendore, si dhe shpërndahet sipas formulës së përcaktuar me ligj.

c) Transfertat e kushtëzuara nga qeverisja qendrore do të bazohen në kriteret objektive dhe renditjen prioritarë të nevojave të njësisë së vetëqeverisjes vendore, kushtet ekonomike, kërkesat e infrastrukturës, si dhe në strategjitë e zhvillimit në nivel kombëtar e rajonal.

2. Qeverisja qendrore, në periudhën e hartimit të projektbuxhetit të shtetit, është e detyruar të konsultohet me njësitë e vetëqeverisjes vendore, nëpërmjet instrumenteve të përcaktuara të konsultimit, duke analizuar mjaftueshmërinë dhe stabilitetin e burimeve financiare të njësive të vetëqeverisjes vendore për arritjen e qëllimeve të përcaktuara në këtë ligj.

Neni 38

Burimet e financimit të qarkut

1. Qarku krijon të ardhura nga burimet e veta vendore dhe të ardhura që rrjedhin nga burime kombëtare.

2. Të ardhurat nga burimet e veta vendore dhe kombëtare përbëhen nga:

a) transfertat e pakushtëzuara nga Buxheti i Shtetit;

b) transfertat e kushtëzuara për kryerjen e funksioneve e të kompetencave të deleguara përkatëse nga bashkitë përbërëse;

c) taksa të vendosura në nivel qarku, të përcaktuara në përputhje me ligjin;

ç) tarifat për shërbimet publike të kryera nga qarku.

3. Qarku financohet nga kuotat e anëtarësisë së bashkive përbërëse, të përcaktuara në buxhetin vjetor të bashkive. Kuota e anëtarësisë për financimin e buxhetit të qarkut përcaktohet me vendim të këshillit bashkiak.

4. Kriteret dhe normat për krijimin dhe administrimin e të ardhurave nga burimet e veta vendore janë të ngjashme me ato të përcaktuara për të ardhurat nga burimet vendore të bashkive.

5. Të ardhurat e qarkut nga ndarja e të ardhurave kombëtare krijohen dhe administrohen sipas mënyrës së përcaktuar në këtë ligj dhe në ligje të tjera në fuqi.

Neni 39

Huamarrja vendore

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë të drejtë të marrin hua, në përputhje me legjislacionin që rregullon menaxhimin e sistemit buxhetor, huamarrjen vendore dhe financat vendore.

2. Në kufirin vjetor të huamarrjes, miratuar me ligjin vjetor të buxhetit, një përqindje e caktuar i rezervohet njësisë së vetëqeverisjes vendore, në përputhje me politikën dhe disiplinën fiskale të ndjekur nga qeverisja qendrore. Aksesit në tregun e borxhit të jashtëm rregullohet në bashkëpunim me Ministrinë e Financave dhe entitete të tjera, të përcaktuara me ligj.

3. Çdo rregullim apo kufizim i vendosur nga qeverisja qendrore në huamarrjen e vetëqeverisjes vendore, që kufizon mundësinë e njësive të vetëqeverisjes vendore për të marrë hua, duhet të jenë të përkohshëm dhe të mos shtrihen përtej vitit fiskal në të cilin janë vendosur, përveç rasteve kur këto masa miratohen nga Kuvendi.

Neni 40

Shpenzimet

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore kryejnë shpenzime, sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi, në përputhje me parimet e disiplinës fiskale, menaxhimit financiar dhe kontrollit, si dhe përdorimin me efikasitet, efektivitet dhe ekonomi të burimeve të tyre financiare. Të ardhurat e veta të njësive të vetëqeverisjes vendore, që nuk janë shpenzuar brenda vitit fiskal, trashëgohen në vitin tjetër fiskal.

2. Në kushtet e mungesës së buxhetit të miratuar nga këshilli, kryetari i njësisë së vetëqeverisjes vendore merr përkohësisht kompetencat e këshillit dhe autorizon kryerjen e shpenzimeve mujore deri në 1/12 e shpenzimeve faktike të buxhetit vendor në vitin buxhetor paraardhës.

3. Kryetari i bashkisë ose personat e autorizuar prej tij nuk lejohet të kryejnë shpenzime përtej shumës maksimale të shpenzimeve, të përcaktuar në zërin përkatës në buxhetin vjetor. Nuk lejohen shpenzime të fondeve nëse nuk ka fonde të mjaftueshme në gjendje në bashki për të mbështetur shpenzime të tilla.

4. Pas miratimit zyrtar të buxhetit, kryetari i bashkisë mund të autorizojë ose të kërkojë autorizimin e këshillit për rishpërndarjen e fondeve nga një zë shpenzimesh në një tjetër, brenda dhe midis programeve të ndryshme buxhetore, sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi që rregullojnë menaxhimin e sistemit buxhetor dhe financat vendore.

5. Pavarësisht nga dispozitat e këtij ligji, asnjë transfertë e kushtëzuar, e dhënë nga qeverisja qendrore, nuk mund të përdoret për qëllime të tjera, përveç atyre të përcaktuara në grantin apo transfertën përkatëse.

6. Buxheti vendor përfshin një fond rezervë dhe një fond kontingjence, të pashpërndarë, i cili miratohet nga këshilli bashkiak në buxhetin vjetor të bashkisë deri në masën 3 për qind të vlerës së përgjithshme të fondeve të miratuara, përjashtuar transfertat e kushtëzuara.

Neni 41

Buxheti i njësive të vetëqeverisjes vendore dhe programi buxhetor afatmesëm

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore hartojnë dhe miratojnë buxhetin vjetor e programin buxhetor afatmesëm, sipas legjislacionit në fuqi që rregullon sistemin buxhetor dhe financat vendore.

2. Për qëllime të transparencës e të respektimit të ligjit, buxheti i njësive të vetëqeverisjes vendore duhet të përmbajë:

a) parashikimin e të ardhurave dhe shpenzimet e propozuara në secilën kategori shpenzimesh, përfshirë shlyerjen e borxhit të njësisë së vetëqeverisjes vendore;

b) të gjitha transfertat e kushtëzuara, të parashikuara për t'u marrë nga qeverisja qendrore dhe të cilat hyjnë në buxhetin e njësisë së vetëqeverisjes vendore dhe që përdoren vetëm për qëllimin për të cilin janë dhënë, në përputhje me rregullat e caktuara nga qeverisja qendrore për përdorimin e tyre;

c) të gjitha fondet e mbartura nga viti i mëparshëm dhe fondet e parashikuara për t'u siguruar në mënyrë të drejtpërdrejtë prej vetë bashkisë nga çfarëdolloj burimi, përfshirë këtu të gjitha taksat, grantet nga qeverisja qendrore, tarifat, vlerësimet, gjobat, grantet nga burime të niveleve të tjera të qeverisjes;

ç) parashikimin e të ardhurave dhe shpenzimeve për dy vitet buxhetore pasardhëse; parashikimin e shpenzimeve për investimet e reja me informacionin e mëposhtëm:

i) qëllimin e investimit;

ii) planin e financimit, përfshirë mënyrat dhe burimet e financimit;

iii) shpenzimet vjetore që duhen për shlyerjen e kredisë, nëse përdoret, si dhe një preventiv të shpenzimeve operative që lindin si pasojë e kryerjes së investimit;

d) objektivat kryesorë të buxhetit për vitin pasardhës dhe rezultatet e pritshme, përfshirë treguesit e performancës dhe informacione të tjera shtesë që kërkohen ose mund të kërkohen nga ligji.

Neni 42

Ruajtja dhe administrimi i dokumenteve financiare

1. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore merr masa dhe është përgjegjëse për arkivimin, ruajtjen e administrimin e dokumenteve financiare dhe për dëmtimin ose humbjen e tyre, në përputhje me legjislacionin në fuqi.
2. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore miraton rregulloren e brendshme për zbatimin e legjislacionit për arkivat.

Neni 43

Kontrolli i jashtëm dhe auditimi

1. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore i nënshtrohet kontrollit të jashtëm nga ana e Kontrollit të Lartë të Shtetit, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.
2. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore është subjekt i auditimit të brendshëm, në përputhje me legjislacionin në fuqi.
3. Çdo raport i kontrollit të jashtëm apo auditimit të brendshëm mbi funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore duhet të vihet në dispozicion të publikut, sipas legjislacionit në fuqi.
4. Me vendim të veçantë të këshillit bashkiak ose të këshillit të qarkut, organet ekzekutive të njësive të vetëqeverisjes vendore mund t'i nënshtrohen auditimit të kryer nga shoqëri të specializuara në fushën e auditimit.

Neni 44

Raporti vjetor

Kryetari njësisë së vetëqeverisjes vendore është përgjegjës të paraqesë çdo vit një raport me shkrim të këshilli për veprimtarinë financiare dhe zbatimin e buxhetit të njësisë së vetëqeverisjes vendore, përfshirë dhe institucionet e saj të varësisë. Ky raport i paraqitet këshillit jo më vonë se data 31 mars e vitit pasardhës.

KREU IX

PËRBËRJA, KRIJIMI, MËNYRA E ORGANIZIMIT, KOMPETENCAT DHE
DETYRAT E KËSHILLIT BASHKIAK

Neni 45

Mënyra e zgjedhjes

Këshilli bashkiak përbëhet nga këshilltarë të zgjedhur, sipas dispozitave të përcaktuara në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.

Neni 46

Numri i anëtarëve të këshillit bashkiak

1. Numri i anëtarëve të këshillit bashkiak përcaktohet sipas numrit të popullsisë si më poshtë:

- Bashkitë deri në 20 000 banorë 15 anëtarë;
- Bashkitë nga 20 001 deri në 50 000 banorë 21 anëtarë;
- Bashkitë nga 50 001 deri në 100 000 banorë 31 anëtarë;
- Bashkitë nga 100 001 deri në 200 000 banorë 41 anëtarë;
- Bashkitë nga 200 001 deri në 400 000 banorë 51 anëtarë;
- Bashkitë mbi 400 000 banorë 61 anëtarë.

2. Në zbatim të këtij neni, prefekti përcakton numrin e anëtarëve të këshillit për çdo bashki nën juridiksionin e tij, mbi bazën e numrit të banorëve, sipas evidencave të zyrave të gjendjes civile të datës 1 janar të vitit kur zhvillohen zgjedhjet vendore.

Neni 47

Papajtueshmëria e funksionit të këshilltarit

1. Funksioni i këshilltarit është i papajtueshëm me:

- a) funksionin e kryetarit dhe zëvendëskryetarit të bashkisë;
- b) funksionin e sekretarit të këshillit bashkiak;
- c) funksionin e nëpunësit të administratës së bashkisë përkatëse dhe institucioneve në varësi të saj;

ç) funksionin e deputetit;

d) funksionin e ministrit.

2. Një person nuk mund të zgjidhet në të njëjtën kohë në më shumë se një këshill bashkiak.
3. Nuk mund të jenë anëtarë të të njëjtit këshill personat e lidhur: bashkëshortë apo **bashkejetues**, prindër e fëmijë, vëlla e motër, si dhe vjehri e vjehrra me nusen e dhëndrin.

Neni 48

Mbledhja e parë e këshillit bashkiak

1. Këshilli bashkiak zhvillon mbledhjen e tij të parë jo më vonë se 20 ditë nga data e shpalljes së rezultatit nga organi kompetent, i përcaktuar në Kodin Zgjedhor.
2. Mbledhja e parë e këshillit thirret nga sekretari i këshillit bashkiak. Në mungesë të tij, nismën për thirrjen e mbledhjes së parë e merr prefekti.
3. Në rast se asnjë nga subjektet e sipër-përmendura nuk e ushtron këtë të drejtë, brenda afatit të parashikuar në pikën 1 të këtij neni, atëherë këshilli mblidhet vetë brenda 10 ditëve.
4. Mbledhja e parë e këshillit është e vlefshme kur në të marrin pjesë më shumë se gjysma e të gjithë anëtarëve të tij, të shpallur nga organi kompetent, i përcaktuar në Kodin Zgjedhor. Nëse nuk mblidhen më shumë se gjysma e të gjithë anëtarëve të këshillit, mbledhja nuk zhvillohet dhe ajo thirret çdo tri ditë, por jo më shumë se tri herë. Në rastet kur edhe pas tri herë thirrjeje nuk sigurohet pjesëmarrja e kërkuar, këshilli konsiderohet i shpërndarë.

5. Mbledhja e parë e këshillit, deri në zgjedhjen e kryetarit të tij, drejtohet nga këshilltari më i vjetër në moshë.

6. Në mbledhjen e parë të këshillit bashkiak:

a) zgjidhet komisioni i mandateve;

b) miratohen mandatet e anëtarëve të këshillit;

c) këshilltarët bëjnë betimin;

ç) zgjidhen kryetari dhe zëvendëskryetarët e këshillit;

d) zgjidhen anëtarët që do të përfaqësojnë këshillin bashkiak në këshillin e qarkut dhe pajisen me mandatin e përfaqësimit.

7. Këshilli konstituohet pas vërtetimit të mandateve të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij.

Neni 49

Mandati i këshilltarit

1. Mandati i jepet këshilltarit me vendim të këshillit bashkiak.

2. Dhënia dhe heqja e mandatit bëhen me shumicën e votave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të këshillit.

3. Këshilltari nuk voton për mandatin e tij.

4. Mandati i këshilltarit mbaron përpara afatit kur:

a) ndryshon vendbanimin jashtë territorit të bashkisë ku është zgjedhur;

b) jep dorëheqjen;

c) krijohen kushte të papajtueshmërisë, të përcaktuara në nenin 47 të këtij ligji;

ç) mandati , nga ana e tij, është marrë në mënyrë të kundërligjshme;

d) humbet zotësinë për të vepruar me vendim gjykate;

dh) vdes;

e) nuk merr pjesë në mbledhjet e këshillit për një periudhë 6-mujore;

ë) dënohet për kryerjen e një vepre penale me vendim gjykate të formës së prerë;

f) këshilli shpërndalet nga organi kompetent.

5. Mbarimi i mandatit para kohe deklarohet me vendim të këshillit bashkiak, me propozim të komisionit të mandateve.

Neni 50

Betimi

1. Pas verifikimit të mandateve nga komisioni përkatës, këshilltarët bëjnë këtë betim para këshillit:

"Betohe me në nderin tim se do të kryej me ndërgjegje detyrën e anëtarit të këshillit bashkiak dhe do t'i bindem Kushtetutës dhe ligjeve. Betohe se në të gjithë veprimtarinë time do të udhëhiqem nga interesat e shtetasve të bashkisë (emri i bashkisë përkatëse) dhe do të punoj me ndershmëri e përkushtim për zhvillimin dhe rritjen e mirëqenies së tyre".

2. Këshilltari që mungon me arsye në bërjen e betimit betohet në mbledhjen më të parë që merr pjesë. Këshilltari, që nuk pranon të bëjë dhe të nënshkruajë betimin, konsiderohet se jep dorë-heqjen dhe atij nuk i jepet mandati.

Neni 51

Të drejtat e këshilltarit

1. Këshilltari kryen funksionin me shpërblim mujor të barabartë me 10 për qind të pagës mujore të kryetarit të bashkisë përkatëse.

2. Punëdhënësi detyrohet të lejojë anëtarin e këshillit bashkiak të shkëputet nga puna për të marrë pjesë në mbledhjet e këshillit bashkiak, komisioneve të tij apo aktivitete të organizuara prej këshillit bashkiak.

3. Me kërkesën e tij, këshilltari informohet dhe i vihet në dispozicion në çdo kohë, nga kryetari i bashkisë përkatëse, çdo dokumentacion i lidhur me bashkinë.

4. Këshilltari ka të drejtën e kualifikimit profesional, sipas programit të miratuar nga këshilli. Financimi për këto raste bëhet sipas rregullave të legjislacionit në fuqi.

Neni 52

Kushtet e pengesës ligjore, vete deklarimi dhe perjashtimi

1. Anetari i këshillit bashkiak nuk përfshihet në një procedure shqyrtimi dhe vendimmarrese në rastet kur:

a) ka një interes personal të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendim marrjen në shqyrtim;

b) bashkeshorti, bashkejetuesi ose të afërmit e tij deri në shkallë të dytë kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendim-marrjen në shqyrtim;

c) ai ose edhe personat e parashikuar në shkronjen "b", të kësaj pike, kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në një çështje objektive të njëjtë dhe me të njëjtat rrethana ligjore me çështjen në shqyrtim;

c) ai ka marrë pjesë si ekspert, këshilltar, përfaqësues ose avokat privat në çështjen në shqyrtim;

d) personat e përmendur në shkronjen "b", të kësaj pike, kanë marrë pjesë si eksperte përfaqësues, këshilltare apo avokate në çështjen në shqyrtim;

dh) ai ose personat e përmendur ne shkronjen "b", te kesaj pike, jane debitore ose kreditore te palëve te interesuara ne çështjen ne shqyrtim;

e) ai ose personat e përmendur ne shkronjen "b", te kesaj pike, kane marre dhurata nga palet përpara ose pas fillimit te procedurës së shqyrtimit;

ë) ai ose personat e përmendur ne shkronjen "b", te kesaj pike, kane marrëdhënie te tilla, te cilat vleresohen, sipas rrethanave konkrete, se do te përbenin arsye serioze per njëanshmëri me palët ne procedurën ne shqyrtim;

f) ne cdo rast parashikohet nga legjislacioni ne fuqi;

g) ai ose personat e përmendur ne shkronjen "b", te kesaj pike, jane përfshire ne cdo lloj mënyre ne negocime te mundshme per punësim ne te ardhmen të tij apo të personave te përmendur ne shkronjen "b", te kesaj pike, gjate ushtrimit te funksionit apo në negocime per cdo lloj forme tjetër marrëdhëniesh me interes privat, pas lënies se detyrës, te kryera nga ai gjate ushtrimit te detyrës.

2. Nese anëtari i këshillit bashkiak vëren nje nga pengesat e parashikuara ne pikën 1, të këtij neni, ai njofton menjëherë me shkrim kryetarin e këshillit bashkiak.

3. Persona të tretë mund te kërkojnë përjashtimin e pjesëmarrjes se një anëtari te këshillit bashkiak nga nje procedure, deri ne kohen e marrjes se vendimit, duke parashtruar arsye per te cilat kërkohet përjashtimi nga shqyrtimi dhe vendimmarrja. Kërkesa behet me

shkrim, i drejtohet kryetarit të këshillit bashkiak dhe përmban te gjitha provat e mundshme ne te cilat ajo mbështetet.

4. Kryetari i këshillit bashkiak, i njoftuar sipas pikave 2 dhe 3, të këtij neni, i propozon këshillit bashkiak përjashtimin ose konfirmimin e anëtarit të këshillit bashkiak nga/në procedura vendim-marrëse.

Neni 53

Funksionimi i këshillit bashkiak

1. Këshilli bashkiak ushtron funksionet e tij nga data e konstituimit, sipas nenit 48, të këtij ligji, deri në krijimin e këshillit të ri pasardhës.

2. Mbledhjet e radhës së këshillit bashkiak zhvillohen si rregull, sipas përcaktimit që bën vetë këshilli, por jo më pak se një herë në muaj.

3. Këshilli mbledhet në çdo rast:

a) me kërkesën e kryetarit të bashkisë;

b) me kërkesën me shkrim të jo më pak se 1/3 së anëtarëve të tij;

c) me kërkesën e motivuar të prefektit për çështje që lidhen me ushtrimin e funksioneve të tij.

4. Thirrja për mbledhjen e këshillit bëhet nga kryetari i këshillit dhe njoftimi për mbledhjen bëhet, si rregull, (**detyrimisht**) jo më pak se 5 ditë para datës së zhvillimit të saj. Njoftimi përmban datën e mbledhjes, orën, vendin dhe rendin e ditës. **Njoftimi së bashku me dokumentet përkatëse u dërgohet anëtareve të këshillit në afatin e përcaktuar më lart.**

5. Rendi i ditës miratohet nga këshilli.

6. Në periudhën nga data e zgjedhjeve e deri në konstituimin e këshillit të ri, këshilli i mëparshëm bashkiak ushtron kompetenca të kufizuara dhe merr vendime vetëm në raste të situatave emergjente.

7. Mbledhja e këshillit bashkiak quhet e vlefshme kur në të merr pjesë shumica e të gjithë anëtarëve të këshillit, me përjashtim të rasteve kur kërkohet një shumicë tjetër për marrjen e vendimeve, sipas përcaktimeve në nenin 55 të këtij ligji.

8. Mbledhjet e këshillit pasqyrohen në procesverbalin e mbledhjes. Mënyra e mbajtjes së procesverbalit dhe e vërtetimit të tij përcaktohen sipas legjislacionit në fuqi.

Neni 54

Detyrat dhe kompetencat e këshillit bashkiak

Këshilli bashkiak ka këto detyra dhe kompetenca:

a) zgjedh nga përbërja e vet komisionet e këshillit dhe miraton rregulloren e brendshme të funksionimit të vet;

- b) zgjedh, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore, kryetarin dhe zëvendëskryetarët e këshillit dhe i shkarkon ata;
- c) emëron dhe shkarkon sekretarin e këshillit bashkiak;
- ç) miraton nivelin e pagave e të shpërblimeve të punonjësve e të personave të tjerë, të zgjedhur ose të emëruar, në përputhje me legjislacionin në fuqi;
- d) miraton aktet e themelimit të ndërmarrjeve, shoqërive tregtare, si dhe të personave të tjerë juridikë që krijon vetë ose me të cilët është bashkëthemelues;
- dh) miraton buxhetin dhe ndryshimet e tij. Në vendimin për miratimin e buxhetit miraton, gjithashtu, edhe numrin e maksimal të punonjësve të bashkisë, si dhe të njësive e institucioneve buxhetore në varësi të bashkisë;**(strukturën e bashkisë)**
- e) miraton tjetërsimin ose dhënien në përdorim të pronave të tretëve;
- ë) organizon dhe mbikëqyr kontrollin e brendshëm të bashkisë;
- f) vendos për taksat e tarifat vendore, sipas këtij ligji dhe legjislacionit tjetër në fuqi;
- g) vendos për marrjen e kredive dhe shlyerjen e detyrimeve ndaj të tretëve;
- gj) vendos për krijimin e institucioneve të përbashkëta me njësi të tjera të vetëqeverisjes vendore, përfshirë subjektin e kompetencave të përbashkëta ose me persona të tretë;
- h) vendos për fillimin e procedurave gjyqësore për çështje të kompetencës së vet;

- i) zgjedh përfaqësuesit e këshillit bashkiak në këshillin e qarkut, të cilët, në jo më pak se 50 për qind të tyre, duhet t'i përkasin gjinisë më pak të përfaqësuar;
- j) vendos për dhënien ose deklarimin e mbarimit të mandatit të këshilltarit, kur ekzistojnë kushtet e parashikuara në nenin 49 të këtij ligji;
- k) miraton norma, standarde e kritere për rregullimin dhe disiplinimin e funksioneve që i janë dhënë atij me ligj, si dhe për mbrojtjen e garantimin e interesit publik;
- l) vendos për simbolet e bashkisë;
- ll) vendos për emërtimin e rrugëve, shesheve, territoreve, institucioneve dhe objekteve në juridiksionin e bashkisë;
- m) jep tituj nderi dhe stimuj;
- n) vendos për rregullat, procedurat dhe mënyrat e realizimit të funksioneve të deleguara, në bazë dhe për zbatim të ligjit, me të cilin bëhet ky delegim te bashkia.

Neni 55

Votimi

1. Votimi në këshill bëhet i hapur ose i fshehtë. Këshilli, me kërkesë të jo më pak se 1/3 të anëtarëve të tij, vendos për rastet kur votimi bëhet i fshehtë. Votimi i buxhetit dhe i akteve të tjera financiare që kanë lidhje me të bëhet kurdoherë i hapur.

2. Vendimet e këshillit merren me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të këshillit, me përjashtim të rastit kur ky ligj parashikon ndryshe.
3. Vendimet merren me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të këshillit për rastet e parashikuara në shkronjat "a", "b", "c", "d", "dh", "f", "g", "gj", "i" dhe "j", të nenit 54, të këtij ligji.
4. Vendimet merren me jo më pak se tre të pestat e numrit të përgjithshëm të anëtarëve të këshillit për rastin e parashikuar në shkronjën "e", të nenit 54, të këtij ligji.
5. Në rastet e votimit për kryetarin, zëvendës-kryetarin dhe sekretarin e këshillit, kur nuk sigurohet shumica e kërkuar, votimi ribëhet midis dy kandidatëve që në raundin e parë kanë fituar numrin më të madh të votave. Në këtë rast fitues shpallet kandidati që ka numrin më madh të votave dhe, nëse votat janë të barabarta, fituesi caktohet me short.
6. Aktet e këshillit shpallen brenda 10 ditëve nga data e miratimit të tyre dhe hyjnë në fuqi 10 ditë pas shpalljes. Aktet me karakter individual hyjnë në fuqi në datën e njoftimit të tyre subjekteve që përfshihen në to.

Neni 56

Kryetari i këshillit bashkiak

1. Kryetari dhe zëvendëskryetarët e këshillit bashkiak zgjidhen nga radhët e anëtarëve të këshillit. Propozimi për shkarkimin e tyre bëhet me shkrim nga të paktën një e treta e anëtarëve të këshillit.

2. Kryetari i këshillit kryen këto detyra:

a) thërret mbledhjen e këshillit, në përputhje me nenin 53 të këtij ligji;

b) drejton mbledhjet e këshillit, në përputhje me rregulloren e tij;

c) nënshkruan aktet që nxjerr këshilli;

ç) kryen detyra të tjera, të përcaktuara në rregulloren e këshillit.

3. Në mungesë të kryetarit të këshillit, detyrat e tij i kryen zëvendëskryetari, sipas përcaktimit në rregulloren e brendshme të këshillit.

Neni 57

Sekretari i këshillit bashkiak

1. Sekretari i këshillit emërohet dhe shkarkohet nga këshilli bashkiak, në bazë të propozimit të kryetarit të këshillit, me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të këshillit. Shkarkimi **apo emerimi** i sekretarit mund të propozohet edhe nga 1/3 e anëtarëve të këshillit.

2. Sekretari i këshillit bashkiak është përgjegjës për:

a) mbajtjen e dokumenteve zyrtare të këshillit;

b) ndjekjen e punës për përgatitjen e materialeve të mbledhjeve, sipas rendit të ditës;

c) njoftimin për zhvillimin e mbledhjeve të këshillit **dhe akteve që do shqyrtohen jo vetëm anetareve por edhe publikut nepermjet mjeteve të informimit publik**

ç) shpalljen dhe publikimin e njoftimeve e të akteve të nxjerra nga këshilli bashkiak **nëpërmjet mjeteve të informimit publik;**

d) përgatitjen e seancave të këshillimit me bashkësinë;

dh) mbikëqyrjen e respektimit të rregullores së funksionimit të këshillit.

3. Sekretari i këshillit bashkiak kryen çdo funksion tjetër që i caktohet nga vetë këshilli.

Neni 58

Shpërndarja e parakohshme e këshillit bashkiak

1. Kur këshilli bashkiak nuk mbledhet për një periudhë të vazhdueshme tremujore nga mbledhja e fundit e tij, prefekti thërret mbledhjen e tij, jo më vonë se 20 ditë nga ky afat. Nëse edhe pas thirrjes së prefektit këshilli bashkiak nuk mbledhet, atëherë ai shpërndahet para kohe me vendim të Këshillit të Ministrave.

2. Këshilli bashkiak shpërndahet para kohe me vendim të Këshillit të Ministrave edhe kur:

a) nuk miratohet buxheti brenda afatit të përcaktuar në ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor. Në këtë rast prefekti i kërkon kryetarit të bashkisë të thërrasë mbledhjen e këshillit bashkiak, e cila duhet të mbahet jo më vonë se 10 ditë nga data e mbarimit të këtij

afati. Në rast se edhe në këtë rast këshilli bashkiak nuk arrin të miratojë buxhetin, vendoset shpërndarja e tij para kohe;

b) kryen shkelje të rënda të Kushtetutës ose ligjeve,

c) **miraton vendime apo akte te tjera nënligjore që cenojnë rendë apo rrezikojne rendin kushtetues, sovranitetin dhe teresinë territoriale të Republikës se Shqipërisë,**

d) **kur ne mënyre të vazhdueshme miraton vendime që jane në kundërshtim me Kushtetutën apo ligje të tjera të Republikës se Shqipërisë,**

e) **kur në mënyre permanente ai mbetet me me pak se minimumin e anëtareve të tij që kërkohet nga ligji për të marre vendime dhe si pasoje nuk kryen dot funksionin vendim-marres te tij,**

f) **kur nuk miraton brenda afatit të miratuar nga ligji planin e përgjithshëm rregullues të qytetit**

3. Këshilli bashkiak shpërndahet edhe kur bëhet riorganizim me ndryshim kufijsh, sipas nenit 93 të këtij ligji.

3.1 Vendimi i Këshillit të Ministrave per shpërndarjen e këshillit mund të ankimohet në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë brenda afateve të përcaktuara në ligj.

4. Në rast të lënies në fuqi të vendimit të shpërndarjes nga organi kompetent, **ai botohet në fletoren zyrtare**, në bashkinë përkatëse organizohen zgjedhjet për këshillin, në përputhje me Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.

5. Deri në konstituimin e këshillit të ri, funksionet dhe kompetencat e këshillit, për aq sa është e mundur, kryhen nga kryetari i bashkisë. **Deri në konstituimin e këshillit të ri, funksionet dhe kompetencat e tij kryhen nga një Komisioner-përfaqësues i Këshillit të Ministrave, për aq sa është e mundur. Vendimi për emërimin e këtij Komisioneri merret në ditën e publikimit në fletoren zyrtare të vendimit për shpërndarjen e këshillit.**

6. Ky Komisioner i emëruar nuk mund të marrë vendime në lidhje me adoptimin apo ndryshimin e buxhetit të njësisë vendore, apo të vendose në lidhje me pronën e njësisë vendore, me përjashtim të rastit kur një gjë e tillë është e nevojshme si pasoje e përmbushjes së detyrimeve të mëparshme apo për përmbylljen e punimeve të filluara më herët.

7. Në ditën e konstituimit të këshillit të ri të njësisë vendore, mandati i këtij Komisioneri të emëruar nga Këshilli i Ministrave mbaron.

KREU X

KRYETARI I BASHKISË

Neni 59

Kryetari i bashkisë

1. Çdo bashki ka kryetarin e saj, të zgjedhur sipas dispozitave të Kodit Zgjedhor.
2. Kryetari i bashkisë mund të zgjidhet dhe të ushtrojë vetëm 3 (**maksimumi 2**) mandate të njëpasnjëshme në krye të bashkisë, me (**pa**) të drejtë rizgjedhjeje.
3. Kryetari i bashkisë, në kryerjen e funksioneve dhe ushtrimin e kompetencave të tij, ndihmohet nga një ose më shumë zëvendëskryetarë. Numri i zëvendëskryetarëve caktohet nga kryetari i bashkisë, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore. Emërimi dhe shkarkimi i tyre bëhen nga kryetari i bashkisë, (**me pëlqimin e Këshillit Bashkiak**)
4. Zëvendëskryetari i bashkisë nuk mund të jetë anëtar i këshillit bashkiak.

Neni 60

Mandati i kryetarit të bashkisë

1. Mandati i kryetarit të bashkisë vërtetohet nga gjykata e rrethit gjyqësor, (dhoma civile) në juridiksionin e së cilës përfshihet bashkia përkatëse, brenda 20 ditëve nga data e shpalljes së rezultatit të zgjedhjes së tij.
2. Deklarimi i pavlefshmërisë së mandatit të kryetarit bëhet kur vërehet se nuk plotësohen kushtet, sipas nenit 45 të Kushtetutës dhe dispozitave përkatëse të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.

3. Shpallja e vlefshmërisë së mandatit të kryetarit të bashkisë bëhet në mbledhjen më të parë të këshillit bashkiak përkatës, ku kryetari bën betimin, sipas formulës së përcaktuar në nenin 50, të këtij ligji, dhe e nënshkruan atë.

4. Ushtrimi i mandatit të kryetarit të bashkisë fillon në çastin kur bën betimin dhe përfundon kur bën betimin kryetari pasardhës.

5. Në rast se këshilli bashkiak nuk mblidhet brenda 30 ditëve nga data e shpalljes së rezultatit të zgjedhjeve nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, prefekti organizon ceremoninë e betimit të kryetarit të bashkisë në mjedisin e bashkisë dhe në praninë e banorëve të njësisë përkatëse.

Neni 61

Përfundimi para kohe i mandatit të kryetarit të bashkisë

1. Mandati i kryetarit të bashkisë përfundon përpara afatit në rastet kur kryetari:

a) nuk pranon të bëjë betimin;

b) jep dorëheqjen;

c) nuk është më banor i përhershëm i bashkisë ku është zgjedhur;

ç) shkarkohet, sipas nenit 62 të këtij ligji;

d) kandidon për deputet;

dh) humbet zotësinë juridike për të vepruar me vendim gjykatë të formës së prerë;

e) vdes.

2. Kryetari i bashkisë në rastet e dorëheqjes e depoziton atë pranë këshillit bashkiak përkatës.

Sekretari i këshillit, për ndjekjen e procedurave të nevojshme, njofton prefektin për dorëheqjen e kryetarit.

3. Për rastet e përfundimit të mandatit të kryetarit përpara afatit, këshilli bashkiak njofton Këshillin e Ministrave nëpërmjet prefektit.

4. Në rastet e përfundimit të parakohshëm të mandatit, organizohen zgjedhjet e pjesshme për kryetarin e bashkisë, në përputhje me dispozitat e Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.

5. Me përfundimin para kohe të mandatit të kryetarit të bashkisë, sipas këtij neni, deri në zgjedhjen e kryetarit të ri, funksionet e tij i kryen zëvendëskryetari i bashkisë. Në rastet kur ka më shumë se një zëvendëskryetar bashkie, këshilli përkatës, me shumicën e votave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të tij, cakton një nga zëvendëskryetarët të kryejë funksionet e kryetarit deri në zgjedhjen e kryetarit të ri.

6. Në rastin kur vendi i kryetarit të bashkisë mbetet vakant gjatë 6 muajve të fundit të mandatit të tij, këshilli përkatës zgjedh nga radhët e veta një kryetar të ri (i **cili heq dore**

nga mandati i këshilltarit bashkiak) me shumicën e votave të numrit të përgjithshëm të anëtarëve të tij, i cili ushtron funksionet deri në përfundim të mandatit.

Neni 62

Shkarkimi i kryetarit të bashkisë

Kryetari i bashkisë shkarkohet me vendim të Këshillit të Ministrave në rastet kur:

- a) kryen shkelje të rënda të Kushtetutës ose të ligjeve;
- b) dënohet për kryerjen e një vepre penale, me vendim të formës së prerë, nga gjykata;
- c) propozohet për shkarkim nga këshilli bashkiak përkatës për mosparaqitje në detyrë për një periudhë 3-mujore të pandërprerë.
- d) **kur kalon mocionin e mosbesimit kërkuar nga 1/3 e anëtareve të këshillit bashkiak. Ne këtë rast brenda 10 ditëve nga ky vendim, behet me dije Këshilli i Ministrave për shkarkimin e tij. Në rast se mocioni i mosbesimit nga anëtarët e këshillit nuk merr shumicën e kërkuar, atëherë ai bie poshtë dhe nuk mund të paraqitet një mocion tjetër mosbesimi ndaj tij pa kaluar afati prej 6 muajsh nga dita e mocionit.**
- e) **Vendimi i Këshillit të Ministrave për shkarkimin e tij sipas pikave të mësipërme, mund të ankimohet nga ky i fundit në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë. Vendimi i kësaj të fundit është detyrues për palet.**

Neni 62/1

a) Banoret e njësisë vendore ose 1/3 e anetareve të Këshillit Bashkiak mund të marrin iniciativën për të shkarkuar kryetarin e bashkisë nga detyra.

b) Kjo kërkesë duhet të firmoset nga 20% e votuesve të regjistruar (në rastin e iniciativës së banoreve të njësisë vendore) dhe duhet të drejtohet Kryetarit të Këshillit Bashkiak i cili ia referon kërkesën për referendum institucionit përkatës sipas ligjit.

c) Nëse shumica vendos me anë të referendumit për shkarkimin e kryetarit të bashkisë, atëherë sipas ligjit duhet të organizohen zgjedhje të reja vendore siç përcaktohet në ligj. (sistemi gjerman i qeverisjes vendore dhe ligji kosovar)

Neni 63

Simboli i kryetarit të bashkisë

1. Simboli dallues i kryetarit të bashkisë është një shirit me ngjyrat e flamurit kombëtar, me gjerësi 111 mm, i ndarë në tre sektorë me gjerësi të njëjtë, i kuq - i zi - i kuq.
2. Simboli dallues vendoset krahaqafë, nga supi i djathtë në ijen e majtë.
3. Kryetari e mban detyrimisht këtë shirit në mbledhjet solemne, pritjet zyrtare, ceremonitë publike dhe në ceremonitë e lidhjes së martesave.

Neni 64

Kompetencat dhe detyrat e kryetarit të bashkisë

Kryetari i bashkisë ka këto kompetenca dhe detyra:

- a) ushtron të gjitha kompetencat në kryerjen e funksioneve të bashkisë, me përjashtim të atyre që janë kompetencë vetëm e këshillit përkatës;
- b) zbaton aktet e këshillit;
- c) merr masa për përgatitjen e materialeve të mbledhjeve për këshillin bashkiak, në përputhje me rendin e ditës së përcaktuar nga këshilli, si dhe për probleme që kërkon ai vetë;
- ç) raporton në këshill për gjendjen ekonomiko-financiare të bashkisë dhe njësive administrative përbërëse të paktën çdo 6 muaj ose sa herë kërkohet nga këshilli;
- d) raporton para këshillit sa herë kërkohet prej tij për probleme të tjera që kanë të bëjnë me funksionet e bashkisë;
- dh) është anëtar i këshillit të qarkut;
- e) emëron, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore, zëvendëskryetarin/zëvendëskryetarët e bashkisë dhe i shkarkon ata; **(me pëlqimin e këshillit bashkiak)**

- ë) emëron, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore, administratorët e njësive administrative /lagjeve dhe i shkarkon ata; **(me pëlqimin e këshillit bashkiak)**
- f) vendos për emërimin ose shkarkimin e anëtarëve të organeve drejtuese të shoqërive tregtare në pronësi të bashkisë **(me pëlqimin e këshillit bashkiak)**, si dhe drejtuesit e ndërmarrjeve e të institucioneve në varësi;
- g) emëron dhe shkarkon punonjësit e tjerë të strukturave dhe njësive në varësi të bashkisë, përveç kur parashikohet ndryshe në ligjin për nëpunësin civil;
- gj) ushtron të drejtat dhe siguron plotësimin e të gjitha detyrimeve që i janë ngarkuar bashkisë si person juridik dhe është përfaqësuesi i saj në marrëdhëniet me të tretët;
- h) merr masa për kualifikimin dhe trajnimin e personelit të administratës, të institucioneve arsimore, sociale, kulturore e sportive;
- i) kthen për rishqyrtim jo më shumë se një herë në këshill vendime, kur vëren se ato cenojnë interesa të bashkësisë. Në rastin e kthimit të vendimit të këshillit nga kryetari i bashkisë, këshilli mund të miratojë të njëjtin vendim vetëm me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve;
- j) miraton strukturën, organikën e kategoritë /klasat e pagave për çdo pozicion të shërbimit civil dhe rregulloret bazë të administratës së bashkisë dhe të njësive e institucioneve buxhetore në varësi të bashkisë, në përputhje me legjislacionin në fuqi; **(pas marrjes së miratimit nga këshilli bashkiak)**

k) emëron dhe shkarkon nëpunësit vendorë për barazinë gjinore;

l) kujdeset për mbledhjen dhe përpunimin e statistikave vendore, të ndara sipas gjinisë, dhe siguron publikimin e tyre.

KREU XI

DREJTIMI DHE FUNKSIONIMI I STRUKTURAVE ADMINISTRATIVE TË BASHKISË

Neni 65

Administrata e njësisë administrative

1. Në njësitë administrative funksionon administrata që drejtohet nga administratori.

2. Administratori emërohet dhe shkarkohet nga kryetari i bashkisë (**me pëlqimin e këshillit bashkiak**) dhe është përgjegjës para tij për funksionimin dhe veprimtarinë e administratës. Administratori duhet të ketë vendbanimin në njësinë administrative përkatëse.

3. Struktura dhe organika e administratës së njësive administrative janë pjesë të strukturës dhe organikës së administratës së bashkisë.

Neni 66

Detyrat e administratës së njësive administrative

Administrata e njësisë administrative kryen këto detyra:

- a) është zyrë e shërbimit për të gjitha procedurat administrative në kompetencën e bashkisë;
- b) mbikëqyr territorin për zbatimin e ligjit në të gjitha fushat në kompetencën e bashkisë dhe njofton strukturat kompetente të bashkisë në rast të konstatimit të veprimeve në kundërshtim me ligjin;
- c) mbështet punën e strukturave kompetente të bashkisë;
- ç) bazuar në vendimmarrjen e kryetarit të bashkisë, mund të administrojë parqet, lulishtet dhe zonat e gjelbëruara;
- d) bazuar në vendimmarrjen e kryetarit të bashkisë, mund të administrojë tregjet publike;
- dh) bazuar në vendimmarrjen e kryetarit të bashkisë, mund të administrojë këndet e lojërave, terrenet sportive, bibliotekat, shtëpitë dhe klubet e rinisë;
- e) përgatit dhe i propozon kryetarit të bashkisë planin për investimet nën juridiksionin e saj territorial, si dhe mbikëqyr, pas miratimit, zbatimin e tyre, sipas ligjit;
- ë) propozon, sipas ligjit, emërtimin e rrugëve, shesheve, institucioneve dhe objekteve që janë nën juridiksionin e saj territorial;
- f) mbështet, koordinon dhe mbikëqyr veprimtarinë e kryetarëve e të kryesive të fshatrave;

g) i propozon kryetarit të bashkisë dhënien e titujve të nderit dhe stimujve për personat nën juridiksionin e saj territorial;

gj)propozon marrjen e nismave në dobi të komunitetit me mundësi të barabarta dhe përfitime nga të gjithë brenda juridiksionit të saj territorial;

h) kryen çdo funksion tjetër të deleguar nga kryetari i bashkisë.

Neni 67

Administrimi i lagjes

1. Në rastin e krijimit të lagjeve, sipas pikës 3, të nenit 6, të këtij ligji, në secilën lagje krijohet dhe funksionon administrata e lagjes, që drejtohet nga administratori i lagjes. Administratori i lagjes emërohet dhe shkarkohet nga kryetari i bashkisë dhe është përgjegjës para tij.

2. Administrata e lagjes kryen të gjitha detyrat administrative, të ngarkuara nga kryetari i bashkisë, si dhe kujdeset për zhvillimin ekonomik vendor, për përdorimin e burimeve të përbashkëta dhe sigurimin e harmonisë sociale në lagjen përkatëse. Detyrat më të hollësishme përcaktohen në aktet e nxjerra nga kryetari i bashkisë.

KREU XII

FUNKSIONIMI I STRUKTURAVE KOMUNITARE NË BASHKI

Neni 68

Struktura komunitare në qytet

1. Në qytete, në bazë të iniciativës qytetare, ngrihen dhe funksionojnë këshillat komunitarë të lagjeve. Këshillat përbëhen nga banorë të lagjes dhe organizohen mbi baza vullnetare.
2. Këshillat bashkiakë përcaktojnë rregullat e përgjithshme të organizimit e të funksionimit të këshillave komunitarë të lagjeve dhe marrëdhëniet që ato kanë me bashkinë dhe strukturat e saj.
3. Nga radhët e anëtarëve të këshillave komunitarë zgjidhen ndërlidhësit komunitarë që drejtojnë dhe organizojnë punën e këshillave.
4. Si rregull, në çdo lagje krijohet një këshill komunitar. Këshilli bashkiak mund të vendosë që në një lagje të krijohen më shumë se dy këshilla komunitarë ose bashkimin e këshillave të dy apo më shumë lagjeve.

Neni 69

Detyrat dhe të drejtat e këshillit dhe ndërlidhësit komunitar

1. Ndërlidhësi dhe këshilli komunitar mund të mbështesin funksionet qeverisëse të bashkisë në lagjen e tyre dhe mund të zbatojnë projekte në dobi dhe përfitim të komunitetit.
2. Këshillat komunitarë, në bazë të vendimeve të këshillave bashkiakë, kanë të drejtë të kryejnë funksione dhe kompetenca të caktuara që mund t'u delegohen nga këshilli. Në këtë rast, këshilli bashkiak vendos edhe për masën e financimit apo bashkëfinancimit për

kryerjen e funksionit apo kompetencës së deleguar, të cilat nuk mund të përdoren në asnjë rast për shpërblime apo pagesa për anëtarët e këshillit komunitar.

3. Ndërlidhësi komunitar mund të shpërblehet për punën që kryen, sipas kritereve të përcaktuara nga këshilli bashkiak, në përputhje me legjislacionin në fuqi.

4. Detyrat më të hollësishme të tyre përcaktohen në rregulloret dhe urdhëresat e këshillit bashkiak.

Neni 70

Struktura komunitare në fshat

1. Fshati drejtohet nga kryetari dhe kryesia e fshatit. Kryesia është organ këshillimor i kryetarit. Anëtarët e kryesisë së fshatit zgjidhen në mbledhje të fshatit, ku marrin pjesë jo më pak se gjysma e banorëve me të drejtë vote. Përbërja e kryesisë së fshatit duhet të respektojë ligjin për barazinë gjinore. Mënyrat dhe rregullat e votimit përcaktohen nga këshilli bashkiak përkatës.

2. Numri i anëtarëve të kryesisë së fshatit përcaktohet nga këshilli bashkiak në bazë të numrit të banorëve të fshatit dhe lagjeve përbërëse të tij.

3. Kryetari i fshatit zgjidhet nga kryesia e fshatit nga radhët e anëtarëve të kryesisë së fshatit.

4. Zgjedhjet e kryesisë së fshatit bëhen një herë në katër vjet, pas zgjedhjeve për këshillin bashkiak dhe jo më vonë se tre muaj pas këtyre zgjedhjeve.

Në rast mosrespektimi të këtij afati, deri në zgjedhjen e kryesisë së fshatit, kryetari i bashkisë emëron përkohësisht kryetarin e fshatit. Në rastet e krijimit të vendit vakant për anëtar të kryesisë zhvillohen procedurat e sipërpërmendura të zgjedhjes për vendin vakant. Mandati i të zgjedhurit të ri vazhdon deri në përfundim të periudhës së mbetur të afatit katërvjeçar.

5. Procesi i zgjedhjes dhe veprimtaria e kryesisë së fshatit mbikëqyren nga këshilli bashkiak përkatës.

Neni 71

Detyrat dhe të drejtat e kryetarit dhe të kryesisë së fshatit

1. Kryetari dhe kryesia e fshatit kryejnë dhe mbështesin funksionet vetëqeverisëse të bashkisë në fshatin e tyre, si dhe kujdesen për zhvillimin ekonomik vendor, përdorimin e burimeve të përbashkëta dhe sigurimin e harmonisë sociale.

2. Bazuar në vendimin e kryetarit të bashkisë, kryetari ose kryesia e fshatit mund të kryejë edhe detyrat si më poshtë:

a) kujdesjen për parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme në rrjetin e furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimeve të ujërave të bardha dhe ujërave të ndotura, të kanaleve mbrojtëse të zonave të banuara, si dhe rrjetit të kanaleve tretësore të ujitjes dhe kullimit;

b) kujdesjen për parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme dhe të çdolloj dëmtimi të rrugëve, trotuareve dhe shesheve publike në fshat;

c) administrimin e varrezave të fshatit;

ç) kujdesjen për ruajtjen e pyjeve dhe kullotave, si dhe të burimeve natyrore.

3. Detyrat më të hollësishme të tyre përcaktohen në rregulloret dhe urdhëresat e këshillit bashkiak.

4. Kryetari pajiset me vulë dhe ka autoritetin të lëshojë vërtetime për fakte e të dhëna për banorët ose territorin e fshatit të tij, për të cilat ai është në dijeni, sa herë që kjo kërkohet nga bashkia, nga vetë banorët ose nga çdo institucion tjetër, në përputhje me ligjin.

5. Urdhëresat, vendimet dhe urdhrat e organeve të zgjedhura të bashkisë përkatëse janë të detyrueshme për zbatim nga kryetari dhe kryesia e fshatit.

6. Kryetari i fshatit shpërblehet për punën që kryen, sipas kriterëve të përcaktuara nga këshilli bashkiak, në përputhje me legjislacionin në fuqi.

7. Kryetari i fshatit mund të thirret në mbledhjet e këshillit bashkiak ose merr pjesë në to me nismën e tij pa të drejtë vote. Ai ka të drejtë të shprehë mendimin e tij në mbledhje për çështje që janë të lidhura me fshatin përkatës.

KREU XIII

PËRBËRJA, KRIJIMI, MËNYRA E ORGANIZIMIT DHE KOMPETENCAT E KËSHILLIT TË QARKUT

Neni 72

Përbërja e këshillit të qarkut

1. Këshilli i qarkut përbëhet nga përfaqësues të bashkive që bëjnë pjesë në qark.
2. Kryetarët e bashkive që bëjnë pjesë në qark janë kurdoherë anëtarë të këshillit të qarkut.
3. Numri i anëtarëve të këshillit të qarkut përcaktohet sipas nenit 73 të këtij ligji.
4. Funkzioni i anëtarit të këshillit të qarkut është i papajtueshëm me çdo funksion në administratën e qarkut.

5. Kryetari i Këshillit të Qarkut nuk mund të jetë në të njëjtën kohe edhe Kryetar i Këshillit Bashkiak

6. Anëtarët e këshillit të qarkut e kryejnë funksionin pa shpërblim, me përjashtim të anëtarëve që janë zgjedhur anëtarë të kryesisë së këshillit të qarkut.

Neni 73

Përcaktimi i numrit të anëtarëve të këshillit të qarkut

1. Numri i përfaqësuesve të bashkive në këshillin e qarkut caktohet në përpjesëtim me numrin e popullsisë, si më poshtë:

- Bashkitë me popullsi deri në 20 000 banorë, 2 përfaqësues.
- Bashkitë me popullsi 20 001 deri në 50 000 banorë, 4 përfaqësues.
- Bashkitë me popullsi 50 001 deri në 100 000 banorë, 5 përfaqësues.
- Bashkitë me popullsi mbi 100 000 banorë, 5 + nga një përfaqësues shtesë për çdo 1 deri në 50 000 banorë mbi 100 000 banorë.

2. Brenda numrit të përfaqësuesve për çdo bashki, sipas pikës 1, të këtij neni, përfshihet kryetari i bashkisë, si dhe përfaqësuesit e tjerë që zgjidhen nga këshilli i bashkisë.

3. Prefekti përcakton numrin e përfaqësuesve të çdo bashkie, që përfshihen në territorin e qarkut, duke u bazuar në të dhënat e numrit të popullsisë, sipas evidencave të zyrave të gjendjes civile të datës 1 janar të vitit të zgjedhjeve vendore.

4. Vendimet e këshillave bashkiakë për përfaqësuesit e tyre në këshillin e qarkut i dërgohen prefektit brenda 10 ditëve nga data e marrjes së tyre.

Neni 74

Mbledhja e parë e këshillit të qarkut

1. Këshilli i qarkut zhvillon mbledhjen e tij të parë jo më vonë se 50 ditë nga data e shpalljes së rezultatit të zgjedhjeve vendore.

2. Mbledhja e parë thirret nga kryetari i bashkisë, qendër e qarkut, ose nga një e treta e anëtarëve të këshillit të qarkut. Njoftimi për mbledhjen e këshillit të qarkut i dërgohet me shkrim të gjithë anëtarëve të këshillit të qarkut jo më vonë se 10 ditë para datës së mbledhjes.

3. Mbledhja e parë e këshillit është e vlefshme kur në të marrin pjesë jo më pak se gjysma e të gjithë anëtarëve të tij.

4. Mbledhja e parë e këshillit, deri në zgjedhjen e kryetarit të këshillit të qarkut, drejtohet nga anëtari më i vjetër në moshë.

5. Në mbledhjen e tij të parë këshilli i qarkut:

a) zgjedh komisionin e mandateve, i cili verifikon mandatet e anëtarëve të këshillit;

b) vërteton mandatet e anëtarëve të këshillit;

c) zgjedh kryetarin, zëvendëskryetarin dhe kryesinë e këshillit të qarkut, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore.

6. Këshilli i qarkut konstituohet pas vërtetimit të mandateve të jo më pak se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij.

7. Nëse nuk sigurohet pjesëmarrja e gjysmës së të gjithë anëtarëve të këshillit të qarkut, mbledhja anulohet dhe thirret çdo dhjetë ditë, derisa të sigurohet shumica e nevojshme.

8. Në rast se këshilli i qarkut nuk konstituohet deri në 90 ditë pas shpalljes së rezultatit të zgjedhjeve vendore, prefekti ushtron të gjitha funksionet dhe kompetencat e këtij këshilli deri në çastin e konstituimit.

Neni 75

Mandati i këshilltarit të qarkut

1. Mandatin e këshilltarit të qarkut e fitojnë të gjithë kryetarët e bashkive përbërëse të tij menjëherë me marrjen e mandatit përkatës.
2. Zgjedhja e anëtarëve të këshillit të qarkut përfaqësues nga radhët e këshillit bashkiak, në përputhje me nenin 48, të këtij ligji, bëhet me votimin e listës shumemërore të kandidatëve dhe shpallet fitues kandidati ose kandidatët që kanë marrë më shumë vota.
3. Anëtarit të këshillit të qarkut i mbaron mandati kur:
 - a) jep dorëheqjen;
 - b) vdes;
 - c) humbet mandatin si kryetar apo këshilltar i bashkisë;
 - ç) vërtetohet se mandati është fituar në mënyrë të paligjshme.

4. Në rastin e krijimit të vendit vakant, që lidhet me humbjen e mandatit të anëtarit të këshillit të qarkut nga një anëtar i këshillit të një bashkie, ai zëvendësohet nga këshilli bashkiak përkatës, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore.

5. Në rast se vendi vakant krijohet nga humbja e mandatit të anëtarit të këshillit të qarkut nga një kryetar bashkie në 6 muajt e fundit të mandatit, vendin e tij e zë kryetari i zgjedhur nga këshilli bashkiak përkatës.

Neni 76

Funksionimi i këshillit të qarkut

1. Këshilli i qarkut ushtron kompetencat nga çasti i konstituimit të tij deri në konstituimin e këshillit pasardhës.

2. Mbledhja e radhës e këshillit të qarkut bëhet jo më pak se një herë në tre muaj.

3. Mbledhjet zhvillohen sipas programit të punës që bën këshilli.

4. Këshilli i qarkut mblidhet jashtë radhe me kërkesë:

a) të kryetarit të tij;

b) të kryesisë së këshillit;

c) të një të tretës së anëtarëve të këshillit;

ç) të prefektit për çështje që lidhen me ushtrimin e funksioneve të tij.

5. Thirrja e mbledhjes së këshillit bëhet nga kryetari.
6. Njoftimi për mbledhjen e këshillit bëhet, si rregull, jo më pak se 10 ditë para datës së zhvillimit të mbledhjes. Njoftimi përmban datën e mbledhjes, orën, vendin dhe rendin e ditës.
7. Mbledhja e këshillit të qarkut quhet e vlefshme, kur në të merr pjesë shumica e të gjithë anëtarëve të tij.

Neni 77

Detyrat dhe kompetencat e këshillit të qarkut

Këshilli i qarkut ushtron këto kompetenca dhe detyra:

- a) zgjedh nga përbërja e vet komisionet e këshillit dhe miraton rregulloren e brendshme të funksionimit të vet;
- b) zgjedh nga anëtarët e këshillit kryetarin, zëvendëskryetarin dhe anëtarët e kryesisë, duke respektuar ligjin për barazinë gjinore, dhe i shkarkon ata;
- c) emëron dhe shkarkon sekretarin e këshillit të qarkut;
- ç) miraton strukturën, organikën dhe kategoritë /klasat e pagave për çdo pozicion të shërbimit civil dhe rregulloret bazë të administratës së qarkut, të njësive e të institucioneve buxhetore në varësi të qarkut, si dhe numrin e personelit të tyre, kërkesat për kualifikim,

pagat dhe mënyrat e shpërblimit të punonjësve e të personave të tjerë, të zgjedhur ose të emëruar, në përputhje me legjislacionin në fuqi;

d) miraton aktet e themelimit të ndërmarrjeve, shoqërive tregtare dhe të personave të tjerë juridikë që krijon vetë ose me të cilët është bashkë-themelues;

dh) miraton buxhetin dhe ndryshimet e tij;

e) miraton tjetërsimin ose dhënien në përdorim të pronave të tretëve;

ë) organizon dhe mbikëqyr kontrollin e brendshëm;

f) vendos për taksat e tarifat në kompetencë të qarkut, si dhe për nivelin e tyre;

g) vendos për marrjen e kredive dhe shlyerjen e detyrimeve ndaj të tretëve;

gj) vendos për krijimin e një personi juridik me njësi të tjera të vetëqeverisjes vendore, përfshirë subjektin e kompetencave të përbashkëta, sipas nenit 14 të këtij ligji;

h) emëron dhe shkarkon drejtuesit e ndër-marrjeve dhe të institucioneve në varësi të tij;

i) vendos për fillimin e procedurave gjyqësore për çështje të kompetencës së vet;

j) vendos për vërtetimin dhe heqjen e mandatit të këshilltarit të qarkut, sipas nenit 75 të këtij ligji;

k) miraton norma, standarde e kriteret për rregullimin e disiplinimin e funksioneve që i janë dhënë atij me ligj, si dhe për mbrojtjen e garantimin e interesit publik në nivel qarku;

l) vendos për simbolet e qarkut;

ll) jep tituj nderi dhe stimuj;

m) vendos për rregullat, procedurat dhe mënyrat e realizimit të funksioneve të deleguara, në bazë dhe në zbatim të ligjit me të cilin bëhet ky delegim në qark;

n) miraton ose shfuqizon vendimet e kryesisë së këshillit të qarkut.

Neni 78

Votimi

1. Vendimet e këshillit të qarkut merren me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve, me përjashtim të rasteve të përcaktuara në shkronjat "a", "b", "ë", "f", "g", "gj" e "ll", të nenit 77, të këtij ligji, që kërkojnë votat e më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të këshillit. Vendimet merren me jo më pak se tre të pestat e numrit të përgjithshëm të anëtarëve të këshillit për rastin e parashikuar në shkronjën "e", të nenit 77, të këtij ligji.

2. Në rastet e votimit për kryetarin, zëvendës-kryetarin dhe sekretarin e këshillit, kur nuk sigurohet shumica e kërkuar, votimi ribëhet midis dy kandidatëve, që në raundin e parë kanë fituar numrin më të madh të votave. Në rast se edhe pas këtij votimi kandidatët kanë numër të barabartë votash, fituesi caktohet me short.

3. Vendimet e këshillit shpallen brenda 10 ditëve nga data e marrjes së tyre dhe hyjnë në fuqi 10 ditë pas shpalljes. Vendimet me karakter individual hyjnë në fuqi në datën e njoftimit të tyre subjekteve që përfshihen në to.

Neni 79

Mbledhjet e hapura, seancat e këshillimeve dhe e drejta e publikut për t'u informuar

Këshilli i qarkut zhvillon mbledhje të hapura për publikun, zhvillon seanca këshillimi me organet përfaqësuese e ekzekutive të bashkive dhe me bashkësitë përkatëse, si dhe respekton të drejtën e publikut për t'u informuar, sipas përcaktimeve në nenet 17 dhe 18 të këtij ligji.

Neni 80

Pengesa ligjore për anëtarët e këshillit të qarkut

Anëtari i këshillit të qarkut është në kushtet e pengesës ligjore, në rastet e parashikuara në pikën 1, të nenit 52, të këtij ligji, dhe për të zbatohet nga kryetari i këshillit të qarkut kompetenca dhe procedura e parashikuar në pikat 2, 3 dhe 4, të nenit 52, të këtij ligji.

Neni 81

Kryesia e këshillit të qarkut

1. Kryesia e këshillit të qarkut përbëhet nga kryetari, zëvendëskryetari dhe nga 3 deri në 5 anëtarë të tjerë.

2. Kryetari dhe zëvendëskryetari zgjidhen e shkarkohen me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm në mbledhje. Kur nuk arrihet shumica e kërkuar, kalohet në rivotim ndërmjet dy kandidatëve që kanë fituar numrin më të madh të votave në raundin e parë.
3. Anëtarët e tjerë të kryesisë së këshillit të qarkut zgjidhen dhe shkarkohen me votim, me listë shumemërore kandidatësh, dhe shpallen fitues kandidatët që kanë marrë më shumë vota.
4. Kryesia e këshillit të qarkut thirret në mbledhje nga kryetari, jo më pak se një herë në muaj.
5. Mbledhjet e kryesisë janë të vlefshme kur marrin pjesë më shumë se gjysma e anëtarëve.
6. Funkcionet e kryetarit, zëvendëskryetarit dhe sekretarit të këshillit të qarkut janë të papajtueshme me funksionin e kryetarit të bashkisë **dhe atij të Këshillit Bashkiak.**

Neni 82

Kompetencat e kryesisë së këshillit të qarkut

1. Kryesia e këshillit të qarkut ka këto kompetenca dhe detyra:
 - a) ushtron të gjitha kompetencat, me përjashtim të atyre që i janë dhënë shprehimisht këshillit të qarkut;

b) miraton projektaktet dhe materialet e tjera për mbledhjen e këshillit të qarkut, në përputhje me rendin e ditës, të përcaktuar nga këshilli, si dhe për probleme të kërkuara nga ajo vetë;

c) raporton në këshill për gjendjen ekonomiko-financiare, të paktën çdo 6 muaj ose më shpesh, sa herë kërkohet nga këshilli;

ç) raporton në këshill sa herë kërkohet prej tij për probleme të tjera që kanë të bëjnë me funksionet e qarkut;

d) ushtron të drejtat dhe siguron plotësimin e të gjitha detyrimeve që i janë ngarkuar qarkut si person juridik.

2. Në ushtrimin e kompetencave të saj, kryesia e këshillit të qarkut nxjerr vendime, të cilat miratohen nga shumica e anëtarëve të pranishëm. Vendimet marrin fuqi detyruese për t'u zbatuar nga të gjitha organet dhe personat e ngarkuar, pasi shpallen publikisht ose u bëhen të njohura subjekteve të interesuara.

3. Vendimet e kryesisë duhet të miratohen në mbledhjen më të afërt të këshillit të qarkut, në të kundërt e humbasin fuqinë e tyre që nga fillimi.

Neni 83

Kryetari i këshillit të qarkut

1. Kryetari i këshillit të qarkut përfaqëson këshillin e qarkut në marrëdhënie me organe shtetërore, me organet e njësive të vetëqeverisjes vendore, me persona fizikë dhe juridikë, vendas ose të huaj, si dhe ushtron këto kompetenca:

a) kryeson mbledhjet e këshillit të qarkut dhe të kryesisë së tij;

b) nënshkruan të gjitha aktet dhe procesverbalet e mbledhjeve të këshillit dhe të kryesisë së këshillit;

c) siguron zbatimin e vendimeve të këshillit të qarkut dhe të kryesisë së tij;

ç) në përputhje me tematikën e mbledhjeve të këshillit të qarkut dhe të kryesisë, përgatit raportet, projektvendimet dhe materialet e tjera të nevojshme;

d) drejton administratën e këshillit të qarkut dhe përgjigjet para këshillit për funksionimin e saj;

dh) emëron dhe shkarkon personelin e administratës së këshillit të qarkut, përveç rasteve të parashikuara ndryshe në ligjin për nëpunësin civil;

e) garanton kryerjen e funksioneve që i janë dhënë me ligj këshillit të qarkut;

ë) merr masa dhe siguron funksionim normal të të gjitha strukturave të këshillit, të mbledhjeve të këshillit dhe të kryesisë së tij;

f) ushtron kompetenca të tjera, që i ngarkohen me ligj, nga këshilli i qarkut ose nga kryesia e tij.

2. Në ushtrimin e kompetencave të tij, kryetari i këshillit të qarkut nxjerr urdhra me karakter individual.

3. Në mungesë të kryetarit, funksionet e tij kryhen nga zëvendëskryetari.

Neni 84

Sekretari i këshillit të qarkut

Sekretari i këshillit të qarkut kryen detyrat e tij njëloj me ato të sekretarit të këshillit bashkiak, të përcaktuara në nenin 57 të këtij ligji. **Ky nuk mund të jete ne te njëjtën kohe edhe sekretar i këshillit bashkiak.**

Neni 85

Kufizimi i autoritetit të qarkut

Vendimet e organeve të qarkut nuk mund të cenojnë autonominë e bashkive përbërëse **dhe organeve të tyre.**

KREU XIV

RIORGANIZIMI I ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL I VETËQEVERISJES
VENDORE

Neni 86

Riorganizimi administrativo-territorial

Ndarja administrativo-territoriale në fuqi mund të riorganizohet me ose pa ndryshim të kufijve ekzistues të njësive të vetëqeverisjes vendore, në përputhje me interesat ekonomike e sociale, traditën, kulturën, lidhjet tradicionale **historike** dhe vlerat e tjera vendore, për realizimin në një nivel më të lartë të funksioneve në përfitim të bashkësisë vendore ose për zbatimin e politikave të zhvillimit vendor, rajonal dhe më gjerë.

Neni 87

Riorganizimi me ndryshim kufijsh

Riorganizimi me ndryshim të kufijve bëhet kur:

- a) një njësi e vetëqeverisjes vendore ndahet në mënyrë të plotë në dy a më shumë njësi më vete të vetëqeverisjes vendore;
- b) dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore shkrihen për të formuar së bashku në territorin tyre një njësi të vetme të vetëqeverisjes vendore;
- c) një pjesë e territorit të një njësie të vetë-qeverisjes vendore kalon në territorin dhe administrimin e një njësie tjetër të vetëqeverisjes vendore;
- ç) kërkohet një kombinim i rasteve të sipër-përmendura.

Neni 88

Riorganizimi pa ndryshim kufijsh

Riorganizimi pa ndryshim kufijsh bëhet në rastet e ndryshimit të emërimit të njësisë së vetëqeverisjes vendore ose në rastet e ndryshimit të vendndodhjes së qendrës të saj.

Neni 8

Mbështetja ligjore dhe propozuesi i riorganizimit

Riorganizimi i ndarjes administrativo-territoriale me ose pa ndryshim kufijsh bëhet me ligj të veçantë. Propozimi për riorganizimin e një ose më shumë njësive të vetëqeverisjes vendore, për çdo rast të veçantë, i paraqitet Kuvendit së bashku me këto fakte dhe argumente:

- a) arsyet ekonomike, sociale, kulturore, demo-grafike, administrative për nevojën dhe avantazhet e riorganizimit;
- b) kriteret metodologjike bazë për bërjen e reformës**
- b) mendimin e popullatës që banon në njësitë e vetëqeverisjes vendore që do të riorganizohet;
- c) hartat administrativo-territoriale, në të cilat pasqyrohen edhe ndryshimet që rrjedhin nga riorganizimi;
- ç) mënyrat e rregullimit të çështjeve financiare, të detyrimeve ndaj të tretëve ose ndaj njëra-tjetrës të njësive të qeverisjes vendore, të përfshira në riorganizim.

Neni 90

Detyrimi për të shprehur mendimin

1. Këshillat bashkiakë dhe të qarqeve, që janë të përfshirë drejtpërdrejt në riorganizim, si dhe kryetarët e tyre japin mendimin e tyre zyrtar dhe, nëse ka, edhe mendimin "kundër" të një pjese të këshilltarëve të këshillit përkatës.
2. Këshilli i Ministrave, kur ky i fundit nuk është propozues, dhe institucione të tjera shtetërore qendrore, që nuk varen nga Këshilli i Ministrave, të interesuara për riorganizimin përkatës, japin mendimin e tyre të argumentuar "pro" ose "kundër" ndaj këtij riorganizimi.
3. Organet e sipërpërmendura japin mendimin brenda 60 ditëve nga data e marrjes së kërkesës për shprehje mendimi nga ana e propozuesit.

Neni 91

Rregullimi i të drejtave dhe detyrimeve të njësive të riorganizuara

1. Në çdo rast, kur riorganizimi prek çështje të të drejtave financiare, pasurore, të detyrimeve ndaj të tretëve dhe të drejta të tjera civile të njësive të vetëqeverisjes vendore, ato rregullohen sipas legjislacionit në fuqi si të drejta dhe detyrime të personave juridikë, si rregull, nëpërmjet marrëveshjes mes palëve.
2. Në rast mosmarrëveshjes për problemet e parashikuara në pikën 1, të këtij neni, konfliktet zgjidhen në rrugë gjyqësore.

Neni 92

Garantimi i vazhdimit të funksioneve bazë qeverisëse

1. Në rastin e riorganizimit me ndryshim kufijsh, që krijon njësi të reja të vetëqeverisjes vendore, ose kur ky riorganizim shkakton papajtueshmëri të mandatit të shumicës së anëtarëve të këshillit të njësisë së vetëqeverisjes vendore, së cilës i largohet një pjesë e territorit, në këto njësi kryhen zgjedhje vendore të pjesshme, sipas mënyrave dhe afateve të parashikuara në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.
2. Organet e reja të vetëqeverisjes vendore, si dhe organet e tjera shtetërore qendrore e vendore kompetente marrin menjëherë masat e nevojshme që njësitë e vetëqeverisjes vendore, të krijuara ose të prekura nga riorganizimi, të funksionojnë normalisht, sipas këtij ligji, duke garantuar kryerjen e shërbimeve bazë publike për popullatën përkatëse për periudhën transitore.
3. Procedurat dhe masat për transferimin e të drejtave dhe detyrimeve, aktiveve të trupëzuara dhe të patrupëzuara, të arkivave dhe çdo dokumentacioni tjetër shtetëror në njësitë e vetë-qeverisjes vendore, të krijuara ose të prekura nga riorganizimi, përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

Neni 93

Përditësimi i kufijve administrativo-territorialë

1. Këshilli i Ministrave, bazuar në ligjin në fuqi për ndarjen administrativo-territoriale, miraton me vendim hartën e përditësuar të kufijve administrativo-territorialë të njësive të

vetë-qeverisjes vendore, sipas standardeve të përcaktuara gjeohapësinore. Kjo hartë përditësohet çdo 10 vjet.

2. Këshillat bashkiakë, bazuar në ligjin në fuqi për ndarjen administrativo-territoriale, miratojnë me vendim hartën e përditësuar të kufijve ndarës administrativo-territorialë të njësive administrative dhe fshatrave në përbërje të tyre, sipas standardeve të përcaktuara gjeohapësinore.

KREU XV

DISPOZITA KALIMTARE DHE TË FUNDIT

Neni 94

Aktet nënligjore

Ngarkohet Këshilli i Ministrave që, brenda 3 muajve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji, të miratojë aktet nënligjore të përcaktuara në nenet 12, pika 3, dhe 93, pika 1, të këtij ligji.

Neni 95

Dispozitë kalimtare

1. Deri në datën 31 dhjetor 2017, në çdo njësi administrative funksionon administrata e njësisë administrative. Nga 1 janari 2018, këshilli i bashkisë ka kompetencën të vendosë për riorganizimin e administratave të njësive administrative, të cilat mund të mbulojnë

territorin e një ose më shumë njësive administrative brenda bashkisë, sipas nevojave të komuniteteve vendore dhe efekt-shmërisë administrative.

2. Pavarësisht nga përcaktimet e bëra në nenin 54, shkronja "i", të këtij ligji, përbërja ekzistuese e këshillave të qarqeve qëndron në fuqi deri në formimin e këshillave të qarqeve pas zgjedhjeve vendore në vitin 2019. Në rast të krijimit të vendeve vakante, deri në plotësimin e kërkesës së shkronjës "i", të nenit 54, të këtij ligji, ato plotësohen me kandidatë të gjinisë më pak të përfaqësuar.

3. Funksionet e reja, që u transferohen bashkive me këtë ligj, për një periudhë deri në tre vjet, do të financohen nga buxheti i shtetit me transferta specifike, sipas kriterëve të përcaktuara në ligjin vjetor të Buxhetit të Shtetit.

Neni 96

Shfuqizime

Ligji nr. 8652, datë 31.7.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore", me ndryshimet dhe plotësimet e mëvonshme, si dhe çdo dispozitë tjetër në kundërshtim me këtë ligj shfuqizohen.

Neni 97

Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.

Miraturar në datën 17.12.2015

(Propozimet e bëra në lidhje me ndryshimet në ligjin mbi vetëqeverisjen vendore ne Republikën e Shqipërisë janë bazuar në ligjin kroat kryesisht si dhe në sistemin gjerman të vetëqeverisjes vendore dhe në ligjin kosovar.)

SHTOJCA 2

KJO SHTOJCË PËRMBAN PYETËSORIN MBI EFEKTIVITETIN E REFORMËS SË RE TERRITORIALE DHE ANALIZËN E REZULTATEVE TË TIJ

PYETËSOR MBI EFEKTIVITETIN E REFORMES SË RE TERRITORIALE

1- Sa efektiv ka qënë sistemi administrativ i qeverisjes vendore para reformës së re territoriale?

Aspak Pak Mjaftueshëm Shumë

2- A mendoni se mosefektiviteti i sistemit administrativ të qeverisjes vendore ka ardhur si pasojë e numrit të lartë të njësive të qeverisjes vendore?

PO JO

3- Sipas jush cila ka qënë e meta më e madhe e sistemit të mëparshëm të qeverisjes vendore? (me një fjali)

4- A mendoni se ndarja sipas reformes së re territoriale do ndikojë pozitivisht në efektivitetin e qeverisjes vendore?

PO JO

5- A mendoni se organizimi i reformes së re territoriale e ka përmbushur qëllimin e saj (në këtë periudhë implementimi) për të ulur shpenzimet administrative të njësive vendore?

PO JO

6- Në vlerësimin tuaj, a krijon reforma e re territoriale disbalancim të përfaqësimit të vullnetit popullor në Këshillat Bashkiake?

PO

JO

7- Çfare mendoni se duhet te korigjoke kuadri ligjor ne aspektet menaxheriale ne sistemin e ri krahinor? (me dy deri tre fjali)

8- Çfare i mungon Bashkise suaj nga pikepamja gjeografike? A mendoni se pjese te caktuara te rajoneve te bashkise jane shtuar me shume se sa mund te menaxhoje ajo? Apo ne te kunderten: Asaj i mungojne pjese te rendesishme natyrale?

9- Ne ndryshimet e ndodhura administrative pas reformes territoriale, a eshte rritur apo ulur numri i punonjesve ne bashkine tuaj perfshire dhe njesite administrative, krahasuar me numrin para miratimit te reformes?

Ulur

Rritur

Nuk e di

Koment mbi rezultatet e dala nga pyetësi

Për të përcaktuar sa efektive ka qenë reforma gjatë periudhës së shkurtër të implementimit të saj (pak më shumë se një vit, Qershor 2015-Gusht 2016) u zhvillua një pyetësor mbi efektivitetin e reformës së re territoriale, në bashkitë kryesore të vëndit. Ky pyetësor kishte si target-grup antarë të Këshillit Bashkiak të këtyre bashkive të reja krijuara rishtaz pas zgjedhjeve lokale të vitit 2015.

Ky pyetësor u zhvillua sipas një ndarje jug-veri, në bashkitë Tiranë, Gjirokastrë, Durrës, Rrëshen, Kurbin, Pukë, Lezhë, përgjatë muajve Korrik-Gusht 2016. Në secilën bashki, u

zgjodhën dy anëtare të Këshillit Bashkiak (brenda anonimatit) të cilëve iu drejtuan gjithsej 9 pyetje të pyetësorit.

Përgjigjet e pyetësorit variuan duke patur parasysh disa elementë si: bashkinë ku ndodhej anëtari i këshillit bashkiak, nivelin kulturoro-arsimor të anëtarit të këshillit bashkiak të cilit i'u drejtua, aftësi përthithëse dhe kuptuese të tij ndaj pyetjeve dhe çështjeve të shtruara për diskutim, si dhe njohuritë e tij në lidhje me sistemin administrativ të qeverisjes vendore para reformës dhe pas reformës. Duhet pranuar se këshilltarët që e plotësuan në mënyrë më objektive dhe të saktë pyetësorin ishin ata me një nivel të pranueshëm arsimor. Theksojmë këtë, pasi pati raste kur dy këshilltarë të të njëjtit këshill bashkiak dhanë përgjigje pothuajse komplet të kundërta me njëri tjetrin, gjë që e vështirsoi nxjerrjen e një rezultati sa më të saktë mbi efektivitetin e reformës dhe përceptimin e saj.

1- Pyetjes se, sa efektiv ka qënë sistemi administrativ i qeverisjes vendore para reformës së re territoriale, shumica e këshilltarëve, 78% e tyre, i'u përgjigj se ky sistem ka qënë pak efektiv. Ndërsa pjesa tjetër prej 22% u shpreh se ky sistem administrativ ka qënë mjaftueshëm efektiv.

2- Pyetjes se, a mendoni se ky mosefektivitet ka ardhur si pasojë e numrit të lartë të njësive të qeverisjes vendore në të kaluarën, shumica e tyre prej 85% iu përgjigj pozitivisht ndërsa pjesa e mbetur prej 15% mendonte se nuk ka qënë kjo arsyeja.

3- Pyetjes se, cilat kanë qënë të metat më të mëdha të sistemit të mëparshëm të qeverisjes vendore, këshilltarët të cilëve iu drejtua pyetësori, listuan disa, si vijon: mungesa e profesionalizmit, shpenzimet e larta administrative si dhe keqmenaxhimi i kryerjes së

prokurimeve, paaftësia e drejtuesve dhe administratës së njësive vendore për menaxhim me eficensë të fondeve, korrupsioni në administratën vendore, cilësia e dobët e vendimarrjes, mungesa e vizionit për zhvillim me programe konkrete, mungesa e marrëdhënieve të mira me pushtetin qendror, shpërndarja e investimeve në pjesë të vogla, copëzimi i madh i njësive vendore etj.

4- Pyetjes se, a mendoni se ndarja sipas reformës së re territoriale do ndikojë pozitivisht në efektivitetin e qeverisjes vendore, shumica e tyre prej 92% mendonte se po, ndërsa një pakicë e vogël prej 8% u shpreh jo.

5- Pyetjes, nëse mendoni se organizimi i reformës territoriale e ka përmbushur qëllimin e saj gjatë kësaj periudhe të shkurtër për të ulur shpenzimet administrative të njësive vendore, shumica e tyre prej 57% u shpreh pozitivisht, ndërsa pjesa e mbetur prej 43% u shpreh negativisht.

6- Ndërsa pyetjes se, a mendoni se kjo reformë krijon disbalancim të përfaqësimit të vullnetit popullor në Këshillat Bashkiakë, shumica e tyre prej 85,7% u shpreh pozitivisht, ndërsa 14,3% u shprehën negativisht, duke mos e menduar si një pasojë të tillë.

8- Pyetjes se, çfarë mendoni se duhet të korrigjojë kuadri i ri ligjor në aspektet menaxheriale në sistemin e ri krahinor, këshilltarët e pyetur parashtruan disa sugjerime si: përshtatje të politikave sociale sipas njësive administrative, vendosje të kriterëve në nivel përfaqësimi, sanksionimi në ligjin nr 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore” të kompetencave të administratorëve të njësive administrative si dhe qartësim të funksioneve të deleguara, pra bazës ligjore të tyre. Sugjerime të tjera ishin: bërja e një studimi të

hollësishëm deri në bazë lagjeje në lidhje me nevojat emergjente, si dhe shpërndarja e fondeve të bëhej mbi bazën e numrit të popullsisë dhe nevojave më emergjente, duke hequr përqëndrimin e tyre vetëm në qendrat e qyteteve, si dhe vetëm në ato njësi vendore të njëjta politikisht me qeverinë qendrore. Sugjerim tjetër ishte bërja e njëurvejimi të shërbimeve publike në gjithë njësitë vendore, për të parë si është situata e tyre në këto njësi, si dhe krahasimi i tyre me praktikën më të mirë, në mënyrë që të llogariten diferencat mes tyre dhe bëhen përmirësimet. Gjithashtu u sugjerua plotësimi me aktet ligjore dhe nënligjore të nevojshme të funksioneve sipas sektorëve dhe drejtorive në secilën njësi vendore, të cilat bashkë më standartet bazë minimale kombëtare të detyrueshme, të japin instrumentin matës. Gjithashtu, financat vendore duhet të jenë të mjaftueshme për të përmbushur mandatet e njësive vendore, apo të zgjedhurve lokalë, duke bërë kështu krijimin e një sistemi rekrutimesh të burimeve njerëzore që kanë njohuritë, përvojën e shkollimin e duhur, për zbatimin e politikave vendore. Një sugjerim tjetër, në lidhje me ligjin bazë të vetëqeverisjes vendore, ishte dhe përcaktimi në të në mënyrë të shprehur, i miratimit të strukturës së administratës së bashkisë në këshillin bashkiak, e jo vetëm të numrit të punonjësve siç është aktualisht. Forcimi i kontrollit financiar të bashkive nëpërmjet auditimit nga kompani të specializuara private të jashtme.

9- Pyetjes se, çfarë i mungon bashkisë ku ata janë këshilltarë, nga pikpamja gjeografike, dhe se a i janë shtuar pjesë gjeografike më shumë apo janë lënë jashtë saj pjesë të rëndësishme natyrore të saj, përgjigja varioi sipas përkatësisë së tyre bashkiake. Kishte nga ata këshilltarë, si psh. të bashkisë Mirditë që u shprehen se kësaj bashkie i mungojnë pjesë të rëndësishme natyrore, si njësia administrative Gjegjan e Pukës, njësia

administrative Ulëz në Mat, si dhe njësia administrative Ungrej e Lezhës. Ndërsa këshilltarët e tjerë, ndoshta nga moskuptimi i pyetjes së drejtuar në mënyrë të qartë, apo mbase edhe se ashtu e mendojnë sipas tyre (në mendimin tonë në mënyrë të gabuar), u shprehen se bashkive të tyre nuk u mungojnë zona apo pjesë të rëndësishme natyrore përbërese, dhe se në këtë formë ato janë plotësisht në rregull.

10- Pyetjes së fundit, se me ndryshimet e ndodhura administrative pas reformës territoriale, a mendoni se është rritur apo ulur numri i punonjësve në njësinë vendore ku ata ndodhen, krahasuar me numrin para reformës, shumica prej 57% u shpreh se numri i punonjësve krahasuar me atë përpara reformës është rritur, ndërsa pjesa e mbetur prej 43% u shpreh se është ulur.

Nga përgjigjet e këtij pyetësi doli se, sistemi administrativ i qeverisjes vendore para reformës territoriale ka qene mosefektiv, dhe se një nga arsyt e këtij mosefektiviteti ka qene, pasja e një numri të madh të njësive të qeverisjes vendore, pra fragmentarizimi i lartë, ndër të tjera. Gjithashtu ky pyetësor, nxori në pah edhe atë çka ne kemi parashtruar në hipotezën tonë, se reforma e zhvilluar territoriale ka sjellë disbalancim dhe shpërdorim në përfaqësimin e popullit, jo vetëm në nivel vendor por edhe atë qendror, duke qene se disa pjesë përbërese historike dhe etnografike, natyrore të këtyre bashkive, janë lënë jashtë tyre duke i'u bashkangjitur bashkive të tjera pa lidhje mes tyre. Kjo gjë e ka zhbalancuar jo vetëm etnografikisht, por edhe politikisht këtë përfaqësim të popullit.

KJO SHTOJÇË PËRMBAN HARTËN ME NDARJEN IDEALE ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE DHE ANALIZËN E DETAJUAR LIDHUR ME KËTO PROPOZIME



Analiza mbi propozimet e hartës ideale

Ndryshimet që janë bërë në projekt-propozimin, në lidhje me hartën ideale të ndarjes territoriale-administrative në Shqipëri, sipas versionit dhe argumentit dhënë nga ana jonë janë:

- 1) Krijimi i një bashkie të vetme, **Pukë-Fushë Arrës**, sipas argumentit dhënë në punim(shih Kapitulli i Reformës Territoriale në Shqipëri, argumenti në lidhje me faktin se pse, edhe sipas kriterëve përcaktuar nga vetë komisioni i zhvillimit të reformës, Fushë-Arrësi nuk ka pse të jetë bashki më vete).
- 2) Bashkia **Mirditë** zgjerohet, duke marrë brenda kufijve të saj, njësi administrative të bashkive kufi me të, të cilat kanë qënë historikisht dhe etnografikisht pjesë e kësaj bashkie (Mirditës), të cilat gjatë periudhës së komunizmit u ndanë nga regjimi i asaj kohe nga njësia bazë, bashkia në fjalë. Duke bërë këtë rimodelim, plotësohet edhe kriteri i përcaktuar nga ana jonë, në analizën e mësipërme, që ka të bëjë me korrigjimin e gabimeve të bëra gjatë periudhës së komunizmit, por në fakt plotësohen të katër kushtet e përcaktuara nga ana jonë. Kështu bashkisë Mirditë, i bashkëngjiten edhe njësia administrative Gjegjan, e cila deri në vitet 1949' i përkiste rrethit të lartpërmendur, por pas këtij viti i kaloi rrethit të Pukës, ku bën pjesë edhe aktualisht. Tjetër propozim nga ana jonë, është bashkëngjitja e njësive administrative të Ungrej dhe asaj Ulëz, aktualisht pjesë e bashkisë Lezhë dhe asaj Mat. Të tre këto njësi administrative, kanë lidhje mes tyre me bashkinë Mirditë si nga ana historike ashtu dhe nga ajo etnografike. Popullsia e tyre është pjesë e grupit etnografik mirditor dhe kanë të njëjtat tradita, zakone dhe përkatësi mes tyre. Në këtë riformatim është i diskutueshëm edhe bashkimi me këtë bashki i zones së Vig-Mnele. Nga ana tjetër me këtë

bashkim i lejohet një zhvillim më i qëndrueshëm ekonomik kësaj bashkie, gjë që do e forconte edhe ekonomikisht. Po ashtu, nuk do kishim shpërdorim në përfaqësimin e popullit as në nivel vendor as në atë qendror.

3) Propozohet krijimi i bashkisë së **Dukagjinit**, si një bashki e krijuar rishtazi, ku do bëjnë pjesë zonat e Shalës, Pult, Shosh, Temal, Shllak. Krijimi i kësaj bashkie më vete, u kërkua me ngulm edhe para miratimit të reformës territoriale, në fazën e konsultimeve, ku përfaqësues të kësaj zone iu drejtuan me një petition krerëve të shtetit shqiptar. Kështu, ky lloj riformatimi që propozojmë ne, është në përputhje jo vetëm me kriteret e vendosura nga analiza jonë, por edhe me propozimin dhe konsultimin e popullsisë së asaj zone. Dukagjini ndodhet në veri të Shkodrës dhe ka një sipërfaqe prej 609, 2 km² (Dukagjini refuzon bashkimin me Shkodrën, Leskoviku dhe 5 komuna kundër hartës së re, petition krerëve të shtetit. Agjensia e Lajmeve Sot, Korrik 2014) dhe një popullsi prej më shumë se 12 mijë banorë (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 165). Dukagjini historikisht ka qënë i konfiguruar si treve historike dhe etnografike më vete (gjë që përmbush edhe kriterin e analizës sonë për ruajtjen e krahinave historike e etnografike), ku së bashku me krahinën e Mirditës, ka arritur të ruajë homogjenitetin kristian nga regjimi osman. Në vitin 1948', me riformatimin që u bë, kësaj krahine i merret ajo e Nikaj-Mertur që i kalon Tropojës, ndërsa Shllaku i kalon Shkodrës, duke bërë kështu që kjo zonë të humbte statusin e rrethit, dhe të ndahej në disa pjesë (ashtu siç ndodhi edhe me krahinën e Mirditës). Sipas propozimit tonë, Dukagjini ruhet si krahinë që ka identitetin e vet kulturor, etnografik dhe historik, duke përmbushur kriteret e vëna nga analiza jonë (si ruajtja e zonës etnografike si dhe korrigjimi i gabimeve të bëra gjatë periudhës së komunizmit). Duke qenë se përfshin Alpet Qëndrore të Shqipërisë, kjo zonë ka resurse të shumta për një zhvillim të qëndrueshëm dhe qënien më

vete. Resurse të tilla si, blegtoria, turizmi që ka njohur një zhvillim të madh vitet e fundit, energjitika, bimët medicinale e frutikultura, i japin mundësinë e një zhvillimi të qëndrueshëm Dukagjinit si bashki më vete.

4) Propozohet riformatimi i **Bashkisë së Malësisë së Madhe**, me përbërje njësinë administrative të Kastratit ku ndodhet edhe Bajza e Hoti, si dhe Shkrelin e Kelmendin. Popullsia e këtyre zonave (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 165) do ishte rreth 25 mijë banorë, duke pranuar ndryshimet deri më sot, popullsi kjo që e lejon të ekzistojë më vete dhe të ruajë karakteristikat etnografike të saj. Si bashki, do kishte mundësi zhvillimi të blegtorisë dhe bujqësisë, pasi ka resurse të rëndësishme natyrore, kullotat e shumta, bjeshkët e Kastratit dhe ujërat nëntokësore.

5) Krijimi i **Bashkisë Koplik**, me pjesë përbërëse njësinë administrative Koplik, Postrinë, Gruemirë dhe Rrethinat. Këto zona shkojnë së bashku me një popullsi prej 57.581 banorë (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 165) me karakteristika etnografike e kulturore, si dhe me një mundësi zhvillimi të qëndrueshëm si pasojë e zhvillimit të bujqësisë e blegtorisë.

6) **Bashkia Shkodër** mbetet me njësitë administrative të Gur i Zi, Shkodër, Ana e Malit, Velipojë e Dajç e Bërdice siç i ka aktualisht.

7) Njësia administrative **Kryevidh dhe Lekaj**, aktualisht pjesë e bashkisë Rrogozhinë, të bëhen pjesë e bashkisë **Kavajë**, ashtu siç kanë qënë historikisht pjesë e saj. Sipas të dhënave të siguruara nga Arkivi Qëndror i Shtetit, deri në vitin 1944, Nën Prefektura e Kavajës ka patur nën përbërje dhe administrim komunën e Kryevidhit dhe Lekaj. Me anë të këtij riformatimi, Kavajës i rikthehen zonat që i përkisnin historikisht.

8) Bashkia **Librazhd** të bashkohet me atë **Prrenjas** me kryeqendër **Librazhdin**, për arsye të një zhvillimi më të qëndrueshëm ekonomik por edhe një menaxhimi dhe efikasiteti të përdorimit të fondeve. Edhe më herët bashkia Librazhd ka pasur pjesë të saj Prrenjasin, kështu që ky riformatim është një bashkim natyral dhe efektiv, parë numrin e përgjithshëm të popullsisë së bashku si dhe mundësitë e zhvillimit ekonomik.

9) Bashkia **Ura Vajgurore dhe ajo Kuçovë** të riformatohen së bashku, edhe më herët kanë qënë pjesë e bashkisë Berat dhe kanë interesa ekonomike të përbashkët, si zona me zhvillim industrial të përbashkët. Shohim bashkinë e Urës Vajgurore, kjo bashki ka qënë pjesë e asaj të Beratit para reformës. Nga materiali studiuar (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 5-22) përgatitur në zbatim të reformës, shihet se popullsia e kësaj njësie, sipas Censusit 2011 ishte 7232 banore, ndërsa sipas Regjistrit Civil të po këtij viti është 11.825 banorë. Kjo, në analizën tonë, një popullsi e vogël për të krijuar një bashki më vetë. Le të analizojmë karakterin e zhvillimit ekonomik të saj. Të ardhurat e veta për banor, krahasuar me mesataren e të ardhurave të veta, të njësive të qeverisjes vendore në nivel kombëtar për banor, nga viti 2010 në vazhdim deri në vitin 2012 (sipas Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 5-11) kanë ardhur duke u shtuar, por nga ana tjetër shpenzimet e personelit për frymë, në përqindje të mesatares kombëtare kanë qënë shumë të larta, nga viti 2010-2012 rreth 121 %. Nga ana tjetër investimet për frymë, gjatë kësaj periudhe kanë qënë shumë të ulëta, vetëm 16 % (Analiza e situatës së qeverisjes vendore 2014, 12).

10) Bashkia **Këlcyrë i bashkëngjitet bashkisë Përmet**, me qendër këtë të fundit. Po të analizojmë secilën nga këto bashki, ajo që vërejmë është numri i ulët i popullsisë, për secilën, ku sipas të dhënave të INSTAT, Regjistri i Gjëndjes Civile i vitit 2011 (Analiza e situatës së qeverisjes vendore 2014, 92) popullsia e bashkisë Përmet është 20.301 banorë

dhe ajo e Këlcyrës është 12.468 banorë, pra të dyja së bashku përbëjnë një popullsi prej 32.769 banorë. Një popullsi e tillë është më e përshtatshme për një ekzistencë më vete si bashki. Nga ana tjetër, secila nga këto bashki përbëhet nga 5 njësi administrative (Përmeti) dhe 4 njësi administrative (Këlcyra), pra së bashku këto njësi administrative, krijojnë një menaxhim të qëndrueshëm nga ana e organeve vendore, që përmbush kriterin e efektivitetit në zhvillimin e reformës. Si Këlcyra ashtu edhe Përmeti, janë të njohura për trashëgimi historike dhe peisazhe mahnitëse. Por të ardhurat ekonomike të banorëve janë të ulëta, dhe kjo do të thotë se aftësia e këtyre bashkive për të realizuar të ardhurat e veta nga taksat vendore, janë në nivele minimale. Duke u bashkuar ato krijojnë një qëndrueshmëri më të madhe ekonomike dhe mbi të gjitha kanë profile pothuajse të njëjta si bashki, e duke qene se janë kufitare, bashkimi i tyre përbën diçka natyrale.

11) Bashkia **Poliçan i bashkëngjitet asaj të Skraparit**. Këto dy bashki janë kufitare me njëra tjetrën, dhe sipas të dhënave nga Regjistri i Gjëndjes Civile të vitit 2011 (Analiza e situatës së qeverisjes vendore 2014, 5) bashkia Skrapar ka një popullsi prej 19.072 banorë dhe ajo Poliçan një popullsi prej 18.341 banorë. Pra, të dy këto bashki kanë një popullsi përafërsisht të njëjtë, dhe së bashku arrijnë një popullsi prej 37.413 banorësh. Të dy këto bashki kanë respektivisht nga 3 dhe 8 njësi administrative në përbërje. Po të shohim bashkinë Poliçan, me një popullsi prej 18.341 banorë dhe përbërje prej 3 njësisht administrative, duke mos patur as popullsi minoritare brenda saj, mbetet e pakuptueshme se pse ajo u vendos të ishte bashki më vete me reformën e fundit territoriale?! Asnjë nga elementët përbërës të saj, nuk justifikon efektivitetin në krijimin e kësaj bashkie, element ky thelbësor për bërjen e reformës. Aq më tepër që më heret, Poliçani ka qene qyteze, që do të thotë as qytet më vete. Ky i fundit ka qene më heret pjesë e Beratit, ndaj mbetet e

diskutueshme një bashkim me Beratin, aq më tepër që pjesë përbërese të kësaj bashkie aktualisht, kanë lidhje të ngushtë me bashkinë e Beratit, siç është njësia administrative Tërpan, e cila ka një relief të thyer malor dhe lidhje më të mëdha me të. Të dy këto bashki kanë mundësuar vitet e fundit një zhvillim të vrullshëm të turizmit, nëpërmjet terreneve malore dhe të thyera që kanë. Ndaj një bashkim i tillë do të ishte më efektiv dhe natyral.

12) Bashkia **Cërrik bashkohet me bashkinë Belsh dhe atë Peqin**, kufitare me njëra tjetrën si dhe me një numër popullsie që së bashku lejon një zhvillim të qëndrueshëm. Secila nga këto bashki ka respektivisht nga 32.389 banore (Belshi), 46.652 banore (Cërriku) dhe 38.900 banore (Peqini). Ato përbëhen nga pak a shumë një numër i njëjtë njësish administrative, ku Belshi dhe Cërriku kanë nga 5 njësi dhe Peqini 6 njësi. Të tre këto bashki nuk kanë zhvillim të konsiderueshëm ekonomik, madje mund të thuhet se mund të quhen ndër më të varftrat në vënd, kjo për arsye se kryesisht përbëhen nga popullsi rurale, dhe ku pjesa më e madhe e popullsisë preferon të migrojë drejt qyteteve të mëdha, për tu arsimuar dhe punësuar. Ndaj bashkimi i tyre do e forconte më tepër profilin e tyre e do u krijonte mundësi për një zhvillim ekonomik të qëndrueshëm.

13) Njësia administrative **Horë-Vranisht i kalon bashkisë Selenicë**, duke qenë se më herët kjo njësi ka qënë pjesë e bashkisë Vlorë, ku bënte pjesë njësia administrative Selenicë. Madje edhe në të dhënat në lidhje me krijimin e bashkisë së re Himarë, shihet si pikë e dobët, fakti se njësia Horë-Vranisht nuk ka lidhje direkte automobilistike me qëndrën e Himarës, dhe mundësia më e madhe e arritjes së qëndres urbane është nëpërmjet Selenicës. Ndaj bashkimi me këtë bashki, jo vetëm që përmbush kriterin e zhvillimit të qëndrueshëm, atë të ruajtjes së karakteristikave etnografike, dhe rregullon edhe gabimet e bëra më herët.

14) Është propozuar bashkimi në një bashki të vetme, të **Patosit dhe Roskovecit**. Le të analizojmë pse këto bashki duhet të jenë në një të vetme. Nga analiza shohim Roskovecin dhe Patosin, njëra me karakter bujqësor dhe tjetra me karakter të zhvillimit industrial (Patosi). Këto dy bashki, kanë respektivisht sipas Regjistrit të Gjëndjes Civile 2011 (Analiza e njesive të qeverisjes vendore 2014, 77-84) nga 8468 banorë Roskoveci, dhe 30.990 banorë, Patosi. Shpenzimet administrative edhe në këto njësi janë të larta në krahasim me mesataren në nivel kombëtar. Duke i marrë së bashku këto bashki, sipas propozimit tonë, popullsia e përbashkët prej 39.458 banorë e arsyeton ekzistencën e një bashkie më vete, si dhe nga ana tjetër, këto njësi janë kufitare mes tyre, pra nuk krijojnë ishuj dhe bashkimi i tyre është diçka natyrale.

15) Propozimi i bashkimit nën një bashki të vetme i **Memaliaj dhe Tepelenë**. Shohim njësinë e Memaliajt e cila sipas të dhënave të INSTAT 2011 (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 96) ka një popullsi prej 2647 banorësh dhe sipas Regjistrit të Gjëndjes Civile ka 7093 banorë, ndërsa njësia Tepelenë ka 4342 dhe 8130 banorë. Secila nga këto të dhëna tregon se këto njësi, me një popullsi të tillë kaq të ulët, nuk mund të përbëjnë bashki më vete, për vetë mosplotësimin e një prej kriterëve të vetë komisionit mbi hartimin e reformës. Nga ana tjetër, të ardhurat e këtyre njësive për frymë, në raport me ato kombëtare janë nën 100% apo 80% (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 98) gjë që tregon se as zhvillimi i tyre ekonomik nuk mundëson ekzistencën më vete të këtyre bashkive. Taksa e biznesit të vogël për banorë krahasuar me mesataren në nivel kombëtar, për Memaliaj është shumë e vogël, më pak se 30% si, ndërsa për Tepelenën është më pak se 150% (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 103). Kështu po të bashkojmë në tërësi popullsinë e këtyre njësive, është një popullsi në total prej 20.268, gjë e cila duket më

natyrale për ekzistencën e një bashkie më vete. Gjithashtu këto njësi janë kufitare mes tyre dhe së bashku lejojnë mundësinë e një zhvillimi të qëndrueshëm.

16) Propozimi tjetër është bashkimi i **Gjirokastrës me Libohovën**. Nga të dhënat e marra mbi popullsinë e këtyre njësive, sipas INSTAT të vitit 2011 popullsia e Gjirokastrës është 19.836, ndërsa ajo e Libohovës është 1992 (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 93) ndërsa sipas Regjistrit të Gjëndjes Civile kjo popullsi është 33.361 banorë për Gjirokastrën dhe 7219 banorë për Libohovën. Të ardhurat e veta për banor në krahasim me mesataren e të ardhurave të veta për Gjirokastrën shkojnë deri 180%, ndërsa për Libohovën janë shumë të ulëta, më pak se 40% (Analizë e situatës së qeverisjes vendore 2014, 98) . Nga ana tjetër shpenzimet e këtyre dy njësive janë pothuajse të njëjta krahasuar me mesataren në nivel vendi. Me një popullsi prej 40.580 të përbashkët të këtyre dy njësive, dhe me një zhvillim të qëndrueshëm të të dyja këtyre njësive bashkë, si dhe ekzistenca kufitare mes tyre, analizojmë se bashkimi i tyre do kishte qënë zgjidhja më optimale.

17) Propozim tjetër do ishte ai i bashkimit të bashkisë **Divjakë me njësitë administrative të mbetura nga bashkia Rrogozhinë** (pasi sipas propozimit tonë njësia administrative Kryevindh dhe ajo Lekaj kalonin me bashkinë Kavajë). Bashkia Divjakë, me parkun kombëtar Divjakë-Karavasta, dhe pasjen e shumë fushave rurale pjellore, ofron një mundësi zhvillimi ekonomik të qëndrueshëm. Në këtë bashki mund të gjejnë zhvillim si bujqësia ashtu edhe ekoturizmi. Vetë Divjaka përbehet nga 5 njësi administrative, të cilat së bashku me ato të mbetura nga bashkia e Rrogozhinës, 3 njësi (qyteti i Rrogozhinës, njësia Sinaballaj dhe Gosë) lejojnë një bashkim i cili ofron zhvillim të qëndrueshëm dhe qënia kufitare mes tyre e bën më natyral këtë proces.

18) Tjetër propozim është bashkimi i **Durrësit me Shijakun**. Popullsia e Durrësit sipas INSTAT 2011 është 195.405 banorë dhe ajo e Shijakut është 7568, ndërsa sipas Regjistrit të Gjëndjes Civile të po këtij viti, është 325.563 për Durrësin dhe 12.961 për Shijakun. Ndërsa raporti mes buxheteve të njësive vendore me mesataren e buxheteve të njësive vendore të po këtij qarku është 826% për Durrësin dhe 46% për Shijakun për vitin 2011. Të ardhurat për banorë për vitin 2011 janë 149% për Durrësin dhe 48% për Shijakun. Gjithashtu këto dy njësi janë kufitare mes tyre dhe bashkimi i tyre është i natyrshëm dhe krijon mundësi për një zhvillim të qëndrueshëm.

19) Mbetet e diskutueshme zona e **Nikaj-Mertur**, që aktualisht është pjesë e bashkisë Tropojë, por që bën pjesë në zonën etnografike të **Dukagjinit** si dhe deri në vitin 1948' ka qene pjesë e kësaj krahine edhe administrativisht, për t'u përfshirë në bashkinë e re të Dukagjinit, krijuar rishtazi.

Të gjitha këto zona të marra në studim dhe analizë, të cilat propozohen për riformatim territorial, kanë lidhje mes tyre jo vetëm për faktin se kanë qene pjesë përbërese të një zone të përbashkët etnografike më herët, por edhe pse në analizë të fundit ato respektojnë më mirë jo vetëm kriteret e zhvilluara nga analiza jonë por në një farë mase edhe ato të përgatitur nga komisioni i reformës më herët. Kjo ndarje e analizuar më lart, reflekton në masën më të madhe, zbatimin e kriterëve përcaktuar nga ana jonë, në Kapitullin e Reformës Territoriale (shih më lart, kapitulli V). Kriteri i respektimit të zonës etnografiko-kulturore të krahinave të njohura historikisht, ai i mundësisë së një zhvillimi të qëndrueshëm ekonomik të tyre, ai i korrigjimit të gabimeve në ndarjet administrative të bëra gjatë periudhës së komunizmit si dhe kriteri i ndarjes në mënyrë të tillë, që të lihet e hapur mundësia e

realizimit të natyrshëm të ndarjes në rajone, në një kohë të ardhshme, janë munduar të mbahen parasysh gjatë propozimit të mësipërm.