

RAPORTI I ZHVILLIMIT NJERËZOR

Shqipëria 2002

Sfidat e qeverisjes vendore
dhe zhvillimit rajonal

Përgatitur për
Programin e Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara (UNDP)
nga
Qendra për Nxitjen e Zhvillimit Njerëzor (HDPC)

Në përgatitjen e raportit bashkëpunuan për pjesë të veçanta:

Shoqata e Bashkive
Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi
Qendra Shqiptare e Teknologjive të Informimit
Qendra për Autonomi dhe Demokraci Lokale
Instituti për Zhvillimin e Habitatit
Instituti i Studimeve Bashkëkohore
Instituti i Kërkimeve Urbane

si dhe

Arjana Misha, Artan Hoxha, Auron Pasha, Besnik Aliaj, Emira Galanxhi,
Ferdinand Poni, Godiva Rrëmbeci, Prof. Dr. Gjergji Sinani, Klement Kolaneci,
Prof. Dr. Kosta Bajraba, Mimoza Dhëmbi, Vojsava Progri.

E drejta e autorësisë:

Materiali i këtij raporti nuk lejohet të riprodhohet. Megjithatë, në rast përdorimi të dhënash, është e detyrueshme përmendja e autorësisë së Raportit të Zhvillimit Njerëzor - Shqipëria 2002.

Mendimet e shprehura u përkasin autorëve të raportit dhe nuk pasqyrojnë opinionet e Organizatës së Kombeve të Bashkuara apo të Programit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP). Për më shumë informacion, ju lutem kontaktoni:

Qendra për Nxitjen e Zhvillimit Njerëzor (HDPC)
Rr. Vaso Pasha, P. 9/1, Tiranë
Tel: +355 4 253 300, Fax: +355 4 253 299
E-mail: hdpc@icc-al.org

dhe/ose

Zyra e Përfaqesuesit Rezident të UNDP në Shqipëri
Tel: +355 4 233122
E-mail: registry.al@undp.org

Këtë Raport mund ta gjeni në trajtë elektronike nëpërmjet rrjetit të internetit me adresë: <http://www.undp.org.al>

Redaktor i gjuhës shqipe:
Prof. Dr. Xhevat Lloshi

Graphic design:
studio grafike Elsi Kongo

Shtypi
"PEGI"

©:HDPC

Shënim:

- Raporti u referohet zhvillimeve në vend dhe të dhënave deri në shtator 2002.
 - Ky raport bazohet në të dhëna zyrtare. Përveç burimeve të cituara, janë shfrytëzuar të dhëna të studimeve të OJF-ve dhe individëve që bashkëpunuan në përgatitjen e këtij raporti.
-

RAPORTI I ZHVILLIMIT NJERËZOR

Shqipëria 2002

*Sfidat e Qeverisjes Vendore
dhe Zhvillimit Rajonal*

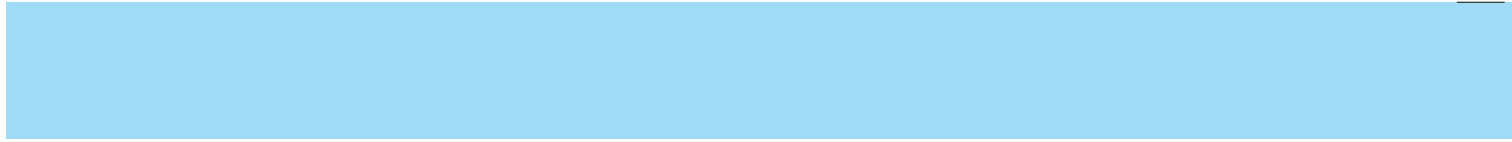
Përgatitur për Programin e Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara nga
Qendra për Nxitjen e Zhvillimit Njerëzor (HDPC)

Autor udhëheqës
Dr. Ylli Çabiri

Grupi ekspertëve
Edi Rama, Filloreta Kodra, Dr. Lindita Xhillari, Milva Ekonomi,
Piro Misha dhe Remzi Lani,

Mbështetje teknike dhe administrative për realizimin e Raportit u dha nga:
Peter S. Gudgeon - Këshilltar ndërrajonal, UNDESA
Sergej Tsvetarsky - Ekspert Statistikash
dhe
Eno Ngjela - Koordinator i Projektit, UNDP Tiranë

Sfidat e qeverisjes vendore dhe zhvillimit rajonal 3



Është nder i veçantë për mua që po më jepet rasti të shkruaj disa fjalë si hyrje për këtë Raport të pestë të Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë. Raportet e mëparshme të Zhvillimit Njerëzor kanë trajtuar tema të ndryshme, duke përfshirë çështjet kryesore të zhvillimit të Shqipërisë prej vitit 1990.

Gjithnjë e më shumë Raporti Kombëtar i Zhvillimit Njerëzor po vështrrohet si një dokument që nënvizon dhe eksploron çështjet e lidhura me shqetësimet kryesore të zhvillimit ekonomik, social dhe njerëzor. Ai ka për qëllim të rrisë nivelin e debatit për aspekte të rëndësishme të zhvillimit të vendit, gjë të cilën besoj se e ka arritur me sukses. Ashtu siç mund të shihet nga titulli i këtij raporti, është zgjedhur për diskutim një temë veçanërisht e ndjeshme dhe shumë e rëndësishme: Qeverisja Vendore dhe Decentralizimi. Raporti është plot me vëzhgime, ide dhe sugjerime nga pikëpamja e politikave, duke mbuluar aspektet sociale të procesit të tranzicionit, përmirësimin e qeverisjes vendore, punën drejt një zhvillimi më të barabartë dhe se si mund të realizohet përfshirja e qytetarëve në problemet e pushtetit vendor.

Ashtu siç dihet mirë tashmë, Raportet Kombëtare të Zhvillimit Njerëzor paraqesin, gjithashtu, llogaritjet e treguesve të ndryshëm të zhvillimit njerëzor të vendit në përputhje me metodologjinë e paraqitur në Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor. Në disa drejtime, Raporti i Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë i vitit 2002 shënon një etapë të re pasi është llogaritur për herë të parë Treguesi i Zhvillimit Njerëzor kombëtar. Ky raport, gjithashtu, gjurmon për herë të parë paraqitjen e treguesve rajonale të zhvillimit njerëzor në nivel prefekturë dhe rrethi. Mbi bazën e këtij informacioni, raporti nxjerr në pah disa krahasime të rëndësishme të kushteve ekonomike dhe sociale midis rajoneve të varfra dhe qendrave urbane me zhvillim të shpejtë e që janë vendbanimet e reja të shpërngulurve ekonomike nga zonat e varfra.

Raporti trajton, gjithashtu, lidhjet midis Treguesve të Zhvillimit Njerëzor dhe Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit dhe nxjerr në pah se për arritjen e këtyre objektivave, qeveria duhet të trajtojë problemin e varfërisë së thellë rurale, duke u përqëndruar në deprivimin e rajoneve më të izoluar. Një konceptim i ri i planifikimit rajonal duhet të zhvillohet për të trajtuar së bashku problemet e varfërisë rurale, shpërngulimit e deprivimit, si dhe format disi kaotike që ka marrë zhvillimi urban në Shqipëri. Në të njëjtën kohë, mbështetja për qeverinë dhe popullin shqiptar në formulimin dhe zbatimin e një kursi të mundshëm për arritjen e Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit ka marrë një status të veçantë në sistemin e Kombeve të Bashkuara dhe komunitetin ndërkombëtar. Të gjitha vendet e botës, mes tyre dhe Shqipëria, duhet të ndërtojnë një strategji për arritjen e Objektivave të

Zhvillimit të Mijëvjeçarit. Qeveria i ka pranuar këto Objektivat dhe do të duhet të sigurohet zbatimimi i tyre, pasi koha ecën me shpejtësi.

Në mënyrë domethënëse raporti vë në dukje se ka fare pak lidhje midis objektivave të reformës së qeverisjes vendore dhe mbështetjes aktuale që u jepet rajoneve të ndryshme. Nxirret në pah se decentralizimi fiskal, që është një instrument thelbësor i zhvillimit lokal e që duhet të ecë paralel me decentralizimin administrativ, ka përparuar shumë pak. Rezultati i kësaj është që rajonet e varfra kanë burime shumë të ulëta dhe janë duke u varfëruar edhe më tej, kurse rajonet e pasura, kryesisht pjesa e Shqipërisë së mesme rreth Tiranës, janë duke u zhvilluar më shumë dhe për më tepër krejt rastësisht dhe në një mënyrë të paplanifikuar. Rajonet e varfra janë duke pësuar zvogëlim shumë të shpejtë të popullsisë, mundësitë e punësimit për të rinjtë gati nuk ekzistojnë dhe gjendja e infrastrukturës është vërtet dëshpëruese. Kjo nuk është mirë për të ardhmen e një zhvillimi më të barabartë në Shqipëri.

Së fundi, do të doja të shprehja mirënjohjen time të thellë ndaj **Qendrës së Nxitjes së Zhvillimit Njerëzor (HDPC)**, e cila mbledhi rreth vetes ekspertizën e duhur për të ndërmarrë punën kërkimore në lidhje me këtë raport, duke përfshirë për herë të parë llogaritjen e Treguesit të Zhvillimit Njerëzor dhe treguesve të tjerë shoqëruar.

Gjithashtu, dëshiroj të shpreh mirënjohjen tonë ndaj UNDESA, e cila vuri në dispozicion ndihmën teknike për përgatitjen e Raportit të Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë 2002. Në vijim ne kemi përdorur dhe ekspertizën e Institutit të Statistikave të Bullgarisë, nëpërmjet z. Sergey Tsvetarsky, për llogaritjen e Treguesve të Zhvillimit Njerëzor në nivel kombëtar dhe lokal. Ky është një shembull i shkëlqyer i bashkëpunimit ndërrajonal, të cilin kam kënaqësinë ta mbështes.

Etapa pasardhëse do të ishte të bëhet çmos që Raporti të përhapet e të njihet gjërësisht dhe ne do ta mbështesim këtë nëpërmjet një vargu seminaresh pas ceremonisë fillestare të promovimit. Ne e kemi filluar tashmë këtë proces duke organizuar një takim me mediat, ku u diskutuan rezultatet paraprake të Raportit të Zhvillimit Njerëzor nëpërmjet përvojës së një eksperti të mediave, z. Ian Williams. Në përfundim, unë besoj se sfida tashmë qëndron edhe përpara qeverisë dhe Shoqërisë Civile në Shqipëri, të cilat të sigurojnë që çështjet e trajtuara në këtë Raport të Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë 2002 do të vështrrohen me përparësi.

Anna Stjærnerklint –
Koordinatorë e Përhershme dhe Përfaqësuese e
Përhershme e UNDP – Organizata e Kombeve
të Bashkuara.
Tiranë, Dhjetor 2002

Përmbledhje e shkurtimeve

BE	Bashkimi Evropian
HDI	Indeksi i Zhvillimit Njerëzor
IHD	Investime të Huaja Direkte
INSTAT	Instituti i Statistikës
KM	Këshilli i Ministrave
MA	Ministria e Arsimit dhe Shkencës
MF	Ministria e Financave
OJF	Organizata jo-fitimprurëse
PBA	Programi i Buxhetit Afatmesëm
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
UNDP	Programi i Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara

PËRMBLEDHJE PARAQITËSE	8
1 DIMENSIONI NJERËZOR I ZHVILLIMIT	17
1.1 Tranzicioni - shpresat dhe realiteti	17
1.2 Varfëria dhe përjashtimi social	22
1.3 Roli i strategjive të zhvillimit	24
1.4 Matja e zhvillimit njerëzor	25
1.5 Sfida e zhvillimit lokal	37
1.6 Zhvillimi njerëzor dhe Objektivat e Mijëvjeçarit	39
2 MOZAIKU VENDOR DHE QEVERISJA VENDORE	43
2.1 Prirjet në qeverisjen vendore	43
2.2 Ndarja territoriale dhe administrative	45
2.3 Vlerësimi i strukturës administrative të pushtetit vendor	50
2.4 Rajonalizimi - një vizion i ri zhvillimi	52
2.5 Përtej konsensusit politik	55
3 DECENTRALIZIM I CENTRALIZUAR	59
3.1 Decentralizim brenda kuadrit të qeverisjes së centralizuar	59
3.2 Ecuria e decentralizimit	61
3.3 Kapaciteti i administratës vendore-arsye apo pretekst	67
3.4 Çështje të decentralizimit fiskal	67
3.5 Politikat e financimit rajonal dhe zhvillimi strategjik	75
3.6 Ndikimi centralizues i ndihmës ndërkombëtare	77
3.7 Sfidat kryesore të decentralizimit	79
4 PJESËMARRJA E SHOQËRISË CIVILE NË QEVERISJEN VENDORE	81
4.1 Dukuria e urbanizimit në Shqipëri	81
4.2 Planifikimi i zhvillimit urban dhe rajonal	83
4.3 Menaxhimi i urbanizimit	86
4.4 Sfida e nxitjes së vlerave të qytetarisë	88
4.5 Pjesëmarrja e publikut - proces, jo ngjarje	91
SHTOJCA	97
Shtojca 1: Shënime teknike	97
Shtojca 2: Tabela statistikore	103

Hyrje

Raporti Kombëtar i Zhvillimit Njerëzor për vitin 2002 është një hap në punën e dokumentimit dhe analizës së rezultateve të procesit të tranzicionit në Shqipëri. Ai përmban përpjekjen e parë për llogaritjen e serisë së treguesve që i bashkëngjiten Indeksit të Zhvillimit Njerëzor (HDI), të cilët botohen çdo vit nga Kombet e Bashkuara. Ai shkon më tej se këto llogaritje, duke përcaktuar treguesit e zhvillimit njerëzor edhe në nivel rajonal, të cilët me siguri në të ardhmen do të vazhdojnë të saktësohen më tej. Këta tregues janë shfrytëzuar për të përcaktuar prirjet e zhvillimit dhe të ndryshimeve ekonomike e shoqërore në Shqipëri, në nivel kombëtar e rajonal, gjatë dekadës së parë të tranzicionit politik, ekonomik e shoqëror shqiptar.

Raporti përmban katër kapituj. Kapitulli i parë paraqet lidhjet thelbësore e më të rëndësishme të procesit të tranzicionit e zhvillimit njerëzor në nivel kombëtar dhe rajonal. Kapitulli i dytë shqyrton vështirësitë me të cilat përballet qeverisja vendore gjatë menaxhimit të zhvillimit lokal në interes të publikut. Kapitulli i tretë përqëndrohet në dukurinë e “decentralizimit të centralizuar”, i cili karakterizon përpjekjen e pasuksesshme për të ndërthurrur komponentin e zhvillimit rajonal në zhvillimin kombëtar. Kapitulli i fundit analizon disa nga nismat strategjike të nevojshme për të trajtuar pabarazitë e zhvillimit rajonal, që janë theksuar gjatë dhjetë vjetëve të fundit, dhe, veçanërisht polarizimin e rritjes në një zonë të kufizuar ndërmjet Tiranës e Durrësit dhe mbetjen mbrapa të shumicës së zonave rurale.

Dimensioni njerëzor i zhvillimit

Botimi i Raportit të Zhvillimit Njerëzor - Shqipëria 2002 përkon me përfundimin e dekadës së parë të shndërtimeve të mëdha politike, ekonomike e shoqërore për

Shqipërinë, të cilat as që mund të parashikoheshin nga shqiptarët dhjetë vjet më parë. Aspirata e lëvizjes demokratike të vitit 1991 “*e duam Shqipërinë si gjithë Evropën*” ishte vetëm fillimi i një procesi reformash të gjithanshme e rrënjësore, të cilat, në këndvështrimin e sotëm, mund të quhen mjaft të guximshme e me kosto të lartë për vendin më të varfër në Europë, të sapodalë nga komunizmi autarkik dhe izolimi i skajshëm.

Dhjetë vjet më pas shoqëria shqiptare paraqitet e ristrukturuar thellë. Ajo ka tashmë të pasurit e të varfrit dhe midis tyre po zgjerohet një shtresë e mesme. Urbanizimi me ritme shumë të larta, fragmentarizimi dhe mungesa e kohezionit social, për momentin kanë patur pasoja traumatike, si për qytetet ashtu edhe për fshatrat.

Shoqëria civile duket se është elementi më i vonuar i tranzicionit shqiptar. Aftësia për t’u vetorganizuar në bashkësi është ende e dobët, gatishmëria dhe vullneti i qytetarëve për të zbatuar ligjin përparon ngadalë dhe përfshirja e aktorëve të interesuar për formulimin e reformave dhe politikave është ende e ulët. Biznesi përpiqet të çajë rrugën, duke vepruar në kushtet e një mjedisi pa rregulla ose me rregulla lehtësisht të deformueshme, ku tregu informal është sundues. Politika ka shfaqur tipare të reja. Shkalla e lartë e militantizmit është zëvendësuar nga një militantizëm më i ngushtuar, por edhe me i qartë në interesat e tij.

Zbatimi i një programi rigoroz reformash dha rezultate të dukshme e të shpejta në stabilizimit makroekonomik. Por kriza politike, ekonomike e sociale e vitit 1997 dëshmoi se këto nuk ishin të mjaftueshme për të garantuar suksesin e tranzicionit. Klima politike konfliktuale, dobësia e institucioneve, korrupsioni, moszbatimi i ligjeve, ishin disa nga faktorët e rëndësishëm që nuk u trajtuan

sa duhet në fillimet e tranzicionit. Kriza riktheu treguesit kryesorë në nivelet e fillimit dhe mbi të gjitha lëkundit rëndë besimin e shqiptarëve tek faktorët politikë dhe qeverisës të vendit. Gjithçka rifilloi nëpërmjet një programi tjetër stabilizimi, këtë radhë i ndërthurur me kërkesa të shumëfishuara për konsolidimin e institucioneve. Shqipëria, më në fund, filloi të tregojë shenjat e një përparimi real.

Programi i reformave është mbështetur në një numër të madh strategjish. Megjithatë, në fund të dhjetëvjeçarit të tranzicionit, Shqipëria mbërriti pa pasur një strategji për të luftuar varfërinë, për të reformuar sistemin arsimor dhe për të ndryshuar gjendjen e sistemit shëndetësor. Besueshmëria e ulët e të dhënave statistikore ku mbështeten, mungesa e treguesve të matshëm, e llogaritjes së kostos së nevojshme për t'u zbatuar dhe e analizës së burimeve financiare të garantuara, janë mangësitë kryesore të pothuajse të gjitha strategjive të hartuara.

Ecuria e reformave ka ndikuar në treguesit e zhvillimit njerëzor. Për të analizuar këtë ndikim u bë një përpjekje e parë për t'i llogaritur këta tregues në nivel kombëtar e lokal, duke u bazuar në të dhënat e vitit 2001.

Në bazë të këtyre llogaritjeve del se **Indeksi i Zhvillimit Njerëzor** është 0.764 dhe Shqipëria renditet e 70-ta në klasifikimin e Kombeve të Bashkuara për 173 vende që e llogarisin këtë indeks, duke u përfshirë në grupin e vendeve me nivel të mesëm zhvillimi njerëzor. Llogaritjet nxjerrin në pah pabarazi të dukshme në nivelin e zhvillimit njerëzor midis rajoneve të ndryshme të vendit. Vlera më e lartë e HDI del për prefekturën e Tiranës dhe më e ulta për prefekturën e Kukësit. Ndryshime të theksuara vihen re edhe brenda prefekturave, gjë që paraqitet qartë në treguesit e llogaritur në nivel rrethi.

Indeksi i Zhvillimit Gjinor, si matës i pabarazisë midis grave e burrave, në këndvështrimin e aftësive bazë dhe të kushteve të jetesës, del 0.758 dhe Shqipëria renditet e 61-ta në klasifikimin e mësipërm, duke u përfshirë në grupin e vendeve me nivel të mesëm zhvillimi gjinor. Në nivel lokal, del se prefekturat Tiranë, Fier dhe Durrës kanë nivel më të lartë zhvillimi gjinor, ndërsa nivelin më të ulët e kanë prefekturat Shkodër, Dibër dhe Kukës. **Indeksi i Fuqisë Gjinore**, i cili përqëndrohet në mundësitë që u janë krijuar grave për të treguar aftësitë e tyre dhe për të marrë pjesë aktive në jetën politike, ekonomike dhe në vendimmarrje, rezulton 0.422 dhe Shqipëria renditet e 58-ta në klasifikimin e Kombeve të Bashkuara.

Është llogaritur, gjithashtu, **Indeksi i Arritjes Teknologjike**, i cili shpreh nivelin e çdo vendi në lidhje me krijimin dhe përdorimin e teknologjive në shërbim të zhvillimit njerëzor. Vlera e këtij indeksi është 0.304 dhe Shqipëria renditet midis vendeve që po përshatën me shpejtësi ndaj teknologjive bashkëkohore.

Rezultatet e llogaritjeve tregojnë qartë pabarazitë e mëdha në ecurinë e **zhvillimit njerëzor në nivel lokal**. Ndërkohë, politikat dhe strategjitë aktuale të zhvillimit i referohen shumë pak dhe jo në mënyrë të drejtpërdrejtë këtij fakti dhe qasja e përbashkët e tyre është përmirësimi i treguesve në nivel kombëtar. Përvoja e këtij dhjetëvjeçari tranzicioni tregoi qartë se kjo qasje, e zbatuar me kujdes dhe në kushtet e stabilitetit politik, e nxit rritjen ekonomike dhe zhvillimin global të vendit. Por efektet e saj në zhvillimin njerëzor, veçanërisht në nivel lokal, janë më të vogla e shumë më të ngadalta. Ndikime të drejtpërdrejta ndaj treguesve që lidhen me zhvillimin njerëzor, veçanërisht me çështje të tilla si të ardhurat, arsimimi, kujdesi për shëndetin, shërbimet sociale, barazia gjinore etj. mund të arrihen më shpejt dhe me kosto

më të ulët vetëm nëpërmjet masave të posaçme në zonat, ku këta tregues janë më të përkeqësuar.

Për rrjedhim, duket se **zhvillimi lokal, si një vizion i ri për zhvillimin e vendit, do të jetë edhe sfida e re e tranzicionit shqiptar**. Përballja me këtë sfidë kërkon, në radhë të parë, një mendësi të re qeverisjeje, që i kushton qeverisjes vendore dhe rolit të njerëzve në këtë qeverisje një rëndësi shumë më të madhe se deri më sot. Ajo lidhet ngushtë, gjithashtu, me rishikimin e strategjive ekzistuese të zhvillimit, duke i zërthyer objektivat kombëtare, që ato përmbajnë, në objektiva në nivel lokal, shoqëruar me përzgjedhjen e ndërhyrjeve me përparësi për çdo rajon, llogaritjen e kostos së zbatimit të tyre dhe riorientimin e burimeve të financimit.

Sfida e zhvillimit lokal merr kuptim të veçantë nga këndvështrimi i përmbushjes së angazhimeve në lidhje me Objektivat e Mijëvjeçarit. Tashmë është konfirmuar domosdoshmëria e përcaktimit të treguesve në nivel lokal, veçanërisht të atyre që lidhen me varfërinë, arsimimin, kujdesin për shëndetin dhe barazinë gjinore. Kjo mund të krijojë mundësinë për të përgatitur plane veprimi më të veçanta për përmbushjen e objektivave, si dhe për të llogaritur kostot, identifikuar burimet e financimeve dhe orientuar e bashkërenduar këto financime në ndërhyrjet më me përparësi

Mozaiku vendor dhe qeverisja vendore

Shqipëria nuk ka një traditë të pasur e të vazhdueshme të qeverisjes vendore. Edhe gjatë dekadës së parë të tranzicionit qeverisjes vendore iu kushtua shumë më pak vëmendje se reformave politike dhe ekonomike. Ndryshimet e para filluan në vitin 1992 me ngritjen për herë të parë të njësisive të qeverisjes vendore politikisht autonome, me krijimin e organeve të qeverisjes vendore nëpërmjet zgjedhjeve të drejtpërdrejta e fuqizimin e bashkive dhe

komunave me disa përgjegjësi direkte dhe me më shumë autonomi.

Këto reforma u ndikuan dhe u deformuan nga interesat dhe raportet politike në nivel qendror. Qeveria qendrore ka pasur ndikim të dukshëm politik ndaj qeverisjes vendore. Sa kohe që qeverisja vendore ka mjete ligjore, administrative e monetare të kufizuara në dispozicion për të përmbushur funksionet e kompetencat që i njeh ligji, ky ndikim duket se është i pashmangshëm. Reforma e qeverisjes vendore, si dhe vetë efektshmëria e funksionimit të saj, ka qenë pre e luftës dhe konfliktualitetit të ashpër që karakterizoi jetën politike të vendit gjatë pjesës më të madhe të dekadës së fundit. Në vartësi prej rezultateve të zgjedhjeve parlamentare, politika shqiptare e pati shumë të vështirë të arrijë bashkëjetesën mes pushtetit qendror dhe pushtetit lokal, duke ia hequr shpesh edhe kompetenca të parashikuara me ligj.

Në vitin 1999 u hartua për herë të parë *Strategjia e Decentralizimit dhe e Autonomisë Vendore* me një vizion të ri dhe afatgjatë të zhvillimit të qeverisjes vendore në përputhje me *Kartën Europiane të Autonomisë Vendore*. U miratuan *Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisë Vendore* dhe *Ligji për Ndarjen Administrative Territoriale*. Territori i vendit u nda në 76 bashki dhe në 309 komuna, që përfaqësojnë nivelin e parë të qeverisjes vendore, të grupuara në 12 qarqe, që përfaqësojnë nivelin e dytë të qeverisjes vendore.

Niveli i parë i qeverisjes vendore e ka krijuar tashmë konfiguracionin dhe autoritetin e tij. Këtu ka ndikuar tradita, përcaktimi më i qartë i funksioneve dhe përshtatja relativisht e shpejtë e administratës vendore me këto funksione. Ka ndikuar, gjithashtu, fakti se drejtimi i bashkive dhe komunave bëhet nga kryetarë të zgjedhur në votime të drejtpërdrejta prej qytetarëve. Si

rrjedhim, bashkitë dhe komunat perceptohen shpesh si institucionet e vetme të qeverisjes vendore.

Niveli i dytë i qeverisjes vendore, nga ana tjetër, nuk ka arritur ende të krijojë konfiguracionin dhe autoritetin e tij, nga që nuk ka një mandat të pastër zgjedhor dhe i mungojnë kompetencat e qarta dhe burimet ekonomike, financiare e pasurore. Këshilli i qarkut po pasqyron gjithë paqartësitë apo edhe hezitimet gjatë procesit të krijimit të nivelit të dytë të qeverisjes vendore.

Ndarja administrative territoriale e njësisve të nivelit të parë të qeverisjes vendore në përgjithësi i është përgjigjur në mënyrë optimale përmbushjes së funksioneve që lidhen me shërbimet ndaj qytetarëve. Megjithatë, ndryshimet e mëdha demografike, niveli i ri i autonomisë vendore, shkalla më e lartë e përgjegjësisë që po i ngarkohet pushtetit vendor, e bëjnë të domosdoshme një analizë më të thellë të ndarjes ekzistuese administrative territoriale të nivelit të parë të qeverisjes vendore. Objekt rishikimi mund të jetë klasifikimi i emërtimeve, veçanërisht për disa qytete me popullsi mjaft të vogël, mundësia e përputhjes së numrit të qyteteve me numrin e bashkive, apo ndarja ekzistuese e bashkisë së Tiranës në 11 bashkiza, që nuk argumentohet me kritere bindëse e mjaftueshmërisht të pranueshme.

Çështja e madhësisë optimale të njësisve të qeverisjes vendore duhet të jetë objekt diskutimi veçanërisht për qarkun, i cili nuk po e kryen dot funksionin e tij themelor, hartimin e politikave rajonale dhe harmonizimin e tyre me politikat shtetërore. Analizat e derisotme mbi arsyet e kësaj gjendjeje duket se anashkalojnë debatin për një çështje themelore, që lidhet me madhësinë optimale të njësisve të nivelit të dytë të qeverisjes vendore. Është e dukshme që ndarja ekzistuese është e ndikuar fort nga kriteri i traditës, ndërkohë që duhet të

merren në konsideratë kritere të tjera më të përshtatshme e më bashkëkohore. Si shembull mund të cilësohet kriteri i përafrimit me strukturat evropiane.

Zhvillimi rajonal është tashmë një prirje e përgjithshme e qeverisjes vendore në vendet e Bashkimit Evropian. Ky vizion i ri zhvillimi ka filluar të përfshihet edhe në axhendën e reformave të vendeve kandidatë për t'u pranuar. Shumica e këtyre vendeve kanë miratuar tashmë ligje të posaçme mbi zhvillimin rajonal dhe disa prej tyre kanë filluar të përshtasin edhe organizimin territorial në funksion të këtij zhvillimi.

Për Shqipërinë ky është një koncept i ri. Deri tani ai nuk është patur parasysh në strategjitë kombëtare e sektoriale të zhvillimit, në strategjinë e reformës së qeverisjes vendore, në nismat për modernizimin e kuadrit ligjor, apo në ndarjen e re administrative-territoriale.

Siç rezulton dhe nga analiza e indekseve të llogaritura në nivel kombëtar dhe rajonal, në Shqipëri ekzistojnë pabarazi rajonale të theksuara në zhvillimin njerëzor, veçanërisht në zhvillimin ekonomik, të cilat vazhdojnë të thellohen me ritme të shpejta. Që kjo situatë të fillojë të ndryshojë duhet të nxiten veprime specifike rajonale, që synojnë mobilizimin e potencialit ekonomik e njerëzor të secilit rajon me tregues të ulët. Sukseset e tyre varet shumë nga madhësia e rajoneve, e cila duhet të jetë e tillë që të krijojë mundësi reale për zhvillim. Përgjithësisht, copëzimet në territore të vogla, siç është rasti i ndarjes administrative të Shqipërisë, i kufizojnë mjaft mundësitë për të zbatuar politika zhvillimi rajonal.

Ky proces shumë i rëndësishëm dhe i domosdoshëm duket se nuk mund të realizohet me institucionet, bazën ligjore dhe ndarjen administrative ekzistuese. Qarku i sotëm e ka të vështirë t'i përgjigjet këtij procesi dhe kjo nuk është thjesht

çështje përvoja. Rrjedhimisht, Shqipëria, që e konsideron anëtarësimin në Bashkimin Evropian si sfidën e saj më kryesore, shumë shpejt do të jetë e vonuar në këtë reformë. Është pikërisht koha e rishikimit të legjislacionit dhe të madhësisë optimale të njësive të nivelit të dytë të pushtetit vendor, me vështrim përpara. Një ligj i veçantë dhe një strukturë e posaçme qeveritare për zhvillimin rajonal, të cilat kanë rezultuar mjaft efektive në shumicën e vendeve të tranzicionit, do të ishin instrumente të rëndësishme për ta filluar këtë proces.

Decentralizim i centralizuar

Në Shqipëri reforma e decentralizimit të pushtetit fillimisht u konceptua më shumë si një aspiratë e klasës politike për të zbatuar të njëjtat forma qeverisjeje si demokracitë perëndimore sesa si një realitet i pashmangshëm qeverisjeje. Më pas, nevoja për decentralizim filloi të ndikohet nga pamundësia e qeverisjes qendrore për të administruar me efektivitet një shumicë shërbimesh dhe u nxit nën tryshinë e klasës politike dhe administrative vendore, shoqërisë civile dhe komuniteteve vendore e të biznesit.

Reforma e decentralizimit ka ecur me dy shpejtësi të ndryshme. Ka përparuar përgatitja e kuadrit ligjor, ndërsa zbatimi i tij është relativisht mbrapa. Afatet ligjore të përcaktuara në ligjet bazë të qeverisjes vendore nuk janë respektuar. Megjithatë, mendohet se përgjithësisht këto afate kanë qenë më optimiste se mundësitë e zbatimit.

Aktualisht legjislacioni shqiptar është në përputhje të plotë ose të krenaqshme me shumicën e paragrafeve të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore. Kjo tregon për një përparim të dukshëm të punës për plotësimin e kuadrit ligjor të decentralizimit. Por zbatimi i ligjeve ende nuk është i plotë. Rrjedhimisht edhe përputhja reale është faktikisht më e ulët.

Procesi i transferimit të funksioneve dhe përgjegjësi nga pushteti qendror tek ai vendor del se është shumë më i ngadaltë se mundësitë reale dhe shumë i vonuar kundrejt afateve të përcaktuara ligjore. Transferimi i funksioneve që lidhen me infrastrukturën dhe shërbimet publike është realizuar vetëm pjesërisht. Të pazgjidhura mbeten problemet që lidhen me miratimin e shesheve të ndërtimit dhe planifikimin urban. Këshilli i Rregullimit të Territorit vazhdon të funksionojë si një strukturë që i lejon pushtetit qendror të vendosë edhe aty ku pushtetin vendor nuk e ka mazhoranca politike qeverisëse. Transferimi i funksioneve që lidhen me shërbimet sociale nuk është realizuar ende. Ecuria e transferimit të funksioneve që lidhen me zhvillimin ekonomik vendor, rendin dhe mbrojtjen civile, si dhe me ndarjen e funksioneve të përbashketa të pushtetit vendor e qendror në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe mbrojtjes së mjedisit, është, gjithashtu, e ngadaltë.

Dobësia e kapaciteteve qeverisëse vendore dhe rreziqet e lidhura me të paraqiten si argumenti kryesor për vonesën e transferimit të funksioneve dhe për përparimin e ngadaltë të decentralizimit. Qasja e forcimit më parë të këtyre kapaciteteve dhe më pas transferimi i përgjegjësi, për qeverisjen vendore nuk mund të jetë një zgjidhje racionale dhe bie në kundërshtim edhe me përvojën dhjetëvjeçare të reformave në nivelin e qeverisjes qendrore.

Vonesa e transferimit të përgjegjësi fiskale nga pushteti qendror në atë vendor është një nga çështjet më të debatuar në vitet e fundit. Analiza e treguesve kryesorë të buxhetit vendor tregon qartë se, megjithëse shpenzimet e pushtetit vendor janë rritur nga viti në vit, ato pothuajse nuk kanë ndryshuar në raport me shpenzimet e buxhetit të shtetit, gjë që tregon se decentralizimi fiskal nuk ka ecur përpara. Po kështu, nga analiza e shumës së fondeve të buxhetit të shtetit dhe të fondeve të veta të pushtetit ven-

dor, që shpenzohen në nivel vendor (në rrethe), del se jo vetëm pjesa më kryesore e shpenzimeve vazhdon të jetë në kompetencën e administratës qendrore, por pjesa e fondeve që varet nga pushteti vendor është zvogëluar ndaj totalit të fondeve.

Nga analiza e shpenzimeve gjithsej që bëhen në nivel rrethi, nga fondet e buxhetit të shtetit dhe fondet e veta të pushtetit vendor, nuk duket të ketë një politikë të caktuar kombëtare financimesh, eventalisht të lidhur me një strategji zhvillimi afatmesme kombëtare apo rajonale. Gjatë dhjetë viteve të fundit, zonat me tregues të ulët të zhvillimit njerëzor, ku banon rreth 22% e popullsisë së vendit, kanë patur në dispozicion fonde të pamjaftueshme për zhvillimin e tyre, të cilat kanë ardhur duke u zvogëluar nga viti në vit. Për vitin 2001, për rreth 2/3 e popullsisë, që banon në rreth 86% të territorit, janë vënë në dispozicion për t'u shpenzuar më pak se gjysma e financimeve në shkallë vendi. Ndërkohë, që financimet janë përqendruar në rrethet me Indeks të lartë të Zhvillimit Njerëzor.

Akoma më e dukshme është kjo diferencë po të analizohet në veçanti caktimi nëpërmjet ministrive përkatëse i buxhetit kombëtar në rrethe. Vihet re se jo vetëm që shumica dërmuese e fondeve është shpenzuar në rrethet me Indeks të lartë të Zhvillimit Njerëzor, por edhe një tendencë e qartë rritjeje e këtij financimi, duke zvogëluar dukshëm financimet në rrethet me Indeks të mesëm të Zhvillimit Njerëzor e sidomos në ato me Indeks të ulët. Kjo të krijojë përshtypjen e një braktisjeje graduale të rretheve me Indeks të ulët të Zhvillimit Njerëzor nga ana e ministrive të linjës.

Financimet e pakta në rrethet me Indeks të ulët të Zhvillimit Njerëzor mund të lidhen me arsye objektive, si mungesa e resurseve, frytshmëria e ulët e investimeve, prirjet e dukshme të migrimit etj. Por tashmë duket se është e domosdoshme

që të përcaktohet një qëndrim strategjik për këtë pjesë të popullsisë.

Përbërja e ndihmës ndërkombëtare, gjithashtu, ka shfaqur një tipar të qartë centralizues. I është kushtuar rëndësi e veçantë asistencës teknike për forcimin e qeverisjes, programimin dhe zbatimin e reformave të gjithanshme, hartimin e politikave dhe strategjive kombëtare e sektoriale, përgatitjen e kuadrit ligjor dhe përafrimin e tij me standardet ndërkombëtare, si dhe për komponentë të tjerë që mbështesin funksionet qeverisëse. Kjo shprehet edhe në faktin se angazhimi i donatoreve në këto fusha përfaqëson rreth 29% të financimit të përgjithshëm që i është akorduar Shqipërisë gjatë periudhës së tranzicionit. Pothuajse e gjitha kjo ndihmë i është dhënë pushtetit qendror dhe vetëm rreth 4% e saj pushtetit vendor. Ndihma e drejtpërdrejtë në mbështetje të forcimit të kapaciteteve të qeverisjes vendore, të rritjes së nivelit të administratës vendore dhe të rritjes së pjesmarrjes së publikut në qeverisje përfaqëson pak më shumë se 1% të financimit të përgjithshëm të donatorëve ndërkombëtarë.

Decentralizimi është një reformë që kërkon angazhim politik dhe një proces të gjerë pjesmarrjeje të njëjtë të pushtetit qendror dhe atij vendor. Ai nuk mund të jetë i suksesshem kur njëri pushtet e vë veten në rolin e udhëheqësit të procesit, duke e vënë pushtetin tjetër thjesht në rolin e zbatuesit.

Pjesëmarrja e shoqërisë civile në qeverisjen vendore

Zhvendosja masive e popullsisë nga fshati dhe qytetet e vogla drejt Tiranës e qyteteve të mëdha i rriti në mënyrë të menjëhershme ritmet e urbanizimit. Në vitin 2001 popullsia urbane përfaqësonte 42.3% të popullsisë nga 35.74% që ishte në vitin 1989.

Ndryshimet demografike sollën

ndryshime të mëdha në shpërndarjen dhe në dendësinë e popullsisë sipas rajoneve, të cilat qe e mundur të evidentohen saktë vetëm pas regjistrimit të përgjithshëm të popullsisë në vitin 2001. Fshatra të tëra ngelën me një numër minimal familjesh, ndërkohë që u rrit dukshëm popullsia e qyteteve kryesore. Por ndarja administrative territoriale, veçanërisht në lidhje me nivelin e parë të qeverisjes vendore, nuk pati mundësi të përshtatej me këto ndryshime.

Rritja e menjëhershme e popullsisë së qyteteve shndërroi në qytetarë pjesë të rëndësishme të popullsisë rurale, pa u dhënë kohë për një proces të natyrshëm përshtatjeje e ndryshimi. Në periferi të qyteteve u krijua një përzierje e pazakontë e popullsisë së ardhur nga zonat rurale të trevave të ndryshme të Shqipërisë, me një përzierje minikulturash e profesionesh, që ndryshonin mjaft nga pjesa tjetër e popullsisë së qyteteve. Lagjet e reja të banimit janë pa infrastrukturë dhe shërbime minimale, pa asnjë plan dhe hapësirë publike për investim. Të ardhurit e rinj e gjejnë veten shpesh në kushte edhe më të vështira se ato që kanë lënë pas në krahinat e origjinës. Në mjaft nga këto lagje mungojnë shkollat dhe objektet e nevojshme sociale, kurse analfabetizmi po bëhet një dukuri shqetësuese. Të gjitha këto bëjnë që fenomeni i urbanizimit të shpejtë të shikohet si një proces me kosto të lartë ekonomike e sociale.

Vërshimi i madh i të ardhurve të rinj e gjeti të papërgatitur shtetin shqiptar, shumë më të përqëndruar në çështjet e reformave të tranzicionit. Pushteti vendor, gjithashtu, nuk mundi ta administrojë këtë gjendje të re të paparashikuar.

Kjo gjendje e re është një vështirësi dhe përgjegjësi shtesë për pushtetin vendor. Sepse shumica e mungesave me rëndësi jetësore për të ardhurit e rinj lidhen drejtpërdrejt me funksione e përgjegjësi të pushtetit vendor. Përballë kësaj sfide, pushteti vendor ndihet i pafuqishëm për të vepruar, i vetëm dhe i pambështetur sa

duhet nga pushteti qendror, veçanërisht financiarisht. Nga ana tjetër, ai është nën trysninë e shtimit të vazhdueshëm e të pakontrolluar të numrit të të ardhurve, ndërkohë që nga pushteti qendror mungojnë nismat me rol baraspeshues të zhvillimit rajonal, në mënyrë që të mos nxitet më tej braktisja në këto përmasa e zonave rurale dhe e qyteteve periferike.

Urbanizimi është një proces i domosdoshëm dhe në të mirë të zhvillimit të vendit. Por çështja themelore është se deri më sot askush nuk ndihet përgjegjës për këtë proces, për t'i paraprirë me vendime strategjike, të paktën me efekte afatmesme, dhe për ta orientuar. Rrjedhimisht, ai po zhvillohet me një kosto shumë të lartë, pothuajse tërësisht në ngarkim të bashkësisë, në të cilën shpenzimet e derisotme s'janë veçse një pjesë e papërfillshme e asaj që do të duhet për të krijuar kushte normale jetese për të ardhurit e rinj. I takon pushtetit qendror që ta përfshijë urbanizimin në programet e tij dhe të ndajë përgjegjësinë me pushtetin vendor për koston e këtij procesi.

Zhvillimet e fundit urbane në vend e kanë bërë tashmë realitet rajonin metropolitan. Copëzimi i qeverisjes në zonën e metropolit ka filluar të bjerë ndesh me zhvillimin harmonik të këtij rajoni. Metropoli duket qartë se ka nevojë urgjente për një strukturë administrimi të unifikuar, gjë që nuk është parashikuar në strategjinë e decentralizimit dhe në legjislacionin aktual të qeverisjes vendore e të urbanistikës.

Bashkëpunimi midis pushtetit vendor dhe komunitetit kushtezohet, para së gjithash, nga bashkëpunimi dhe kohezioni shoqëror brenda vetë komunitetit, i cili arrihet nëpërmjet një procesi të gjatë kultivimi e përmirësimi të vazhdueshëm. Lëvizjet e mëdha të popullsisë dhe ritmet e larta të urbanizimit brenda një periudhe vetëm pakvjeçare në dukje e kanë ngadalësuar këtë proces. Të ardhurit e rinj paraqiten

në të njëjtën kohë si të njohur të rinj, me tradita e kultura të ndryshme, që kanë nevojë për ura lidhjeje e afrimi me popullsinë e qyteteve ku janë vendosur. Qytetaria duket se është ajo që mund të përshpejtojë ndërtimin e këtyre urave dhe të nxisë përfshirjen e njerëzve në diskutimin dhe zgjidhjen e problemeve të përbashkëta.

Në Shqipëri kjo përfshirje është paktë, veçanërisht në procesin e vendimmarrjes. Administrata vendore, nga ana e saj, mjaftohet me zbatimin në kufijtë më të ulët të kërkuar nga ligji në komunikimin me publikun. Kjo mungesë vizioni shfaqet qartë edhe në Strategjinë e Decentralizimit dhe të Autonomisë Vendore, e cila nuk e ka trajtuar këtë aspekt të rëndësishëm të qeverisjes vendore. Por edhe vetë publiku është pak entuziast për të bashkëpunuar.

Informimi i publikut është niveli më fillestar i pjesëmarrjes së tij në qeverisje. Në të vërtetë kultura e informimit është një kulturë e re në Shqipëri dhe përhapja e saj është e ngadaltë. Kjo përlligjet me opinionin e përditshëm se qytetari i thjeshtë është i interesuar vetëm për problemet e tij. Po çështja themelore duket se është moskuptimi i një vargu përgjegjësish të ndërsjellta të pushtetit vendor dhe të komunitetit për informim të dyanshëm. Në këtë aspekt duket qartë se ka shumë për të bërë.

Përfshirja e qytetarëve në çështjet themelore të qeverisjes vendore, të tilla si

procesi i hartimit të buxhetit, planifikimi strategjik, përcaktimi i aksioneve me përparësi, etj. është një komponente tjetër e pjesëmarrjes së tyre në qeverisje. Komisionet e këshillave bashkiakë dhe Komisionet Qytetare janë format më të përhapura në Shqipëri të kësaj përfshirjeje. Nëpërmjet funksionimit të këtyre komisioneve është bërë e mundur që shpeshherë për çështjet e shtruar të përcaktohen mënyra zgjidhjeje jashtë presionit të mbledhjeve zyrtare dhe të rutinës administrative. Megjithatë, edhe kjo formë pjesëmarrjeje shpesh herë nuk përdoret me frytshmëri dhe nuk vlerësohet nga strukturat e qeverisjes vendore.

Partneriteti është shkalla më e lartë e përfshirjes publike. Në përgjithësi në Shqipëri potenciali i këtij partneriteti me shoqërinë civile dhe veçanërisht me komunitetin e biznesit është ende i paqartë, madje edhe i paragjykuar. Ai shihet më shumë si një marrëdhënie spontane dhe jo si një mënyrë për të vendosur së bashku se çfarë është e nevojshme dhe më e përshtatshme të bëhet.

Partneriteti me shoqërinë civile, veçanërisht me organizatat jofitimprurëse ka ecur paksa më përpara. Administratat vendore bëjnë përpjekje të bashkërendojnë veprimtarinë e këtyre organizatave, të mbështesin projektet që ato zbatojnë dhe në disa raste të kontribuojnë me financime modeste.



Dimensioni njerëzor i zhvillimit

1.1 TRANZICIONI - SHPRESAT DHE REALITETI

Parashikimet e tranzicionit pas komunist

Dekada e fundit ishte dhjetëvjeçari i shndërrimeve të mëdha politike, ekonomike dhe sociale për Shqipërinë, nga më të veçantat në historinë e vendit. Shumica e tyre ishte e vështirë të parashikohej nga shqiptarët, shpresa për një jetë të mirë e të cilëve ishte shumë e madhe dhe e sunduar nga dëshira për t'u bërë menjëherë një vend *si Evropa*¹. Vështirësitë dhe sakrificat e tranzicionit nuk ishin në listën e përmbysjeve të përfytyruara nga shqiptarët. Shpresat për të ardhmen ishin të mëdha, por rruga për t'i realizuar ato konturohej në disa postulate naive. Demokracia identifikohet me pluralizmin politik, drejtësia thjesht si një reformë e kuadrit ligjor, ekonomia e tregut vetëm si liberalizim i skajshëm dhe privatizim i gjithçkaje, zhvillimi ekonomik si ndihmë dhe investime të huaja pa kufi.

Sigurisht, dukuri të tilla i gjen thuajse në të gjitha vendet paskomuniste të Europës. Dallimin e përbën fakti që pikënisja e

Shqipërisë, si vendi më i izoluar, më i varfër, me përqindjen me të lartë të popullsisë fshatare², ku deri në fund sundoi një komunizëm autarkik, i cili s'pranonte as reformat që kryen ndërkohë pjesa tjetër e vendeve ish-komuniste, ishte mjaft e ndryshme. Kjo, padyshim, ka kushtëzuar ndjeshëm tranzicionin shqiptar dhe rrjedhimisht, shpejtesinë dhe thellësinë e reformave.

Rezultatet e reformave ekonomike e shoqërore pas komuniste

Tranzicioni e vuri shoqërinë shqiptare përballë një liste të ngarkuar reformash politike, shoqërore, ekonomike dhe institucionale. Zhvillimet e viteve të fundit shënojnë një ndryshim cilësor mjaft të dukshëm të shoqërisë shqiptare. Nga një shoqëri amorfe dhe uniforme,

Fillimi i një programi reformimi të thellë

Sfida më e madhe e tranzicionit ishte kalimi nga aspirata dhe besimi i pakufishëm evropian i shqiptarëve, tek programimi dhe zbatimi i reformave konkrete e komplekse, që do të transformonin rrënjësisht marrëdhëniet midis njerëzve dhe mentalitetin e tyre, institucionet, legjislacionin dhe modelin qeverisës, për të bërë të mundur hapjen ndaj botës dhe daljen nga varfëria.

¹ "E duam Shqipërinë si gjithë Evropa" ishte aspirata e lëvizjes demokratike të vitit 1991.

² Rreth 64% e popullsisë në vitin 1991 banonte në zonat rurale - INSTAT. Regjistrimi i popullsisë. Tiranë 1990.

ajo është e strukturuar në të gjitha përmasat e saj, megjithëse ky proces nuk është i përfunduar dhe dinamika e strukturimit është ende e shpejtë.

Karakteristikat e shndërrimeve shoqërore

Shoqëria shqiptare ka tashmë të pasurit e të varfërit dhe midis tyre po zgjerohet një shtresë e mesme. Mbas një trazire sociale po rishfaqen elitat në disa sfera. Hapja e shoqërisë shqiptare po uniformizon dhe evropianizon mënyrën e jetesës e të parapëlqimeve të një pjese të saj, por ndërkohë pjesa tjetër, veçanërisht ajo rurale, u është rikthyer mënyrave tradicionale të jetesës: familjes patriarkale, kanunit³, gjakmarrjes etj. Transformimet demografike, të shoqëruara me zhvendosje

Reformat radikale

Shqipëria u konsiderua si një vend i guximshëm dhe mjaft i zellshëm në ndërmarrjen e reformave radikale gjatë dhjetëvjeçarit të parë të tranzicionit, ndërkohë që shumë vende të tjera ish komuniste, për një mori faktorësh, u treguan më rezistente kundrejt zbatimit të reformave. Ajo pati arritje të ndjeshme në disa tregues të rëndësishëm, por ndryshe nga këto vende, 5-vjeçarin e parë të tranzicionit e mbylli me krizën e vitit 1997, që i tronditi rëndë të gjitha këto arritje.

të mëdha të brendshme të popullsisë, fragmentarizimi dhe mungesa e kohezionit social, proceset e urbanizimit të egër, me rrjedhime afatgjata për emancipimin dhe qytetarizimin e shoqërisë, për momentin kanë patur pasoja traumatike, si për qytetet, ashtu edhe për fshatrat. Prirjet krahinore, të dominuara gjatë komunizmit nga ideologjia, kanë filluar të rishfaqen, duke ndikuar në organizimin politik dhe shtetëror, si dhe në zhvillimin ekonomik e shoqëror të vendit.

Mungesa e zbatimit të ligjit

Dëshira, gatishmëria dhe vullneti i qytetarëve për të zbatuar ligjin përbëjnë një nga aspektet, ku progresi i shoqërisë

shqiptare në tranzicion është më i vogël. Në përgjithësi, mungesa e zbatimit të ligjit është parë më shumë si dobësi e institucioneve, prandaj edhe puna kryesore për forcimin e zbatimit të ligjit është përqëndruar më tepër tek forcimi i tyre. Përpjekjet për ta bërë shoqërinë civile shqiptare të interesuar për zbatimin e ligjit, duke nxitur dëshirën dhe ndergjegjësimin social të njerëzve për të ndryshuar qëndrimin e tyre ndaj ligjit, kanë qenë më të pakta dhe më pak të frytshme.

Pjekuria e sistemit politik

Mendësia politike në Shqipëri është zhvilluar dukshëm këtë dekadë. Në fillimet e tranzicionit politikanët ndaheshin në të vetëshpallur “antikomunistë” dhe në të akuzuar “trashëgimtarë të komunizmit”. Ky pozicionim i skajshëm ideologjik, që shpesh e barazonte demokracinë thjesht me antikomunizmin, kushtëzoi jo vetëm marrëdhëniet mes partive politike, duke krijuar në vend një klimë të ashpër konfliktualiteti, që nxiste tensionet e destabilizimin social, por njëkohësisht kushtëzoi për një periudhë të gjatë vetë proceset e reformave, si dhe funksionimin e efektshmërinë e institucioneve të shtetit.

Vitet e fundit politika ka shfaqur tipare të reja. Shkalla e lartë e militantizmit është zëvendësuar nga një militantizëm më i ngushtuar, por edhe më i qartë në interesat e tij. Nëse ndryshimet në administratë në fillimet e tranzicionit bëheshin kryesisht nga ideja apo preteksti i zëvendësimit të klasës së vjetër burokratike, sot anëtarësia politike është e motivuar që, nëpërmjet politikës, të gjejë rrugën për të administrimi i pushtetit. Politizimi i skajshëm i publikut është zëvendësuar gradualisht nga indiferentizmi i tij ndaj politikës dhe nga një farë shkëputje e publikut prej politikës. Nëse në fillimet e tranzicionit politika ishte thujse i vetmi aktor

³ Kanuni u referohet kodeve tradicionale të komunitetit

Nevoja për organizatat e shoqërisë civile

Shoqëria civile duket se është elementi më i vonuar i tranzicionit shqiptar. Zhvillimi i saj po shkon drejt lindjes dhe profilizimit të grup-interesave. Në fazën e parë të tranzicionit, kur interesat nuk ishin formëzuar ende dhe njëkohësisht shoqëria kalonte fazën e krizës së vlerave, shoqëria shqiptare dështonte edhe në trajtimin e çështjeve mjaft të thjeshta të jetës së përditshme në komunitet. Aftësia për t'u vetorganizuar në komunitet është ende e dobët. Nuk mund të flitet ende për krijimin e një profili të qëndrueshëm shoqëror dhe për pasojë edhe të një solidariteti civil e komunitar.

Shoqëria e re civile shqiptare është më e zhvilluar në kryeqytet. Shprehje e kësaj është edhe fakti që më shumë se gjysma e organizatave jofitimprurëse (OJF) që ekzistojnë në Shqipëri veprojnë në Tiranë. Kjo lidhet

si me mungesën e traditës në këtë fushë, ashtu edhe me faktin që shumica e donatorëve të organizatave jofitimprurëse kanë vepruar në kryeqytet. Sidoqoftë, gjatë dy tre viteve të fundit, vihet re një shtim i numrit dhe aktivitetit të tyre në rrethet e ndryshme të vendit. Ky shtim ka ardhur nga dy drejtime. Së pari, një pjesë e organizatave jo fitimprurëse kryesore të vendit e kanë zhvendosur aktivitetin e tyre nga Tirana në rrethe, duke krijuar atje degë apo duke mbështetur organizata lokale. Së dyti, vihet re, të paktën në qytetet e mëdha, një qëndrim më aktiv i intelektualëve, të cilët po organizohen në shoqata, klube etj. në përpjekje për të gjallëruar jetën kulturore, intelektuale të mjedisit ku jetojnë. Megjithatë, lëvizja e organizatave jofitimprurëse jashtë Tiranës nuk mund të konsiderohet si një lëvizje e "bazës". Më shumë se një lëvizje nga poshtë, ajo është një lëvizje nga lart. Prandaj, roli i saj në konsolidimin e komuniteteve është ende i zbehtë.

interesi i organizuar, aktorë të tjerë si biznesi, shoqëria civile, komunitetet vendore etj. gradualisht fituan më shumë peshë dhe filluan të organizohen. Kjo ka bërë që edhe reformat të mos jenë më jashtë vëmendjes së interesave të këtyre aktorëve, që tashmë janë gjithnjë e më të konfiguruar.

Forcimi i stabilitetit politik

Qëndrueshmëria politike është forcuar. Në periudhën 1991-1997 janë zhvilluar katër herë zgjedhje parlamentare, por më pas është vazhduar me mandate normale 4-vjeçare. Marrëveshja politike e vitit 2002⁴ për zgjedhjen e një presidenti konsensual përfaqëson një pikë kulmore të evoluimit të mentalitetit politik shqiptar. Për reformat e ndërmarra gjatë periudhës 1991-1996, me shndërrime të thella dhe me pasoja sociale, ishte shumë më e lehtë të sigurohej një konsensus i gjerë i shoqërisë shqiptare, pasi nga këto reforma "*do të kishite vetëm të fituar*" ose e thënë ndryshe, "*askush nuk kishite ç'të humbiste*". Më pas vendimarrja u bë më e ndërlikuar, sepse grupet e interesit filluan të shfaqin kundërshtimet e tyre

ndaj ndryshimeve dhe të ushtrojnë presion që të dëgjohen dhe mundësisht të ndikojnë apo edhe të diktojnë ndryshimet në favor të tyre. Si rrjedhim, u shfaqën procese të gjata "bisedimesh" për të arritur konsensusin e nevojshëm për reformat. Nën këto ndikime, u vërejtën, gjithashtu, spirale të ribërjes së disa prej reformave të kryera gjatë viteve të para të tranzicionit. Në periudhën 1997-2001 janë ripunuar dhe kanë hyrë në fuqi për të dytën herë ligje të tilla, si: mbi sistemet tatimore, privatizimin, sistemin financiar, decentralizimin, shërbimin civil, autonominë universitare etj, kryesisht bazuar në nisma të nxitura nga grupet e interesit, të cilat nuk pajtoheshin me strukturën institucionale dhe rregullat e lojës, të hartuara në kohën kur këto grupe interesi nuk ekzistonin ose ishin të dobëta për të ndikuar në procesin politik.

Ndikimi i grupeve të interesit

Përfshirja e aktorëve të interesit në formulimin e reformave e politikave dhe, gradualisht, në mbikqyrjen e zbatimit të tyre, është gjithnjë e më e dukshme. Megjithatë, shkalla që pretendohet për

⁴ Kjo marrëveshje u nxit nga komuniteti ndërkombëtar

përfshirjen është mjaft më e lartë se realiteti, aq sa mund të flitet për një modë të përfshirjes. Nuk gjen fjalime politikanësh, programe qeverish apo strategji të donatorëve, ku të mos përmendet përfshirja dhe bashkëpunimi me shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit. Ndërsa në praktikë, në shumë raste, përfshirja është e ngushtë, pa shumë ndikime mbi vendimmarrjen dhe legjitimiteti i përfaqësimit të aktorëve është jo shumë i qartë, çka krijon përshtypjen e një kompromisi demagogjik.

Grupet e interesit, nga ana e tyre, shfaqen ende të polarizuara dhe kanë vështirësi për të konverguar në zgjidhje me interesa të përbashkët. Në mënyrë të veçantë ndihet mëdyshja për një zgjedhje përfundimtare e të qartë midis punës së ndershme kundrejt korrupsionit, institucionalizimit të ekonomisë së tregut kundrejt sektorit informal në ekonomi, mirëqenies së familjeve kundrejt trafikëve ilegale, hapjes së plotë të një ekonomie ende të brishtë dhe pa forcë konkurruese kundrejt prodhimit vendas, mbrojtjes së mjedisit kundrejt një procesi të egër urbanizimi.

Sukseset e para të reformave ekonomike

Në fillimet e tranzicionit, ekonomia shqiptare përjetoi një krizë të skajshme, të shprehur në një rënie të theksuar të prodhimit, si pasojë e mbylljes masive të ndërmarrjeve joefektive shtetërore dhe shkatërrimit të prodhimit bujqësor. Kjo shprehet qartë prej rritjes negative të Prodhimit të Përgjithshëm Bruto (PBB) deri në vitin 1993 dhe nga vlerat mjaft të larta të inflacionit (Shih Tabelen 1.1).

Zbatimi i një programi ambicioz reformash në lidhje me liberalizimin e çmimeve dhe tregjeve, privatizimin, sistemin bankar dhe përgatitjen e legjislacionit të ri, dha rezultate të dukshme e të shpejta në stabilizimin makroekonomik, të vleruara si mjaft të mira nga institucionet ndërkombetare. Në mënyrë të veçantë, gjatë periudhës 1993-1996, pati një rritje mbresëlënëse të sektorit privat, që ndikoi në rritjen e ndjeshme të PBB deri në rreth 13% dhe rënie të inflacionit deri në 6%. Sektori privat, që nuk ekzistonte deri në vitin 1990, u kthye në kontribues kryesor në PBB me rreth 75% në vitin 1996.

Ndryshimet në mjedisin e biznesit

Biznesi i periudhës së tranzicionit hodhi hapat e tij të parë në një mjedis, ku ekonomia jo shtetërore dhe nocioni i pronës private pothuaj ishte zhdukur tërësisht gjatë më se katër dekadave. Dinamizmi, energjia dhe sfidimi i rrezikut janë tipare dalluese të biznesit shqiptar. Pas aventurave tregtaro-importuese të viteve të para të tranzicionit, biznesi shqiptar ka njohur evoluim të kënaqshëm dhe ka marrë tiparet e biznesit perëndimor. Janë fuqizuar tendencat e rritjes së vlerës së shtuar për njësi kapitali të qarkulluar, si rrjedhojë e rritjes së frytshmërisë së administrimit dhe e kalimit të kapitaleve në më shumë investime produktive. Biznesi është bërë faktor gjithnjë e më i rëndësishëm i punësimit, i të ardhurave dhe i zhvillimit.

Biznesi shqiptar përpiqet të çajë rrugën e tij përmes modelit të ri të tregut të lirë, duke operuar në kushtet e një loje pa rregulla ose me rregulla lehtësisht të deformueshme, në kushtet e një tregu informal sundues dhe përballë tendencave të dukshme të monopolit në disa sektorë, të cilat përbëjnë kosto shtesë për zhvillimin ekonomik të vendit. Duke shënuar suksese individuale, bizneset shqiptare janë ende në hapat e parë të shndërrimit në aktorë të organizuar me objektiva kolektive, që synojnë përmirësimin e kushteve për të bërë biznes, të tilla si: transparencë, paanshmëria e rregullave të lojës, forcimi i konkurrencës së lirë, hapja e tregjeve dhe forcimi i partneritetit. Si rrjedhim, biznesi nuk është sa duhet i përgatitur të përballojë sfidat konkurruese të ekonomisë globale dhe të integritetit.

Treguesit kryesorë makroekonomikë

Tabela 1.1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rritja e PBB në çmime konstante (%)	-27.7	-7.2	9.6	8.3	13.3	9.1	-7.0	8.0	7.3	7.8	6.5
Inflacioni	104.1	236.6	30.9	15.8	6.0	17.4	42.1	8.7	-1.03	4.2	3.5
Kursi i këmbimit USD/lek	25.0	98.7	100.9	95.0	94.5	103.7	149.8	150.6	137.7	143.7	144.0
IHD (milion USD)	8.0	32.0	45.0	65.0	89.0	97.0	42.0	45.0	51.0	92.0	220.0
Papunësia (%)	8.3	27.9	29.0	19.6	16.9	12.4	14.9	17.7	18.0	16.9	14.6
Kontributi i sektorit privat në PBB(%)	5.0	10.0	40.0	50.0	60.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0

Burimi: INSTAT, Gusht 2002

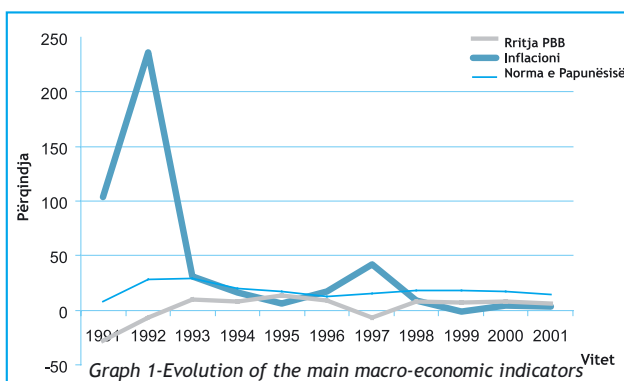
Mangësitë e reformave para vitit 1997

Kriza politike, ekonomike dhe shoqërore e vitit 1997 dëshmoi se reformat stabilizuese dhe situata e kënaqshme makroekonomike nuk ishin të mjaftueshme për të garantuar suksesin e tranzicionit. Klima politike konfliktuale, dobësia e institucioneve, gatishmëria dhe kërkesa e paktë për zbatimin e ligjeve, mendësia e të fituarit pa punuar, korrupsioni etj., ishin disa nga faktorët e rëndësishëm, që nuk u mbajtën parasysht sa duhet në fillimet e tranzicionit.

Dështimi dramatik i veprimtarisë ekonomike ishte një nga pasojat e krizës. Treguesit kryesorë makroekonomikë u rikthyen në vlerat e fillimit të reformave. PBB u ul në nivelin e vitit 1992, inflacioni nën nivelin e vitit 1993 dhe investimet e huaja direkte u përgjysmuan. Mbi të gjitha, besimi i shqiptarëve tek faktorët politikë dhe qeverisës të vendit u lëkund rëndë.

Reformat pas krizës

Në vitin 1998, gjithçka rifilloi nëpërmjet një programi tjetër stabilizimi ekonomik, këtë radhë i kombinuar me kërkesa të shumëfishuara për konsolidimin e institucioneve. Shqipëria filloi përsëri të tregojë shenja të një përparimi real. Rritja e PBB u stabilizua në nivelet 6-8% dhe inflacioni u ul në 2-4%. Të ardhurat buxhetore u rritën në mënyrë të vazhdueshme, ndërsa shpenzimet kanë mbetur në nivele të përafërta, rreth



31-33% e PBB, në përputhje me parashikimet e bëra në programet afatmesme të zhvillimit ekonomik (Shih Tabelën 1.2).

Investimet e huaja

Progresi i reformave pas vitit 1997 dhe përmirësimi i vazhdueshëm i klimës së investimeve u pasqyruan në rritjen e Investimeve të Huaja Direkte (FDI). Në vitin 2001 këto arritën në rreth 220 milion USD, ose rreth pesë herë më shumë se në vitin 1997 (42 milion USD) dhe më se 20 herë më shumë se në vitin 1991 (Shih Tabelën 1.1).

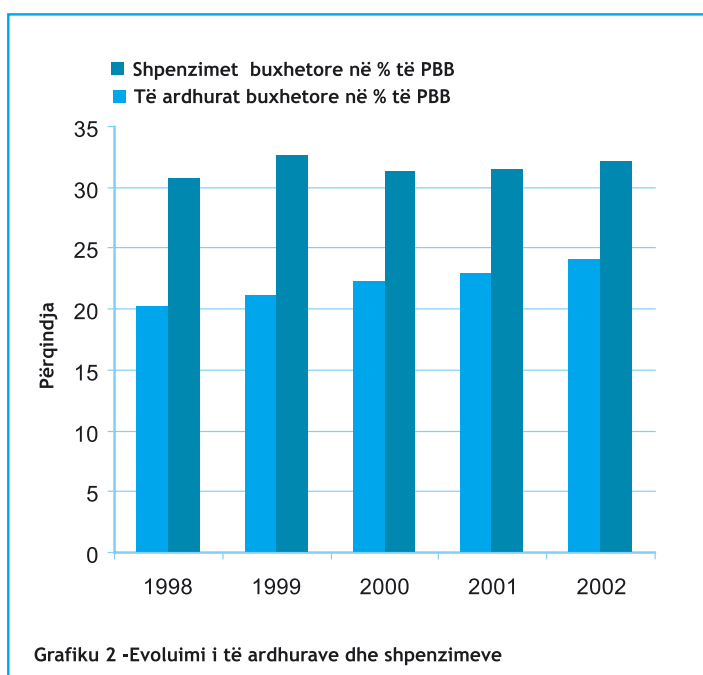
Forcimi institucional

Duke filluar nga viti 1998, u ndërmoren reforma të thella institucionale, si: e administratës publike, decentralizimit të qeverisjes, luftës kundër korrupsionit e trafikëve dhe forcimit të sistemit gjyqësor, të cilat ndikuan dukshëm në forcimin e shtetit dhe të institucioneve. Çështja e integritimit në Bashkimin Evropian (BE) doli në plan të parë.

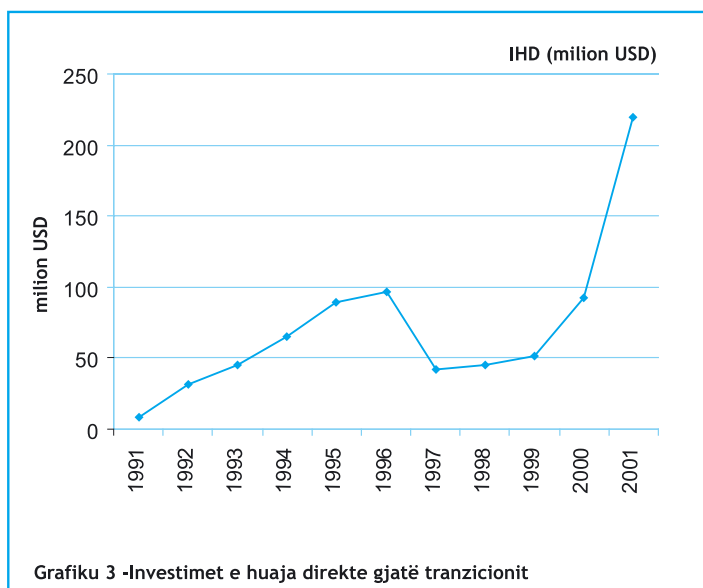
1.2 VARFËRIA DHE PËRJASHTIMI SOCIAL

Evoluimi i të ardhurave dhe shpenzimeve pas krizës Tabela 1.2

Viti	1998	1999	2000	2001	2002
Pjesa e të ardhurave në PBB në %	20.3	21.2	22.4	23	24.2
Pjesa e shpenzimeve në PBB në %	30.8	32.7	31.4	31.5	32.2



Grafiku 2 -Evoluimi i të ardhurave dhe shpenzimeve



Grafiku 3 -Investimet e huaja direkte gjatë tranzicionit

Rritje e qëndrueshme në varfëri
Varfëria, si një fenomen shumë-dimensional është rritur në Shqipëri krahas arritjeve të dukshme të këtij dhjetëvjeçari tranzicioni. Nga të barabartë në varfërinë e papranuar⁵, shqiptarët ndiejnë thellimin e varfërisë dhe polarizimin e shpejtë të shoqërisë. Reduktimi i varfërisë së fundmi është vënë në qendër të vëmendjes së politikave qeveritare dhe të asistencës së institucioneve ndërkombëtare e të donatorëve.

Niveli i varfërisë urbane dhe rurale

Rezultatet e anketimeve, në mungesë të të dhënave sistematike dhe pavarësisht prej përkufizimeve e metodikave të përdorura, nxjerrin në pah nivele të larta të varfërisë si në zonat urbane, ashtu dhe në ato rurale. Aktualisht, 29.6% e shqiptarëve ose rreth 920,000 banorë janë të varfër, ndërsa mbi 500,000 individë jetojnë në varfëri të skajshme⁶. Varfëria është e përqendruar në zonat rurale, ku 4 në çdo 5 veta janë të varfër, shumë më të varfër se të varfërit në zonat urbane.

Dallimet e theksuara të mirëqenies ndërmjet zonave urbane dhe rurale shprehen qartë në shpërndarjen e të ardhurave. Rreth 48% e njerëzve që punojnë në bujqësi janë të varfër dhe rreth 28% e banorëve të zonave rurale bëjnë pjesë në kuintilën e fundit të niveleve të të ardhurave. Koeficienti GINI në nivel kombëtar është llogaritur 0.43⁷ dhe tregon se pabarazia është nga më të lartat e vendeve të rajonit. Për të ndihmuar në evidentimin e shkallës së varfërisë janë bërë edhe vlerësime

⁵ Në Shqipëri varfëria është pranuar zyrtarisht vetëm në vitin 1991.

⁶ INSTAT, Rezultatet e Anketës së Kushteve të Jetesës për Familjen, tetor 1998, Tiranë, korrik 2001.

⁷ Po aty

Hapa drejt integrimit në Bashkimin Evropian

Procesi i integrimit në Bashkimin Evropian është në qendër të të gjitha diskutimeve në Shqipëri, veçanërisht pas vitit 1997. Politikanët e quajnë lidhjen e një marrëveshjeje Stabilizim-Asocimi si një hap politik me përparësi, konfirmim të progresit dhjetëvjeçar të vendit dhe matës të rezultateve të qeverisjeve. Qeveria e konsideron një proces që nxit thellimin dhe përshejtimin e reformave në të gjitha fushat dhe nëpërmjet tyre e afron gjithnjë e më shumë vendin me Bashkimin Evropian. Administrata shtetërore e vështron si një proces të mësuar, nëpërmjet përbushjes me rigorozitet të të gjitha kërkesave tashmë të përfshira në një strategji kombëtare integrimi. Shqiptarët e shohin si rrugën e vetme të përparimit dhe shprehen njëzëri për integrim të shpejtë. Si rrjedhim, ndoshta si në asnjë vend tjetër, njerëzit, qeveria dhe politikanët, ndjekin me padurim e tension çdo mbledhje të strukturave politike të Bashkimit Evropian që përmend Shqipërinë.

Bashkimi Evropian, nga ana e tij, vijimisht i ka shtyrë negociatat me Shqipërinë. Përballë mëdyshjes së zgjerimit ose jo të kufijve të tij drejt vendeve më të varfëra ballkanike, kërkesat e Bashkimit Evropian për marrëveshjen me Shqipërinë shpesh bëhen të dykuptimta

dhe jo aq të njësura. Kërkesës për reformim shqiptarët i janë përgjigjur me reforma drastike, pa kontestime për kostot e tyre. Kërkesës së mëpasme për integrimin rajonal si kusht për integrimin në BE, pavarësisht nga vetë kontraditat e disahershme që janë vërejtur në qëndrimet europiane në këtë drejtim, Shqipëria i është përgjigjur jo vetëm me qëndrime të matura në marrëdhënie me fqinjët, por edhe me një politikë nismëtare përsa i takon rritjes së bashkëpunimit dhe gjetjes së hapësirave të interesit të përbashkët ndërkufitar e ndërrajonal. Dëshira për t'iu përgjigjur pozitivisht kërkesave të BE ndikoi dukshëm dhe në shtensionimin e brendshëm politik, që po vërehet kohët e fundit, çka ka sjelle një frymë të re dialogu mes antagonistëve të djeshëm. Rezultat i kësaj fryme të re ishte dhe konsensusi i arritur mes forcave kryesore politike për çështjen e zgjedhjes së presidentit të ri të vendit. Hapja kohët e fundit e negociatave me BE padyshim që do të ketë një efekt nxitës për shpejtimin dhe thellimin e procesit të reformave në vend.

Në të vërtetë, Shqipëria ka ende shumë për të bërë që të jetë partnere e denjë e Evropës së bashkuar. Por mendimi i përgjithshëm në Shqipëri është se edhe dashuria e shqiptarëve për Evropën meriton shumë më tepër vëmendje dhe inkurajim prej saj.

cilësore⁸. Individët e anketuar mendojnë se që të plotësojnë nevojat e tyre bazë, duhet të kenë mesatarisht pothuajse dyfishin e të ardhurave që aktualisht ata marrin. Vetëm 17 % e të anketuarve shprehen se me të ardhurat që marrin mund të jetojnë pa probleme.

Lidhjet e varfërisë me papunësinë

Dhjetë vjetët e tranzicionit dëshmojnë një ndërlikohje të fortë ndërmjet varfërisë dhe papunësisë. Megjithatë në Shqipëri ende nuk është realizuar vrojtimi për forcat e punës, rezultatet e të cilit të mund të çojnë në analiza më të thella, është një fakt i pranuar që papunësia në Shqipëri është në nivele të larta, madje më të larta se të dhënat statistikore zyrtare. Treguesit e papunësisë kanë pasur dhe kanë përtërjetur e veçoritë e tyre në shtrirjen territoriale, të cilat pasqyrojnë ritmet e

ndryshimit, por edhe traditën, karakteristikat dhe mundësitë e zhvillimit të zonave të ndryshme. Kështu, gjatë periudhës 1998-2001, Laçi, Librazhdi, Kuçova, Tropoja, Shkodra dhe Puka janë vështruar si enklava të papunësisë⁹.

Varfëria dhe ndihma sociale - ndryshimet rajonale

Varfëria shprehet qartë edhe në numrin e familjeve të trajtuara me ndihmë ekonomike. Në qarkun e Dibrës dhe të Kukësit, në vitin 2001 ishin të përfshira në skemën e ndihmës ekonomike rreth 36% e familjeve, në qarkun e Shkodrës rreth 32% dhe në qarkun e Lezhës rreth 24%. Numri i familjeve që jetojnë nën nivelin zyrtar të varfërisë ndryshon shumë edhe brenda qarqeve. Të dhënat tregojnë se në 17 komuna të qarkut të Kukësit, në 15 komuna të qarkut të Dibrës, në 16

⁸ Banka Botërore, Një Vlerësim Cilësor i Varfërisë në dhjetë zona të Shqipërisë, Washington DC, korrik 2001.

⁹ Mbështetur në një studim të Ministrisë së Punës dhe Çështjeve Sociale, mars 2002

komuna të qarkut të Shkodrës dhe në 8 komuna të qarkut të Korçës, 40% deri në 95% e banorëve jetojnë në ose nën cakun zyrtar të varfërisë¹⁰.

Varfëria dhe migrimi

Varfëria shihet si shkaku kryesor i migrimit të lartë të popullsisë brenda dhe jashtë vendit. Sipas të dhënave zyrtare, gjatë dhjetë vjetëve të tranzicionit nga Shqipëria ka emigruar rreth 25% e popullsisë. Rreth 91% e të anketuarve me përzgjedhje të emigrantëve shqiptarë në Greqi dhe Itali rendisin kushtet ekonomike dhe të jetesës si arsyt më kryesore të emigrimit¹¹. Migrimi i brendshëm, i konsideruar si një nga proceset më dramatike të tranzicionit shqiptar, duke u pasqyruar qartë në shpopullimin masiv të zonave më të varfra të vendit dhe në përqendrimet e mëdha rreth qendrave më të zhvilluara, ka, gjithashtu, si arsye kryesore varfërinë, mundësitë e kufizuara për punësim dhe kushtet e vështira të jetesës.

Varfëria dhe përjashtimi social

Ndonëse nuk është elementi i vetëm përcaktues, varfëria ka ndikuar dukshëm në përjashtimin social të individëve, familjeve dhe grupeve të ndryshme të popullsisë. Për të analizuar këtë realitet mungojnë ende tregues të qartë, për rrjedhojë edhe studime të plota, por përgjithësisht pranohet se, me disa përjashtime, popullsia e zonave veriore dhe verilindore të vendit del të jetë popullsia shoqërisht më e përjashtuar.

Shpërfillja e kostos sociale të reformave

Varfëria është shndërruar në një përmasë të rëndësishme të tranzicionit shqiptar, e cila vetëm vitet e fundit është përfshirë siç duhet në vëmendjen e vendimmarrësve dhe të institucioneve ndërkombëtare që ndihmojnë për reformat në Shqipëri. Shpjegimet për këtë mungesë vëmendjeje mund të jenë të shumta. Por me siguri ka

ndikuar përqendrimi në stabilizimin e treguesve kryesorë të zhvillimit ekonomik në nivel kombëtar, të cilët janë të rëndësishëm, por që shpesh herë e fshehin zhvillimin e pabarabartë midis sektorëve dhe sidomos kontrastet e theksuara në zhvillimin e rajoneve të ndryshme të vendit.

Përmirësimi i një treguesi në nivel kombëtar jo domosdoshmërisht provon që gjendja ekonomiko-shoqërore e të gjithë anëtarëve të shoqërisë të jetë përmirësuar në të njëjtën masë. Prandaj, është e rëndësishme që analizat të shtrihen në grupe të ndryshme të shoqërisë për të parë se si dhe sa këto grupe përfitojnë nga zbatimi i politikave ekonomike dhe sociale. Është e rëndësishme, gjithashtu, që të evidentohet dhe analizohet shkalla e zhvillimit në nivel lokal, që të mund të parashikohen ndërhyrje strategjike të frytshme kundër varfërisë.

1.3 ROLI I STRATEGJIVE TË ZHVILLIMIT

Idetë e reja dhe strategjitë

Strategjitë kanë zënë një vend të rëndësishëm në programin e reformave të tranzicionit dhe në mbështetjen me ndihmë teknike ndërkombëtare. Por, veçanërisht vitet pas 1997-ës mund të konsiderohen si periudhë e “inflacionit të strategjive”. Gjatë kësaj periudhe termi “strategji përfshirëse” ka zëvendësuar termin “politika stabilizuese makro-ekonomike”, ndërsa termit “ritje ekonomike” i është ngjitur termi “reduktim i varfërisë”. Roli i institucioneve ndërkombëtare është bërë, gjithashtu, më vendimtar, por tashmë termi “donator” është zëvendësuar me “partner ndërkombëtar”, ndërkohë që partnershipi ka ngjyra shumë më të forta kushtëzimi. Strategjitë më së shumti janë të sugjeruara e të importuara. Por tashmë

¹⁰ Bazuar në të dhënat e Administratës së Përgjithshme të Ndhmës dhe Shërbimeve Sociale, korrik 2002.

¹¹ UNDP, Raporti i Zhvillimit Njerëzor - Shqipëria 2000, Tiranë 2001.

ato përthithen pa shumë debat nga administrata dhe institucionet. Me gjithë shpalljen e dimensionit shqiptar të tyre, çështjet për të cilat ato hartohen, në mjaft raste, nuk arrijnë të trajtojnë sa duhet problematikat shqiptare dhe aq më pak të japin zgjidhjet bindëse, të bazuara në mundësitë reale dhe në konsensusin e aktorëve. Pranimi dhe përgatitja e strategjive duket se motivohet më shumë për t'u përshtatur me kërkesat e donatorit-partner ndërkombëtar, sesa me kërkesat e grupeve shqiptare të interesit.

Përgjithësisht, strategjitë janë *top-down*, megjithëse pretendohet se janë *botom-up*. Ato, më së shumti janë përpjekur të skicojnë të ardhmen, pa u shoqëruar me objektiva të matshëm, me një plan zbatimi dhe sistem monitorimi të paanshëm. Strategjitë në shumë raste mbivendosen dhe nuk janë të koordinuara midis institucioneve, duke rritur dilemat për zbatimin e tyre. Në përgjithësi, nga ky rregull nuk bëjnë përjashtim as strategjitë e vetë donatorëve.

Strategjia e Rritjes Ekonomike dhe e Reduktimit të Varfërisë

Shenjat e para të një reflektimi pozitiv për një programim strategjik afatgjatë, më realist e më racional, u dhanë me përgatitjen e Strategjisë për Rritjen Ekonomike dhe Reduktimin e Varfërisë (GPRS)¹². Kjo strategji ka arritur të mbështetet në analiza më objektive të nivelit të zhvillimit ekonomik e shoqëror të vendit dhe në mundësitë për progres të secilit sektor, si dhe ka mundur të përcaktojë objektiva të qartë afatmesëm, në harmoni me disa objektiva kryesorë afatgjatë. Ajo ka të përcaktuara programin dhe mënyrën e harmonizimit të objektivave kombëtarë me programet e reformave sektoriale. Megjithatë, ende nuk ka një ide të qartë mbi koston e zbatimit të kësaj strategjie dhe mbi burimet financiare për mbulimin e kësaj kostoje, pa të cilat është vështirë

Shumimi i strategjive

Me gjithë numrin e madh të strategjive të hartuara, në fund të dhjetëvjeçarit të tranzicionit Shqipëria mbërriti pa pasur një strategji për të luftuar varfërinë, për të reformuar sistemin arsimor dhe për të ndryshuar gjendjen e sistemit shëndetësor. Projekti i pamiruar i strategjisë shumëvjeçare të arsimit, hartimit të së cilës me sa duket i mungoi një proces i gjerë përfshirjeje, u kritikua mjaft nga grupet e interesit në momentin e shpalljes së tij. Projekti i pamiruar i strategjisë së sistemit shëndetësor njihet vetëm nga një numër i kufizuar specialistësh. Strategjia disavjeçare e ujit për zonat rurale është ende e panjohur për komunitatet dhe për komunitetet vendore, si dhe e pabashkërenduar me strategjinë e decentralizimit. Procesi i anëtarësimit në Organizatën Botërore të Tregtisë, i bazuar më shumë në objektiva të ngushtë politikë, u krye i shkëputur nga prirjet zyrtare dhe jozyrtare të zhvillimit të ekonomisë, pa pjesëmarrjen e komunitetit të biznesit dhe pa llogaritur përfitimet e kostot e detyrimeve ndërkombëtare për biznesin vendas.

Kufizimet e strategjive të reformave

Besueshmëria e ulët e të dhënave në të cilat bazohen, për shkak të dobësive të theksuara të sistemit të informacionit, mungesa e treguesve të matshëm të përmbushjes së objektivave, si dhe mungesa e llogaritjes së kostonë së nevojshme për t'i zbatuar vazhdojnë të jenë mangësitë kryesore të pothuajse të gjitha strategjive të hartuara. Pa të dhëna të sakta, pa kostot dhe pa pasur burime financiare të garantuara, zbatimi i tyre shpeshherë duket i pamundur dhe i rastësishëm. Ndërkohë, në vend që zgjidhja të kërkohet në përmirësimin e procesit, kërkohet në bërjen e strategjive të reja, të cilat pësojnë të njëjtin fat.

të përcaktohet se sa kohë i duhen Shqipërisë për t'i përmbushur objektivat e venë. Është vonuar, gjithashtu, ngritja e një sistemi mbikqyrjeje e vlerësimi të ecurisë së zbatimit të saj.

1.4 MATJA E ZHVILLIMIT NJERËZOR

Evolucioni i treguesve të zhvillimit njerëzor

Shumica e analizave dhe e vlerësimeve mbi zhvillimin ekonomik e shoqëror të Shqipërisë gjatë viteve të tranzicionit bazohet në rritjen ekonomike dhe në

¹² Kjo strategji është miratuar nga qeveria shqiptare në nëntor të vitit 2001 me emrin "Strategjia Kombëtare e Zhvillimit Ekonomik e Social".

treguesit makroekonomikë kombëtarë. Të dhëna të vrojtimeve në shkallë kombëtare mbi nivelin e jetesës dhe të të ardhurave kanë shërbyer për të plotësuar kuadrin e analizave. Vlerësimet në bazë të treguesve të zhvillimit njerëzor kanë munguar, sepse këta tregues nuk janë llogaritur¹³. Që të dalin në pah e të përcaktohen shkaqet e vërteta të zhvillimit të pabarabartë rajonal dhe t'u jepen aktorëve të interesit të dhënat e nevojshme për të gjykuar mbi frytshmërinë e politikave që zbatohen për të nxitur zhvillimin e çdo rajoni, është e nevojshme që tregues të tillë të llogariten jo vetëm në nivel kombëtar, por edhe në nivel rajonal.

Nisur nga këto mungesa, nga HDPC është bërë një përpjekje e parë për të llogaritur treguesit e zhvillimit njerëzor për Shqipërinë në nivel kombëtar e lokal. Kjo është bërë me qëllim që të dalë në pah

Koncepti i zhvillimit njerëzor

Koncepti i vlerësimit të nivelit të zhvillimit njerëzor mbështetet në llogaritjen e disa treguesve, të cilët i shtojnë rritjes ekonomike edhe përmasa të tjera të rëndësishme, që shprehin drejtpërdrejt zhvillimin e qëndrueshëm të shoqërisë. Sipas këtij koncepti, mirëqënia është qëllim i zhvillimit dhe rritja ekonomike është mjeti për të realizuar zhvillimin. Prandaj të ardhurat janë një aspekt thelbësor, por jo i mjaftueshëm për matjen e nivelit të zhvillimit. Aspekte të tjera, si jetëgjatësia, arsimimi, varfëria, barazia gjinore, shkalla e përdorimit të teknologjive etj. e plotesojnë dhe e bëjnë më real vlerësimin e zhvillimit. Këta tregues krijojnë, gjithashtu, mundësinë e krahasimit midis vendeve të ndryshme.

rëndësia e evidentimit sistematik të të gjitha të dhënave që lidhen me zhvillimin njerëzor, si edhe për të ndërtuar një kornizë referimi për monitorimin, analizën dhe krahasimin e zhvillimit njerëzor në nivel kombëtar e lokal. Sigurisht, rezultatet kanë nevojë të ndreqen e verifikohen për një periudhë të paktën 3-vjeçare, jo vetëm sepse koncepti i zhvillimit njerëzor është vështirë të përmbledhet në disa shifra, por sidomos sepse baza e të dhënave, ku janë mbështetur llogaritjet, ka nevojë të plotesohet e saktësohet më tej.

Indeksi i Zhvillimit Njerëzor

Që nga viti 1990, kur hyri për herë të parë koncepti i Indeksit të Zhvillimit Njerëzor (HDI), ky tregues është konsideruar gjithmonë një alternativë e suksesshme për të matur zhvillimin dhe si një plotësim i racionalizmit bankar, që përqëndrohej vetëm në rritjen ekonomike. Gjatë gjithë dekadës, ai ka qenë pjesë përbërëse e Raporteve Globale të Zhvillimit Njerëzor të përgatitura nga UNDP dhe, gradualisht, është përfshirë në Raportet Kombëtare të Zhvillimit Njerëzor të vendeve të ndryshme. Vetëm dy vitet e fundit në disa prej Raporteve Kombëtare janë përfshirë edhe të dhëna të HDI, të zbrërthyer në nivel lokal.

Vlerat e HDI për Shqipërinë janë përfshirë në disa nga Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor, duke filluar nga viti 1993, të bazuara në të dhëna të përafërta të estimuara për jetëgjatësinë, arsimimin dhe PBB. Siç shihet në Tabelën 1.3, indeksi i jetëgjatësisë dhe indeksi i arsimimit në këto llogaritje është marrë pothuajse i pandryshueshëm, duke bërë që vlera e HDI të mbetet funksion vetëm i PBB. Në bazë të këtyre

¹³Vlera të përafërta të Indeksit të Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë janë përfshirë në disa nga Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor, të botuara nga UNDP.

Llogaritja e Indeksit të Zhvillimit Njerëzor

HDI është një matës i përgjithshëm i zhvillimit njerëzor, që shpreh arritjet e një vendi në bazë të tri komponentëve më kryesorë të zhvillimit njerëzor: jetëgjatësia, arsimimi - i matur si kombinim i numrit të të rriturve që dinë të shkruajnë e të lexojnë dhe i normës së frekuentimit të arsimit tetëvjeçar, të mesëm dhe të lartë - dhe standardi i jetesës - i matur me prodhimin e brendshëm bruto për frymë të popullsisë, të shprehur me paritetin e fuqisë blerëse (PPP në US\$). Këta tre komponentë konvertohen në indekse të veçanta dhe në bazë të tyre, me metoda matematikore, llogaritet Indeksi i Zhvillimit Njerëzor. Vlera e HDI varion nga 0 në 1 dhe vlerat më të larta i takojnë një niveli më të lartë zhvillimi. Metodologjia e llogaritjes është përmirësuar vazhdimisht gjatë dhjetëvjeçarit të fundit.

vlerave, Shqipëria është përfshirë në renditjen e bërë për 173 vende të botës.

Llogaritjet e HDI në këtë raport janë mbështetur në të dhënat e vitit 2001 dhe kanë si burim kryesor informacioni rezultatet e regjistrimit të popullsisë¹⁴, të cilat dalin me ndryshime të dukshme nga parashikimet afatmesme demografike të bëra më parë. Për të patur rezultate të krahasueshme me vendet e tjera, për llogaritjen e HDI në nivel kombëtar është përdorur e njëjta metodologji llogaritjeje, si ajo e përcaktuar në Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor¹⁵.

Vlerësime mbi llogaritjen e HDI

Megjithëse vlerat e llogaritura të HDI për vitin 2001 tregojnë një përmirësim të HDI në krahasim me vlerën e vitit 2000, të përfshirë në Raportin Global të Zhvillimit Njerëzor (2002), janë me vend disa komente vlerësuese. Së pari, Regjistrimi i Popullsisë i vitit 2001 nxori në pah se shifra e popullsisë është më e vogël se ajo e projektuar. Kjo ka ndikuar në rritjen e Indeksit të të Ardhurave për Frymë (PBB/të ardhura për frymë) të përdorur në llogaritjen e HDI. Së dyti, përmirësimi i treguesit të jetëgjatësisë në vitin 2001 në krahasim me vitin 2000 mbetet i pasigurtë, sidomos pasi regjistrimi i vdekjeve është pak i

Indeksi i Zhvillimit Njerëzor në nivel kombëtar Tabela 1.3

	Indeksi i Zhvillimit Njerëzor	Renditja	Indeksi i jetëgjatësisë	Indeksi i arsimimit	Indeksi i PBB
Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor 1996-2002					
1993	0.633	104	0.780	0.760	0.350
1994	0.655	102	0.760	0.760	0.440
1995	0.656	105	0.760	0.760	0.440
1997	0.699	100	0.800	0.790	0.510
1998	0.713	94	0.800	0.780	0.560
1999	0.725	85	0.800	0.800	0.580
2000	0.733	92	0.800	0.800	0.590
Raporti Kombëtar i Zhvillimit Njerëzor - 2002					
2001	0.764	70	0.813	0.876	0.603

Burimi: HDPC, gusht 2002

HDI për Shqipërinë - 2001

Indeksi i Zhvillimit Njerëzor për Shqipërinë, i bazuar në të dhënat e vitit 2001, është 0.764 dhe Shqipëria renditet e 70-ta në klasifikimin e Kombeve të Bashkuara për 173 vende që e llogarisin këtë indeks. Me këtë vlerë të HDI, Shqipëria përfshihet në grupin e vendeve me nivel të mesëm të zhvillimit njerëzor.

besueshëm. Po kështu, përmirësimi i treguesit të arsimimit në krahasim me vitin 2000, vjen ngaqë janë përdorur të dhëna të llogaritura në vend të parashikimeve të përdorura në Raportin Global të vitit 2002 (për vitin 2000). Për hollësi mbi komponentët e HDI-se shih Shtojcën 1.

Llogaritja e HDI-ve rajonale

Për të mundësuar gjykimin mbi shkallën e zhvillimit njerëzor në nivel lokal, është

¹⁴ Regjistrimi i fundit është bërë nga INSTAT në vitin 2001 dhe përpunimi i të dhënave ka përfunduar në gusht 2002.

¹⁵ Krahasimi është bërë me klasifikimin e Raportit Global të Zhvillimit Njerëzor të vitit 2002, i cili e rendit Shqipërinë në vendin e 92-të.

Dimensioni njerëzor i zhvillimit

hartuar një metodikë llogaritjeje e HDI në nivel prefekturë dhe rrethi. Qëllimi i këtyre llogaritjeve nuk është vetë vlera e HDI-së, por krijimi i një baze krahasimi midis rajoneve, për të analizuar kontrastet dhe tendencat e zhvillimit njerëzor¹⁶. Arsyeja më kryesore është se në këtë disagregim janë bërë përafrime për rajonalizimin e PBB, ngaqë mungojnë plotësisht të dhënat. Në llogaritjen e HDI në nivel lokal është marrë në konsideratë frekuentimi neto në arsimin tetëvjeçar dhe të mesëm, pasi për arsimin e lartë mungonin të dhënat për numrin e studentëve sipas rretheve¹⁷.

Rezultatet e llogaritjeve tregojnë ndryshime të dukshme në nivelin e zhvillimit njerëzor midis rajoneve të ndryshme të vendit. Vlera më e lartë e HDI del për prefekturën e Tiranës, e cila renditet e para, ndërsa vlera më e ulët për prefekturën e Kukësit (Shih Tabelën 1.4).

Prefekturat janë kategorizuar në prefektura me HDI të ulët (0.719-0.752), të mesme (0.753-0.786) dhe të lartë (më të lartë se 0.787)¹⁸. Nga kjo del se Tirana dhe Fieri janë dy prefekturat me indeks të lartë të zhvillimit njerëzor, 6 prefektura janë me nivel të mesëm dhe 4 prefektura: Lezha, Shkodra, Dibra dhe Kukësi, janë me nivel të ulët.

Popullsia dhe HDI

Grupimi i popullsisë sipas nivelit zhvillimit njerëzor (Sipas prefekturave)

HDI e ulët	23.35%
HDI e mesme	44.65%
HDI e lartë	32.0%

Indeksi i Zhvillimit Njerëzor në nivel prefekturë

Tabela 1.4

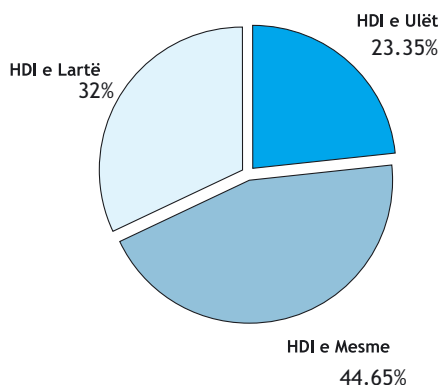
Prefektura	Popullsia	Indeksi i jetëgjatësisë	Indeksi i arsimit	Indeksi i PBB (PPP US\$)	HDI	Renditja sipas vlerës HDI
HDI e lartë						
Tirana	597676	0.825	0.928	0.713	0.822	1
Fier	382483	0.825	0.914	0.626	0.788	2
HDI e mesme						
Durrës	245112	0.813	0.942	0.600	0.785	3
Vlora	192739	0.835	0.915	0.543	0.764	4
Gjirokastra	93934	0.816	0.924	0.544	0.761	5
Elbasan	381213	0.795	0.910	0.575	0.760	6
Berat	193020	0.825	0.895	0.558	0.759	7
Korca	265125	0.802	0.918	0.551	0.757	8
HDI e ulët						
Lezha	159169	0.806	0.921	0.530	0.752	9
Shkodra	256022	0.815	0.922	0.486	0.741	10
Dibra	189854	0.798	0.907	0.497	0.734	11
Kukës	111393	0.788	0.908	0.459	0.719	12

Burimi: HDPC, gusht 2002

¹⁶ Për rrjedhim, këto vlera shërbëjnë vetëm për të bërë krahasime brenda vendit.

¹⁷ Hollësi të mëtejshme metodike janë përfshirë në shtojcën 1 të raportit.

¹⁸ Shih shënimet teknike.



Grafiku 4-Popullsia sipas HDI

Interpretimi i HDI-ve në nivel rrethi

Kufizimi i analizës në nivel prefekturë nuk krijon mundësi për të pasqyruar të plotë realitetin e zhvillimit njerëzor në nivel lokal. Kështu, megjithëse prefektura e Tiranës del me HDI të lartë, rrethi i Kavajës, që bën pjesë në këtë prefekturë, ka tregues shumë të ndryshëm dhe më të ulët në krahasim me rrethin e Tiranës. Po kështu, në prefekturën e Vlorës, rrethi i Sarandës del me tregues më të ulët se rrethi i Vlorës. Ndonëse me ndryshime më pak të theksuara, një pamje e ngjashme del edhe për shumicën e prefekturave të tjera. Prandaj është bërë përpjekja të llogariten dhe analizohen tre komponentët përbërës të HDI: jetëgjatësia, arsimimi dhe PBB, si dhe të vlerësohet niveli i zhvillimit njerëzor në nivel rrethi dhe, bazuar në këtë vlerësim, të bëhet një kategorizim i rretheve¹⁹. Siç shihet në hartën që paraqet rezultatet e këtij kategorizimi, 11 rrethe klasifikohen me nivel të ulët të zhvillimit njerëzor, 22 rrethe me nivel të mesëm dhe 3 rrethe me nivel të lartë.

Matja e varfërisë njerëzore

Për të plotësuar matjen e zhvillimit njerëzor, është llogaritur një tregues më specifik - i quajtur Indeksi i Varfërisë

Njerëzore (HPI), i cili shpreh në mënyrë më të saktë aspektet e varfërisë, të përjashtimit social, gjendjes së fëmijëve (nivele të ushqyerjes) dhe dhënien e shërbimeve. Vlera e HPI-së për Shqipërinë është llogaritur me të dhënat e vitit 2001 dhe rezultoi 8.2, e cila është një vlerë karakteristike për vende me nivel të mesëm zhvillimi njerëzor. Kjo është hera e parë që HPI llogaritet për Shqipërinë dhe cilësia e të dhënave nuk bëri të mundur llogaritjen e vlerave në nivel rrethi. Kjo lidhet veçanërisht me të dhënat për aksesin në ujë të pijshëm dhe për fëmijët nën peshe, cilësia e të cilave ulet mjaft në nivel rrethi.

Niveli i zhvillimit dhe i fuqisë gjinore

Në periudhën e tranzicionit, femra shqiptare u përball me ringjalljen e dukurive të harruara në vite dhe me fenomene të reja, që nuk ekzistonin më parë në Shqipëri.

Llogaritja e Indeksit të Varfërisë Njerëzore

HPI mat privimin e njerëzve në tre dimensione bazë: jetëgjatësia - e matur me probabilitetin për të mos jetuar më shumë se 40 vjeç, dituria - e matur me përjashtimin nga bota e të lexuarit dhe informacionit, i shprehur me normën e analfabetizimit për popullsinë e rritur, dhe standardi i përshtatshëm i jetesës - i matur me përqindjen e popullsisë që nuk përdor burime ujore të përmirësuara dhe me përqindjen e fëmijëve nën moshën 5 vjeç që janë nën peshe. Llogaritja e HPI është më e drejtpërdrejtë se llogaritja e HDI, pasi indikatorët që përdoren janë të shprehur në përqindje dhe nuk është e nevojshme të krijohen indekse të ndërmjetme.

Shënim - Llogaritjet i referohen treguesit HPI-1, që përdoret për vendet në zhvillim. Në rastin e Shqipërisë ka disa arsye që justifikojnë përdorimin e HP-2, i cili përfshin një tregues mbi papunësinë afatgjatë deri në moshën 60 vjeç, mbi të rriturit e paarsimuar dhe mbi pjesën e popullsisë nën cakun e varfërisë, por për këtë ende nuk janë të dhënat për llogaritjet e nevojshme.

¹⁹ Ky kategorizim është bërë vetëm për qëllim krahasimi brenda vendit.

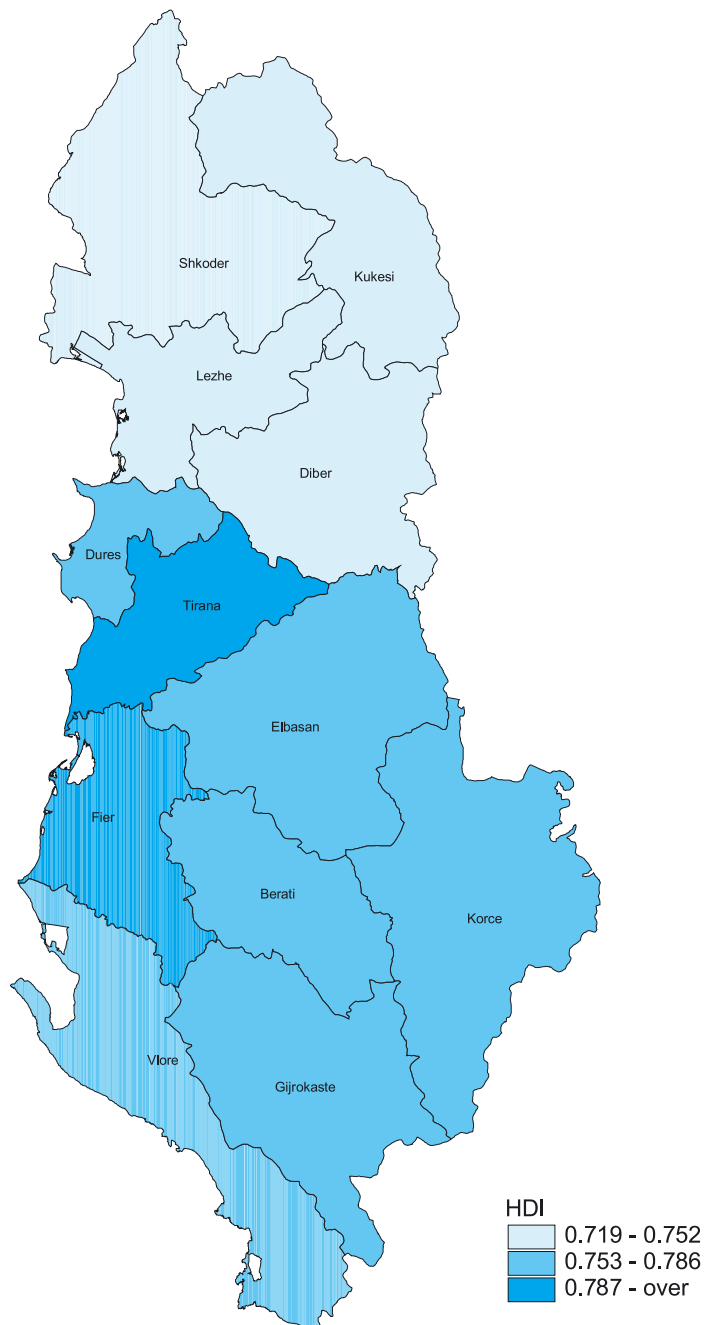


Fig 1 HDI sipas prefekturave

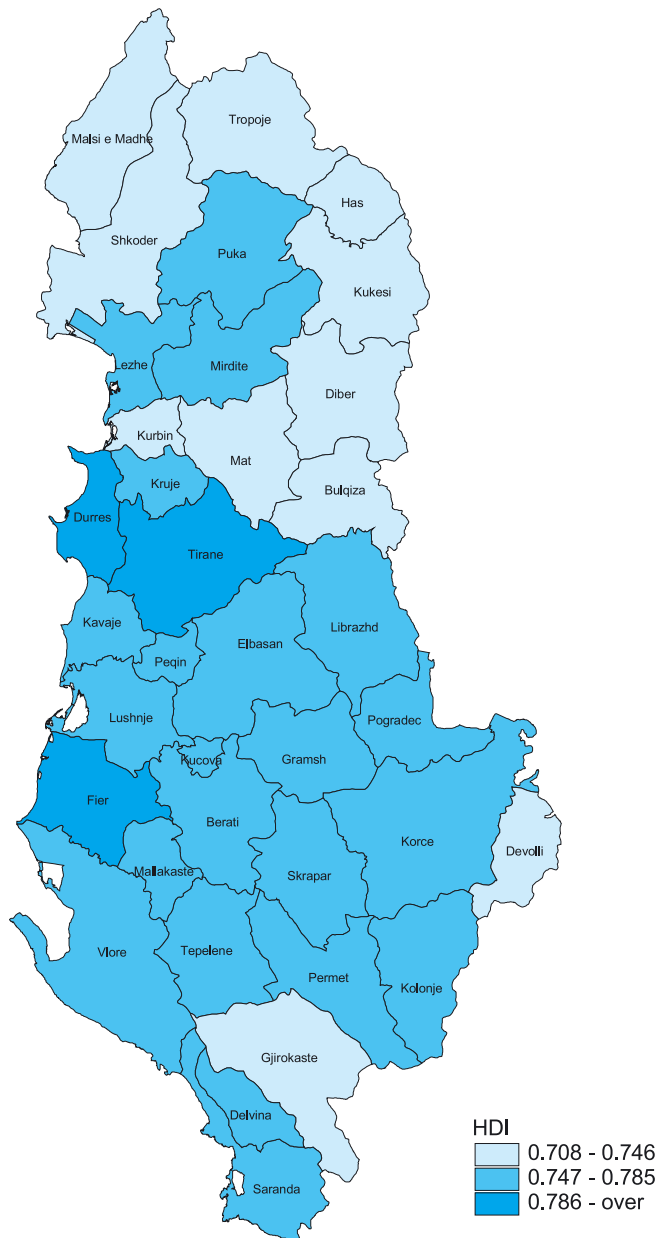


Fig.2 HDI sipas rretheve

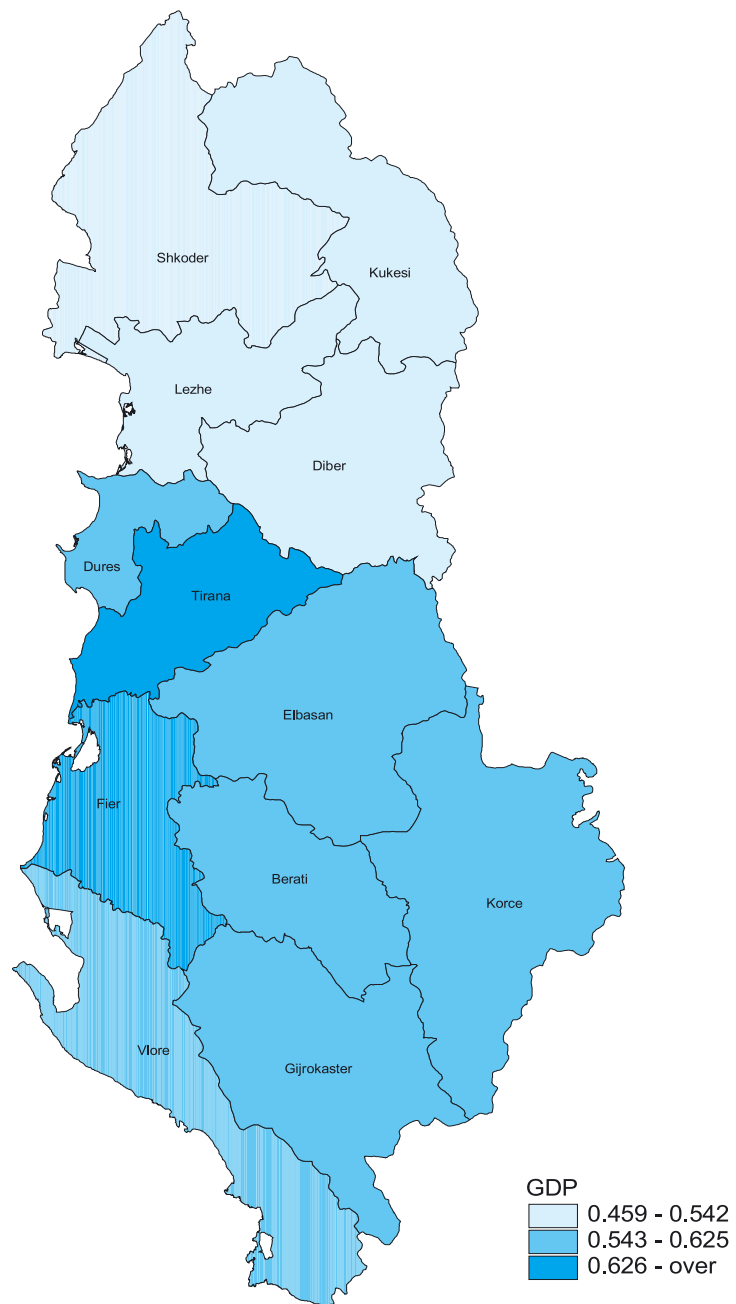


Fig. 3 Klasifikimi i prefekturave sipas indeksit të PBB dhe indeksit të arsimit

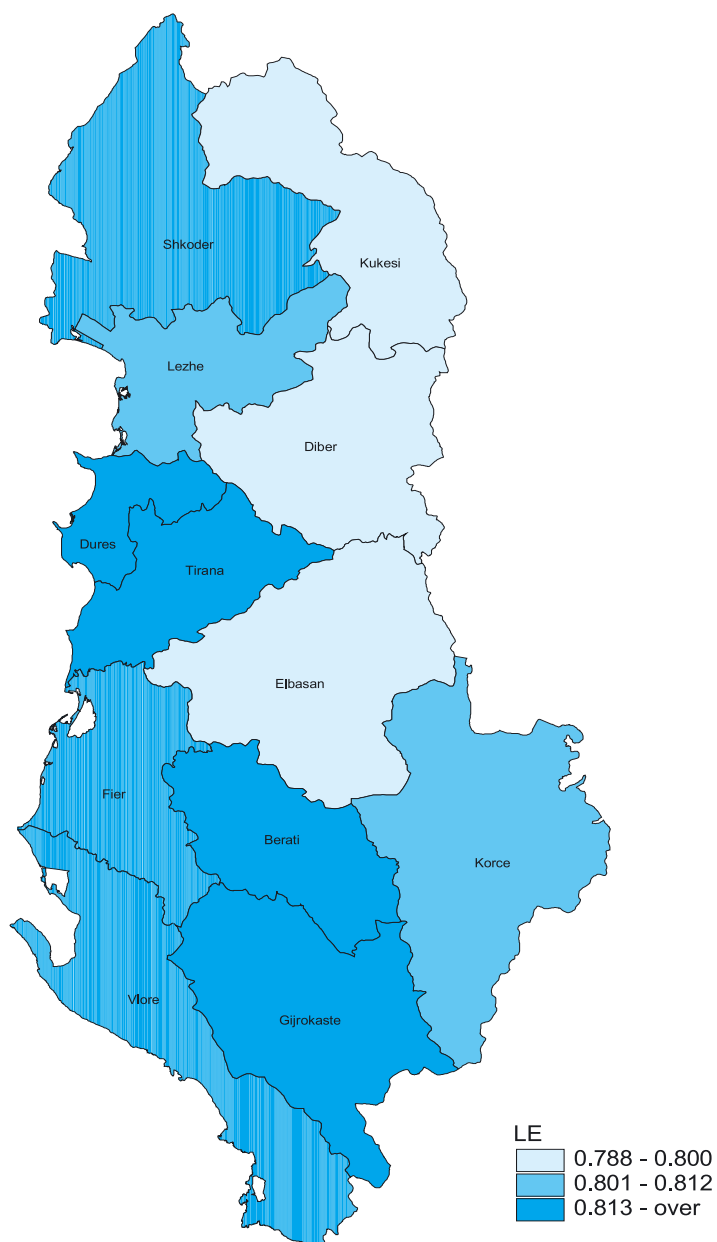


Fig. 4 Indeksi i jetëgjatësisë sipas prefekturave

Me mbylljen e pjesës më të madhe të ndermarrjeve shtetërore, femrat ishin të parat që humbën vendin e punës, ndërkohë që gjetja e një pune të re u kthye në një sfidë të vështirë për to. Disa nga traditat e vjetra, të mbështetura në ligjet e Kanunit, filluan të shfaqen në fshat, veçanërisht në popullsinë e zonave verilindore, ndërsa shteti i dobët dhe shoqëria paraqiten ende të pafuqishëm apo indiferentë ndaj tyre. Trafikimi i grave dhe vajzave për qellime prostitucioni u kthye, gjithashtu, në një problem serioz të shoqërisë shqiptare.

Gjendja e zhvillimit gjinor

Gjatë dekadës së fundit, në Shqipëri nuk i është kushtuar ndonjë vëmendje e veçantë rolit të gruas në shoqëri, megjithëse femrat përfaqësojnë më shumë se gjysmën e popullsisë. Çështjet që lidhen me barazinë gjinore nuk janë bërë ende pjesë e politikave dhe strategjive të shumta qeveritare të periudhës së tranzicionit. Ato nuk janë përfshirë as në Strategjinë Kombëtare të Zhvillimit Ekonomik e Shoqëror, të miratuar në vitin 2001.

matshme dhe ende nuk përfshijnë përmasa të tjera të pabarazisë gjinore, të tilla si shkalla e pjesëmarrjes së gruas në jetën komunitare dhe vendimmarrje, konsumi i burimeve brenda familjes, dinjiteti dhe siguria personale e gruas etj.

Matja e pabarazisë gjinore Indeksi i Zhvillimit Gjinor (GDI)

GDI mat pabarazinë midis grave dhe burrave, nga këndvështrimi i aftësive bazë dhe të kushteve të jetesës, duke u mbështetur në të njëjtat variabla si dhe HDI: jetëgjatësia, arsimimi dhe të ardhurat. Kufijtë e jetëgjatësisë marrin parasysh rregullin biologjik që gratë jetojnë më gjatë se burrat. Komponenti më i vështirë për t'u matur janë të ardhurat dhe kjo jo vetëm për Shqipërinë. Në shumicën e vendeve ka kontraste të dukshme midis të ardhurave të burrave dhe të grave, por mungojnë ose nuk janë të publikuara të dhëna të sakta.

Gratë ende e kanë të vështirë të sigurojnë një pjesëmarrje dhe përfaqësim dinjitoz në politikë, në proceset vendimmarrëse si dhe në nivele të larta të administratës publike. Aktualisht, gratë përfaqësojnë vetëm 5.7% të vendeve në parlament, 10% të anëtarëve të qeverisë dhe 24% të drejtorave të drejtorive në administratën publike. Vendet e ulëta të punës që ato zakonisht mbajnë, bëjnë që pagat e grave të jenë shumë më të ulëta se të burrave.

Matja e nivelit të zhvillimit gjinor nëpërmjet llogaritjes së **Indeksit të Zhvillimit Gjinor (GDI)** dhe **Indeksit të Fuqisë Gjinore (GEM)** në Shqipëri bëhet për herë të parë, për të krijuar një ide më të qartë mbi çështjet gjinore dhe për të bërë të mundur vendosjen e një baze krahasimi me vendet e tjera. Megjithatë, GDI dhe GEM trajtojnë vetëm aspekte të

Këto përmasa janë, gjithashtu, përcaktuese të statusit të gruas në shoqëri dhe të cilësisë së jetës së saj.

Sipas llogaritjeve, Indeksi i Zhvillimit Gjinor për Shqipërinë, i bazuar në të dhënat e vitit 2001, është 0.758 dhe Shqipëria renditet e 61-ta në klasifikimin e Kombeve të Bashkuara për 173 vende që e llogarisin këtë indeks²⁰. Me këtë vlerë të GDI, Shqipëria përfshihet në grupin e vendeve me nivel të mesëm të zhvillimit gjinor.

Për të vlerësuar kontrastet e zhvillimit midis rajoneve të ndryshme të vendit, është realizuar disagregimi i GDI sipas prefekturave²¹ (shih Tabelën 1.5). Në këto llogaritje variabli i të ardhurave është mbështetur në raportin e pagës së grave ndaj burrave, duke supozuar që ky raport është i njëjtë në të gjithë vendin. Në të

²⁰ Krahasimi është bërë me klasifikimin e Raportit Global të Zhvillimit Njerëzor të vitit 2002, që e rendit Shqipërinë në vendin e 74.

²¹ Ky vlerësim është bërë vetëm për qëllim krahasimi brenda vendit.

ardhmen, me përmiresimin e burimeve të informacionit, mund të trajtohen edhe ndryshimet e pagës së burrit dhe gruas në bujqësi, në ekonominë informale, si dhe në sektorin jo bujqësor privat në nivele më të ulta se ato kombëtare.

Në bazë të vlerave të llogaritura të GDI-së, është bërë kategorizimi i prefekturave²³. Del se prefekturat Tiranë, Fier dhe Durrës kanë nivel më të lartë zhvillimi gjinor, ndërsa nivelin më të ulët e kanë prefekturat Kukës, Dibër dhe Shkodër. Për shumicën e prefekturave, renditja sipas GDI-së është e njëjtë me atë sipas HDI-së, ose pak më e ulët.

Fuqizimi i rolit të gruas

Është llogaritur, gjithashtu, Indeksi i Fuqizimit Gjinor (GEM) në nivel kombëtar dhe në nivel prefekturash. Në këto llogaritje, variabli i pjesëmarrjes së gruas në vendimmarrjen politike është mbështetur në shkallën e përfaqësimit të gruas në parlament, që aktualisht është

5.7%, kundrejt rreth 20.4% në vitin 1991²⁴. Gjatë disagregimit të GEM sipas prefekturave, nuk qe e mundur të përdorej shkalla e përfaqësimit të gruas në organet e zgjedhura të pushtetit vendor për mungesë të dhënash. Prandaj u mor parasysh vetëm shkalla e përfaqësimit të gruas në parlament.

Mundësia për të ushtruar aftësitë profesionale dhe për të marrë pjesë në vendimmarrjen ekonomike është

Matja e fuqisë gjinore Indeksi i fuqisë gjinore (GEM)

GEM fokusohet në mundësitë që u janë krijuar grave për të treguar aftësitë e tyre dhe për të marrë pjesë gjallërisht në jetën politike, ekonomike dhe në vendimmarrje, duke shqyrtuar, veçanërisht, pjesëmarrjen e tyre në jetën politike, ekonomike dhe profesionale. Ky tregues përqëndrohet në tre variabla që pasqyrojnë pjesëmarrjen e gruas në vendimmarrjen politike, mundësia për të ushtruar aftësitë profesionale dhe të ardhurat që ato kanë.

Zhvillimi dhe fuqizimi gjinor në nivel prefekturash

Tabela 1.5

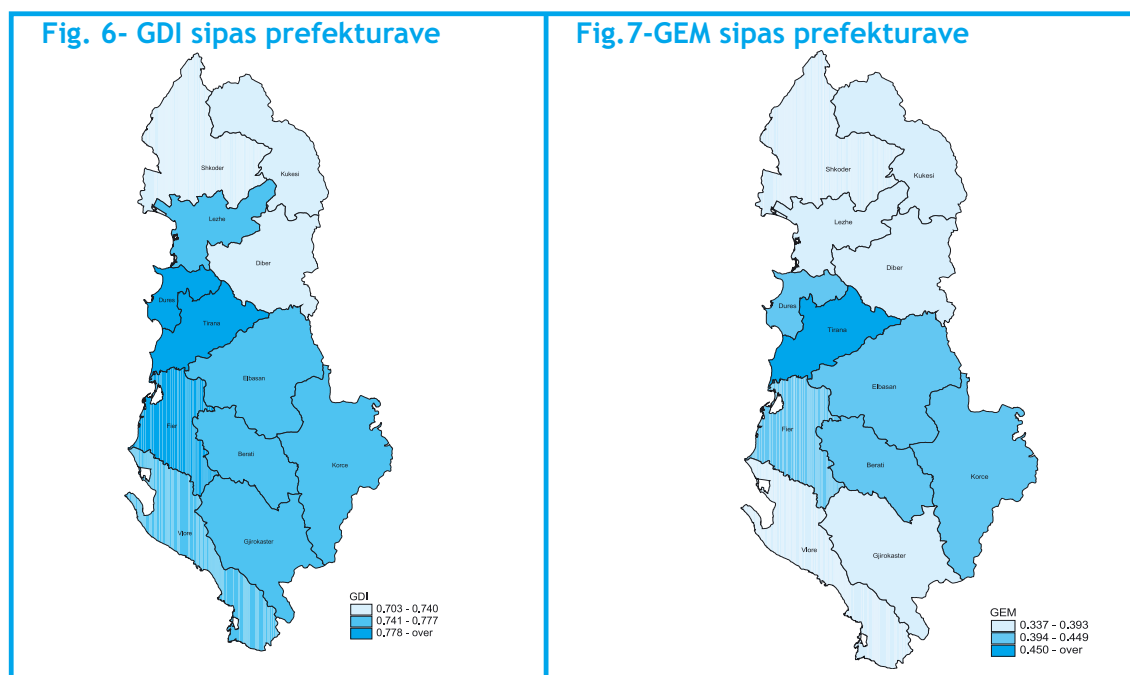
Qarku	HDI	Renditja sipas vlerës HDI	GDI	Renditja sipas vlerës GDI ²²	Renditja e HDI minus renditjen e GDI	GEM	Renditja sipas vlerës GEM
HDI e lartë							
Tirana	0.822	1	0.816	1 H	0	0.507	1H
Fier	0.788	2	0.783	2 H	0	0.438	2M
HDI e mesme							
Durrës	0.785	3	0.779	3 H	0	0.424	3M
Vlora	0.764	4	0.751	4 M	-5	0.350	11L
Gjirokastra	0.761	5	0.751	5 M	-2	0.371	8L
Elbasan	0.760	6	0.754	6 M	+2	0.415	4M
Berat	0.759	7	0.752	7 M	+2	0.410	5M
Korca	0.757	8	0.747	8 M	0	0.399	6M
HDI e ulët							
Lezha	0.752	9	0.747	9 M	+3	0.385	7L
Shkodra	0.741	10	0.732	10 L	0	0.362	9L
Dibra	0.734	11	0.727	11 L	0	0.351	10L
Kukës	0.719	12	0.703	12 L	0	0.337	12L

Burimi: HDPC, gusht 2002

²² Niveli i zhvillimit është ndarë në tri shkallë: i lartë (L), i mesëm (M) dhe i ulët (U)

²³ Metodologjia e përdorur është e njëjtë me kategorizimin e HDI.

²⁴ INSTAT, Femrat dhe meshkujt në Shqipëri, dhjetor 2001.



llogaritur nëpërmjet përqindjes së grave në vende pune të rëndësishme administrative e menaxheriale. Në nivel kombëtar, mesatarisht 29.2% e grave që bëjnë pjesë në popullsinë aktive janë të vetëpunësuar, punëdhënëse apo gra që mbajnë poste administrative vendimmarrëse, të tilla si drejtor drejtorie e më lart në administratën publike. Këto shifra ndryshojnë shumë sipas prefekturave. Kjo e dhënë është 25.1% për prefekturën e Kukësit, 24.9% për prefekturën e Dibrës dhe 24.1% për prefekturën e Vlorës. Në nivel kombëtar, del, gjithashtu, se mesatarisht vetëm 33% e punëve që klasifikohen si profesionale dhe teknike kryhen nga gra. Vlera më e ulët është 24.5% dhe i përket prefekturës së Kukësit, ndërsa më e larta është 39.6% dhe i përket prefekturës së Tiranës.

Sipas llogaritjeve, Indeksi i Fuqisë Gjinore për Shqipërinë, i bazuar në të dhënat e vitit 2001, është 0.422 dhe Shqipëria renditet e 58-ta në klasifikimin e Kombeve të Bashkuara për 173 vende që e llogarisin këtë indeks²⁵. Me këtë vlerë të GEM,

Shqipëria përfshihet në grupin e vendeve me nivel të mesëm të zhvillimit gjinor. Rezultatet tregojnë se nivelin më të lartë të fuqisë gjinore e ka prefektura e Tiranës, ndërsa nivelin më të ulët e kanë prefekturat e Kukësit, Vlorës, Dibrës, Shkodrës, Gjirokastrës dhe Lezhës.

Këto rezultate tregojnë se përgjithësisht në Shqipëri mbetet ende shumë për të bërë për zgjerimin e mundësive për përfshirjen e grave në jetën politike dhe ekonomike, sepse niveli i kësaj pjesëmarrjeje është shumë më i ulët se niveli i zhvillimit të tyre dhe se aftësia e vërtetë për të dhënë ndihmesë. Mundësitë për të ushtruar aftësitë e tyre janë krahasimisht të pakta. Kjo diferencë del se është më e theksuar në prefekturat e Vlorës dhe të Gjirokastrës.

Matja e arritjes teknologjike(TAI)
Ky tregues është një përpjekje për të matur nivelin e aftësisë së çdo vendi për të përdorur teknologjitë moderne në dobi të zhvillimit njerëzor dhe është një matje

²⁵ Krahasimi është bërë me klasifikimin e Raportit Global të Zhvillimit Njerëzor të vitit 2002, në të cilin nuk përfshihet ndonjë vlerë e GEM për Shqipërinë.

e përafert e prirjes së modernizimit të një vendi. TAI për Shqipërinë është llogaritur me të dhënat e vitit 2001 dhe del 0.304. Me këtë vlerë, Shqipëria renditet përkrah vendeve që po përshtaten me shpejtesi ndaj teknologjive bashkëkohore. Llogaritja e TAI është bërë për here të pare dhe të dhënat nuk krijojnë mundësi për përfundime të veçanta në nivel rrethi.

1.5 SFIDA E ZHVILLIMIT LOKAL

Mësimet nga tranzicioni

Zhvillimi i Shqipërisë gjatë këtij dhjetëvjeçari tranzicioni është kompleks dhe i gjithanshëm. Veçanërisht vitet e fundit, duke nxjerrë mësimet edhe nga disa përvoja negative, reformat në fushën e zhvillimit ekonomik janë ndërthurur me reforma më të thella institucionale, me kërkesa më të larta për forcimin e zbatimit të ligjit dhe me një mirëkuptim e stabilitet më të mirë politik. Ky proces është paraprirë e mbështetur me politika e strategji kombëtare e sektoriale, të hartuara me ndihmën e partnerëve ndërkombëtarë të Shqipërisë.

Rezultati i reformave

Përparimi i reformave ka ndikuar në zhvillimin njerëzor. Kjo pasqyrohet qartë në rritjen e treguesve standard të zhvillimit njerëzor. Për më tepër, vlerat e llogaritura të këtyre treguesve e klasifikojnë Shqipërinë më lart sesa vlerat e estimuara dhe të publikuara nga disa institucione ndërkombëtare. Veçanërisht bie në sy klasifikimi sipas HDI-së në rreth 22 vende më lart, që duket një pozicion shumë më logjik për një vend me prirje kaq të dukshme përafrimi me Bashkimin Evropian. Indekset e tjera, gjithashtu, dëshmojnë progresin.

Shqipëria dhe zhvillimi njerëzor i rajonit

E krahasuar me disa nga vendet e tjera ballkanike, Shqipëria del se ka tregues më të ulët të zhvillimit njerëzor. Analiza e

Matja e progresit teknologjik Indeksi i Arritjes Teknologjike (TAI)

TAI shpreh nivelin e çdo vendi për krijimin dhe përdorimin e teknologjive në shërbim të zhvillimit njerëzor. Ky tregues mat arritjet në katër drejtime kryesore, të cilat vështrohen si më të rëndësishmet: krijimi i teknologjise - i matur me numrin e patentave për fryme të popullsisë; përhapja e teknologjive bashkëkohore - e matur me përhapjen e internetit për frymë dhe me eksportet e teknologjive të nivelit të lartë e të mesëm; përhapja e teknologjive të mëparshme - e matur me numrin e pajtimtarëve telefonikë për frymë; (për telefonat fiks dhe celularë) dhe me konsumin e energjisë elektrike për frymë; dhe nivelin e aftësive njerëzore - i matur me nivelin e shkollimit të popullsisë së moshës 15 vjeç e sipër dhe me nivelin e frekuentimit bruto të shkollës së lartë.

këtij rezultati është komplekse. Kjo lidhet me një ndërthurje faktorësh historikë, politikë, ekonomikë e socialë. Tranzicioni shqiptar ndërkohë pësoi efektin negativ të krizës së zgjatur rajonale, ku mund të veçohet lufta në ish Jugosllavi e në mënyrë të veçantë kriza kosovare. Por një ndikim jo të vogël ushtruan dhe vetë zigzaget që kanë karakterizuar tranzicionin shqiptar, e sidomos krizat e rënda politike e sociale të viteve 1997 e 1998.

Krahasimi i Shqipërisë me vendet ballkanike ²⁶

Tabela 1.6

Nr.	Vendi	HDI 26		GDI	
		Vlera	Renditja	Vlera	Renditja
1	Greqia	0.885	24	0.879	25
2	Slovenia	0.879	29	0.877	27
3	Bullgaria	0.779	62	0.778	53
4	Rumania	0.775	63	0.773	55
5	Maqedonia	0.772	65	-	-
6	Shqipëria	0.764	70	0.758	61
	Të tjerat	-	-	-	-

Pabarazitë e zhvillimit rajonal

Tej këtij vlerësimi global e të mesatarizuar, përparimi i zhvillimit njerëzor del jo i njëjtë në të gjithë vendin dhe me pabarazi të mëdha. Në disa rrethe zhvillimi është mjaft i ngadalhtë dhe, në përgjithësi, me një ndërldhje të fortë midis të gjithë treguesve, veçanërisht me treguesit që lidhen me të ardhurat.

²⁶ Për këtë krahasim janë shfrytëzuar të dhënat e Raportit Global të Zhvillimit Njerëzor-2002.

Politikat dhe strategjitë e sotme të zhvillimit i referohen shumë pak dhe jo në mënyrë të drejtpërdrejtë këtij fakti. Qasja e përbashkët e tyre është përmirësimi i treguesve në nivel kombëtar, që, në mënyrë të pashmangshme, do të japë efektet pozitive në nivel lokal. Përvoja e këtij dhjetëvjeçari tranzicioni tregoi se kjo qasje, e zbatuar me kujdes dhe në kushtet e stabilitetit politik, e nxiti rritjen ekonomike dhe zhvillimin global të vendit. Por efektet e saj në zhvillimin njerëzor, veçanërisht në nivel lokal, janë më të vogla e shumë më të ngadalta.

Informacioni statistikor dhe zhvillimi

Politikat dhe strategjitë e zhvillimit në Shqipëri vazhdojnë të shpërfillin lidhjen e domosdoshme me informacionin statistikor. Të dhënat statistikore ende nuk vështrohen nga vendimarrësit si një bazë e rëndësishme për hartimin e strategjive reale e të zbatueshme në kushtet e Shqipërisë, për verifikimin e efektit të masave që ato përmbajnë në jetën e

Informacioni statistikor si instrument zhvillimi

Ministritë, institucionet qendrore dhe pushteti vendor nuk ndejnë përgjegjësinë e duhur për menaxhimin e sistemit të mbledhjes së të dhënave në nivele të ndryshme të ndarjes administrative të vendit. Si pasojë, vihet re mungesë e disa të dhënave, raportime fiktive nga viti në vit ose shifra më të ulëta se e vërteta²⁷. Shembull tipik është ai i statistikave administrative, që lidhen me evidentimin e lindjeve dhe të vdekjeve. Nga disa rrethe keto nuk raportohen ose nuk janë të sakta. Të dhënat e raportuara mbi vdekshmërinë foshnjore në nivel kombëtar janë më të ulëta se sa në shumicën e vendeve të Evropës Juglindore dhe më shumë se dy herë më të ulëta se të dhënat e anketimeve të popullsisë për të njëjtën periudhë²⁸.

njerëzve, si dhe për të iniciuar përditësime e përmirësime të vazhdueshme të ndërhyrjeve prioritare. Ato nuk shihen, gjithashtu, si instrumente që i hapin rrugë e nxisin debatin për çështjet themelore të zhvillimit kombëtar e vendor.

Sistemi dhe kultura e raportimit në nivel vendor deri tani kanë qenë jashtë vëmendjes dhe nuk janë integruar në reformat e shumta të ndërmarra në nivel kombëtar e sektorial. Ato kanë qenë, gjithashtu, jashtë vëmendjes së partnerëve ndërkombëtarë që ndihmojnë reformat në Shqipëri. Është e nevojshme që ky sistem të ringrihet dhe të mbështetet me kuadrin e duhur ligjor, me metodika bashkëkohore dhe me pajisje.

Ndikime të drejtpërdrejta ndaj treguesve që lidhen me zhvillimin njerëzor, veçanërisht për çështje të tilla si të ardhurat, arsimimi, kujdesi për shëndetin, shërbimet sociale, barazia gjinore etj. mund të arrihen më shpejt dhe me kosto më të ulët vetëm nëpërmjet masave të posaçme në zonat ku këta tregues janë më të përkeqësuar.

Përmirësimi i cilësisë së të dhënave rajonale

Zhvillimi lokal do të kërkonte shumë më tepër vëmendje nga të gjithë aktorët e interesit, por veçanërisht nga vendimarrësit dhe partnerët ndërkombëtarë që ndihmojnë Shqipërinë. Duket se, në përfundim të periudhës së stabilizimit, zhvillimi lokal do të jetë edhe sfida e re e tranzicionit shqiptar, si një vizion i ri për zhvillimin e vendit.

Përballja me këtë sfidë kërkon, në radhë të parë, një mendësi të re qeverisjeje, që i kushton qeverisjes vendore dhe rolit të njerëzve në këtë qeverisje një rëndësi shumë më të madhe se deri më sot. Kjo nënkupton ndryshime thelbësore në marrëdhëniet midis qeverisjes qendrore me qeverisjen vendore, zhvillimin e kapaciteteve njerëzore dhe institucionale lokale për të përmbushur detyrimet

²⁷ Shpjegime më të hollësishme janë dhënë në Shënime të Teknike.

²⁸ Vdekshmëria foshnjore e raportuar për vitet 2000 e 2001 është 13 për mijë ndërsa nga anketimi i bërë nga UNICEF në të njëjtën periudhë rezultoi 28 për mijë.

qeverisë, si dhe qartësi e njohje të thellë të përvojave e veçanërisht të tendencave të rajonalizimit të Bashkimit Evropian.

Përballja me këtë sfidë lidhet ngushtë, gjithashtu, me rishikimin e strategjive ekzistuese të zhvillimit. Ndikimet rajonale të strategjive ekzistuese kombëtare dhe sektoriale nuk janë të qarta e të dukshme dhe pothuajse në të gjitha rastet efektet e nderhyrjeve që ato orientojnë janë të barabarta për të gjitha rajonet. Prandaj është i nevojshëm zbrëthimi i objektivave kombëtarë që ato përmbajnë në objektiva të nivelit lokal, i shoqëruar me përzgjedhjen e nderhyrjeve me përparësi për çdo rajon, me llogaritjen e kostos së zbatimit të tyre dhe riorientimin e burimeve të financimit.

1.6 ZHVILLIMI NJERËZOR DHE OBJEKTIVAT E ZHVILLIMIT PËR MIJEVJEÇARIN

Sfida e objektivave të mijëvjeçarit

Fokusi i përpjekjeve ndërkombëtare për zhvillim ka ndryshuar dukshëm pas nënshkrimit të marrëveshjes ndërkombëtare për Objektivat e Zhvillimit për Mijëvjeçarin. Rekomandimet e konferencave globale të Kombeve të Bashkuara të mbajtura gjatë dhjetëvjeçarit të fundit janë sintetizuar e përsosur më tej në Deklaratën e Samitit të Mijëvjeçarit të shtatorit 2000. Në bazë të zotimeve politike të këtij Samiti janë formuluar tetë objektiva kryesore, të njohur si Objektivat e Zhvillimit për Mijëvjeçarin. Keta lidhen me zhdukjen e varfërisë, arsimimin, barazinë gjinore, ul-

jen e vdekshmerisë foshnjore, shëndetin e nënës, luftën ndaj sëmundjeve ngjitëse të rrezikshme, mbrojtjen e mjedisit dhe zhvillimin e një partneriteti global. Secili prej objektivave është zbrëthyer në synime dhe tregues të matshëm për t'u përmbushur brenda një periudhe 25-vjeçare.

Sfida e zhvillimit lokal merr kuptim të veçantë në kendveshtrimin e masave për përmbushjen nga Shqipëria të angazhimeve ndërkombëtare në lidhje me Objektivat e Mijëvjeçarit. Përshtatja e synimeve të këtyre objektivave me kushtet e Shqipërisë dhe përcaktimi i treguesve në nivel kombëtar përfaqëson një fazë të rëndësishme të punës që duhet bërë për të nxitur përparimin dhe krijuar kushte për ta matur e vlerësuar atë. Por tashmë është konfirmuar domosdoshmëria e përcaktimit të treguesve në nivel lokal, veçanërisht të atyre që lidhen me varferinë, arsimimin, kujdesin për shëndetin dhe barazinë gjinore. Kjo do të krijojë mundësinë për të përgatitur plane veprimi më të posaçme për përmbushjen e objektivave, si dhe për të llogaritur kostot, për të gjetur burimet e financimeve dhe orientuar e bashkërenduar këto financime në nderhyrjet me përparësi.

Lidhja me zhvillimin njerëzor

Komponentët kryesorë të Objektivave të Mijëvjeçarit, sigurisht, përputhen me ato të Indeksit të Zhvillimit Njerëzor. Një nga detyrat e sistemit të Kombeve të Bashkuara dhe e secilit vend në veçanti është t'i ndërthurin këta objektiva, duke krijuar një vizion e strategji të përbashkët e të njesuar për përmbushjen e tyre.

Shqipëria dhe Objektivat e Zhvillimit për Mijëvjeçarin

Raportimi dhe mbikëqyrja e përparimit të çdo vendi në lidhje me këta objektiva shihet si një proces i rëndësishëm, që ndihmon përqëndrimin e debateve kombëtare në çështje me përparësi të zhvillimit dhe i shërben përmbushjes së zotimeve politike nga secili vend. Në këtë kuadër, me mbështetjen e Sistemit të Kombeve të Bashkuara, në Shqipëri është bërë një përpjekje e parë²⁹ për të analizuar përparimin dhe për të vlerësuar mundësinë e përmbushjes së këtyre zotimeve politike.

Përshtatja e synimeve dhe treguesve me kushtet reale të vendit, përcaktimi i treguesve në nivel lokal, integrimi i tyre në strategjitë kombëtare e sektoriale, forcimi i partneritetit me shoqëri civile, bashkërendimi i nderhyrjeve të partnerëve ndërkombëtarë, përmirësimi i sistemit të mbikëqyrjes e raportimit dhe rritja e shkallës së informimit e pjesëmarrjes së publikut, janë rekomandimet më kryesore që rrjedhin nga kjo analizë. Hartimi i strategjive të zhvillimit rajonal dhe i planeve të veprimit për çështje të veçanta në nivel lokal, në harmoni me objektivat afatmesëm të zhvillimit të vendit, quhet një masë parësore për të përballur pabarazitë e theksuara të zhvillimit të rajoneve të ndryshme të vendit.

Sipas këtij vlerësimi të përgjithshëm, që Shqipëria të përmbushë Objektivat e Mijëvjeçarit nevojiten politika më të mira zhvillimi në nivel lokal, institucione më të fuqishme dhe burime financiare shtesë. Është joreale ideja se Shqipëria mund t'i arrijë këta objektiva pa një punë të tillë dhe pa pasur mbështetje nga partnerët ndërkombëtarë.

²⁹ HDPC, Shqipëria dhe Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit, Tiranë, maj 2002.

OBJEKTIVAT E ZHVILLIMIT PER MIJËVJEÇARIN

SYNIMET

TREGUESIT

OBJEKTIVI 1 ZHUKJA E VARFËRISË EKSTREME DHE E URISË

- | | |
|---|---|
| <p>1. Përgjysmimi, brenda periudhës 1990 - 2015, i pjesës së popullsisë, të ardhurat e së cilës janë më pak se një dollar në ditë</p> <p>2. Përgjysmimi, brenda periudhës 1990 - 2015, i numrit të njerëzve që vuajnë nga uria.</p> | <p>1. Përqindja e popullsisë me më pak se një dollar në ditë</p> <p>2. Raporti i varfërisë (rastet e ndeshura x thellësia e varfërisë)</p> <p>3. Pjesa e kuantileve më të varfëra në konsumin kombëtar</p> <p>4. Mbitotërimi i fëmijëve nën peshë (nën moshën 5 vjeç)</p> <p>5. Përqindja e popullsisë së cilës i mungon ushqimi i balancuar.</p> |
|---|---|

OBJEKTIVI 2 KRYERJA E ARSIMIT FILLOR NGA TË GJITHË

- | | |
|---|---|
| <p>3. Të sigurohet që brenda vitit 2015, fëmijët, kudo që janë, si djemtë ashtu edhe vajzat, të kenë mundësi të kryejnë arsimin e plotë fillor.</p> | <p>6. Raporti i frekuentimit neto në arsimin fillor</p> <p>7. Përqindja e nxënësve që fillojnë klasën e parë, të cilët arrijnë klasën e pestë.</p> <p>8. Përqindja e atyre që dinë shkrim e këndim në grup moshën 15-24 vjeç.</p> |
|---|---|

OBJEKTIVI 3 NXITJA E BARAZISË GJINORE DHE FUQIZIMI I ROLIT TË GRUAS

- | | |
|---|--|
| <p>4. Zhdukja mundësisht deri në vitin 2005 i dallimeve gjinore në arsimin fillor e të mesëm dhe deri në vitin 2015 në të gjitha nivelet e arsimit.</p> | <p>9. Raporti i vajzave me djemtë në arsimin fillor, tetëvjeçar e të mesëm.</p> <p>10. Raporti i vajzave me djemtë me shkollim në moshën 15-24 vjeç.</p> <p>11. Përqindja e grave të punësuar në sektorin jo bujqësor.</p> <p>12. Përqindja e grave deputete në parlament.</p> |
|---|--|

OBJEKTIVI 4 ZVOGËLIMI I VDEKSHMËRISË FOSHJORE

- | | |
|---|---|
| <p>5. Brenda periudhës 1990-2015 të zvogëlohet me dy të tretat norma e vdekshmërisë së fëmijëve nën 5 vjeç.</p> | <p>13. Vdekshmëria nën moshën 5 vjeç.</p> <p>14. Vdekshmëria foshnjore.</p> <p>15. Përqindja e fëmijëve njëvjeçarë të vaksinuar ndaj fruthit.</p> |
|---|---|

OBJEKTIVI 5 PËRMIRËSIMI I SHËNDETIT TË NËNËS

- | | |
|---|--|
| <p>6. Pakësimi me 3/4 brenda periudhës 1990-2015 të normës së vdekshmërisë amëtare.</p> | <p>16. Vdekshmëria amëtare.</p> <p>17. Përqindja e lindjeve të asistuara nga personeli i kualifikuar shëndetsor.</p> |
|---|--|

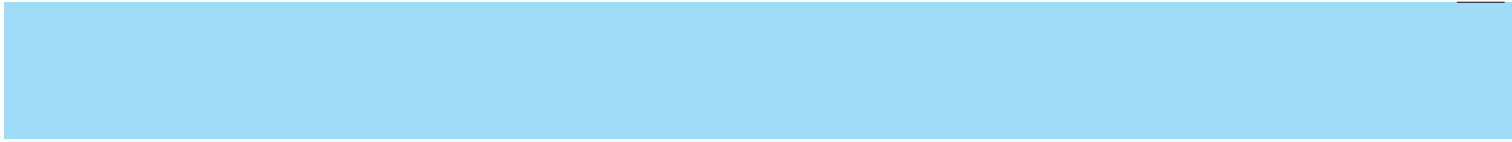
OBJEKTIVI 6 TË LUFTOHEM VIRUSI I HIV/AIDS, MALARJA DHE SËMUNDJET E TJERA

- | | |
|---|---|
| <p>7. Të ndalohet përhapja e virusit HIV/AIDS deri në vitin 2015 dhe të fillojë prirja e kundërt.</p> <p>8. Brenda vitit 2015, të ndalohet rritja e numrit të rasteve të malaries e sëmundjeve të tjera dhe të nisë prirja e kundërt.</p> | <p>18. Mbitotërimi i HIV në gratë shtatzëna të moshës 15-24 vjeç.</p> <p>19. Shkalla e përdorimit të kontraceptivëve.</p> <p>20. Numri i fëmijëve që kanë mbetur jetimë për shkak të virusit HIV/AIDS.</p> <p>21. Numri i vdekjeve të shkaktuara nga malaria.</p> <p>22. Përqindja e popullsisë në zonat me rrezik malarieje.</p> <p>23. Rastet e vdekjeve me TB.</p> <p>24. Përqindja e rasteve me TB të diktuar dhe mjekuara në programin DOTS.</p> |
|---|---|

OBJEKTIVI 7 MJEDISI DHE ZHVILLIMI I QËNDRUESHËM

- | | |
|---|---|
| <p>9. Përfshirja e parimeve të zhvillimit të qëndrueshëm në politikat dhe programet e vendit dhe kthimi në të kundërt i prirjes së humbjes së burimeve mjedisore.</p> <p>10. Përgjysmimi brenda vitit 2015 i numrit të njerëzve pa furnizim të vazhdueshëm me ujë të pijshëm të sigurtë.</p> <p>11. Brenda vitit 2020, të jetë arritur një përmirësim i ndjeshëm në jetën e të paktën 100 milion njerëzve që banojnë në banesa të papërshtatshme.</p> | <p>25. Përqindja e sipërfaqes së mbuluar me pyje.</p> <p>26. Toka e mbrojtur për të ruajtur diversitetin biologjik.</p> <p>27. PBB për njësi të përdorimit të energjisë.</p> <p>28. Lëshimi në ajër i dyoksidit të karbonit (për frymë)</p> <p>29. Përqindja e popullsisë me furnizim të vazhdueshëm nga një burim uji i përmirësuar.</p> <p>30. Përqindja e popullsisë me sistem higjeno-sanitar të përmirësuar.</p> |
|---|---|

OBJEKTIVI 8 ZHVILLIMI I PARTNERITETIT GLOBAL



Mozaiku *vendor* dhe *qeverisja* vendore

2.1 PRIRJET NË QEVERISJEN VENDORE

Tradita historike e qeverisjes vendore

Tradita historike relativisht e shkurtër e shtetit shqiptar sjell një tablo jo të vjeshme për autonominë vendore. Duke pasur si përparësi ndërtimin e një shteti modern, por të kushtëzuar nga forcat vepuese krahinore, të fiseve e klaneve, tipari kryesor i qeverisjes së klasave politike gjatë periudhave të ndryshme historike ka qenë centralizimi. Brenda kësaj qasjeje janë pranuar kompromise me realitetet vendore dhe grupet e interesit në këto realitete.

Përgjithësisht, Shqipëria nuk ka një traditë të pasur e të vazhdueshme të qeverisjes vendore, ku të mund të mbështetet programimi dhe zbatimi i reformës së autonomisë vendore në përputhje me përvojën e vendeve demokratike perëndimore.

Karakteristikat kryesore të qeverisjes vendore të paraluftës

Para Luftës së Dytë Botërore, karakteristika kryesore e njëjësive të qeverisjes vendore ka qenë niveli i ulët i pavarësisë politike, niveli i moderuar i autonomisë fiskale mbi të ardhurat dhe kompetencat

Format e qeverisjes pas pavarësisë

- Shpallja e Pavarësisë më 1912 dhe qeveria e parë.
- Protektorati 1913-1914.
- Mungesë institucionesh qeverisëse 1914-1920.
- Republikë Parlamentare 1920-1928.
- Monarki Kushtetuese 1928-1938.
- Qeveri të ndryshme gjatë periudhës së pushtimit italian dhe gjerman 1939-1944.
- Shteti komunist 1944-1990.
- Demokraci parlamentare që nga viti 1991.

e gjera mbi shërbimet publike. Ndarja territoriale bazohej në prefektura e nën-prefektura dhe njësitë e qeverisjes vendore ishin bashkitë e komunat.

Autoritetet vendore përcaktoheshin sipas një sistemi të ndërthurur të emërimit dhe zgjedhjeve, ku emërimi luante rolin më të madh. Anëtarët e këshillave vendore (bashki, komunë) ishin të zgjedhur, ndërsa kryetari i komunës dhe bashkisë emëroheshin me dekret mbretëror, me propozim të qeverisë. Fshatrat drejtoheshin nga kryepleqtë, të cilët, gjithashtu, emëroheshin. Niveli i autonomisë administrative ishte i moderuar, ndërsa autoriteti i shtetit nëpërmjet prefekturave ishte shumë i fortë. Kompetencat për funksionet ekonomike dhe sociale ishin të gjera. Njësitë vendore, veçanërisht bashkitë, kryenin një sërë shërbimesh publike, ad-

ministronin një buxhet që pjesërisht financohej nga taksat vendore, zotëronin pronat dhe asetet, si dhe administronin burime natyrore. Taksat vendore përcaktoheshin me ligj të veçante, por mblihdeshin dhe përdoreshin nga njësitë vendore. Shteti garantonte financimin e njësitë të qeverisjes vendore nëpërmjet transfertave kryesisht të kushtëzuara. Administrata lokale ishte e paktë në numër dhe ekzistonte një sistem karriere e rekrutimi.

Ndryshimet pas luftës

Gjatë periudhës 1944 - 1990, qeverisja vendore karakterizohej nga një varësi vertikale mbizotëruese. Kuadri ligjor dhe kushtetues i përkufizonte ato si “*organet vendore të pushtetit*” dhe jo si “*organet e pushtetit vendor*” dhe i konsideronte si pjesë të piramidës shtetërore. Rrjedhimisht, ky ishte në thelb një dekoncentrim i funksioneve ekzekutive, ndërsa decentralizimi dhe vetëqeverisja ishin mjaft të dobëta. Pushteti paralel i strukturave të organizimit të Partisë³⁰ kishte autoritetin e kontrollit ideologjik të veprimtarisë së administratës, duke patur njëkohësisht ndikim të fortë në vendimmarrjen e këtyre organeve.

Organet vendore të qeverisjes ishin këshilli i rrethit dhe këshillat e qyteteve/fshatrave. Në qytete, kishte njësi më të vogla, që quheshin këshillat e lagjes. Këshillat lokale zgjidheshin nëpërmjet votimit formal një herë në katër vjet, por nuk kishin autonomi administrative dhe politike. Funksionet e ndryshme ekonomike apo sociale që ato kryenin ishin pjesë e ndarjes vertikale të detyrave ekzekutive të një shteti të centralizuar për vendimmarrjen dhe politikën. Buxheti i tyre transferohej totalisht nga buxheti shtetëror. Ai ishte i detajuar në zëra dhe mënyra e përdorimit e procedurat përcaktoheshin nga lart. Kryetari i Komitetit Ekzekutiv të rrethit emërohej nga Këshilli i Ministrave dhe miratohej formalisht nga këshilli i rrethit, i cili zgjidhte edhe komitetin ekzekutiv të rrethit.

Detyra kryesore e këtij komiteti ishte zbatimi i planeve të prodhimit të ndërmarrjeve shtetërore dhe kooperativave bujqësore në rreth. Komiteti Ekzekutiv kishte autoritet për çështjet e përditshme të jetesës së familjeve, si strehimi, punësimi, shkollimi, kujdesi shëndetësor, shërbimet komunale etj.

Qeverisja lokale gjatë periudhës së tranzicionit

Gjatë dekadës së parë të tranzicionit (1991-2000), në qendër të vëmendjes së pushtetit qendror dhe të institucioneve mbështetëse ndërkombëtare ishin veçanërisht reformat politike, institucionale dhe ekonomike. Përfunduar proceset zgjedhore, qeverisjes vendore iu kushtua shumë më pak vëmendje, duke u mjaftuar me fillimin e përmirësimeve të kuadrit ligjor, më shumë për të përbushur disa kërkesa të institucioneve ndërkombëtare sesa për të krijuar një autonomi reale vendore. Shoqëria shqiptare po kalonte nga centralizimi e kolektivizimi i detyruar në individualizimin e egër dhe interesi apo pjesëmarrja e publikut në këto procese ishin mjaft të ndikuara nga politika.

Ndryshimet e para në qeverisjen vendore u bënë pas miratimit nga parlamenti në qershor 1992 të Ligjit mbi Funksionimin dhe Organizimin e Qeverisjes Vendore. U ngritën për herë të parë njësi të qeverisjes vendore politikisht autonome dhe u krijuan organe të qeverisjes vendore nëpërmjet zgjedhjeve të drejtpërdrejta. Funksionet e bashkive dhe komunave, si nivel i parë i qeverisjes vendore, u fuqizuan me disa përgjegjësi të drejtpërdrejta dhe me më shumë autonomi, si dhe u modifikua roli i Këshillit të Rrethit, duke i dhënë një funksion kryesisht bashkërendues mbi komunitat dhe bashkitë përbërëse.

Reformimi i qeverisjes vendore sipas këtij ligji u ndikua dhe u deformua nga interesat e raportet politike në nivel qendror.

³⁰Në këtë periudhë, Partia e Punës së Shqipërisë ishte partia e vetme politike.

Kështu, pas zgjedhjeve vendore të gushtit 1992, në të cilat opozita parlamentare fitoi në një numër të madh njësisish vendore, vullneti i pushtetit qendror për të vazhduar zbatimin e reformës së qeverisjes vendore sipas ligjit të miratuar veçse dy muaj më parë, ra dukshëm.

Një vizion dhe strategji e re për autonominë lokale

Në vitin 1999 qeveria shqiptare krijoi Komitetin Kombëtar të Decentralizimit, i cili kishte autoritetin të përcaktonte drejtimit politike dhe parimet e reformës së qeverisjes vendore e të decentralizimit dhe të ndiqte zbatimin e tyre. Nën drejtimin e këtij komiteti, u hartua për herë të parë Strategjia e Decentralizimit dhe e Autonomisë Vendore³¹. Ky dokument paraqet vizionin e ri dhe afatgjatë të zhvillimit të qeverisjes vendore në përputhje me Kartën Europiane të Autonomisë Vendore, përcakton strukturën e përgjithshme dhe nivelet e qeverisjes, ndarjet territoriale të njësive vendore, funksionet e përgjegjësive kryesore dhe etapat e transferimit të funksioneve nga pushteti qendror në atë vendor.

Përgatitja e këtij dokumenti kaloi nëpërmjet një procesi përfshirjeje dhe konsensusi të pëlqyeshëm të partive politike, të të zgjedhurve vendore, komuniteteve lokale dhe shoqërisë civile. Megjithatë, ka mendime se ky proces nuk arriti të siguronte mirekuptim të plotë politik dhe institucional. Strategjia vuan, gjithashtu, nga ngurtësia e saj, që shprehet në mungesën e rishikimeve dhe përditësimeve, veçanërisht pas proceseve zgjedhore. Strategjisë i mungojnë instrumentet e mbikëqyrjes dhe vleresimit, të cilat do të paralajmëronin e shmangnin mosarritjet, si dhe nuk parashikon rregulla detyruese apo shtrënguese ndaj aktorëve në proces.

Në zbatim të kësaj strategjie, u përgatit Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisë Vendore³², i cili është edhe ligji bazë për krijimin e autonomisë vendore dhe decentralizimin e përgjegjësive nga pushteti qendror tek ai vendor.

2.2 NDARJA TERRITORIALE DHE ADMINISTRATIVE

Dy nivele të qeverisjes vendore

Sipas Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë³³ njësitet e qeverisjes vendore janë: (a) komunat ose bashkitë dhe (b) qarqet. Ndarjet administrative - territoriale të tyre caktohen me ligj në bazë të nevojave e të interesave të përbashkëta ekonomike dhe të traditës historike. Organet përfaqësuese të njësive bazë të qeverisjes vendore janë keshillat, të cilët zgjidhen çdo tre vjet me zgjedhje të përgjithshme. Organi ekzekutiv i bashkisë ose i komunës është kryetari, i cili zgjidhet drejtpërdrejt nga populli (Shih Diagramën 1).

Qarku është njësia ku ndërtohen e zbatohen politikat rajonale dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore. Organi përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut. Bashkitë dhe komunat delegojnë anëtarë në këshillin e qarkut në përputhje me popullsinë e tyre, por në çdo rast të paktën një anëtar. Kryetarët e komunave dhe bashkive janë kurdoherë anëtarë të këshillit të qarkut.

Mbi këtë bazë, territori i Republikës së Shqipërisë ndahet në 76 bashki, ku përfshihen edhe 11 njësi bashkiake të Bashkisë së Tiranës, dhe në 309 komuna. Këto përfaqësojnë nivelin e parë të qeverisjes vendore. Bashkitë dhe komunat grupohen në 12 qarqe, që përfaqësojnë nivelin e dytë të qeverisjes vendore³⁴. Ligji për-

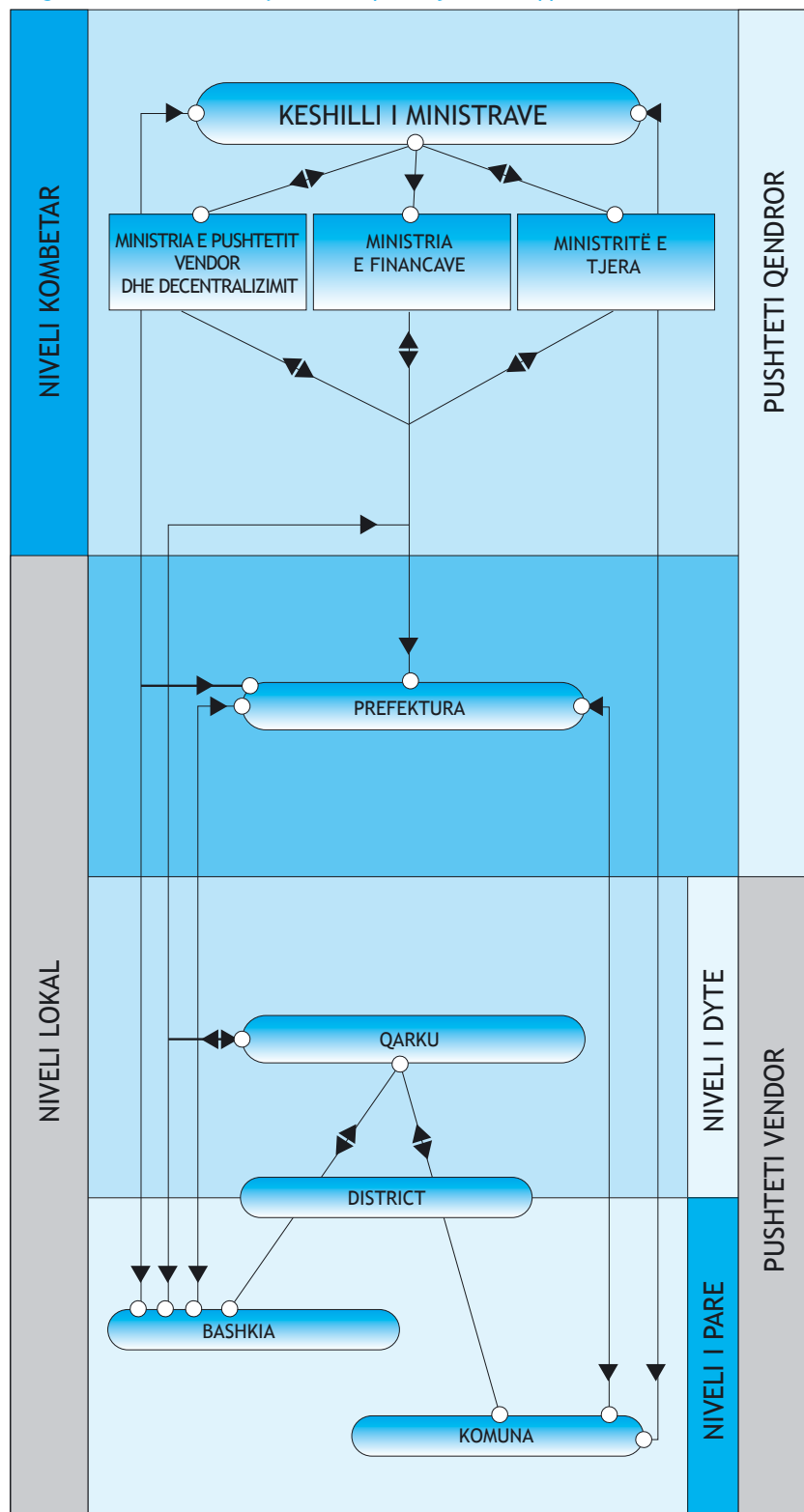
³¹Kjo strategji u miratua nga Këshilli i Ministrave me vendimin Nr. 651, dt. 29.11.1999.

³²Ligji Nr.8652, datë 31.07.2000.

³³Kushtetuta e re e Republikës së Shqipërisë është miratuar më 21 tetor 1998.

³⁴Kjo ndarje bazohet në Ligjin Nr 8653, datë 31.07.2000 "Mbi ndarjen administrative - territoriale" dhe në Ligjin Nr 8654 datë 31.07.2000 "Mbi organizimin dhe funksionimin e bashkisë së Tiranës".

Diagrami 1: Nivelet e ndryshme të qeverisjes në Shqipëri



Struktura e pushtetit vendor - 2002

Njësitë e qeverisjes vendore ³⁵ janë:

- Qarku, i cili përfaqëson një njësi territoriale-administrative, të përbërë zakonisht nga disa komuna dhe bashki, me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike dhe sociale ndërmjet tyre dhe me interesa të përbashkët. Si qendër e qarkut caktohet një nga bashkitë e tij. Rrethi është një nënndarje e qarkut. Në një qark përfshihen 2-4 rrethe.
- Bashkia, e cila përfaqëson një njësi territoriale-administrative dhe një bashkësi banorësh kryesisht në zona urbane e në raste të veçanta edhe në zona rurale. Në zonat urbane bashkia ndahet në lagje, të cilat përfshijnë territore me më shumë se 15,000 banorë. Kur bashkia përfshin edhe zona rurale, nëndarja quhet fshat, i cili ka më shumë se 200 banorë. Qyteti është një qendër banimi që zhvillohet në përputhje me një plan zhvillimi urban. Shqipëria ka 74 qytete, nga të cilat 65 janë bashki. Këshilli bashkiak përbëhet nga 13 deri në 45 këshilltarë, në vartësi prej numrit të banorëve. Këshilli bashkiak i Tiranës përbëhet nga 55 anëtarë.
- Komuna përfaqëson një njësi territoriale-administrative dhe një bashkësi banorësh të cilët, si rregull, banojnë në zonat rurale dhe në raste të veçanta edhe në zonat urbane. Komuna ndahet në fshatra dhe në raste të veçanta në qytete.

cakton, gjithashtu, rrethin si nënndarje të qarkut. Në rreth nuk ka organe të zgjedhura lokale, por ekzistojnë ende shërbimet e dekoncentruara të shtetit, të tilla si rendi, arsimit, shëndetësia, shërbimi i punësimit, drejtësia etj.

Përgjegjësitë ligjore të autoriteteve lokale

Sipas Kushtetutës, njësitë e qeverisjes vendore janë persona juridike dhe kanë të drejtë të rregullojnë e administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre, të ushtrojnë të

drejtat e pronës, të administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe të ushtrojnë veprimtari ekonomike, të mbledhin e të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre, të vendosin, në përputhje me ligjin, taksat vendore dhe nivelin e tyre.

Në ushtrimin e funksioneve të veta, për të cilat bashkia ose komuna është plotësisht përgjegjëse, kompetencat e saj administrative, të shërbimit, investimit dhe ato rregullatore janë të plota e nuk ndahen

Madhësia dhe përbërja e qarqeve

Tabela 2.1

No.	Qarku	Popullsia ³⁶	Bashki	Komuna	Qytete	Fshatra	Sipërfaqja Km2
				36			
1.	Berat	193,020	5	20	5	245	1798
2.	Diber	189,854	4	31	7	279	2586
3.	Durres	245,112	6	10	6	96	766
4.	Elbasan	381,213	7	43	7	397	3199
5.	Gjirokastër	93,934	6	26	6	271	2885
6.	Fier	382,483	6	36	6	278	1890
7.	Lezhë	159,169	5	16	9	169	1619
8.	Korçë	265,125	6	31	6	345	3711
9.	Kukës	111,393	3	24	3	185	2374
10.	Shkodër	256,022	5	29	6	272	3562
11.	Tiranë	597,676	5 + 11	24	6	233	1652
12.	Vlorë	192,739	7	19	7	195	2706
	Shuma	3,067,740	65 + 11	309	74	2975	28748

³⁵ Sipas Ligjit Nr. 8652, dt. 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".

³⁶ Sipas të dhënave përfundimtare të Repoba, korrik 2002.

me asnjë organ apo institucion tjetër vendor apo qendror. Vihet re se bashkisë apo komunës i janë dhënë, të paktën me ligj, një varg i gjatë funksionesh e kompetencash, si dhe liri në ushtrimin e tyre. Kjo të krijon mendimin e përparësisë së nivelit të parë të qeverisjes vendore.

Kjo ndoshta është rrjedhojë e drejtpërdrejtë edhe e faktit që në Kushtetutë, si dhe në gjithë legjislacionin që pason, bashkitë e komunat cilësohen si njësi bazë të qeverisjes vendore. Pra njesitë e tjera, qarku dhe ndonjë njësi tjetër që mund të krijohet me ligj, nuk janë bazë, kështu mund të vështrohen si dytësore.

Dallimet midis autoritetit ligjor dhe real

Jo të gjitha funksionet e parashikuara në ligj për bashkitë dhe komunat janë vepruese, pasi kalimi i këtyre funksioneve nga pushteti qendror tek ai vendor është parashikuar pjesë-pjesë. Datë e rëndësishme për këtë kalim ka qenë 1 janari i vitit 2002. Ligji ka parashikuar që pas kësaj date bashkitë dhe komunat të jenë tërësisht përgjegjëse për kryerjen e funksioneve të veta, që do të thotë njesitë e qever-

isjes vendore duhet të zotërojnë fondet, të kenë autoritetin rregullator, atë administrativ dhe të shërbimit për ushtrimin e funksioneve të veta.

Një pjesë e konsiderueshme e këtyre kompetencave nuk u kanë kaluar ende bashkive e komunave, edhe pse kjo përbën një shkelje të ligjit. Ketu ka ndikuar mungesa e ligjeve të veçanta dhe e kuadrit rregullues. Megjithatë, ato ligjërisht gëzojnë një gamë të gjerë kompetencash, të cilat gradualisht po u transferohen. Me qarkun nuk po ndodh kështu. Ligjërisht atij i janë dhënë pak funksione dhe jo shumë të qarta, veçanërisht në lidhje me mënyrën e formimit dhe për marrëdhëniet me bashkitë e komunat.

Fizionomi e qartë e nivelit të parë të pushtetit vendor

Niveli i parë i qeverisjes vendore e ka krijuar tashmë konfiguracionin dhe autoritetin e tij. Ketu ka ndikuar tradita, përcaktimi më i qartë i funksioneve dhe përshtatja relativisht e shpejtë e administratës vendore me këto funksione. Ka ndikuar, gjithashtu, fakti se drejtimi i bashkive dhe komunave bëhet nga kryetarë të zgjedhur me votime të drejtpërdrejta nga qytetarët. Si rrjedhim, bashkitë dhe komunat perceptohen shpesh si institucionet e vetme të administrimit publik në nivel vendor. Kur bisedohet me qytetarët e thjeshtë, madje edhe me kryetarë bashkish e komunash, të krijohet përshtypja se për gjithçka dhe për çdo gjë duhet të drejtohesh në këtë nivel qeverisjeje.

Kufizime në nivelin e dytë të pushtetit vendor

Si nivel i dytë i qeverisjes vendore, qarket u krijuan në mandatin e zgjedhjeve vendore të vitit 2000, me funksione të ndryshme nga ato të rrethit, që ishte ndarja paraardhese. Duke mos u bazuar plotësisht mbi një mandat të pastër

Të drejtat ligjore të pushtetit vendor

Njesitë e qeverisjes vendore ligjërisht gëzojnë të drejtën e qeverisjes, të pronësisë, të bashkëpunimit dhe atë të personit juridik. Ato kryejnë funksione të veta, të përbashkëta dhe funksione të deleguara.

Organet e njesive të qeverisjes vendore ³⁷

Çdo komunë, bashki e qark ka organet përfaqësuese dhe ekzekutive të qeverisjes vendore. Organi përfaqësues i komunës e bashkisë është këshilli komunal ose bashkiak dhe organi ekzekutiv është kryetari i komunës e i bashkisë. Këto zgjidhen me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë. Organi përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut, ndërsa funksionet ekzekutive i kryen kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut. Organi përfaqësues i qarkut krijohet me përfaqësues nga organet e zgjedhura të komunave e bashkive që e përbëjnë atë, ndërsa kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut zgjidhen nga këshilli i qarkut.

³⁷ Sipas Ligjit Nr. 8652, dt. 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".

Funksionet e kompetencat e bashkive dhe komunave³⁸

Funksionet e veta

Komunave dhe bashkive u janë dhënë me ligj kompetenca të plota administrative, shërbimi, investimi e rregullatore, duke respektuar politikat kombëtare dhe rajonale, për keto fusha:

- *Infrastruktura dhe shërbimet publike: uji i pijshëm, sistemi i kanalizimeve të ujërave, rrugët vendore, trotualet dhe sheshet publike, ndriçimi, transporti publik urban, gjelbërimi, mbeturinat, planifikimi urban, menaxhimi i tokës etj.*
- *Shërbimet me karakter social, kulturor e sportiv: vlerat kulturore dhe historike vendore, veprimtaritë sportive, çlodhëse e argëtuese, shërbimi social dhe administrimi i çerdheve, azileve, shtëpive të femijëve etj.*
- *Zhvillimi ekonomik vendor: programet e zhvillimit ekonomik, rrjeti i tregtisë, biznesi i vogël, shërbimi veterinar, pyjet, kullotat dhe burimet natyrore me karakter vendor.*
- *Rendi dhe mbrojtja civile: ruajtja e rendit publik, mbrojtja civile.*

Funksionet e përbashkëta

Komunat dhe bashkitë kryejnë funksione të përbashkëta me institucionet e qeverisjes qendrore në fusha të tilla si:

- *Arsimi parashkollor dhe parauniversitar*
- *Shërbimi shëndetësor parësor, mbrojtja e shëndetit publik dhe mbrojtja e mjedisit*
- *Kujdesi social dhe zbutja e varfërise*
- *Rendi publik dhe mbrojtja civile.*

Në këtë rast, përgjegjësitë dhe marrëdhëniet midis njësisive të qeverisjes vendore dhe institucioneve qendrore rregullohen me ligj ose me akte nënligjore.

Funksione të deleguara

Komunat dhe bashkitë janë të autorizuar të kryejnë funksione, që u delegohen nga institucionet qendrore, me procedura të përcaktuara zbatimi e kontrolli. Këto janë të detyrueshme kur përcaktohen me ligj.

zgjedor dhe pa një lidhje të drejtpërdrejtë votues-organe përfaqësuese, në mungesë të kompetencave të qarta, të shtrira njëtrajtësisht dhe të balancuara në gjithë territorin e njësisë, në mungesë të burimeve ekonomike, financiare dhe pasurore të qarta, si dhe me një ndarje jo të qartë të kompetencave me njesitë e tjera të qeverisjes vendore, qarku nuk ka arritur ende të krijojë konfiguracionin dhe autoritetin e tij.

Ka kaluar shumë pak kohë për të gjykuar me saktësi nëse edhe të vetmen kompetencë të qartë: hartimin dhe zbatimin e politikave rajonale, këshilli i qarkut do të ketë mundësi ta plotësojë. Megjithatë, një vlerësim fillestar është se këshilli i qarkut po pasqyron gjithë paqartësitë apo edhe hezitimet gjatë procesit të krijimit të nivelit të dytë të pushtetit vendor.

Ky funksion kryesor nuk është detajuar dhe mbështetur me një kuadër ligjor e rregullues të posaçëm. Ai nuk ka gjetur

pasqyrimin e tij në ligjet ekzistuese që rregullojnë funksione të veçanta, siç është rasti i ligjit të urbanistikës dhe menaxhimit të territorit (vetëm në fillim të vitit 2002 u ngrit Këshilli i Rregullimit të Territorit për qarkun e Tiranës). Në këto kushte, duket ende shumë e vesh-

Funksionet e qarkut

- *Hartimi i politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat shtetërore në nivel qarku;*
- *Funksionet që i delegohen nga komunat dhe bashkitë me marrëveshje midis tyre;*
- *Kompetenca të deleguara nga pushteti qendror, të cilat janë të detyrueshme kur përcaktohen me ligj.*

Përparësia e reformave të qeverisjes vendore

Pothuajse të gjitha vendet e tranzicionit, menjëherë pas përmbyesjeve politike, i dhanë përparësi reformimit të qeverisjes vendore. Kjo u shoqërua me pakësimin ose heqjen e kompetencave të nivelit të ndërmjetëm të qeverisjes³⁹, që më parë luante një rol shumë të rëndësishëm, duke krijuar një boshllëk në praktikën e qeverisjes. Legjislacioni i ri i përgatitur nuk e mbushi plotësisht këtë boshllëk.

³⁸Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".

³⁹Ne rastin e Shqipërisë, është fjala për rrethin.

▶ Ai u kujdes më shumë që të përcaktonte qartë funksionet e nivelit të parë të qeverisjes vendore dhe që niveli i dytë të mos i cënojë këto funksione.

tirë të parashikohet me saktësi ecuria e mëtejshme e qarkut, si njësi e nivelit të dytë të qeverisjes vendore, aq më tepër të gjenden të mirat e tij në zhvillimin rajonal.

Forcimi i rolit të qarkut

Këshilli i qarkut dhe administrata e qarkut, të përballura me realitetin qeverisës, duket se natyrshëm ushtrojnë trysninë e tyre për çështjen e funksioneve që duhet të kenë, aq sa po përftohet një lloj konflikti midis kërkesave të tyre dhe funksioneve të përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligjin organik të qeverisjes vendore. Kjo administratë kërkon më shumë kompetenca, si dhe rregullimin e veçantë ligjor të tyre, ndërkohë që vizioni strategjik kushtetues për qarqet ka përcaktuar se profili i qarkut, funksionet që ai do të kryejë dhe forca e tij do të jenë produkt i procesit vendimmarrës të njësive vendore përbërëse, nëpërmjet përfaqësuesve të tyre në këshillin e qarkut.

Kjo diferencë vizionesh po nxitet edhe nga disa nisma jo të thelluara të administratës qendrore. Nën trysninë decentralizuese dhe mbi bazën e traditës së ish-këshillave

Ndarja e re administrative

Në ligjin e ri ⁴⁰, për nivelin e parë të qeverisjes vendore u ruajt pothuajse ajo ndarje administrative që ekzistonte, por kompetenca për ndarjen administrative kaloi nga Këshilli i Ministrave tek Parlamenti. Qarqet u ngritën në kufijtë e prefekturave ekzistuese, të cilat nuk përfaqësonin njësi të qeverisjes vendore, por që sidoqoftë kishin krijuar ndarje të qarta tradicionale, kulturore, demografike, ekonomike të territorit të Shqipërisë. Legjislacioni shqiptar, megjithëse jo shumë liberal përse u takon procedurave të ndryshimit të ndarjes administrative, vendos si aktorë të dorës së parë në ndryshimin e ndarjes, në zhdukjen apo krijimin e njësive të tjera vendore, vetë popullsinë e zonave.

të rretheve, kjo administratë po gjen, në disa raste, si zgjidhje me të lehtë transferimin e funksioneve në qark. Si rrjedhim, vihet re prirja për të krijuar në nivel qarku struktura administrative me funksione të ngjashme me ato të disa bashkive të marra së bashku, njëlloj si strukturat e mëparshme administrative të këshillave të rretheve.

Marrëdhënie të përshtjelluara midis qarkut dhe bashkisë

Vetë komunitat dhe bashkitë, nga ana tjetër, kanë keqkuptimet e tyre në lidhje me qarkun dhe ende nuk e shohin atë si një instrument të tyre për të gjetur zgjidhje të problemeve të përbashkëta.

Nga pikëpamja e burimeve financiare, buxheti i qarkut, i krahasuar me buxhetin që i është dhënë qeverisjes vendore, si dhe me kompetencën për zhvillim ekonomik rajonal e harmonizim të politikave rajonale me ato kombëtare, vlerësohet të jetë ende i pa studiuar thellë. Vihet re, gjithashtu, prirja dhe keqkuptimi, se zbatim i politikave rajonale në nivel qarku do të thotë zbatim procedurash për projekte konkrete.

2.3 VLERËSIMI I STRUKTURËS ADMINISTRATIVE TË PUSHTETIT VENDOR

Shqipëria me ndarjen e re administrative të miratuar me ligj në vitin 2000 ka 374 njësi të qeverisjes vendore të nivelit të parë dhe 12 njësi të nivelit të dytë. Megjithëse koha është e shkurtër për të krijuar përvojën e mjaftueshme, që lejon analiza të plota mbi këtë ndarje, një ballafaqim funksional paraprak edhe mund të bëhet.

Ndarja administrative territoriale e njësive të nivelit të parë të qeverisjes vendore në përgjithësi i është përgjigjur mjaft mirë përmbushjes së funksioneve që lid-

⁴⁰ Ligji Nr 8653, datë 31.07.2000 "Mbi ndarjen administrative - territoriale".

hen me shërbimet ndaj qytetarëve. Burimet e kufizuara të financimit të pushtetit vendor nuk kanë krijuar mundësi për zgjerimin e shërbimeve dhe përmirësimin e mëtejshëm të cilësisë së tyre. Por tashmë është krijuar mendimi se qeverisja vendore e këtij niveli është duke u konsoliduar dhe është në gjendje të përballojë më shumë përgjegjësi për qeverisjen e territorit të vet. Ose, të paktën, mendimi se mangësitë që vërehen nuk e kanë fillësën tek madhësia e njësive administrative territoriale të nivelit të parë të qeverisjes vendore.

Mungesa e kërkesave për riorganizim të ndarjes administrative lë të kuptohet se kjo ndarje përgjithësisht ka zënë vend dhe është e pranuar nga komunitetet e qytetarëve. Sidoqoftë, zgjerimi i kompetencave fiskale do të jetë prova e vërtetë për frytshmërinë e njësive të këtij niveli.

Kërkesa për përmirësim të mëtejshme

Ndryshimet e mëdha demografike si pasojë e migrimit të brendshëm të popullsisë⁴¹, reformimi i qeverisjes vendore, niveli i ri i autonomisë së saj, funksionet e shumta dhe shkalla më e lartë e përgjegjësisë që po i ngarkohen pushtetit vendor, e bëjnë të domosdoshme një analizë më të thellë të ndarjes ekzistuese administrative-territoriale të nivelit të parë të qeverisjes vendore.

Shqipëria ka një mesatare prej rreth 8,200 banorë për njësi të qeverisjes vendore të nivelit të parë. Madhësia e komunave është shumë e ndryshme. Të gjitha kanë më pak se 10,000 banorë, rreth gjysma e tyre kanë më pak se 5 mijë banorë dhe 12 komuna kanë më pak se 1 mijë banorë. Edhe madhësia e bashkive është shumë e ndryshme: 55 bashki kanë më pak se 25 mijë banorë dhe 9 bashki kanë midis 25 dhe 100 mijë banorë.

Qytete më të vegjël

Tabela 2.2

Qyteti	Popullsia
Kam	43
Kurbnesh	181
Ulez	495

Megjithëse ndarja administrative nuk synon madhësitë e njëjta të njësive vendore, disa funksione e përgjegjësi që lidhen me arsimin, shëndetësinë, mbrojtjen e mjedisit, zhvillimin ekonomik dhe zbutjen e varfërisë, zhvillimin urban etj., plotësohen më mirë në komunitete më të mëdha.

Madhësia e njësive ka ndikim të dukshëm edhe në administratën vendore. Administrata në një bashki me rreth 100 mijë banorë ka afërsisht 1 nëpunës për 1 mijë banorë, kurse në një komunë të vogël me rreth 3 mijë banorë ky raport është katërfish më i lartë⁴². Në komunat e vogla ka mungesa të kapaciteteve njerëzore dhe rreth 80% e personelit administrativ është pa arsimin përkatës, ndërkohë që detyrat administrative në këto komuna janë po ato të komunave më të mëdha.

Ripërcaktimi i zonave urbane dhe i përgjegjësi

Objekt rishikimi mund të jetë edhe klasifikimi i emërtimeve, veçanërisht për disa qytete me popullsi mjaft të vogël⁴³, mundësia e përputhjes së numrit të qyteteve (74 qytete) me numrin e bashkive (65 bashki), apo ndarja ekzistuese e bashkisë së Tiranës në 11 bashkiza, që nuk argumentohet me kritere bindëse e mjaftueshmërisht të pranueshme. Të dhënat e regjistrimit të ri të popullsisë tregojnë për ndryshime të theksuara në numrin e banorëve të bashkisë së Tiranës, si dhe në dendësinë e popullsisë e në treguesit sociale e ekonomikë të bashkizave.

⁴¹ Në rreth 70% të komunave dhe 90% të bashkive kanë lëvizur 10% deri 75% e popullsisë.

⁴² Ministria e Pushtetit Vendor, "Mbi nevojen e rishikimit të ndarjes administrative", Tiranë, shtator 2002.

⁴³ Emërtimi "qytet" nuk është një status juridik që lidhet me ndryshime administrative e financiare, por ai është kusht për të krijuar mundësinë e mëtejshme për të marrë statusin e bashkisë.

Kufizime të strukturës së re të qarkut

Çështja e madhësisë më të mirë të njërive të qeverisjes vendore duhet të jetë objekt diskutimi veçanërisht për qarkun. Rreth dy vjet pas krijimit të nivelit të dytë të qeverisjes vendore vihet re se qarku ende nuk po e kryen dot funksionin e tij themelor, hartimin e politikave rajonale dhe harmonizimin e tyre me politikat shtetërore. Arsyeja nuk është vetë funksioni, sepse ky është shumë i rëndësishëm dhe i nevojshëm. Aktualisht ky funksion nuk po përmbushet as nga pushteti qendror.

Arsyetimet mbi shkaqet e kësaj gjendjeje vërtiten në dy argumente kryesore: niveli i dytë i qeverisjes vendore sapo është krijuar dhe është ende shpejt për të pohuar suksesin ose dështimin e strukturave; kapacitetet njerëzore në nivel qarku janë ende të pamjaftueshme për të menaxhuar këtë funksion të rëndësishëm.

Kjo lloj analize duket se anashkalon debatin për një çështje themelore, që lidhet me madhësinë më të mirë të njërive të nivelit të dytë të qeverisjes vendore.

Ndarja e sotme është bërë në bazë kriteresh të tilla, si lidhjet gjeografike, tradicionale, ekonomike e sociale, si dhe interesat e përbashkëta të komunave e bashkive. Këto, natyrisht, janë kritere të rëndësishme, por përgjithësisht të vakra dhe që nuk mund të kthehen lehtë në kritere të matshme, që bëjnë të mundur një ndarje objektive dhe sidomos frytdhënëse. Arsyeja kryesore e kësaj mëdyshjeje është se nuk ka qënë e mundur të përcaktohet fillimisht se cili do të ishte kriteri më themelor për ndarjen. Dhe kjo lidhet me një pyetje të thjeshtë: për të bërë këtë ndarje duhet të shikohet nga tradita apo nga e ardhmja.

Nevoja për planifikim rajonal bazuar në kritere evropiane

Është e dukshme që ndarja ekzistuese ndikohet fort nga kriteri i traditës. Por,

zhvillimi rajonal është një koncept më i vonshëm dhe është vështirë të gjendet një përvojë e vlefshme në të kaluarën. Prandaj mund të merren në vështrim kritere të tjera më të përshtatshme e më bashkëkohore.

Si shembull mund të cilësohet kriteri i përafrimit me strukturat evropiane. Shqipëria synon fort të integrohet e më tej të jetë pjesë e Bashkimit Evropian dhe, natyrisht, kjo nuk bëhet thjesht me anë të nënshkrimit të një dokumenti, por me një përgatitje graduale të vendit për të "barazuar shpejtësinë" me BE-në, që e bën nënshkrimin rrjedhojë logjike të një procesi të përmbushur me sukses. Në këtë kontekst, përpjekjeve për zhvillimin e shpejtë të vendit nevojitet t'i shtohet një përmasë tjetër e rëndësishme: zhvillimi rajonal, i cili sot mungon.

Sidoqoftë, ky është vetëm një nga kriteret e përzgjedhura me veshtrimin përpara. Mund të ketë edhe kritere të tjera, po kaq të rëndësishme, në të cilat do të duhet të mbështetet një analizë e plotë. Me sa duket, është momenti i duhur që ky debat me veshtrim përpara të hapet midis atyre, që synojnë të projektojnë të ardhmen e vendit.

2.4 RAJONALIZIMI - NJË VIZION I RI ZHVILLIMI

Qasja e Bashkimit Evropian për zhvillimin rajonal

Zhvillimi rajonal është tashmë një prirje e përgjithshme e qeverisjes vendore dhe e ndarjes territoriale në vendet e Bashkimit Evropian. Ai është bërë shkak për rishikimin e organizimit territorial dhe për ngritjen e forcimit e institucioneve në nivel rajonal⁴⁴.

Nevoja për të zbatuar standardet perendimore të demokracisë dhe rëndësia e veçantë që Bashkimi Evropian u ka kush-

⁴³ EU Regulation 1260, June 21, 1999. Sipas kësaj rregulloreje, fondet strukturore i japin përparësi zhvillimit të rajoneve që në tre vitet e fundit e kanë PBB për frymë më të vogël se 75% të mesatares së Bashkimit Evropian.

⁴⁴ Instituti i Shoqërisë së Hapur, "Rajonalizimi për zhvillim dhe praninë në Bashkimin Evropian: një perspektivë krahasuese", Budapest, qershor 2002.

Financimet e BE-se për zhvillimin rajonal

Çështjet e zhvillimit rajonal dhe të pasojave sociale, ekonomike e financiare të investimeve në rajonet më të varfëra, mbizotërojnë në debatin politik mbi financimet e Bashkimit Evropian për vendet anëtare, si dhe janë në fokus të negociatave me vendet që kanë paraqitur kërkesën. Kjo lidhet me rëndësinë që i kushtohet rritjes së kohezionit social midis këtyre vendeve dhe ndihmës që u jepet vendeve më pak të zhvilluara për të rritur të ardhurat për frymë. Mekanizmi që e realizon këtë proces janë fondet strukturore.

Një akt rregullues i Bashkimit Evropian⁴⁵ përcakton kriteret e financimit të fondeve strukturore, të cilat jepen në nivel rajonal për secilin vend, dhe varen nga treguesit e zhvillimit të secilit rajon. Kjo nuk përfaqëson ndonjë ide të re, sepse edhe në Shqipëri po duket gjithnjë e më e qartë prirja e partnerëve nderkombëtarë për të financuar në nivel rajonal dhe mungesa e entuziazmit për të financuar pushtetin qendror.

Sipas këtij akti, analiza e zhvillimit të rajoneve bazohet në ndarje të unifikuara territoriale në tre nivele. Ndarja më e mirë për secilin nivel, që garanton përdorimin më frytdhënës të burimeve të zhvillimit, është konsideruar ajo me popullsi 3-7 milion banorë për nivelin e parë, 0.8 -3 milion banorë për nivelin e dytë dhe 0.15-0.8 milion banorë për nivelin e tretë. Niveli i dytë konsiderohet si madhësia më e mirë për planifikimin e zhvillimit rajonal. Ky sistem po zbatohet gradualisht jo vetëm në vendet anëtare të Bashkimit Evropian, por edhe në vendet që pretendojnë të jenë anëtare. Ky konfigurim territorial ndiqet nga krijimi i kapaciteteve institucionale, administrative e statistikore, në shërbim të vizionit të ri të rajonalizimit. Në mënyrë të veçantë i kushtohet rëndësi krijimit të strukturave programuese dhe menaxhuese të programeve të zhvillimit, që garantojnë kapacitetet më të mira për thithjen e fondeve, por që kërkojnë kohë për t'u ngritur e për të qenë eficiente. Niveli i financimeve varet drejtpërdrejt nga këto kapacitete.

tuar politikave rajonale, kanë bërë që ky vizion i ri zhvillimi të përfshihet plotësisht edhe në programin e reformave të vendeve kandidatë për t'u pranuar. Shumica e këtyre vendeve kanë miratuar tashmë ligje të posaçme mbi zhvillimin rajonal dhe kanë krijuar struktura rajonale e qendrore për të hartuar e ndjekur zbatimin e politikave të zhvillimit rajonal. Disa prej tyre kanë filluar të përshtasin edhe organizimin administrativ e territorial në funksion të këtij zhvillimi.

Zbatimi i rajonalizimit në Shqipëri
Për Shqipërinë rajonalizimi është një koncept i ri. Deri tani ai nuk është patur parasysh në strategjitë kombëtare e sektoriale të zhvillimit, në strategjinë e reformës së qeverisjes vendore, në nismat për modernizimin e kuadrit ligjor, apo në ndarjen e re administrative-territoriale. Partnerët ndërkombëtarë, që orientojnë, mbështesin dhe mbikëqyrin zhvillimin e reformave në Shqipëri, gjithashtu, nuk e kanë përfshirë këtë koncept në listën e reformave me përparësi. Bashkimi Evropian, nga ana e tij, duket se i ka zhvendosur për më vonë këto kërkesa.

sur për më vonë këto kërkesa.

Nevoja për të vlerësuar pabarazitë rajonale

Në të vërtetë, siç doli dhe nga analiza e indekseve të llogaritura në nivel kombëtar e rajonal, në Shqipëri ekzistojnë pabarazi rajonale të theksuara në zhvillimin njerëzor, veçanërisht në zhvillimin ekonomik, të cilat vazhdojnë të thellohen me ritme të shpejta. Kështu, kontributi në PBB i katër prefekturave të rajonit qendror të Shqipërisë është shumë më i madh se kontributi i tetë prefekturave të tjera⁴⁶. Po kështu, kontributi në PBB i pesë rretheve⁴⁷ zë afër 62% të kontributit total të 36 rretheve të vendit. Por çështja themelore është se mundësitë e përfshirjes së rajoneve më pak të zhvilluara në procesin e zhvillimit ekonomik janë shumë të pakta dhe përgjithësisht mungojnë idetë e qarta ose veprimet e planifikuara për ta ndryshuar këtë gjendje.

Që kjo situatë të fillojë të ndryshojë, duhet të nxiten veprime specifike rajonale, që synojnë mobilizimin e potencialit

⁴⁶ Kontributi i prefekturave Tiranë, Durrës, Elbasan dhe Fier zë rreth 65% të PBB (llogaritjet janë të HDPC).

⁴⁷ Tiranë, Durrës, Elbasan, Lushnjë e Fier (llogaritjet janë të HDPC).

ekonomik e njerëzor të secilit rajon me tregues të ulët. Këto veprime, të përmbledhura në politika rajonale, duhet të nxisin investitorët vendas e të huaj që të mos përqendrohen vetëm në rajonet qendrore të Shqipërisë, duhet t'i krijojnë lehtësi të veçanta biznesit që krijojnë vende pune etj., por duhet të ndikojnë edhe në drejtimin e dhënies së burimeve financiare të shtetit.

Kriteret për një politikë rajonale të suksesshme

Suksesi i politikave të zhvillimit rajonal varet shumë nga madhësia e rajoneve, e cila duhet të jetë e tillë që të krijojë mundësi reale për zhvillim, nëpërmjet përdorimit bashkëplotësues të burimeve natyrore, ekonomike e njerëzore. Përgjithësisht, copëzimet në terriore të vogla, siç është rasti i ndarjes administrative të Shqipërisë, i kufizojnë mjaft mundësitë për të zbatuar politika zhvillimi rajonal.

Një politikë aktive e zhvillimit rajonal ka nevojë, gjithashtu, për mbështetje institucionale në nivel vendor. Kjo nënkupton kuadrin ligjor e rregullues, strukturat administrative dhe kapacitetet njerëzore.

Ky proces shumë i rëndësishëm dhe i domosdoshëm duket se nuk mund të realizohet me institucionet, bazën ligjore dhe ndarjen administrative ekzistuese. Qarku i sotëm, i ngarkuar me funksionet e zhvillimit rajonal, e ka të vështirë t'i përgjigjet këtij procesi dhe kjo nuk është thjeshtë çështje përvojë. Rrjedhimisht, Shqipëria, që e vështron anëtarësimin në Bashkimin Evropian si sfidën e saj më kryesore, shumë shpejt do të jetë e vonuar në këtë reformë.

Hedhja e themeleve për një strategji rajonale aktive

Është pikërisht koha e rishikimit të legjislacionit dhe të madhësisë optimale të një-sive të nivelit të dytë të pushtetit vendor, me vështrim përpara. Kjo do ta zvogëlonte ndjeshëm numrin e një-sive të nivelit të dytë të qeverisjes vendore. Kështu mund të mbahet një qëndrim nismëtar ndaj së ardhmes europiane të vendit, në këmbim të eksperimentimit të organizimit ekzistues, duke i paraprirë rekomandimit të mëpasëm, që ndarja të rishikohet në këndvështrimin e kriterëve të Bashkimit Europian. Sepse atëherë çdo gjë do të duhej të rifillonte nga e para: përgatitja e kuadrin të ri ligjor, përcaktimi i kuadrin rregullues, riorganizimi i administratës rajonale, procedurat e administrimit, forcimi i burimeve njerëzore etj. Do të rifillonte nga e para edhe përgatitja e strategjive rajonale të zhvillimit social dhe ekonomik. Dhe përvoja ka treguar se këto lloj procesesh në Shqipëri zgjasin vërtet shumë dhe janë mjaft të kushtueshme.

Një ligj i veçantë dhe një strukturë e posaçme qeveritare për zhvillimin rajonal, të cilat kanë dalë mjaft frytdhënëse në shumicën e vendeve të tranzicionit, do të ishin instrumente të rëndësishme për ta filluar këtë proces.

Prefektura, mbikëqyrje apo tutelë?

Në nivel qarku funksionon institucioni i prefekturës, që drejtohet nga prefekti, i cili është përfaqësuesi i pushtetit qendror në nivel vendor, i emëruar nga Këshilli i Ministrave. Ky siguron zbatimin e politikës

Roli i prefektit në nivel qarku

Përfaqësuesit e një-sive të qeverisjes vendore shprehin vërejtje për marrëdhëniet e tyre me prefektët. Ata i quajnë si pengesa verifikimet e tepërta që bëhen prej prefektëve për përdorimin e fondeve buxhetore, kur ligji shprehet qartë se një-sitë e qeverisjes vendore vendosin vetë për mënyrën e përdorimit të të gjitha fondeve, që nuk janë transferuar me kusht nga buxheti i shtetit. Megjithatë, më shumë se një çështje ligjore apo politike, kjo duket se është një çështje e mënyrës së ushtrimit të autoritetit nga prefektët.

dhe të programeve qeveritare e kombëtare në nivel vendor e territorial. Prefekti dhe prefektura kanë një rol të dyfishtë, që lidhet me mbikëqyrjen e shërbimeve të shtetit në nivel vendor, të cilat nuk varen nga qeverisja vendore, si dhe me kontrollin e ligjshmërisë së akteve të nxjerra nga organet e qeverisjes vendore. Në të vërtetë ndikimi i prefektit është shumë më i madh ndaj strukturave të pushtetit qendror në nivel vendor, sesa ndaj qeverisjes vendore.

2.5 PËRTEJ KONSENSUSIT POLITIK

Bazat demokratike për qeverisje vendore të frytshme

Qeverisja vendore në vitet e tranzicionit është e lidhur ngushtë me procesin elektorral dhe me politikën. Qeverisja vendore nënkupton organe të zgjedhura në mënyrë demokratike, pra që dalin nga procese elektorale të cilat mund të sigurojnë zgjedhje të lira dhe të ndershme të të zgjedhurve lokale. Tashmë kjo mënyrë zgjedhjeje është përcaktuar me ligj dhe aktualisht Shqipëria është në mandatin e tretë të qeverisjes vendore.

Me gjithë luhartet e marrëdhënieve midis aktorëve kryesorë të politikës, përgjithësisht nuk ka dallime thelbësore në programet e partive politike lidhur me qeverisjen vendore. Kjo është një përvojë e veçantë në realitetin shqiptar të tranzicionit, ku konsensusi politik për shumicën e reformave është arritur me shumë vështirësi. Reformimi i qeverisjes vendore është përfshirë në programet e të gjitha qeverive të krijuara në Shqipëri gjatë periudhës së tranzicionit.

Qeverisja vendore - një rastësi e procesit politik?

Mund të thuhet, megjithatë, se reforma e qeverisjes vendore, si dhe vetë efektshmëria e funksionimit të saj, ka qenë tek e fundit pre e luftës dhe konfliktualitetit të ashpër, që karakterizoi jetën politike të vendit gjatë pjesës më të madhe të dekadës

së fundit. Duke qenë se zgjedhjet vendore në Shqipëri kanë pasuar zgjedhjet politike dhe rezultatet e tyre jo gjithnjë janë përputhur me rezultatet e zgjedhjeve politike, klima e konfliktualitetit politik ka bërë që, nga njëra anë, pushteti qendror ta shohë atë vendor me dyshim, duke mos lejuar shtimin e kompetencave të tij, ndërsa nga ana tjetër, pushteti vendor të përdorej jo rrallë si instrument politik nga ana e opozites për të kontestuar e bllokuar zbatimin e politikave dhe shtrirjen e reformave të ndryshme në bazë.

Si rrjedhojë, mund të thuhet se politika shqiptare e pati shumë të vështirë të zbatojë bashkëjetesën mes pushtetit qendror dhe pushtetit lokal, duke ia hequr këtij

Mandatet e qeverisjes vendore

Tabela 2.3

Mandati	Periudha
1	1992 - 1996
2	1996 - 2000
3	2000 - 2003

shpesh edhe kompetenca të parashikuara me ligj. Në fakt, ajo çka ndodhi për shumë vite me radhë, mund të përcaktohet si një bllokim i dyanshëm i aktorëve kryesorë politikë të vendit. Në zgjedhjet e fundit të vitit 1996 pati një periudhë të shkurtër përputhjeje mes pushtetit qendror e atij vendor, por reformat për të cilat u bënë përpjekje që të ndërmerreshin, u ndërpre në shumë shpejt, prej krizës së rëndë të vitit 1997 dhe ndryshimit të forcave, që ndodhi në jetën politike të vendit, si pasojë e zgjedhjeve të parakohshme të qershorit 1997.

Pas vitit 2000 - nisma të reja në mbështetje të pushtetit vendor

Zgjedhjet vendore të tetorit 2000, sidoqoftë, sollën një sërë risish pozitive në skenën politike shqiptare. Pavarësisht nga fakti se këto zgjedhje u konsideruan nga partitë politike si një test i rëndësishëm elektorral në shkallë kombëtare, në to u vërejt një pjekuri e ndergjegjësimi i ri i vo-

Ndikimi politik mbi pushtetin vendor

Qeveria qendrore ka ndikim të dukshëm politik ndaj qeverisjes vendore. Sa kohë që qeverisja vendore zotëron mjete ligjore, administrative e monetare të kufizuara për të përmbushur funksionet e kompetencat që i njeh ligji, ky ndikim është i pashmangshëm.

tuesve për vlerën dhe rëndësinë e pushtetit vendor. Në fakt, në këto zgjedhje për herë të parë u vu re një evidentim i figurave të kandidatëve, të cilët tashmë u gjykuan jo thjesht e vetëm si përfaqësues të partive, por njëkohësisht dhe për programet e zgjidhjet që ofronin për çështje konkrete në interes të komunitetit. Kjo bëri që edhe fushata elektorale të zhvendosej gjithnjë e më shumë nga çështjet e politikës kombëtare tek diskutimi për problematikën që lidhej me interesat e komunitetit të caktuar që do t'i votonte. U vunë re, gjithashtu, një varg debatesh mjaft të ndjekura televizive, ku ballafaqeshin kandidatët për bashkitë kryesore të vendit me programet dhe zgjidhjet që ofronin para komunitetit. Për pasojë dhe vetë partitë nisën ta përqendronin gjithnjë e më shumë propagandën e tyre në çështje të qeverisjes vendore.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm i këtyre zgjedhjeve ishte fakti, që ato sollën një përputhje të përgjithshme politike mes pushtetit qendror dhe atij vendor, çka ka krijuar praktikisht një hapësirë mjaft më të favorshme se kurrë më parë për përparimin e reformes së qeverisjes vendore.

Pengesa në zhvillimin e mëtejshëm të pushtetit vendor

Statusi i qeverisjes vendore dhe mangesitë e shumta që vihen re në zbatimin e ligjeve të miratuara tregojnë qartë, se nuk është vetëm mospërputhja e rezultateve të zgjedhjeve që pengon. Ka edhe komponentë të tjerë të asaj që quhet "vullnet politik", të cilët e pengojnë ose ulin shpejtësinë e procesit.

Kjo shprehet qartë në vonesën e sanksionimit përfundimtar ligjor të modelit të

qeverisjes vendore. Shprehet qartë, gjithashtu, në mungesën e vullnetit të qeverisjes qendrore për të përmbushur detyrimet e parashikuara në ligjet që mazhorancat kanë miratuar. Marrëdhëniet mes saj dhe qeverisë vendore vazhdojnë të jenë spontane, shpesh herë të ndikuara politikisht dhe emocionale. Si rezultat, është ende jo plotësisht e qartë nëse hapat në procesin e konsolidimit të qeverisjes vendore janë fryt i vullnetit qoftë edhe të pjesshëm politik, i strategjive të studiuara mirë e me kontribute të përbashkëta të mazhorancave e minorancave, të qeverisë qendrore dhe asaj vendore, apo fryt i këmbënguljes së institucioneve ndërkombëtare dhe i domosdoshmërisë që qeverisja qendrore të plotësojë detyrimet, të cilat rrjedhin nga marrëveshjet me to.

Shkalla e ndarjes së funksioneve politike nga ato menaxheriale në nivel vendor është një tregues tjetër i ndikimit të politikës në qeverisjen vendore. Papajtueshmëria e funksionit të këshilltarit me funksionet ekzekutive që nga kryetari e deri tek nëpunësi i administratës përkatëse, është sanksionuar me ligj. Ky është një hap pozitiv, por gjatë zbatimit në praktikë vërehen mjaft dobësi lidhur me ndarjen e plotë dhe të qartë të misionit të të zgjedhurve nga administratorët lokalë. Mosushtimi si duhet nga këshillat vendore i funksioneve që kanë, lejon një mbivendosje abuzive të ekzekutivit mbi organin përfaqësues dhe për më tepër, ngatërron funksionet. Mungesa e ndarjeve të qarta të kompetencave në legjislacionin ekzistues shpesh here i ka lënë rrugë këshillave që të orientohen në zgjedhje individuale, nganjëherë edhe për qëllime përfitimi, duke ndikuar dukshëm me natyrën e tyre politike mbi punën e administratës.

Mosnjohja e statusit të punonjësve të administratës vendore

Mos zbatimi i statusit të nëpunësit civil për administratën vendore e bën administratën shumë të prekshme e të ndikueshme nga politika. Një pengesë tjetër për ndarjen e këtyre funksioneve

është edhe mungesa në administratën vendore e një personi të shkallës së lartë të shërbimit civil, krahas personit të zgjedhur si shef i ekzekutivit, që do të realizonte lidhjen midis politikës dhe administratës vendore.

Në fillim të vitit 2002, qeveria vendosi për një rritje shumë të rëndësishme të pagave të nëpunësve civilë, por pa përfshirë administratën e pushtetit vendor. Kjo u argumentua me faktin se kuadri ligjor ekzistues mundëson që struktura e pagave të zbatohet e njëjtë edhe në bashki, sipas parimit “për përgjegjësi të njëjtë, pagë e njëjtë” pavarësisht nga lloji i institucionit (ministri apo bashki) dhe bashkitë mund të vendosin plotësisht vetë për shtesat mbi pagën bazë, që lidhen me rezultatet individuale në punë. Por, për pushtetin qendror është plotësisht e qartë, se fondet që bashkitë kanë në dispozicion nuk e bëjnë të mundur këtë gjë në praktikë. Shoqata e bashkive kërkoi që të hapet rruga e rritjes së pagave të administratës së tyre nëpërmjet burimeve të tyre financiare. Bisedimet mes bashkive dhe qeverisë bënë të mundur që të zgjidhej aspekti ligjor e procedural dhe, për rrjedhojë, disa nga bashkitë arritën të bëjnë një rritje të dukshme të pagave për administratën e tyre gjatë vitit 2002. Megjithatë, pabarazia vazhdon të jetë e dukshme, duke u bërë pengesë serioze për përfshirjen e specialistëve të kualifikuar e të aftë në administratën lokale.

Prirja vetorganizuese e të zgjedhurve lokalë

Organizimi i parë është ai i kryetarëve të bashkive, të cilët në tetor 1993 themeluan Shoqatën e Kryetarëve të Bashkive, që në vitin 2000 u quajt Shoqata e Bashkive të Shqipërisë dhe drejtohet nga kryetari i bashkisë së Tiranës. Më pas, në mandatin e dytë u themeluan edhe Shoqata e Këshillave të Qarqeve dhe Shoqata e Komunave. Ky proces organizimi në shoqata ka rritur praninë publike të të zgjedhurve lokale, ka shtuar interesimin në nivel kombëtar dhe vendor për procesin e decentralizimit, ka nxitur e përmirësuar debatin mbi alternativat dhe përparimin e kësaj reforme, si dhe po përpiqet ta bëjë më të pavarur ose së paku më të ekuilibruar këtë proces. Strukturat qeverisëse dhe legjislative në nivel qendror shfaqin interesim të paktë për të bashkëpunuar me keto shoqata. Ndikim të madh ka edhe fakti që në aspektin ligjor nuk është planifikuar ndonjë instrument për këshillimin e përhershëm dhe të organizuar të të zgjedhurve lokalë.

Statusi i punonjësve të administratës vendore

Ligji mbi statusin e nëpunësit civil⁴⁸, dhe disa vendime të Këshillit të Ministrave që kanë dalë për zbatimin e tij, përcakton rregulla të njëjta trajtimi për nëpunësit civilë në nivel qendror e vendor. Por në praktikë del se deri tani ky ligj zbatohet vetëm në nivel qendror. Mungon plotësisht kuadri rregullues për pranimet në detyrë, ngritjen në detyrë dhe lirimin nga detyra. Komisioni i Shërbimit Civil i ngritur sipas ligjit është përqendruar te administrata qendrore dhe i mungon vizioni për ta shtrirë veprimtarinë e tij edhe në administratën vendore. Për pasojë, nëpunësit e administratës vendore del se janë mjaft të ekspozuar ndaj ndikimeve politike, gjë që ndikon dukshëm në cilësinë e punës së tyre.

⁴⁸ Ligji Nr 8549, datë 11.11.1999 “Statusi i Nepunesit Civil”

Decentralizim i *centralizuar*

3.1 DECENTRALIZIM BRENDA KUADRIT TË QEVERISJES SE CENTRALIZUAR

Decentralizimi është një reformë që kërkon angazhimin e njëjtë të pushtetit qendror dhe atij vendor nëpërmjet një procesi të gjërë pjesëmarrjeje. Ai nuk mund të jetë i suksesshëm kur njeri pushtet e vë veten në rolin e udhëheqësit të procesit, duke e vendosur pushtetin tjetër thjesht në rolin e zbatuesit.

Karakteristika të reformave të qeverisjes vendore ne Shqipëri

Reforma e decentralizimit, si një nga reformat më të rëndësishme institucionale të tranzicionit, nënkupton një reformim tërësor të institucioneve qeverisëse jo vetëm vendore, por edhe qendrore. Ajo lidhet me rritjen e shkallës së demokracisë, efektivitetin e qeverisjes, përfitimin dhe përdorimin më të mirë të burimeve, transparencën e qeverisjes dhe uljen e korrupsionit. Vizioni i saj strategjik dhe ritmet e zbatimit kushtëzohen nga faktorë të tilla të rëndësishëm, si tradita historike, burimet ne dispozicion, evolucioni i sjelljes dhe i parapëlqimeve të aktorëve të interesit dhe i publikut në përgjithësi, si dhe ndikimi i faktorit ndërkombëtar.

Kjo reformë në Shqipëri fillimisht u konceptua më shumë si një aspiratë e klasës politike për të ndjekur të njëjtat forma qeverisje si demokracitë perëndimore, sesa si një realitet i

pashmagshëm qeverisjeje. Por decentralizimi si proces siguroi shumë shpejt politikisht një mjedis të favorshëm dhe ndihmoi fillimin e konfigurimit të një klase politike lokale e cila mund të formulonte kërkesat dhe opsionet e veta në të mirë të qeverisjes vendore. Megjithatë, zgjidhja e problemeve të ngutshme të ditës nuk e lejoi plotësisht pushtetin vendor të përqendronte forca, mjete dhe fonde në përmbushjen e zotimeve të kësaj klase politike.

ÇFARË është decentralizimi..⁴⁹

.....E kundërta e globalizimit, duke e zbritur vendimmarrjen në nivel rajonal dhe lokal.

.....Pjesë integrale e demokratizimit, apo e fuqisë së popullit për të përcaktuar formën e tij të qeverisjes, të përfaqësimit, të politikave dhe të shërbimeve.

.....Proces me shtrirje të gjërë, me shumë aktorë dhe shumësektorial, që përfshin nivelin kombëtar, rajonal dhe lokal, që përfshin qeverinë, sektorin privat dhe shoqërinë civile, si dhe fushën politike, sociale, kulturore e mjedisore.

.....Zbatimi logjik i tipareve themelore të qeverisjes së mirë, që përfshin përgjegjësinë, transparencën, zbatimin e respektimin

⁴⁹ Decentralized Governance Monograph. Management Development and Governance Division of UNDP. September 1998

▶ e ligjit dhe përgjegjshmërinë.
Përzierje e tre funksioneve: administrative, fiskale dhe politike.
Përzierje e katër përmasave: format dhe procedurat institucionale e legale; kultura civile; sjellja e qytetarëve ndaj institucioneve, qeverisë, sektorit privat dhe shoqërisë civile; shprehitë e të menduarit, vizioni dhe intuïta e individeve.

Gradualisht, nevoja për decentralizim filloi të shihej si një proces i brendshëm dhe këtu ndikoi pamundësia e qeverisjes qendrore për të administruar me efektivitet një shumicë shërbimesh në një realitet vendor i cili ndryshon dukshëm nga njeri territor në tjetrin dhe me burime financiare tepër të kufizuara. Përvojat qeverisëse, gjithashtu, konfirmuan në praktikë rolin e pazëvendësueshëm të njesive të qeverisjes vendore për rritjen e stabilitetit të sistemit qeverisës. Gjatë krizës së vitit 1997 disa nga drejtuesit lokale luajtën rol të rëndësishëm në minimizimin e kostove sociale të krizës në rajonet e tyre⁵⁰. Drejtuesit lokalë të bashkive dhe komunave ishin figurat e vetme që mund t'i drejtoheshin publikut për ruajtjen e qetësisë dhe shmangien e konflikteve me pasoja të rënda. Gjatë krizës së Kosovës dhe vërshimit të refugjatëve kosovarë njësitë e qeverisjes vendore treguan vitalitet, efektivitet dhe fleksibilitet në trajtimin e problematikave të veshitura për përbalimin e kësaj sfide⁵¹, duke u bërë partnerë jo vetëm të qeverisë,

ÇFARE nuk është decentralizimi..⁵²
Alternativë e centralizimit, sepse të dyja janë të nevojshme, ato plotësojnë dhe nuk e përjashtojnë njëra-tjetrën. Rolet bashkëplotësuese të aktorëve kombëtarë, rajonalë dhe lokalë duhet të përcaktohen nëpërmjet rrugës dhe mjeteve më të frytshme për të arritur objektivat.
Një reformë ekskluzive e sektorit publik, por shumë më tepër një reformë administrative dhe e shërbimit civil.

por edhe drejtpërdrejt të institucioneve dhe organizatave ndërkombëtare të përfshira në ndihmën për refugjatët kosovarë. Roli stabilizues i njesive të qeverisjes vendore është vërejtur edhe në rastet e krizave politike, si ato të 14 shtatorit 1998, apo të ndryshimit të shpeshtë të kabineteve qeveritare gjatë periudhës 1997-2002.

Decentralizimi si proces demokratizimi

Nevoja për decentralizim nxitet dhe nga kërkesa për rritjen e shkallës së demokratizimit të institucioneve qeverisëse dhe afrimin e vendimmarrjes pranë bashkësive, që janë njëherësh kontribues dhe përfitues. Afrimi i vendimmarrjes pranë tyre ka dëshmuar rritje të konsensusit për marrjen e vendimeve. Nevoja për decentralizim rrjedh edhe nga një realitet i qartë krahnor i trashëguar dhe deri diku i ringjallur në periudhën e tranzicionit, që sidoqoftë nuk përbën ndonjë rezik për dëmtimin e karakterit unitar të shtetit shqiptar apo për krijimin e barrierave ose fërkimeve rajonale.

Decentralizimi nisi të ndiehet gjithnjë e më shumë si domosdoshmëri edhe si pasojë e ndërgjegjësimit publik për rolin e madh që mund të luante pushteti vendor për rritjen e përgjegjësimit social e qytetar, si pjesë e procesit të krijimit të ndjenjës së bashkësisë, në një vend ku fragmentarizmi social dhe anarkia dalin në pah si dy ndër pengesat në rrugën e vendit drejt modernizimit.

Dëshira për decentralizim ka shkuar duke u rritur edhe nën tryshninë e klasës politike e administrative vendore, shoqërisë civile dhe bashkësive vendore e të biznesit. Megjithatë, kjo nganjëherë ndikohet edhe nga interesa të çastit,

⁵⁰ Një moment i rëndësishëm në mars 1997 ishte vizita e një grupi kryetarësh të bashkive në Vlorë, mes të cilëve spikati kryetari i Bashkisë Shkodër. Kjo vizitë pati simbolikën e vet në ruajtjen e unitetit kombëtar dhe mënjanimin e keqkuptimeve si konflikti veri-jug.

⁵¹ Shembulli i menaxhimit të krizës në qytetin e Kukësit është vlerësuar mjaft brenda dhe jashtë kufijve të Shqipërisë.

⁵² Decentralized Governance Monograph. Management Development and Governance Division of UNDP. Septemer 1998

shprehet ende në mënyrë të ngatërruar dhe të dobët institucionalisht. Vihet re, gjithashtu, se presioni për decentralizim shpesh herë i tejkalon mundësitë reale të zbatimit të reformës, sipas konceptit “*kërko sa më shumë që të marrësh diçka*”. Aktorët në favor të decentralizimit disa herë minimizojnë vështirësitë e mëdha që ka zbatimi i reformës së decentralizimit, i cili po zhvillohet paralel me reforma të tjera të rëndësishme të shtrira njëherësh në shumë fusha dhe në kushtet e një vendi me një nivel të ulët zhvillimi ekonomik e social dhe ende të ekspozuar ndaj krizave.

3.2 ECURIA E DECENTRALIZIMIT

Reforma e decentralizimit ka ecur përpara me dy shpejtësi të ndryshme. Ndërsa ka përparuar përgatitja e kuadrit ligjor, zbatimi i tij është relativisht mbrapa. Afatet ligjore të përcaktuara në ligjet bazë të qeverisjes vendore nuk janë respektuar. Megjithatë, mendohet se përgjithësisht këto afate kanë qenë më optimiste se mundësitë e zbatimit.

Përparimi në përgatitjen e kuadrit ligjor

Procesi i decentralizimit mbështetet në dhjetë ligje më kryesore, të miratuara në periudhën 1998 - 2001, nga të cilët *Ligji mbi Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore* konsiderohet si ligji organik apo themelor i këtij procesi, i miratuar nga parlamenti me 3/5 e votave. Ky ligj përcakton misionin e pushtetit vendor, njesitë dhe organet e qeverisjes vendore, si dhe funksionet, kompetencat, mënyrën e organizimit dhe financat e tyre. Ai është një ligj i përparuar, që përputhet me përvojat më të avancuara përendimore, si dhe është praktik për t'u zbatuar, sepse përcakton afate të qarta për të gjitha fazat e transferimit të kompetencave nga pushteti qendror në atë vendor.

PSE duhet decentralizuar.⁵³

Decentralizimi është formë dhe proces qeverisjeje. Një qeverisje e mirë e decentralizuar kushtëzohet nga një qeverisje e mirë në nivel kombëtar. Qeverisja e mirë në nivel kombëtar përfshin mekanizmat dhe proceset që e aftësojnë shoqërinë të arrijë një zhvillim më të qëndrueshëm me njeriun në qendër. Qeverisja e mirë e decentralizuar përfshin format dhe procedurat që i japin mundësinë shoqërisë të arrijë në nivel rajonal dhe lokal objektivat e zbutjes së varfërisë, të mjeteve të qëndrueshme të jetesës, përtëritjen mjedisore dhe barazinë gjinore.

Ecuria e zbatimit të ligjeve

Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore ka nxitur vetiniciativën e njesive të qeverisjes vendore, veçanërisht të bashkive të mëdha, të cilat kanë qenë të parat që janë përpjekur të shfrytëzojnë hapësirat që i krijon ky ligj. Në këto bashki është vërejtur një rritje e ndjeshme e të ardhurave nga taksat dhe tarifat lokale, si

Ligjet kryesore të decentralizimit

13 maj 1998

Amendime të Ligjit të vitit 1994 për Tatimin mbi Pasurinë në Republikën e Shqipërisë;

28 nëntor 1998

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë;

29 korrik 1998

Ligji mbi Përgatitjen dhe Ekzekutimin e Buxhetit të Shtetit të Republikës së Shqipërisë;

28 dhjetor 1998

Ligji mbi Sistemin e Taksave në Republikën e Shqipërisë;

28 dhjetor 1999

Ligji mbi Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë;

8 maj 2000

Kodi Elektorale i Republikës së Shqipërisë;

31 korrik 2000

Ligji mbi Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore (ligji organik);

31 korrik, 2000

Ligji mbi Ndarjen Territoriale dhe Administrative të Qeverisjeve Vendore në Republikën e Shqipërisë;

31 korrik 2000

Ligji mbi Organizimin dhe Funkcionimin e Bashkisë së Tiranës;

12 shkurt 2001

Ligji për Inventarizimin e Pronave të Paluajtshme Shtetërore dhe Transferimin e Pronave në Njësitë e Qeverisjes Vendore.

⁵³ Decentralized Governance Monograph. Management Development and Governance Division of UNDP. September 1998

dhe një rritje e dukshme e iniciativave investuese. Ato po tregojnë më shumë autonomi në vendimmarrje dhe më shumë qëndrësë ndaj ndërhyrjeve të autoriteteve qendrore.

Megjithatë, pjesa më e madhe e njësive të qeverisjes vendore, veçanërisht komunat, vazhdojnë të tregojnë shenja pritjeje, duke mos i kuptuar ende siç duhet avantazhet që u krijon ky ligj. Ato justifikohen shpesh herë me nevojën e përgatitjes së udhëzimeve dhe akteve nën-ligjore nga pushteti qendror, ndërkohë që ende nuk kanë nxjerrë vetë akte për rregullimin e brendshëm të funksioneve që kryejnë, të cilat ua ngarkon ligji.

Ndërkaq, ministritë dhe institucionet qendrore vazhdojnë të veprojnë me incerinë e së shkuarës. Ato nuk kanë nxjerre akte shfuqizuese për funksionet, të cilat nuk janë më të tyre. Kjo është një nevojë praktike, pasi rregullat e vjetra vazhdojnë të keqpërdoren nga nivelet e ndryshme të administratës qendrore, duke bllokuar nismat për kalimin e funksioneve dhe vetëveprimin e njësive të qeverisjes vendore.

Decentralizimi në Shqipëri dhe Karta Europiane

Sipas një analize të vitit 1998⁵⁴, kur Shqipëria filloi të diskutojë nënshkrimin dhe ratifikimin e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, doli përfundimi se legjislacioni shqiptar përputhej me 7 paragrafë të saj, nga të cilat vetëm 3 i përkisnin grupit të paragrafëve më

Karta Europiane e Vetëqeverisjes Vendore

Karta Europiane e Vetëqeverisjes Vendore është një traktat shumëpalësh i Këshillit të Europës, që përmbledh parimet më të mira të qeverisjes vendore dhe shërben si model për t'u zbatuar nga çdo vend. Të rëndësishme për t'u përmbushur janë veçanërisht 11 nenet e para të Kartës, të cilat përmbajnë 30 paragrafë. Nga këta, 14 konsiderohen si më thelbësorë. Vendet nënshkruese duhet të plotësojnë kushtet e të paktën 20 paragrafëve, nga të cilët të paktën 10 duhet të jenë në grupin e neneve më thelbësorë. Parlamenti Shqiptar e ratifikoi tekstin e plotë të Kartës më 11 nëntor 1999.

thelbësorë. Kjo analize trajton vetëm përputhshmërinë formale të legjislacionit dhe nuk verifikon shkallën e zbatimit ose zbatueshmërinë e tij.

Aktualisht mund të pranohet se legjislacioni shqiptar është në përputhje të plotë ose të kënaqshme me 22 paragrafë të Kartës. Nga këta, të paktën 12 janë në grupin e paragrafëve thelbësorë. Kjo tregon për një përparim të dukshëm të punës për plotësimin e kuadrin ligjor të decentralizimit, si dhe për vullnetin politik të parlamentit për ta përafuar atë me kuadrin ligjor evropian.

Çështja e financave lokale është një nga fushat më kryesore e mospërputhjes së legjislacionit me Kartën. Kjo rrjedh pjesërisht nga fakti se nenet përkatëse të ligjit organik parashikonin të hynin në fuqi në dy faza, me 1 janar 2001 dhe me 1 janar 2002. Kjo lidhet, gjithashtu, me burimet financiare, barazizimin për të mbrojtur autoritetet lokale financiarisht të dobëta, mënyrën e rishpërndarjes së burimeve, minimizimin e granteve të kushtëzuara dhe të drejtën për të marrë kredi. Mekanizmat për konsultimin ndërmjet qeverisë qendrore e organeve vendore të qeverisjes dhe disa aspekte të kontrollit administrativ, janë çështje të tjera që nevojitet të trajtohen në përputhje me Kartën (Shih Tabelen 3.2).

Mangësi të tjera që duhet të plotësohen janë ato të lidhura me ngritjen e këshillit të qarkut, zgjidhjen e kontradiktës mes kryetarit të njësive të këshillave vendore dhe çlirimin e njësive vendore nga një tutelë e ekzagjeruar e prefekturave. Njësitë e qeverisjes vendore duhet të pajisen realisht me burimet e veta të nevojshme financiare apo pasurore, të cilat duhet të jenë në përpjestim me kompetencat e tyre. Veçanërisht bashkitë

⁵⁴ Pigej dhe Banks (Instituti Urban), Republika e Shqipërisë: mundësi dhe drejtime të reformës bashkiake, janar 1998.

Përputhja e kuadrit ligjor me Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale

Tabela 3.1

	Paragrafë të rëndësishëm	Paragrafë thelbësorë
Karta	30	14
Shqipëria 1998	7	3
Shqipëria 2002	22	12

dhe komunat duhet të gëzojnë të drejtën e asaj që quhet “kompetencë e përgjithshme”, pra të ushtrojnë inisiativën dhe mandatin e tyre për të gjitha çështjet⁵⁵, që nuk përjashtohen nga kompetencat e tyre apo nuk i janë atribuar një autoriteti tjetër.

Si rezultat, procesi i modernizimit të mëtejshëm të qeverisjes vendore dhe i përputhjes së plotë të saj me parimet e Kartës çon në nevojën e disa përmirësimeve kushtetuese dhe plotësimin e kuadrit ligjor. Kjo kërkon njëkohësisht dhe krijimin e kushteve për realizimin në praktikë të kompetencave vendore nëpërmjet mbulimit të tyre financiar, çka do të thotë një kalim gjithnjë e më të madh të kompetencave fiskale në duart e pushtetit vendor. Ky proces duhet të jetë fryt i konsultimeve sistematike dhe të studiuara me të zgjedhurit vendore e shoqatat e tyre.

Vonesa e transferimit të funksioneve
Procesi i kalimit të funksioneve dhe përgjegjësi nga pushteti qendror tek ai vendor del që është shumë më i ngadaltë se mundësitë reale dhe shumë i vonuar kundrejt afateve të përcaktuara ligjore. Kjo shihet qartë nga analiza e detajuar e statusit të transferimit të funksioneve të parashikuara në ligjin organik të qeverisjes vendore (Shih Tabelën 3.3).

Transferimi i funksioneve që lidhen me

Përputhja me legjislacionin evropian

Ndonëse kuadri i ri ligjor i miratuar që nga viti 1998 ka filluar ta përputhë në mënyrë të qartë legjislacionin shqiptar me Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore, praktikisht zbatimi i ligjeve ka filluar vetëm në vitin 2001 dhe ende nuk është i plotë. Rrjedhimisht, edhe përputhja reale është faktikisht më e ulët.

infrastrukturën dhe shërbimet publike
është bërë vetëm pjesërisht. Kjo reformë ka avancuar për *rrugët dhe transportin publik vendor*, veçanërisht për rehabilitimin dhe mirembajtjen e rrugëve, rregullimin e *transportit urban publik*, atë që ofrohet nga subjektet private, si dhe shërbimin e ndriçimit publik. Gjatë vitit 2002 pritet që të përfundojë klasifikimi i rrugëve në kombëtare, rajonale, urbane dhe komunare, si dhe të përfundojë procesi i regjistrimit të të drejtave pronësore.

Në shërbimin e *furnizimit me ujë të pijshëm* dhe të kanalizimeve vazhdon të jetë në fuqi administrimi i përbashkët i pushtetit qendror e vendor, por buxhetin e investimeve, që është edhe çështja më kryesore për këtë sektor, vazhdon ta administrojë ekskluzivisht pushteti qendror. Vonesa e kalimit të funksioneve, të parashikuara në ligj, lidhet me disa vendime që duhen marrë mbi komercializimin apo privatizimin e ndërmarrjeve të ujësjes, me

⁵⁵ Ndryshe nga përcaktimi i Kushtetutës, sipas të cilit ato ushtrojnë inisiativën dhe mandatin e tyre për të gjitha detyrat qeverisëse.

Niveli i përmbushjes së dispozitave themelore të Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Lokale

Tabela 3.2

Dispozitat themelore të Kartës Europiane			Niveli i plotësisimit	Komente
Nr.	Neni	Përshkrimi		
1	2	Përfshirja në Kushtetutë e parimit të vetëqeverisjes vendore	XXXXX ¹	Kushtetuta shpall parimin e vetëqeverisjes vendore. Ky parim është zhvilluar më tej në ligjin organik.
2	3.1	Përcaktimi i vetëqeverisjes vendore si një e drejtë dhe aftësi e autoriteteve lokale të administrojnë një pjesë thelbësore të çështjeve publike.	XXXX	Këto janë përfshirë në Kushtetutë dhe në ligjin organik, por ka ende çështje publike në nivel lokal jo në kompetencë të qeverisjes vendore.
3	3.2	Ushtrimi i të drejtës së vetëqeverisjes vendore nga këshillat me anëtarë të zgjedhur me votim të lirë e të fshehtë, të drejtpërdrejtë dhe të barabartë.	XXX	Zgjedhja e Këshillit të Qarkut nuk bëhet me votime të drejtpërdrejta.
4	4.1	Kushtetuta t'i japë pushtetit vendor fuqitë dhe përgjegjësitë themelore	XXXX	Ka ende disa fuqi e përgjegjësi që janë të kufizuara.
5	4.2	Autoritetet lokale duhet të kenë liri të plotë të ushtrorjnë iniciativën e tyre për çdo gjë që nuk është hequr nga kompetenca e tyre për t'i kaluar një autoriteti tjetër.	XXX	Sipas Kushtetutës, komuna dhe bashkia kryejnë të gjitha detyrat vetëqeverisëse, me përjashtim të atyre që u jepen njësisë të tjera të qeverisjes vendore.
6	4.4	Fuqitë që u jepen autoriteteve lokale duhet të jenë të plota dhe ekskluzivë. Ato nuk mund të pengohen ose kufizohen nga një tjetër autoritet qendror ose rajonal.	XXX	Ka ende probleme me kompetencat e qarkut, si edhe ka raste pengesash prej autoriteteve të tjera jashtë parashikimeve ligjore.
7	5	Ndryshimet e kufijve të autoriteteve lokale nuk duhet të bëhen pa konsultim paraprak me komunitetet përkatëse, mundësisht nëpërmjet referendumit.	XXXXX	Kjo kërkesë është përcaktuar qartë në I dhe në ligjin organik.
8	7.1	Kushtet e punës së përfaqësuesve të zgjedhur lokalë duhet të bëjnë të mundur ushtrimin lirshëm të funksioneve të tyre.	XXX	Të drejtat e të zgjedhurve vendore janë përcaktuar në ligjin organik. Nuk ka ende një ligj të veçantë për statusin e të zgjedhurve vendore.
9	8.2	Mbikëqyrja administrative të synojë vetëm sigurimin e përputhjes së akteve me parimet ligjore e kushtetuese.	XX	Kompetencat e prefektit e tejkalojnë këtë përcaktim dhe e drejta e bllokimit të akteve nuk mbështetet në kriteret rigoroze e të njësuara.
10	9.1	Autoritetet lokale kanë të drejtën e burimeve financiare të mjaftueshme, të cilat ato mund t'i shfrytëzojnë lirshëm brenda kuadrit të pushtetit të tyre.	X	Ligji organik shpall parimin e të drejtës së autonomisë fiskale lokale. Por ligjet e tjera i lejojnë pushtetit vendor të përdorë vetëm një pjesë të kufizuar të ardhurash.
11	9.2	Burimet financiare të autoriteteve lokale janë në përpjestim me përgjegjësitë që u janë përcaktuar atyre nga kushtetuta dhe ligjet.	X	Megjithëse parimet e financimit të qeverisjes vendore janë vendosur në ligjin organik, ende nuk ka një përcaktim të qartë mbi koston e duhur që lejon ushtrimin e kompetencave vendore.
12	9.3	Një pjesë e burimeve financiare të autoriteteve lokale duhet të sigurohen nga taksat lokale dhe tatimet, për masën e të cilave ka të drejtën e vendosjes pushteti vendor.	XXX	Legjislatiioni ekzistues mundëson përcaktimin e nivelit të taksave lokale nga pushteti vendor në kufijtë e përcaktuar nga ligji.
13	10.1	Pushteti vendor ka të drejtë të bashkëpunojë me autoritete të tjera vendore për të përmbushur detyra me interes të përbashkët.	XXXXX	Kushtetuta dhe ligji organik e përcaktojnë qartë këtë të drejtë.
14	11	E drejta e mbrojtjes ligjore për ushtrimin e pushtetit dhe respektimi i parimeve të vetëqeverisjes vendore të përcaktuara me ligj.	XXXXX	Kushtetuta dhe ligji organik vendosin parimet e mbrojtjes ligjore.

⁵⁶ Ky nivel shpreh përputhjen e plotë të legjislatiionit me parimet e Kartës.

kompetencat rregullatore mes njërive të qeverisjes vendore dhe Entit Kombëtar Rregullator të Ujit të Pijshëm, me situatën e rënduar teknike të sektorit dhe borxhet e akumuluar të ndërmarrjeve të ujësjellësve. Shpërndarja e të drejtave të pronësisë në rastet kur rrjetet e ujësjellësve furnizojnë disa njësi vendore njëkohësisht është një tjetër çështje, që mbetet për t'u zgjidhur. Mendimi i përgjithshëm është se duhet marrë vendimi përfundimtar mbi transferimin e funksioneve në pushtetin vendor dhe më pas të fillojë trajtimi i çështjeve teknike.

Të pazgjidhura mbeten problemet që lidhen me *miratimin e shesheve të ndërtimit* dhe planifikimin urban. Funkzioni i miratimit të shesheve dhe lejeve të ndërtimit duhet t'i kalonte ekskluzivisht bashkisë, duke filluar nga janari i vitit 2001. Quhet se këto funksione tashmë i kanë kaluar pushtetit vendor. Në realitet, këto funksione vazhdon t'i kryejë një strukturë e quajtur Këshilli i Rregullimit të Territorit, përbërja dhe funksionet e së cilës bien ndesh me konceptin e decentralizimit. Kjo është një strukturë e përzier me përfaqësues të pushtetit qendror e vendor, që drejtohet nga kryetari i bashkisë, por ku shumicën e votave e ka pushteti qendror. Që vendimet e Këshillit të jenë të vlefshme, në mbledhjet duhet të marrin pjesë 2/3 e anëtarëve. Si rrjedhim, në praktikë, jo vetëm vendimet, por edhe funksionimi i kësaj strukturë varen plotësisht nga pushteti qendror. Këshilli i Rregullimit të Territorit është një strukturë, që i lejon pushtetit qendror të vendosë edhe aty, ku pushtetin vendor nuk e ka mazhoranca politike qeverisëse.

Transferimi i funksioneve që lidhen me **shërbimet sociale** nuk është kryer ende. Sipas ligjit organik të qeverisjes vendore, duke filluar nga 1 janari 2001, komunat dhe bashkitë janë tërësisht përgjegjëse për kryerjen e funksioneve të shërbimit social dhe administrimin e institucioneve

publike, të tilla si çerdhet, azilet, shtëpitë e fëmijëve etj. Niveli i përgjegjësisë dhe ndarja e funksioneve midis pushtetit vendor e qendror për *kujdesin social, zbutjen e varfërisë dhe për administrimin e institucioneve që lidhen me to*, duhet të përcaktohet me ligj të veçantë, duke filluar nga janari 2002. Në fakt, shërbimet sociale brenda institucioneve publike vazhdojnë të administrohen nga Ministria e Punëve dhe Çështjeve Sociale. Po kështu, edhe politikat dhe fondi i ndihmës sociale për familjet e varfëra. Listat e përfituesve kërkohet t'i përgatisë bashkia, ndërsa shpërndarja e fondeve vazhdon të bëhet nga strukturat e pushtetit qendror.

Ecuria e kalimit të funksioneve që lidhen me **zhvillimin ekonomik vendor, rendin dhe mbrojtjen civile**, si dhe me ndarjen e funksioneve të përbashkëta të pushtetit vendor e qendror në fushën e **arsimit, shëndetësisë dhe mbrojtjes së mjedisit**, është, gjithashtu, e ngadaltë.

Ruajtja e rendit publik për parandalimin e shkeljeve administrative dhe garantimin e zbatimit të akteve të pushtetit vendor është një funksion i parashikuar të kalojë tek pushteti vendor në janar 2002. Me ligj është ngarkuar pushteti vendor të krijojë policinë bashkiake krahas reformimit të policisë së shtetit. Kjo do të thotë që numri i njerëzve dhe fondi përkatës për paga, mjete, uniforma etj. i policisë bashkiake duhet të sigurohen nga pakësimi përkatës i policisë së shtetit. Në fakt, pushteti qendror ka kaluar kompetencën por nuk ka vënë në dispozicion të bashkive fonde për këtë qëllim. Si rrjedhojë, policia bashkiake është krijuar në Tiranë me një numër shumë të kufizuar njerëzish (rreth 30 veta nga rreth 900 të nevojshëm sipas standardeve të njohura) dhe me fonde të vetë bashkisë, por funksionet e kërkuara me ligj praktikisht nuk mund të përmbushen. Përpjekje janë bërë edhe në disa bashki të tjera të mëdha. Ndërkohë,

Statusi i kalimit të funksioneve

Tabela 3.3

Nr.	Funksioni	Afati i kalimit ¹	Gjendja në gusht 2002	Komente
1	Infrastruktura dhe shërbimet publike:			
	Ndërtimi, rehabilitimi dhe mirëmbajtja e rrugëve vendore, trotuareve dhe shesheve publike	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Ndriçimi i mjediseve publike	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Transporti publik urban	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Miratimi i shesheve dhe lejeve të ndërtimit	1 janar 2001	XXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Administrimi i varrezave, shërbimi i dekorit	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Grumbullimi, largimi, përpunimi i mbeturinave	1 janar 2001	XXX	Përpunimi nuk është transferuar ende
	Furnizimi me ujë të pijshëm	1 janar 2002	-	
	Kanalizimet e ujërave të bardha e të zeza	1 janar 2002	-	
	Planifikimi urban, menaxhimi i tokës për strehim	1 janar 2002	-	
2	Shërbimet sociale, kulturore, sportive			
	Ruajtja dhe zhvillimi i vlerave kulturore e historike vendore si dhe institucionet përkatëse	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Veprimtaritë sportive, çlodhëse e argëtuese si dhe institucionet përkatëse	1 janar 2001	XXXXX	Transferuar më 1 janar 2002
	Shërbimi social dhe administrimi i çerdheve, azileve, shtëpitë e fëmijëve etj	1 janar 2001	X	Janë transferuar vetëm çerdhet
3	Zhvillimi ekonomik vendor			
	Programet e zhvillimit ekonomik vendor	1 janar 2001	X	
	Tregjet publike dhe rrjetet tregtare	1 janar 2001	XX	Janë transferuar vetëm tregjet
	Biznesi i vogël	1 janar 2001	X	Është përgatitur projektligji për transferimin e pjesshëm
	Shërbime mbështetëse për zhvillimin ekonomik	1 janar 2001	X	
	Shërbimi veterinar	1 janar 2001	XXXX	
	Ruajtja e zhvillimi i pyjeve, kullotave dhe burimeve natyrore me karakter vendor	1 janar 2001	X	
4	Rendi dhe mbrojtja civile			
	Ruajtja e rendit publik për parandalimin e shkeljeve administrative dhe garantimi i zbatimit të akteve të pushtetit vendor	1 janar 2002	XX	
	Mbrojtja civile	1 janar 2002	-	
5	Ndarja e funksioneve dhe kompetencave të përbashkëta			
	Arsimi parashkollor dhe parauniversitar	1 janar 2002	-	
	Shërbimi parësor shëndetësor dhe mbrojtja e shëndetit publik	1 janar 2002	-	

⁵⁷ Afati i përcaktuar në ligjin Nr. 8652, dt. 31.07.2000, Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore.

në policinë e shtetit nuk është bërë pakësimi përkatës i numrit të njerëzve dhe i buxhetit.

Një shembull tjetër tipik është ai i **ndërtimeve pa leje**. Për çdo konstatim ose denoncim të ndërtimeve pa leje bashkia nuk mund të veprojë vetë, por duhet të njoftojë Drejtorinë e Policisë Ndërtimore, me qendër në Tiranë, e cila është një strukturë e pushtetit qendror, që vepron në nivel kombëtar. Kjo drejtori vendos të ndërhyjë në bazë të përparësive të saj, të cilat shpesh here nuk përkojnë me përparësitë e bashkisë në një rreth periferik. Kështu që qytetarët për shkeljet e vërejtura i drejtohen bashkisë, duke menduar se këto funksione i janë transferuar asaj, por bashkia nuk ka mundësitë praktike për t'i ndihmuar.

3.3 KAPACITETI I ADMINISTRATËS VENDORE - ARSYE APO PRETEKST

Pretendimet për vonesat e transferimit të funksioneve

Dobësia e kapaciteteve qeverisëse vendore dhe rreziqet e lidhura me të paraqiten si argumenti kryesor për vonesën e transferimit të funksioneve dhe për ecurinë e ngadaltë të decentralizimit. Ky opinion është veçanërisht i përhapur në nivelet e nëpunësve të administratës qendrore. Në të vërtetë tradicionalisht pushteti vendor nuk është vlerësuar nga pushteti qendror, kurse dhe niveli i ulët profesional dhe i motivimit financiar në krahasim me administratën qendrore e shprehin më së miri këtë mungesë vlerësimi. Por sot, pas një dekade tranzicioni demokratik dhe sidomos pas një përparimi mjaft të dukshëm në kuadrin ligjor mbi qeverisjen vendore, ekzistojnë mjaft përvoja positive, të cilat po i zbehin argumentet e një opinioni të tillë, duke treguar se shpesh herë ato janë vetëm shkas, që frenon prirjen normale dhe të arësyeshme të decentralizimit.

Në fakt, niveli i ulët i kapaciteteve njerëzore nuk është tipar vetëm i qeverisjes vendore, por është i dukshëm në përmasa të krahasueshme edhe në administratën qendrore. Qasja e forcimit më parë të këtyre kapaciteteve dhe më pas transferimi i përgjegjësive, për qeverisjen vendore nuk mund të jetë një zgjidhje racionale dhe bie në kundërshtim edhe me përvojën dhjetëvjeçare të reformave në nivelin e qeverisjes qendrore.

Nevoja për forcimin e kapacitetit të qeverisjes vendore

Forcimi i kapaciteteve duhet të jetë i lidhur ngushtë me ushtrimin e përgjegjësive dhe vetë procesi i zbatimit të reformave do të ishte një shtysë për rritjen e nivelit. Për më tepër që, si struktura shumë më pranë komuniteteve lokale, edhe shkalla e përgjegjshmërisë dhe transparencës del se është në nivel të kenaqshëm në qeverisjen vendore. Strukturat vendore sot po fitojnë gjithnjë e më shumë besueshmëri si nga vetë komuniteti, ashtu edhe nga institucionet ndërkombëtare, një pjesë e të cilave kanë shprehur qartë parapëlqimet e tyre për të punuar drejtpërdrejt me njësitë e qeverisjes vendore, për të mënjanuar burokracinë e administratës qendrore.

Sido që të jetë, arsye apo pretekst, është mëse e qartë se rritja e nivelit të strukturave të qeverisjes vendore dhe veçanërisht të administratës vendore është një çështje që duhet trajtuar seriozisht si komponente e reformës së decentralizimit dhe që kërkon ndërmarrjen e veprimeve konkrete.

3.4 ÇËSHTJE TË DECENTRALIZIMIT FISKAL

Mëdyshjet e decentralizimit fiskal

Decentralizimi fiskal, që përfshin dhënien pushtetit vendor të më shumë përgjegjësive për mobilizimin e fondeve, buxhetin dhe menaxhimin e shërbimeve publike, në përputhje me parimet

themelore të qeverisjes vendore, është një nga çështjet më të debatuar vitet e fundit. Thelbi i këtij debati është vonesa e kalimit të përgjegjësiwe fiskale nga pushteti qendror në atë vendor, i cili ka për qëllim që të sigurohet:

- **Rritja e autonomisë në të ardhurat**, ku kërkohen përmirësime lidhur me tatimet, taksat dhe tarifave vendore, si dhe me mundësimin e marrjes së kredive nga njësitë e qeverisjes vendore;
- **Rritja e autonomisë në vendimmarrjen për shpenzimet**, ku kërkohen përmirësime lidhur me tipat e transfertave nga buxheti i shtetit, duke rritur peshën specifike të transfertës së pakushtëzuar, si dhe me kalimin e fondeve nga ministritë në drejtim të njësiwe të qeverisjes vendore. Të gjitha këto duhet të bëhen përpjestimisht me transferimin e funksioneve.

Kushtëzime në ecurinë e decentralizimit fiskal

Ecuria e decentralizimit fiskal lidhet ngushtë me situatën e përgjithshme makroekonomike dhe fiskale të shtetit, si dhe me aftësitë e qeverisjes vendore për të ofruar shërbime publike lokale.

Mospërputhjet ligjore

Gjatë viteve të fundit vihet re një përparim i dukshëm në plotësimin e legjislacionit bazë të decentralizimit fiskal. Por, megjithëse ligji organik i qeverisjes vendore i ka përcaktuar qartë elementët kryesorë të sistemit të taksave dhe tarifave vendore dhe përcakton 1 janarin 2001 si kohë të fillimit të ushtrimit të autoritetit të pushtetit vendor në lidhje me to, legjislacioni fiskal ekzistues nuk është përshtatur ende plotësisht për të mundësuar zbatimin e këtyre dispozitave. *Ligji për Sistemin e Taksave në Republikën e Shqipërisë*⁵⁸ është një shembull i kësaj mospërputhjeje. Ai përcakton për të gjitha taksat bazën, nivelin, sanksionet dhe agjentin për mbledhjen e tyre. Disa prej

taksave vendore të përcaktuara në këtë ligj, nuk janë përputhur ende me ligjin organik të qeverisjes vendore. Po kështu, ligji organik i qeverisjes vendore u jep liri veprimi të plotë njësiwe të qeverisjes vendore në zgjedhjen e agjentit tatimor, ndërkohë që sipas ligjit të taksave këshillat bashkiake kanë kompetencë të vendosin agjentë të tjerë vetëm në kushte të veçanta. Një çështje tjetër e diskutueshme është edhe niveli relativisht i ulët dhe i njëjtë për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore i lirise së veprimit, i përcaktuar në ligjin e taksave, në kushtet kur realitetet lokale variojnë shumë midis tyre. Amendimi i ligjit të taksave në paketën fiskale të miratuar në vitin 2002 e rriti lirinë e veprimit vetëm për bashkinë e Tiranës.

Një shembull tjetër është *Ligji për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë*⁵⁹, i cili zbatohet për administrimin e taksave kombëtare dhe vendore. Nocionet e taksës dhe tatimit të përfshira në këtë ligj, kanë disa mospërputhje dhe në ndonjë rast mospajtim me përcaktimet e ligjit organik të qeverisjes vendore. Mospërputhje duket se ka edhe në përkufizimin e tatimit midis *Ligjit për Tatimin mbi Pasurinë në Republikën e Shqipërisë*⁶⁰ dhe ligjit për Procedurat Tatimore⁶¹.

Treguesit kryesorë të buxhetit vendor

Në nivel lokal shpenzohen fonde nga buxheti i shtetit dhe nga të ardhurat e vetë pushtetit vendor. Pjesën kryesore të financimit e zenë fondet nga buxheti i shtetit. Fondet e buxhetit të shtetit që i kalojnë pushtetit vendor janë dy llojesh: **Fonde të pakushtëzuara**, që i transferohen në formë granti pushtetit vendor dhe shpenzohen prej tij sipas përparësive që i përcakton ai vetë. Çdo

⁵⁸ Ligji Nr. 8435, datë 28 dhjetor 1998.

⁵⁹ Ligji Nr. 8560, datë 28 dhjetor 1999.

⁶⁰ Ligji Nr. 8344, datë 13 maj 1998 i amenduar me Ligjin Nr. 7805, datë 16 mars 1994.

⁶¹ Ligji Nr. 8560, datë 28 dhjetor 1999.

Ecuria ligjore e decentralizimit fiskal**Viti 1999**

Zbatimi nga pushteti qendror për herë të parë i grantit⁶² për pushtetin vendor, që përdoret për shpenzimet operative dhe për disa funksione të veta ose të ndara, për të cilat vendos qeverisja vendore;
Kalimi i plotë i të ardhurave nga tatimi mbi pasurinë tek qeverisja vendore dhe administrimi i plotë prej saj;

Viti 2000

Miratimi i ligjit organik të qeverisjes vendore.

Viti 2001

Marrja parasysh e decentralizimit në Kuadrin Ekonomik Afatmesëm 2002-2004;
Transferimi i tatimit mbi biznesin e vogël si taksë lokale pa administrim direkt nga pushteti vendor;
Heqja e kufizimit për përdorimin e grantit vetëm për shpenzime operative.

Viti 2002

Vendosja e një formule ligjore për shpërndarjen e grantit;

Transferimi i funksioneve në pushtetin lokal sipas kërkesave të ligjit organik (me përjashtim të ujit të pijshëm);
Rritje e ndjeshme e grantit për pushtetin lokal në përputhje me funksionet e transferuara.

Parashikimi për vitet 2003-2005

Rishikimi i plotë i legjislacionit në fushën e taksave lokale;
Vendosja e taksës mbi tokën bujqësore;
Kalimi i tatimit mbi biznesin e vogël si taksë lokale me administrim direkt të organeve lokale;
Kalimi i funksioneve të mbetura ekskluzive (si uji i pijshëm, disa shpenzime kapitale për infrastrukturën lokale etj.);
Përmirësimi i financimit të funksioneve të ndara me pushtetin qendror.

njësi e qeverisjes vendore ka autoritet të plotë për përcaktimin e destinacionit dhe menyrat e përdorimit të këtyre fondeve, në përputhje me funksionet që i caktohen me ligj, duke synuar përdorimin e tyre me efektivitet.

· **Fonde të kushtëzuara**, që i transferohen në formë granti pushtetit vendor me destinacion të caktuar, i cili nuk mund të ndryshohet prej tij. Ky fond përdoret për financimin e funksioneve të ndara apo të deleguara të pushtetit qendror, si edhe për të përmbushur detyra të posaçme të qeverisë qendrore, me synim arritjen e objektivave kombëtare. Fondet e kushtëzuara zenë pjesën kryesore të financimit të pushtetit vendor. Në vitin 2001 ato përfaqësonin rreth 80% të shpenzimeve të buxhetit vendor. Po në këtë vit, pushteti vendor mbuloi me të ardhurat e veta vetëm rreth 8% të shpenzimeve, ku rreth 67% të tyre e zinin të ardhura tatimore.

Në nivel vendor shpenzohen edhe fonde të buxhetit të shtetit nëpërmjet ministrive,

Akte ligjore që mbështesin decentralizimin fiskal

“Ligji mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore, Nr.8652 datë 31.7.2000 i konsideruar si ligji organik i pushtetit lokal

“Ligji mbi Pronën e Paluajtshme Publike dhe Transferimin e Pronave të paluajtshme tek qeverisja vendore, shkurt 2001

“Ligji mbi ndarjen territoriale dhe administrative të qeverisjes vendore, Nr.8653 datë 31.7.2000

“Ligji mbi organizimin dhe funksionimin e Bashkise së Tiranës, nr.8657 datë 31.7.2000

“Ligjet e buxhetit të viteve 1999, 2000,2001,2002

“Ligji mbi sistemin e taksave në RSh, mbi procedurat tatimore, për tatimin mbi pronën

si nëpërmjet Ministrisë së Punëve Publike, Ministrisë së Transportit, Ministrisë së Arsimit, Ministrisë së Kulturës, Ministrisë së Shëndetësisë dhe Ministrisë së Pushtetit Lokal.

Përbërja e buxhetit lokal

Nga të dhënat mbi treguesit kryesorë të buxhetit vendor shihet qartë se si të ardhurat, ashtu edhe shpenzimet e pushtetit vendor janë rritur nga viti në vit,

⁶² Granti nenkupton fondet e transferuara nga pushteti qendror tek pushteti vendor, të cilat përdoren në mënyrë të pavarur nga pushteti vendor.

Statusi i transferimit të kompetencave fiskale

Tabela 3.4

Nr.	Funksioni	Afati i transferimit ¹	Gjendja në gusht 2002	Komente
1	E drejta e vendosjes së taksave dhe tarifave vendore		68	
	Taksat dhe tatimet vendore mbi pasuritë e luajtshme dhe të paluajtshme, si dhe transaksionet e kryera me to.	1 janar 2001	XXXX	Vetëm tatimi mbi pasurinë
	Taksat dhe tatimet vendore mbi veprimtarinë ekonomike të biznesit të vogël, të shërbimit hotelier, të restoranteve, bareve dhe shërbimeve të tjera.	1 janar 2001	X	Nuk janë transferuar funksionet mbi taksat dhe tatimet vendore mbi biznesin e vogël
	Taksat dhe tatimet vendore mbi të ardhurat vetjake të krijuara nga dhurata, trashëgimi, testamente ose llotari vendore.	1 janar 2001	-	
	Tarifat për shërbime publike	1 janar 2001	XXXXX	
	Tarifat për përdorimin e të mirave publike	1 janar 2001	X	
	Tarifat për licenca, autorizime, çertifikata dhe dokumente zyrtare.	1 janar 2001	XXXXX	
2	E drejta për të kërkuar kredi për investime	1 janar 2002	-	Është i nevojshëm një udhëzim i posaçëm nga Ministria e Financave.
3	E drejta për të marre financime nga:			
	Transferta e pakushtëzuar	1 janar 2001	XXXXX	
	Ndarja e taksave kombëtare	1 janar 2002	-	Mungojnë aktet e nevojshme të Ministrisë së Financave
	Transferta e kushtëzuar	1 janar 2002	XXXXX	
	Fonde të transferuara nga pushteti qendror për funksione të deleguara	1 janar 2002	XXXXX	

duke marrë nga burimet dhe përgjegjësitë e nivelit kombëtar (shih Tabelën 3.5). Kështu, të ardhurat e pushtetit vendor në vitin 2001 dolën rreth 2.8 herë më të larta se në vitin 1998 dhe në vitin 2002 parashikohet të jenë rreth 3.6 herë më të larta. Granti i pushtetit vendor në vitin 2001 doli rreth 1.5 herë më i madh se në vitin 1999 dhe në vitin 2002 rezultoi rreth 2 herë më i madh se granti i vitit 2001. Po kështu, shpenzimet nga buxheti i pakushtëzuar në vitin 2001 rezultuan mbi 8 herë më të larta se në vitin 1998.

Probleme në zbatimin e decentralizimit të të ardhurave

Legjislacioni bazë në fushën e të ardhurave lokale i ka krijuar hapësirat e nevojshme për decentralizim fiskal, por zbatimi i tij

paraqet probleme të dukshme. Bazën e të ardhurave e përfaqësojnë taksat lokale. Aktualisht këto rregullohen me *ligjin bazë të sistemit të taksave* të vitit 1992, që ka mbetur i pandryshuar, pavarësisht se konceptet mbi decentralizimin tashmë janë krejtësisht të ndryshme nga ato të fillimit të tranzicionit. Ka, gjithashtu, një *ligj për tatimin mbi pasurinë*, i cili, që prej vitit 1999, e kalon vlerën e mbledhur nga kjo taksë në administrim të plotë të pushtetit vendor, tatim që zbatohet vetëm për ndërtesat. Edhe *tatimi mbi biznesin e vogël* është konsideruar lokal që në vitin 2001, por pa administrim direkt të pushtetit vendor dhe i shpërndarë në të njëjtën mënyrë si granti i pakushtëzuar. Ndonëse legjislacioni e ka sanksionuar, ende nuk ka ndonjë

¹Afati i përcaktuar në ligjin Nr. 8652, dt. 31.07.2000, Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore.

Burimet lokale të të ardhurave

Të ardhurat të veta, ku përfshihen:

- Të ardhura nga taksat lokale;
- Të ardhura nga tarifrat lokale dhe veprimtaria ekonomike, qiratë, shitja e pronës etj.;
- Huaja për qëllime publike vendore;
- Ndihamat ose donacionet.

Të ardhurat nga burimet kombëtare

- Të ardhura nga ndarja e taksave kombëtare
- Transferta e pakushtëzuar (granti)e pushtetit qendror për pushtetin vendor
- Transferta e kushtëzuar e pushtetit qendror për përmbushjen e të gjitha standarteve dhe kërkesave që ai vendos për funksionet e ndara apo të deleguara.

projekt të qartë për zbatimin e taksave të ndara, si dhe për të drejtën e përdorimit të kredisë.

Tatimi mbi biznesin e vogël dhe tatimi mbi pasurinë mblidhen ende nga administrata qendrore dhe, që nga viti buxhetor 2001, të gjitha të ardhurat nga ky tatim janë caktuar të financojnë transfertën e pakushtëzuar për qeverisjen vendore nga buxheti i shtetit. Në të ardhurat nga tatimi mbi biznesin e vogël del një shpërpjesëtim i madh midis bashkive. Rreth 38 % e të ardhurave nga ky tatim në nivel kombëtar mblidhen në Tiranë dhe pjesa tjetër në bashkitë e

mëdha apo të mesme, ndërsa në bashkitë e vogla mblidhen të ardhura shumë të pakta. Sipas Programit të Buxhetit Afatmesëm (PBA), të ardhurat nga tatimi mbi biznesin e vogël në vitin 2004 parashikohet të jenë rreth 2,5 herë më të larta se në vitin 2000. Kjo hipotezë është ngritur mbi supozimin e mbetjes së këtij tatimi si një tatim kombëtar, i cili do të vazhdojë të mblidhet nga organet tatimore qendrore.

Tatimi mbi pasurinë është një burim tjetër i rëndësishëm të ardhurash, që vazhdon të mblidhet nga administrata qendrore. Këtu përfshihen *tatimi mbi tokën bujqësore*

Treguesit kryesorë të buxhetit vendor

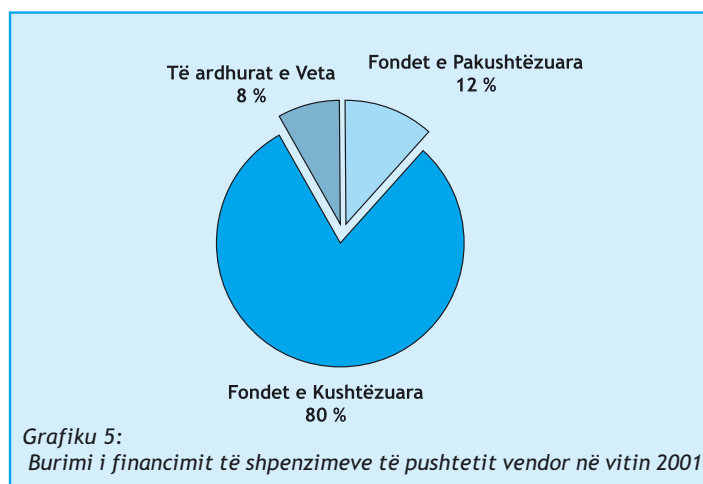
(në milion leke)

Tabela 3.5

	1998	1999	2000	2001	2002 ⁶⁴
1 Të ardhurat e pushtetit vendor	1,095	1,648	2,287	3,037	4,000
<i>Nga këto: të ardhurat tatimore</i>	722	885	1,315	2,037	3,000
2 Granti i pushtetit vendor	0	3,294	3,648	4,870	9,500
3 Të ardhurat e pushtetit vendor/ të ardhurat e buxhetit të shtetit në %	1.17	1.53	1.9	2.24	2.51
4 Të ardhurat e pushtetit vendor/PBB në %	0.24	0.33	0.42	0.51	0.61
5 Shpenzimet e pushtetit vendor	25,919	28,983	33,207	37,888	42,627
<i>Nga buxheti i pakushtëzuar</i>	894	4,724	5,865	7,525	13,500
<i>Nga buxheti i kushtëzuar</i>	25,025	24,259	27,342	30,364	29,127
6 Shpenzimet e pushtetit vendor/shpenzimet e buxhetit të shtetit në %	18.3	17.49	19.6	20.4	20.07
7 Shpenzimet e pushtetit vendor/PBB në %	5.63	5.73	6.16	6.42	6.47
8 Granti i pushtetit vendor/ shpenzimet e pushtetit vendor në %	0	11.3	10.9	12.8	22.3
9 Të ardhurat e pushtetit vendor/ Shpenzimet e pushtetit vendor në %	4.2	5.6	6.8	8	9.3

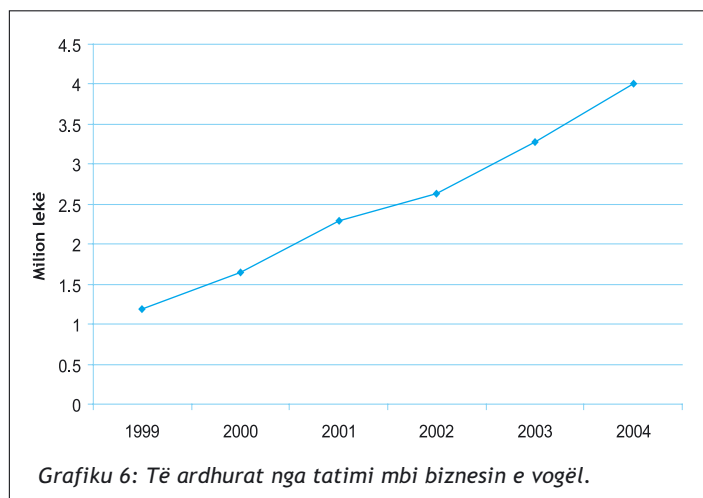
Burimi: Ministria e Financave, gusht 2002

⁶⁴ The 2002 data are forecasts.



dhe tatimi mbi godinat. Tatimi mbi tokën bujqësore është pezulluar me një dekret të presidentit dhe po studiohet mundësia e zbatimit më 1 janar 2003. Bazuar në këtë, të ardhurat nga tatimi mbi pasurinë për vitin 2004 janë parashikuar në PBA të jenë rreth 16 herë më të larta se në vitin 2000. Por, nëse këto të ardhura realizohen, nga ky burim tatimor do të dalë një rritje shumë e paktë e të ardhurave totale të njësisë të qeverisjes vendore (nga burime vendore dhe kombëtare), rreth 5% dhe 9% përkatësisht në vitin 2003 dhe 2004 në krahasim me 2001.

Në strategjinë e decentralizimit është përcaktuar se taksat e ndara do të jenë, gjithashtu, *tatimi mbi të ardhurat personale*



Burimi: PBA 2002-2004

dhe tatimi mbi fitimin. Edhe mbi këta elementë ka studime paraprake për mundësinë e transferimit në administratën vendore, por problematika që sjell ky transferim ka bërë që realizimi të shtrihet në një periudhë afatmesme. Edhe shpërndarja e këtyre të ardhurave është shpërpjestuar: vetëm në Tiranë mbledhen më shumë se 50% e tatimit mbi të ardhurat personale dhe rreth 80% e tatimit mbi fitimin.

Modeli i shpenzimeve lokale

Shpenzimet lokale përbehen nga shpenzimet rrjedhëse dhe shpenzimet kapitale. Këto shërbejnë për përmbushjen e funksioneve të veta, të përbashkëta dhe të deleguara. Nga analiza e shpenzimeve lokale sipas sektorëve del se të paktën pesë vitet e fundit ka një prirje të theksuar rritjeje të shpenzimeve për administratën vendore dhe për infrastrukturën. Pjesërisht kjo argumentohet me zgjerimin e funksioneve të pushtetit vendor dhe me nevojat e mëdha për përmirësimin e infrastrukturës. Por është shqetësuese rritja tepër e vogël e shpenzimeve në sektorin e shëndetësisë, megjithëse ky konsiderohet si një nga sektorët me përparësi të zhvillimit të vendit. Situata e shpenzimeve është e ngjashme edhe për sektorin e arsimit.

Buxhet vendor thellësisht i centralizuar

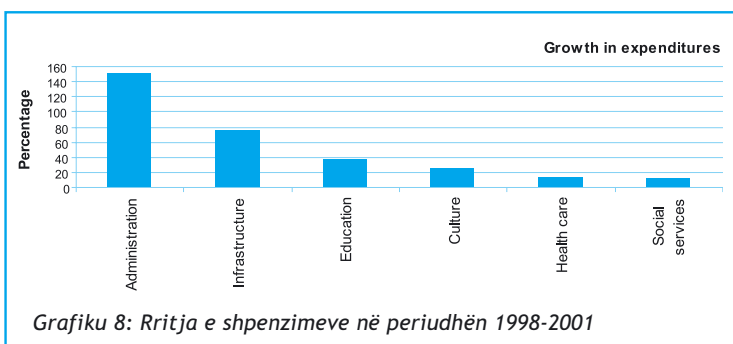
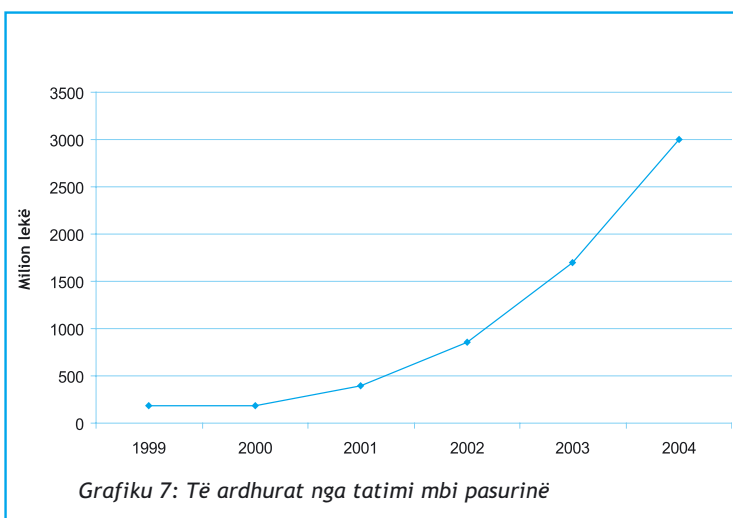
Gjykimi mbi çështjet që lidhen me decentralizimin fiskal mbështetet përgjithësisht në konstatimin se ky është një proces i gjatë dhe i lidhur ngushtë me fuqizimin e përgjithshëm fiskal të shtetit, si dhe me zhvillimin e tregut bankar e të kapitaleve. Si rrjedhim, me gjithë përparimin e vërejtur, shkalla e autonomisë fiskale për pushtetin vendor mbetet mjaft e ulët.

Nga analiza e treguesve kryesorë të buxhetit vendor duket qartë se, megjithëse shpenzimet e pushtetit vendor janë rritur nga viti në vit, ato

pothuajse nuk kanë ndryshuar në raport me shpenzimet e buxhetit të shtetit, gjë që tregon se decentralizimi fiskal nuk ka ecur përpara.

Po kështu, nga analiza e shumës së fondeve të buxhetit të shtetit dhe të fondeve të veta të pushtetit vendor, që shpenzohen në nivel vendor (në rrethe)⁶⁵, del se jo vetëm pjesa më kryesore e shpenzimeve vazhdon të jetë në kompetencën e administratës qendrore, por pjesa e fondeve që varet nga pushteti vendor ⁶⁶ është zvogëluar ndaj totalit të fondeve (Shih Tabelën 3.7).

Në nivel kombëtar, shumica e fondeve të transferuara së pakushtëzuar për qeverisjen vendore përkon me 100% të të ardhurave nga tatimi mbi biznesin e vogël, plus 100% të të ardhurave nga tatimi mbi të ardhurat personale, plus 19% e të ardhurave nga tatimi mbi fitimin e kompanive. Kjo do të thotë se virtualisht është arritur një nivel mjaft të lartë i ndarjes së tatimeve kombëtare. Por shumica absolute në lekë që rrjedh nga kjo formulë është ende mjaft e ulët. Për vitin 2002 kjo shumë përfaqëson vetëm rreth 5.5% të të ardhurave gjithsej të buxhetit të shtetit. Kjo lidhet me evazionin shumë të lartë fiskal në mbledhjen e këtyre tatimeve, krahasuar me tatimin mbi



vlerën e shtuar dhe tarifat doganore. Kjo duhet të vështrohet si një arsye më shumë për domosdoshmërinë e mbledhjes së tyre nga vetë pushteti vendor.

Shpenzimet lokale sipas sektorëve

Tabela 3.6

(në milion lekë)

Sektori	1998	1999	2000	2001	2002 ⁶⁷
1 Punë publike, transport, tregti	3308	2894	4096	5833	6562
2 Arsim	10780	12183	13262	14804	16655
3 Kulturë	667	698	746	833	937
4 Shëndetësi	2188	2308	2934	2487	2798
5 Çështjet sociale	6182	6365	6655	6939	7807
6 Administrata lokale	2794	4535	5514	6993	7868
Shuma	25919	28983	33207	37889	42627

Burimi: Ministria e Financave, gusht 2002

⁶⁵ Kjo nenkupton transferen e kushtëzuar, transferen e pakushtëzuar, të ardhurat e veta dhe bartjen e buxhetit kombëtar në rrethe nepërmjet ministrive.

⁶⁶ Me fonde që varen nga pushteti vendor kuptohen transferat e pakushtëzuar dhe të ardhurat e veta të pushtetit vendor.

⁶⁷ Parashikim.

Shpërndarja e transfertës së pakushtëzuar

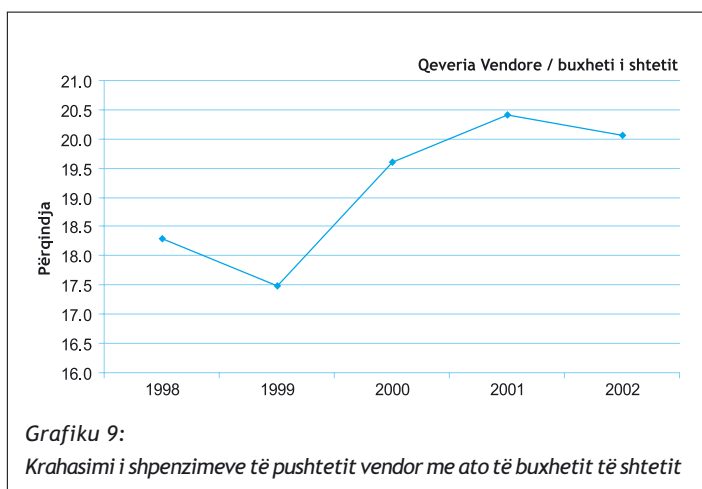
Shpërndarja e transfertës së pakushtëzuar fillimisht është bërë në mënyrë empirike, pa kritere rigorozë e të barabarta për të gjitha bashkitë e komunat dhe, si rrjedhim, ka vuajtur ndërhyrjet subjektive dhe ndikimet politike. Shpërndarja bëhej mbi bazën e të dhënave historike, të ndrequra me rritjen e përgjithshme të buxhetit apo inflacionin, ku faktori subjektiv kishte rol të madh. Kjo mënyrë statike nuk mundi të pasqyronte dinamikën e konsiderueshme ekonomike dhe demografike lokale, duke çuar në këtë mënyrë të një shpërpjesëtim të konsiderueshëm të shumës së dhënë për frymë.

Një formulë shpërndarjeje me disa kritere të barabarta për të gjithë u përdor për herë

të parë në buxhetin e vitit 2002. Kështu, nga buxheti i shpërndarë për vitin 2000 dhe 2001 shumica e komunave kanë marrë shuma prej më pak se 1000lek/frymë, ndërsa një pjesë jo e vogël e bashkive dhe disa komuna kanë marrë edhe më shumë se 4000 lek/frymë. Me shpërndarjen e re, pothuajse të gjitha njësitë e qeverisjes vendore janë në harkun 1500-3500 lek/për frymë (Shih Tabelën 3.8). Ndryshimi mesatar i transfertës për frymë mes komunave dhe bashkive është rreth 1:1,7 nga më shumë se 1:3 që ishte para përdorimit të formulës së transfertës së pakushtëzuar. Ky raport i përgjigjet më mirë edhe orientimit të *Strategjisë Kombëtare të Zhvillimit Ekonomik e Social*.

Formula e re, megjithëse është një hap para krahasuar me ndarjen arbitrare të mëparshme të buxhetit, nuk merr sa duhet parasysh zhvillimin e pabarabartë rajonal. Ajo mbështetet vetëm në një numër të kufizuar faktorësh “teknike”, që nuk marrin parasysh zhvillimin njerëzor.

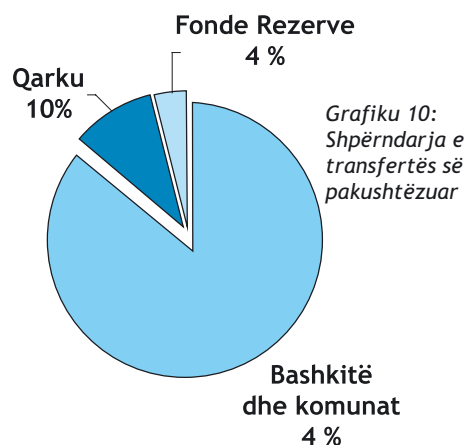
Për vitin fiskal 2003 parashikohet një rritje thelbësore e autoritetit fiskal të njësisve të qeverisjes vendore, veçanërisht në lidhje me tatimet dhe taksat vendore. Përmirësimet kryesore lidhen me zbatimin e tatimit mbi tokën bujqësore si një tatim vendor, kthimin e tatimit mbi



Shpenzimet në rrethe për periudhën 1999-2001

Tabela 3.7
në %

Nr	Varësia e shpenzimeve	1999	2000	2001
1	Nga pushteti qendror	86	90	90
2	Nga pushteti vendor	14	10	10
3	Gjithsej	100	100	100



biznesin e vogël në një tatim vendor, shndërrimin e 11 nga 13 taksat vendore në tarifa vendore, si dhe dhënien e autonomisë së zgjeruar për përcaktimin e nivelit të tatim/taksës, të klasifikimit të bazës së taksës dhe të mënyrës së mbledhjes së tyre.

3.5 POLITIKAT E FINANCIMEVE RAJONALE DHE ZHVILLIMI STRATEGJIK

Mungesa e vizionit strategjik për të mbështetur zhvillimin rajonal
Nga analiza e shpenzimeve gjithsej që bëhen në nivel rrethi, nga fondet e buxhetit të shtetit dhe fondet e veta të pushtetit vendor, nuk duket të ketë një politikë të caktuar kombëtare financimesh, të lidhur me një strategji zhvillimi afatmesme kombëtare apo rajonale. Kështu që ka një dallim të madh midis nevojave të zhvillimit rajonal dhe fondeve që jepen për këtë qëllim. Kjo duket veçanërisht qartë, nëse analiza e financimeve bëhet e krahasuar me nivelin e zhvillimit njerëzor.

Lidhja e financimeve me nevojat e zhvillimit njerëzor

Gjatë dhjetë viteve të fundit, zonat me tregues të ulët të zhvillimit njerëzor, ku banon rreth 22% e popullsisë së vendit, kanë patur në dispozicion fonde të pamjaftueshme për zhvillimin e tyre, të cilat kanë ardhur duke u zvogëluar nga viti në vit. Për vitin 2001, për rreth 2/3 e popullsisë, që banon në rreth 86% të

Kriteret e shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar për vitin 2002

- Popullsia
- Sipërfaqja (për komunitat)
- Shërbimet urbane (për bashkitë)
- Kriteri gjeografik (për qarqet)
- Një shumë fikse e barabartë për të gjitha bashkitë e komunitat dhe qarqet
- Kriteri i veçantë për Tiranën: 9.5% të të gjithë shumës së transferuar për bashkitë dhe komunitat.

territorit, janë vënë në dispozicion për t'u shpenzuar më pak se gjysma e financimeve në shkallë vendi. Ndërkohë, financimet janë përqendruar në rrethet me HDI të lartë. (Shih Tabelat 3.9 dhe 3.10).

Edhe më e dukshme është kjo diferencë po të analizohet në veçanti ndarja nepërmjet ministrive të linjës e buxhetit kombëtar në rrethe (Shih Tabelën 3.11). Vihet re se jo vetëm që shumica dërrmuese e fondeve është shpenzuar në rrethet me HDI të lartë, por edhe një prirje e qartë rritjeje e këtij financimi, duke zvogëluar dukshëm financimet në rrethet me HDI të mesme e sidomos në ato me HDI të ulët. Kjo të krijon përshtypjen e braktisjes hap pas hapi të rretheve me HDI të ulët nga ana e ministrive të linjës.

Nevoja për një politikë fiskale racionale për zhvillimin rajonal

Financimet e pakta në rrethet me HDI të ulët mund të lidhen me arsye objektive,

Efekti i formulës së shpërndarjes së transfertës së pakushtëzuar

Tabela 3.8
L/P = leks per capita

Viti	<1000 L/P	1000> L/PC	1500> L/PC	2000> L/PC	2500> L/PC	3000> L/PC	3500> L/PC	4000> L/PC	5000> L/PC	7000> L/PC	L/PC
		<1500	<2000	<2500	<3000	<3500	<4000	<5000	<7000	<9000	<9000
2000	141	88	41	41	28	6	10	10	9	0	0
2001	62	88	63	32	42	23	19	24	12	6	3
2002	0	0	177	87	37	61	3	9	0	0	0
B2002	0	0	0	0	9	55	1	0	0	0	0
K2002	0	0	177	87	28	6	2	9	0	0	0

Shpenzimet totale për frymë në nivel vendor

lekë/frymë

Tabela 3.9

	Popullsia në %	1999	2000	2001
Rrethet me HDI të lartë	29.3	19.316	29.555	45.016
Rrethet me HDI të mesme	49.0	11.540	13.690	17.160
Rrethet me HDI të ulët	21.7	13.199	14.485	18.264

si mungesa e resurseve, frytshmëria e ulët e investimeve, prirjet e dukshme të migrimit etj. Por tashmë duket se është e domosdoshme që të përcaktohet një qëndrim strategjik për këtë pjesë të popullsisë.

Lidhja e politikës fiskale me politikën dhe strategjinë e migrimit

Që kjo popullsi të stimulohet të banojë aty ku është, kjo duhet shoqëruar me një politikë favorizuese të paktën afatmesme financimi, që të krijojë shanse për përparim e zhvillim. Veçanërisht me

përparësi lind nevoja të trajtohet çështja e punësimit, sepse përgjithësisht këto janë zona me përqindje të lartë të moshës së re dhe me krahë pune të lira.

Nëse kjo popullsi do të stimulohet të zhvendoset pjesërisht, kjo duhet shoqëruar me një politikë të orientuar migrimi, duke i paraprirë me financime zhvillimit të infrastrukturave fizike e sociale në zonat që mund të vlerësohen si të përshtatshme për pritjen e tyre.

Për të përcaktuar se cili nga këto opsione, apo të tjera, mund të jetë më i

Shpërndarja e shpenzimeve në rrethe

(në %)

Tabela 3.10

	Popullsia në %	1999	2000	2001
Rrethet me HDI të lartë	29.3	40	47	52
Rrethet me HDI të mesme	49.0	40	36	53
Rrethet me HDI të ulët	21.7	20	17	16

Ndarja e buxhetit kombëtar në rrethe nëpërmjet ministrive

(në %)

Tabela 3.11

	Popullsia në %	1999	2000	2001
Rrethet me HDI të lartë	29.3	70	76	76
Rrethet me HDI të mesme	49.0	20	17	17
Rrethet me HDI të ulët	21.7	10	7	8

⁶⁸ Të dhënat për ndihmën ndërkombëtare janë nxjerrë nga "Ndihma e huaj sipas donatorëve", Ministria e Bashkëpunimit Ekonomik dhe Tregtisë (sot Ministria e Ekonomisë), 4 janar 2002.

përshtatshëm, do të duhen studime të thelluara të paktën për një periudhë afatmesme. Këto lloj studimesh janë shumë më të mundshme për t'u bërë tani, që janë nxjerrë edhe rezultatet e regjistrimit të përgjithshëm të popullsisë. Me këto të dhëna krijohet një mendim i saktë mbi prirjet e migrimit të popullsisë gjatë dhjetë vjetëve të fundit.

Sidoqoftë, tani për tani është e qartë se me këtë politikë financimi ky problem madhor nuk është vënë ende në rrugën e zgjidhjes.

3.6 NDIKIMI CENTRALIZUES I NDIHMËS NDËRKOMBËTARE

Ndihmë e konsiderueshme ndërkombëtare

Duke filluar nga viti 1991, Shqipëria ka marrë një ndihmë të konsiderueshme ndërkombëtare në formën e ndihmës humanitare, ndihmës ushqimore, asistencës teknike, ndihmës për zhvillim dhe mbështetjes për bilancin e pagesave. Për dhjetë vjetët e fundit angazhimi i përgjithshëm i donatorëve vlerësohet të jetë rreth 1.45 miliard dollarë ^{68/}.

Shpërfillje e pushtetit vendor në ndarjen e ndihmave

Në përgjithësi, qasja e partnerëve ndërkombëtare për programimin dhe zbatimin e ndihmës ka ndjekur atë të qeverisjes qendrore në Shqipëri. Përputhja e përparësive, bisedimet dhe nënshkrimi i marrëveshjeve, si dhe ngritja e strukturave të përbashkëta për zbatimin e programeve e të projekteve, janë realizuar në bashkëpunim me pushtetin qendror dhe janë të rralla rastet kur pushteti vendor është trajtuar si kundërpalë e drejtpërdrejtë e donatorëve.

Kjo ka ndodhur jo vetëm sepse kuadri ligjor në Shqipëri e ka nxitur një gjë të tillë. Pushteti qendror është parë prej tyre si partner më i sigurtë e më i qëndrueshëm, administrata qendrore si

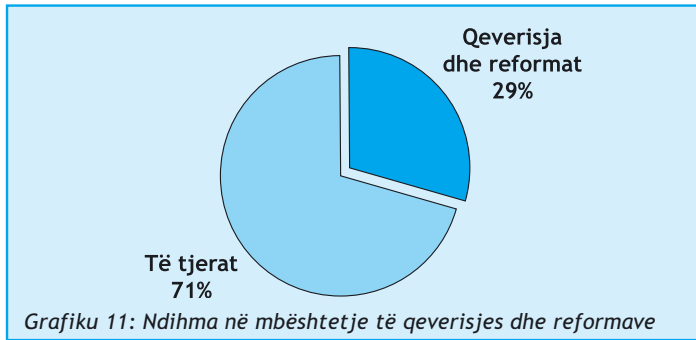
më e aftë dhe më e lehtë për të bashkëpunuar, asistenca me shtrirje kombëtare si më e frytshme dhe më e dukshme se ajo me reze lokale. Ky lloj bashkëpunimi është konsideruar më komod prej donatorëve ndërkombëtarë.

Pushteti qendror dhe administrata qendrore, nga ana e tyre, janë përpjekur të shfaqen jo thjesht si bashkërendues, por si bashkëbiseduesit e vetëm të ndihmës së huaj dhe janë përpjekur të konservojnë me kujdes përgjegjësitë përkatëse, duke mos lënë shumë shtigje për kalim kompetencash tek pushteti vendor. Si rrjedhim, partneriteti me donatorët ndërkombëtarë është quajtur si një e drejtë ekskluzive e pushtetit qendror dhe nuk e ka nxitur decentralizimin.

Prirja centralizuese të përbërjes së ndihmës

Përbërja e ndihmës ndërkombëtare, gjithashtu, ka shfaqur një tipar të qartë centralizues. Shumica e saj u drejtohet projekteve të mëdha të infrastruktures dhe të zhvillimit të sektorëve të tjerë të rëndësishëm në nivel kombëtar, duke synuar stabilizimin dhe zhvillimin e shpejtë ekonomik të vendit. Për programe të tilla, partneriteti me pushtetin qendror ka qenë i domosdoshëm, sidomos kur financimet janë linja kredie, shlyerjen e të cilave duhet ta marrë përsipër shteti.

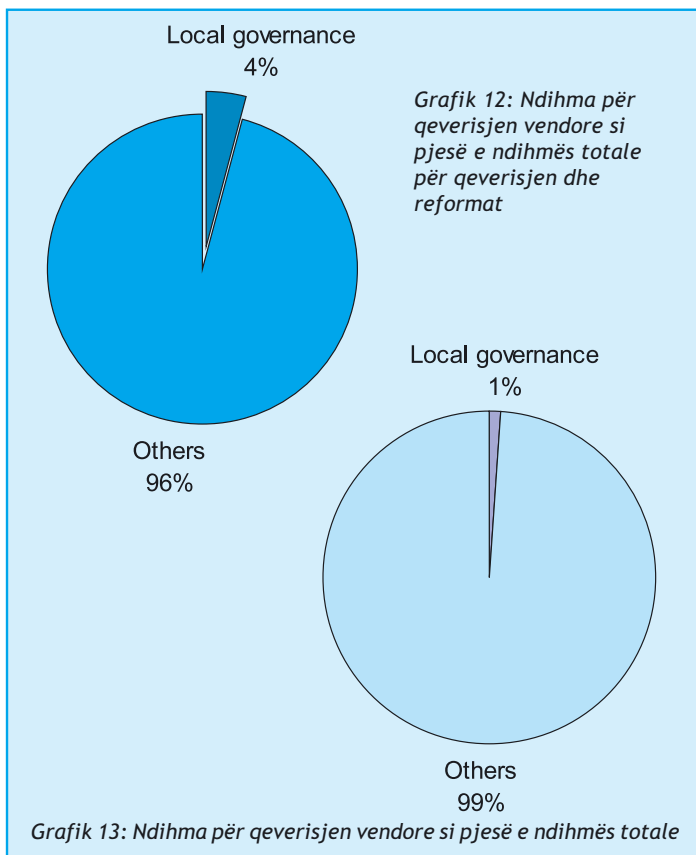
Por, edhe në shumicën e rasteve të projekteve që u drejtohen zhvillimeve lokale, vihet re prirja e menaxhimit të centralizuar të tyre. Aq e theksuar është kjo, sa që edhe për një rrugë që duhet reabilituar në një fshat të largët vendimet për prioritetin e projektit, për kontraktimin dhe për ndjekjen e zbatimit të punimeve merren nga struktura të centralizuara apo thellësisht të ndikuara nga pushteti qendror, me procedura që e parashikojnë marrjen e mendimit të pushtetit vendor dhe bashkësisë, por që në praktikë i përjashtojnë ata nga vendimmarrja. Mënyra e administrimit



të fondeve për zhvillimin e komuniteteve lokale është një shembull tipik i kësaj qasjeje.

Mbështetja institucionale dhe për politikën e zhvillimit

Donatorët ndërkombëtarë i kanë kushtuar rëndësi të veçantë asistencës teknike për forcimin e qeverisjes, programimin dhe zbatimin e reformave të gjithanshme, hartimin e politikave dhe strategjive kombëtare e sektoriale, përgatitjen e



kuadrit ligjor dhe përafrimin e tij me standardet ndërkombëtare, si dhe për komponentë të tjerë, që mbështesin funksionet qeverisëse. Kjo rëndësi shprehet edhe në faktin se angazhimi i donatorëve në këto fusha përfaqëson rreth 29% të financimit të përgjithshëm që i është dhënë Shqipërisë gjatë periudhës së tranzicionit. Pothuajse e gjitha kjo ndihmë i është akorduar pushtetit qendror dhe vetëm rreth 4% e saj pushtetit vendor.

Mbështetja për qeverisjen vendore

Ndhimë e drejtpërdrejtë që të mbështet forcimi i kapaciteteve të qeverisjes vendore dhe rritja e nivelit të administratës vendore dhe rritja e pjesëmarrjes së publikut në qeverisje përfaqëson rreth 1.2% të financimit të përgjithshëm të donatorëve ndërkombëtarë. Numri i projekteve që u drejtohen të zgjedhurve lokalë, administratës lokale dhe bashkësisë del të jetë shumë i pakët. Edhe kjo ndihmë është dhënë pothuajse e gjitha për bashkitë dhe është vështirë të evidentosh kontribute në nivel komune dhe në nivel qarku, me përjashtim të aktiviteteve të shoqatave jo qeveritare.

Reforma e decentralizimit zë një peshë të vogël në strukturën e programeve të donatorëve kryesorë ndërkombëtarë. Kontributi i tyre në proceset e formulimit strategjik dhe zbatimit të reformës së decentralizimit ka qenë modest e shumë i vonshëm. Kjo ndihmesë është drejtuar kryesisht në Ministrinë dhe Institucionet Qendrore, veprimtaria e të cilave lidhet me procesin e decentralizimit.

Gjatë zbatimit të programeve të ndihmës kanë evoluar edhe konceptet e qeverisjes qendrore dhe të donatorëve ndërkombëtarë mbi efektivitetin e financimeve, përfshirjen dhe kontributin e bashkësive lokale në projekte, partneritetin me aktorët e interesit në nivel vendor dhe rrugët për të shmangur pengesat nga fenomenet e burokracisë apo korrupsionit të administratës

qendrore. Përparimi i decentralizimit, angazhimi në rritje i pushtetit qendror për të transferuar përgjegjësitë në pushtetin vendor dhe përpjekjet e të zgjedhurve lokalë e të administratës vendore për të kryer funksionet që i takojnë, kanë ndikuar në rritjen e interesimit të partnerëve ndërkombëtarë për të bashkëpunuar drejtpërdrejt me pushtetin vendor. Një ndikim të madh kanë pasur edhe përvojat mjaft pozitive të disa projekteve të organizatave joqeveritare, të zbatuara në partneritet të drejtpërdrejtë me pushtetin vendor dhe me bashkësitë lokale, si dhe projekte të donatorëve të ndryshëm, ndër të cilët spikatin ato të UNDP, USAID etj. Përvojë e suksesshme është konsideruar edhe kontributi i Fondacionit Soros për nxitjen e specialisteve të aftë që të punojnë në administratat bashkiake.

3.7 SFIDAT KRYESORE TË DECENTRALIZIMIT

Angazhimi politik

Procesi i decentralizimit në thelb është një proces që përfshin politikisht të paktën në mënyrë të barabartë dy palë: pushtetin qendror që jep përgjegjësitë dhe pushtetin vendor që i merr këto përgjegjësi. Si rrjedhim, në qendër të këtij procesi duhet të jenë të dy këto pushtete. Koncepti i sotëm që reforma e decentralizimit është çështje e pushtetit qendror, se projektohet, programohet dhe zbatohet nga pushteti qendror, me shpejtësi që caktohen e ndryshohen nga pushteti qendror në bazë të vlerësimeve që bëjnë vetëm ai, e ka çënuar në mënyrë të dukshme përparimin e kësaj reforme të rëndësishme.

Aq më pak procesi i decentralizimit është thjesht çështje e administratave qendrore apo vendore, të cilat kanë shfaqur njëra pale konservatorizëm për transferimin e përgjegjësive dhe pala tjetër mungese gatishmërie ose përgatitjeje për t'u ngarkuar me këto përgjegjësi. Për pasojë, vendosja e një dialogu institucional midis

pushtetit qendror dhe atij lokal për çështjet më themelore të reformës së decentralizimit dhe sidomos mbi financat lokale, mbetet një fushë që ka nevojë për rregullime serioze dhe vendosje të disa standardeve të përhershme. Në kushtet e Shqipërisë, këto marrëdhënie mund të sanksionoheshin edhe me ligje të posaçme.

Angazhimi politik për shkallën dhe shpejtësinë e decentralizimit do të duhet të pasqyrohet qartë në Strategjinë ekzistuese të Decentralizimit, nëpërmjet përditësimit të saj, duke marrë parasysh përvojën e decentralizimit real të këtyre viteve. Ai duhet të gjejë, gjithashtu, një pasqyrim më të qartë në Strategjinë Kombëtare të Zhvillimit Ekonomik e Social, në mënyrë që të harmonizohet me ecurinë e reformave në të gjithë sektorët e tjerë.

Përputhja e realitetit me ligjin

Çështje tjetër e rëndësishme e cila kërkon një zgjidhje të shpejtë e të vendosur, është ajo e përputhjes së realitetit me atë që tashmë është pranuar të realizohet, e cila pasqyrohet qartë në ligjet e miratuara. Kjo do të kërkonte një rikonfirmim të vullnetit politik për të zbatuar ato që janë vendosur, por edhe një ngutje për t'i dhënë fund sa më parë rrëmujës së krijuar nga mospërputhja ligjore.

Hapi i parë do të ishte transferimi i funksioneve në përputhje me ligjin. Pas kësaj është e nevojshme të përcaktohet një pozicion i qartë, se deri ku do të shkohet me decentralizimin fiskal, cilat do të jenë etapat dhe kur do të zbatohet sejcila etapë, duke e harmonizuar me politikat e përgjithshme ekonomike dhe financiare të shtetit, përgjithësisht të programuara për një periudhë afatmesme.

Roli kyç i decentralizimit fiskal

Decentralizimi fiskal është padyshim sfida më e madhe dhe më e vështirë e decentralizimit. Kjo lidhet me disa hapa të rëndësishme që duhen ndërmarrë.

Parashikimi i të ardhurave dhe shpenzimeve për qeverisjen vendore të paktën për dy vitet pasardhëse, i përcaktuar në ligjin organik të qeverisjes vendore, është një detyrim i pa- përmbushur ende dhe që duhet të trajtohet, duke filluar nga PBA 2003-2005, për të harmonizuar përfundimisht e në mënyrë të plotë buxhetin e pushtetit qendror me buxhetin e qeverisjes lokale.

Vendosja e tatimit mbi tokën bujqësore dhe kalimi në administrim të plotë të pushtetit lokal të tatimit mbi biznesin e vogel do të sjellë nevojën e studimit të elementëve barazues, për shkak të shpërndarjes gjeografike shumë të çrregullt të bizneseve, në mënyrë që nga një anë, të nxitet mbledhja e të ardhurave dhe, nga ana tjetër, të sigurohet financimi i shërbimeve publike në një standard të caktuar kombëtar në të gjithë territorin e vendit.

Formula ligjore e shpërndarjes së grantit duhet të përmirsohet, duke marrë parasysh faktorët shtesë që lidhen me tregues të zhvillimit ekonomik, social e njerëzor lokal dhe që nxisin burimet e brendshme lokale. Hap pas hapi duhet zgjidhur edhe e gjithë problematika që lidhet me çështjen e taksave të ndara.

Kalimi i pronësisë

Procesi i decentralizimit nuk mund të kuptohet pa atë të kalimit të pronësisë. *Ligji për transferimin e pronave të patundshme* tek qeverisja vendore, i miratuar në vitin 2000, ka filluar të zbatohet. Janë përgatitur aktet nënligjore, janë ngritur institucionet përgjegjëse dhe ka filluar puna për regjistrimin e pronave. Është i nevojshëm vazhdimi i punës deri në finalizimin e të gjitha kërkesave të këtij ligji.

Pjesëmarrja e shoqërisë civile në qeverisjen vendore

Heqja e pengesave për lëvizjen e lirë të njerëzve në fillim të viteve '90 u shoqërua me një rrjedhë shumë të madhe shpërnguljesh nga fshati dhe qytetet e vogla drejt Tiranës dhe qyteteve të mëdha, në kërkim të një jete më të mirë. Kjo zhvendosje e menjëhershme masive e gjeti të papërgatitur shtetin shqiptar, shumë më të përqëndruar në çështjet e reformave politike dhe të reformave të tranzicionit. Pushteti vendor, gjithashtu, nuk mundi ta administrojë këtë gjendje të re e të paparashikuar. Si rrjedhim, kostua e urbanizimit të egër deri më sot ka mbetur në kurriz të vetë të shpërngulurve, si edhe të banorëve të qyteteve pritëse. Ndërkohë, qeverisja vendore ka vazhduar të bëhet me të njejtat forma administrative e financiare si më parë, pa marrë parasysh këtë ndryshim thelbesor, duke mbetur kështu një hap mbrapa urbanizimit.

4.1 DUKURIA E URBANIZIMIT NË SHQIPËRI

Shoqëria më rurale në Evropë

Shqipëria ka qenë historikisht vendi me popullsinë më rurale në Evropë. Në prag të Luftës së Dytë Botërore vetëm rreth 1/5 e popullsisë së vendit jetonte në qytete, ndërsa në prag të ndryshimeve politike të fillimit të viteve 1990, popullsia urbane përfshinte rreth 35% të popullsisë. Ky model zhvillimi lidhej sa me karakteristikat e zhvillimit historik të vendit, aq edhe me politikat frenuese të urbanizimit, që u zbatuan gjatë 4-5 dekadave të regjimit totalitar. Gjendja mjaft e vështirë ekonomike ndikoi dukshëm në modelin e sforcuar të zhvillimit urban në Shqipëri gjatë kësaj periudhe.

Shpërfillja e infrastrukturës urbane

Strehimi përfaqësonte gati një makth kombëtar. Me mesatarisht 7 meter katror strehim për frymë, Shqipëria renditej e fundit në Evropë, pas Rumanisë, me 17 metër katror për frymë⁶⁹. Si rrjedhim, autoritetet e asaj kohe e frenuan me të gjitha mënyrat urbanizimin dhe gjatë

Popullsia urbane dhe rurale

Tabela 4.1

Vitet	Gjithsej	Urbane	Rurale
1979	2,590,600	33.45%	66.55%
1989	3,182,417	35.74%	64.26%
2001	3,067,740	42.30%	57.70%

Burimi: Repoba, gusht 2002.

⁶⁹ Government of Albania, National Habitat II Report, 1996

periudhës 1979-1989 ritmi i tij ka qenë vetëm rreth 2%. Orientimi ndaj politikave në dobi të zonave rurale mund të përmblihet në direktivën e asaj kohe “*Ta bëjmë fshatin si qyteti!*”.

Shkurtimi drastik i buxhetit të shtetit gjatë viteve '80, i shtrëngoi autoritetet të përqendroheshin kryesisht në rajonin

qendror Durrës-Tiranë-Elbasan. Ky rajon mbante si banorë rreth 1/4 e popullsisë së vendit, por kishte përqendruar gati 40% të prodhimit kombëtar industrial, më shumë se gjysmën e prodhimit kombëtar të industrisë së lehtë dhe gati 60% të të gjithë industrisë mekanike, si dhe kishte një tregues të shërbimeve sociale e shëndetësore për frymë (kopshte, çerdhe, shkolla, qendra kulturore, kinema, spitale dhe shtëpi lindjeje) të paktën dy herë më të lartë se shumica e rajoneve të tjera të vendit ⁷⁰.

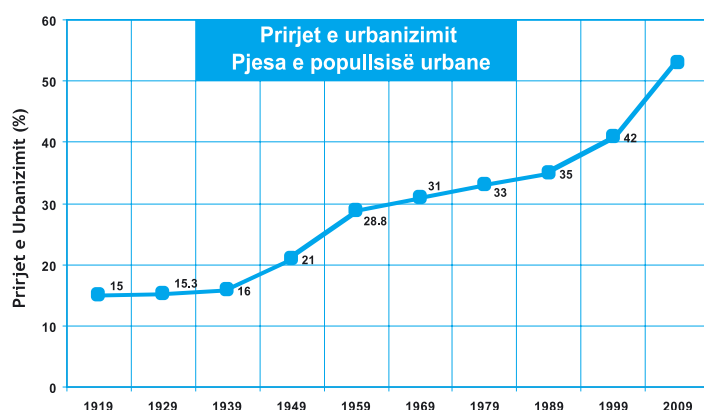
Heqja e kontrollit ndaj migrimit

Në verën e vitit 1990 u dekretua lejimi i lëvizjes së lirë dhe njohja e sektorit privat në ndërtim, kryesisht për qëllime strehimi. Ky akt mund të krahasohet në mënyrë të figurshme me heqjen e digës së një liqeni gjigant, pa projektuar dhe zbatuar më parë masat për ta orientuar vëllimin e madh të ujit të grumbulluar për të shkuar atje ku duhet përmes kanaleve shkarkuese, që do të shmangnin pasojat e një përmytjeje masive.

Në rastin e Shqipërisë barriera e masave të rrepta dhe e politikave frenuese ndaj urbanizimit e lëvizjes së lirë të popullsisë për disa dekada gjatë regjimit komunist, u hoq pa menduar gjatë se ç'do të bëhej me atë kërkesë të jashtëzakonshme për strehim e punësim dhe me aspiratën për një jetë me të mirë të popullsisë, në kushtet e pamundësisë thuasje të plotë për të investuar.

Dështimi i ekonomisë së centralizuar dhe i modelit të subvencionimit të rajoneve joproduktive të vendit kishte krijuar një gjendje të pashpresë për popullsinë lokale. Të papunë, të izoluar (infrastruktura rrugore dhe e komunikimit ishte mjaft e prapambetur), dhe larg çdo vëmendjeje të autoriteteve

⁷⁰ Berth Danermark, Përshkrim i përgjithshëm i sektorit të strehimit dhe zhvillimit urban në Shqipëri, 1993



Rrethet me rritjen më të madhe të dendësisë së popullsisë

Tabela 4.2

Rrethi	Rritja e dendësisë në %	
	Gjithsej	Urbane
Durrësi	42.8	38.0
Tirana	39.6	48.8
Fieri	19.2	77.0
Kruja	6.7	49.6

Burimi: Llogaritur në bazë të të dhënave të INSTAT, gusht 2002

Rrethet me zvogëlimin më të madh të dendësisë së popullsisë

Tabela 4.3

Rrethi	Zvogëlimi i dendësisë në %
Saranda	42.2
Tropoja	38.8
Skrapari	37.2
Tepelena	36.4
Berati	22.2

Burimi: Llogaritur në bazë të të dhënave të INSTAT, gusht 2002

qendrore, njerëzve nuk u mbetej gjë tjetër veçse të vështronin për një jetë më të mirë drejt rajoneve më të zhvilluara të vendit: Ultësires Perëndimore (rajoni fushor midis Shkodrës, Tiranës dhe Vlorës) dhe sidomos rajonit të kryeqytetit (hapësira midis Tiranës, Durrësit dhe Fushë-Krujës), të cilat krijojnë mundësi më të mira, të paktën për punësim dhe jetë më normale, sidomos për fëmijët dhe të rinjtë. Të inkurajuar edhe nga kaosi i ndryshimeve politike, njerëzit morën iniciativën të zhvendoseshin drejt këtyre zonave, që ofronin mundësi më të mëdha për të mbijetuar.

Lëvizje e pakontrolluar dhe pa plan

Momenti historik i ndryshimeve politike, shoqërore dhe ekonomike, diktoi përparësitë në fusha që konsideroheshin më kritike dhe shumë më të ngutshme, siç ishin çmontimi i diktaturës, themelimi i institucioneve të demokracisë, krijimi dhe perparimi i ekonomisë së tregut etj. Zhvillimi i balancuar demografik i vendit dhe zbutja e pasojave të zhvendosjes masive të popullsisë nuk u vështrua si pjesë e këtyre përparësive.

Ndryshimet demografike sollën ndryshime të mëdha në shpërndarjen dhe dendësinë e popullsisë sipas rajoneve, të cilat u evidentuan saktë vetëm pas regjistrimit të përgjithshëm të popullsisë⁷¹. Fshatra të tëra ngelën me një numër minimal familjesh, ndërkohë që u rrit dukshëm popullsia e qyteteve kryesore. Por ndarja administrative territoriale, veçanërisht për nivelin e parë të qeverisjes vendore, nuk pati mundësi të përshtatet me këto ndryshime.

Nga ana tjetër, rritja e menjëhershme e popullsisë së qyteteve shndërroi në qytetarë pjesë të rëndësishme të popullsisë rurale, pa i dhënë kohë për një proces të

Forma të ndryshme të migrimit

Nga analiza e ndryshimit të dendësisë së popullsisë në periudhën 1990-2001 shihet qartë se:

- *Dendësia e popullsisë është zvogëluar dukshëm në rrethet Sarandë, Tepelenë, Gjirokastrë, Korçë, Vlorë etj. dhe faktor kryesor për këtë konsiderohet emigracioni i lartë, veçanërisht në Greqi. Dendësia e popullsisë është zvogëluar, gjithashtu, në rrethet Tropojë, Skrapar, Dibër, Kukës, Mat, Mirditë, Pukë etj. dhe faktor kryesor për këtë konsiderohet migrimi drejt zones Tiranë-Durrës.*
- *Dendësia e popullsisë është rritur dukshëm në zonën Durrës-Tiranë-Krujë me gjithë emigracionin e lartë prej këtyre rretheve, për shkak të vërshimit të madh të të ardhurve nga pothuajse e gjithë Shqipëria dhe në veçanti nga zona veri-lindore e vendit.*

natyrshëm përshtatjeje e ndryshimi. Qeverisja vendore në zonat urbane u përball me një përzierje të pazakontë të popullsisë së ardhur nga zonat rurale të trevave të ndryshme të Shqipërisë, me përzierje minikulturash e profesioneesh, që ndryshonin mjaft nga pjesa tjetër e popullsisë së qyteteve.

4.2 PLANIFIKIMI I ZHVILLIMIT URBAN DHE RAJONAL

Zhvillimi urban pa plan - ndërtimet e paligjshme

Ndërtimet e paligjshme u shfaqën menjëherë me ndryshimet politike në fillim të viteve 1990, si një fenomen shoqëruar i urbanizimit. Më pas, ato u përhapën aq shumë, sa që shumë shpejt u identifikuan si një nga dukuritë më tipike të tranzicionit. Në qendër të qyteteve mbinë si kërpudha aktivitetet e para ekonomike, të cilat fillimisht kishin formën e kioskave modeste, por shpejt u ndoqën nga ndërtime me shumë kate, edhe pse të paligjshme. Tirana u bë shembulli tipik i këtij fenomeni. Në fund të vitit 2001 vetëm në Tiranë bëheshin rreth 20,000 ndërtime pa leje, shumica në mënyrë informale ose të paligjshme⁷². Çdo vit Tiranës i zihen mesatarisht rreth

⁷¹ Regjistrimi i përgjithshëm i popullsisë u realizua nga INSTAT në vitin 2001 dhe rezultatet përfundimtare u publikuan në gusht të vitit 2002.

⁷² Në rastin e parë nuk respektohen kërkesat ligjore urbanistike, ndërsa në rastin e dytë dhunohet edhe pronësia e tokës.

200 hektarë toke bujqësore kryesisht për ndërtime të tilla. Si rrjedhim, në qendër të qytetit dendësitë e ndërtimit dhe të popullimit në disa zona i kanë kaluar limitet urbanistike. Hapësirat publike po humbasin dhe biznesi i ndërtimit po fiton në kurriz të infrastruktures ekzistuese. Një gjendje e ngjashme vihet re edhe në qytetet e tjera kryesore.

Ndërtimet e paligjshme nuk janë thjesht shprehje e shkallës së ulët të zhvillimit të shoqërisë shqiptare dhe as çështje kulture. Para së gjithash, ato janë shprehja më e qartë e dobësisë së administratës publike e veçanërisht asaj vendore për të kërkuar zbatimin e ligjit, si dhe e mungesës së vizionit dhe e politikave të zhvillimit nga ana e autoriteteve vendore, sidomos në fushën e zhvillimit urban dhe strehimit

gjatë viteve të tranzicionit. Ato dëshmojnë për lidhje shumë të pakta midis komunitetit dhe qeverisjes vendore. Ato pasqyrojnë edhe ndikimet negative të politikave centralizuese që hartohen në nivelet e ministrive.

Zhvillim urban spontan

Koncepti i ndërtimeve të paligjshme në Shqipëri nuk duhet kufizuar vetëm me ndërtimet pa leje. Ekzistojnë, gjithashtu, një numër i madh ndërtimesh me leje, por të “paligjshme” nga pikëpamja urbanistike, pa respektuar as rregullat më elementare të zhvillimit urban, duke pushtuar sipërfaqet e gjelbërta midis ndërtesave ekzistuese dhe duke u përkujdesur vetëm për të garantuar sipërfaqen e banimit, pa marrë parasysh funksione të tjera të rëndësishme që

Të prishen apo të mos prishen

Ky dyzim u shfaq vetëm në vitin 1998, kur autoritetet shqiptare filluan të vendosin kontrollin në vend pas trazirave civile të vitit 1997. Më parë vetëm ndërtohej pa leje dhe as që mendohej se mund të vinte një ditë që të fillonin prishjet. Këto filluan më shumë si një përpjekje për të demonstruar vendosjen e autoritetit të shtetit. Sinjali i parë u dha në Tiranë, ku kishte një përqendrim të madh ndërtimesh të paligjshme. Ky akt u mirëprit dhe u përshëndet nga popullsia. Të inkurajuar, autoritetet qendrore dhe ato lokale në qytetet kryesore të vendit filluan të kryejnë prishje më masive. Besueshmëria e publikut te serioziteti dhe vendosmëria e autoriteteve për vendosjen e rregullit hapësinor varej nga qëndrimi që ato do të mbanin për zona të rëndësishme me ndërtime të paligjshme në kryeqytet, si Parku Rinia dhe Lumi Lana, ku sipërfaqe të mëdha të gjelbëruara në qendër të kryeqytetit ishin shndërruar vitet e fundit në biznese solide informale, apo për zona si Bathorja, që është lagja më e madhe me ndërtime të paligjshme në vend, me një sipërfaqe prej rreth 400 hektarë.

Në rastin e pare, ku ndërtimet e paligjshme kishin kryesisht funksion ekonomik, autoritetet u treguan tepër të ashpra. Prishjet e objekteve u bënë në një

kohë mjaft të shkurtër dhe kundërshtimi që i pakët. Por nuk që e paktë humbja ekonomike. Nga një anketim i studentëve të Universitetit Politeknik të Tiranës, vetëm në një gjatësi prej 4 kilometrash përgjatë lumit të Lanës në Tiranë u evidentuan rreth 550 objekte informale me një vëllim investimesh fizike prej 6 milion US\$, pa llogaritur efektin ekonomik shumëfishues për shkak të aktivitetit ekonomik, punësimit dhe pagimit të taksave. Këto përfaqësojnë një përfitim të madh që mund të kishte ekonomia lokale, nëse këto investime do të ishin bërë në mënyrë të ligjshme.

Në rastin e Bathores, ku objektet kanë kryesisht funksion strehimi, autoritetet vendore ngurruan të ndërmerrnin aksione prishjeje. Në të vërtetë tentativa të ngjashme më 1995 dhe më 1998 dështuan dhe degjeneruan në konflikte sociale me banorët e këtyre zonave. Kështu që autoritetet kanë parapëlqyer të ndjekin një politikë më të butë, atë të përmirësimit dhe integritit të këtyre zonave. Madje gjatë dy fushatave të fundit elektorale për pushtetin vendor dhe parlamentin, në vitet 2000 dhe 2001, u fol për herë të parë për legalizimin, që deri në atë kohë ishte konsideruar tabu. Bashkia e Tiranës, kohët e fundit, ka ngritur një njësi të posaçme për të studjuar rast pas rasti mundësinë e legalizimit.

lidhen me jetesën. Planet që hartohen nga arkitektët dhe shqyrtohen nga strukturat e rregullimit të territorit shihen më tepër si një instrument që përligj marrjen e lejes se ndërtimit dhe kanë si kriter themelor efektivitetin e sipërmarrjes nga pikëpamja e ndërtuesit. Në shumë raste ato nuk janë fryt i studimeve komplekse të të gjithë faktorëve të domosdoshëm, që garantojnë jo vetëm funksionin e strehimit si hapësirë banimi, por edhe atë të të gjithë komponentëve të tjerë të jetesës së njerëzve në kushte normale.

Ky fenomen tregoi edhe se profesionistët në këto fusha nuk kishin njohuritë e mjaftueshme për t'u propozuar institucioneve vendimmarrëse zgjidhje konkrete dhe pragmatiste. Në Shqipëri nuk ekziston profesioni i planifikuesit urban që, më tepër sesa në planin artistik e grafik, e trajton zhvillimin urban si një proces të gjerë social, ekonomik dhe politik. Në planifikimin dhe zhvillimin urban mbizotërojnë po ata specialistë, që projektojnë ndërtimet private. Përballë këtij dyzimi interesash private e publike, nuk ka mundur të fitojë prirja e dhënies së zgjidhjeve me interes publik.

Pushteti vendor, nga ana e tij, ka vështiresi të përshtatet me këto përgjegjësi të reja, deri dje tërësisht të centralizuara. Ai nuk po arrin të orientojë ndërtimet në përputhje me një strategji të zhvillimit urban, sepse, nga njëra anë, nuk i ka përgatitur ende këto strategji, dhe, nga ana tjetër, nuk ka kompetenca të plota për të ndaluar ndërtimet e paligjshme.

Kostoja e urbanizimit pa plan

Si pasojë e lëvizjes së madhe të popullsisë, në periferitë e qyteteve kryesore janë krijuar lagje të reja banimi pa infrastrukturë dhe shërbime minimale, pa asnjë plan dhe hapësirë publike për investim. Të ardhurit e rinj e gjejnë veten shpesh në kushte edhe më të vështira se ato që kanë lënë pas në krahinat e

prejardhjes. Në mjaft nga këto lagje mungojnë shkollat dhe objektet e nevojshme sociale, kurse analfabetizmi po bëhet një dukuri shqetësuese. Gjendja e mjerë higjienosanitare ka shkaktuar përhapjen e sëmundjeve ngjithëse. Të gjitha këto bëjnë që fenomeni i urbanizimit të shpejtë të shikohet si një proces i dëmshëm e me kosto të lartë ekonomike e sociale dhe në shumë raste të jetë i kritikueshëm.

A është shpërngulja masive në interes të vendit?

Proceset e migrimit janë dukuri që nuk ndodhin vetëm në Shqipëri. Vendet më të zhvilluara kanë edhe shkallën më të lartë të urbanizimit⁷³. Lëvizjet e popullsisë, edhe pse spontane e kaotike, vështrohen si procese pozitive, sepse kanë në thelb dëshirën dhe të drejtën humane për një jetë të mirë, duke u shpërngulur drejt qendrave më të zhvilluara. Perceptimi i tyre negativ ka ardhur si pasojë e injorimit dhe mohimit të këtij fenomeni për disa dekada, si dhe e ndonjë shpërdorimi për qëllime politike në momente të caktuara të tranzicionit shqiptar.

Në të vërtetë, të ardhurit e rinj të qyteteve kanë patur një ndikim pozitiv ndaj zhvillimit ekonomik urban, veçanërisht për sektorin e ndërtimit të banesave, të

Rasti i Bashkisë së Kamzës

Kamza është një nga bashkitë më të reja të Shqipërisë dhe ndodhet në veri të Tiranës. Bashkia u themelua në vitin 1996 nga bashkimi i 5 fshatrave me komunën e Kamzës (një ish-fermë shtetërore), si dhe me Bathoren, zonën më të madhe me ndërtime të paligjshme në Tiranë.

Në prag të viteve 1990, Kamza ishte një zonë fshatare me rreth 7,000 banorë. Menjëherë pas lejimit të lëvizjes së lirë të popullsisë dhe fillimit të reformës së privatizimit të tokës, aty nga pjesa e parë e vitit 1991 territori i bashkisë u vu në shënjestër të një procesi të egër urbanizimi dhe ndërtimesh të paligjshme. Në ditët e sotme, përllogaritet se popullsia e bashkisë është rreth 10 herë më e lartë se më 1990, që përfaqëson ritmin më të shpejtë të rritjes urbane në vend.

Shumica e banorëve të rinj të Kamzës janë vendosur në territorin e bashkisë pa leje dhe për këtë arsye edhe shkalla e ndërtimeve

⁷³ Anglia, për shembull, ka rreth 98% të popullsisë në qytete

pa leje është shumë e lartë. Shpesh këto zona nuk kanë aspak ose kanë hapësira tepër të kufizuara publike, ndërsa infrastruktura dhe shërbimet komunale nuk ekzistojnë fare. Në disa njësi administrative, si zona e Bathores (400 ha), të ardhurit e rinj janë pothuajse të gjithë me status jo zyrtar ose të paligjshëm. Të varfër dhe të izoluar, pa asnjë shërbim ose infrastrukturë, këta njerëz e gjejnë veten të shpërfillur dhe të braktisur. Ndërsa numri i banorëve rritet vazhdimisht, bashkia ka mundur të regjistrojë vetëm rreth 60% të tyre.

Autoritetet lokale kanë qenë pothuaj të paafta të përballojnë ritme të tilla rritjeje. Ato kanë pasur në dispozicion buxhete tepër të varfëra, kompetenca mjaft të kufizuara dhe përvojë të pamjaftueshme. Shkalla e autonomisë vendore në këtë bashki ka qenë më e ulta e mundshme për autoritetet lokale. Megjithatë, përvoja e administratës lokale të kësaj bashkie përbën një rast interesant se si bashkia, edhe pse në kushte tepër të vështira, mund të mobilizojë energji pozitive për realizimin në praktikë të një qeverisjeje më të mirë.

industrisë së materialeve të ndërtimit dhe të shërbimeve. Ata kanë ndikuar mjaft edhe për evoluimin e mendësise së popullsisë dhe, me gjithë ekscitet e pjesshme në momentet e ndonjë shoku politik, ekonomik apo social, i kanë shërbyer forcimit të kohezionit social.

Pavarësisht prej këtyre analizave, kjo gjendje e re dhe e papërfytyrueshme më parë, është një vështirësi dhe përgjegjësi shtesë për pushtetin vendor. Sepse shumica e mungesave me rëndësi jetësore për të ardhurit e rinj lidhen drejtpërdrejt me funksione e përgjegjësi të pushtetit vendor. Këtij i duhet që, nga njëra anë të fillojë të zgjidhë me urgjencë problemet e krijuara nga mungesa e kushteve më elementare të jetesës, përfshirë infrastrukturën bazë, shërbimin shëndetësor dhe shkollat, nga ana tjetër të fillojë të orientojë zhvillimin spontan urban përmes përgatitjes së planeve të zhvillimit dhe disa investimeve strategjike në linjat kryesore të infrastruktures.

Përballë kësaj sfide, pushteti vendor ndihet i pafuqishëm për të vepruar, i vetëm dhe i pambështetur sa duhet nga pushteti

qendror, veçanërisht financiarisht. Nga ana tjetër, ai është nën trysinë e shtimit të vazhdueshëm e të pakontrolluar të numrit të të ardhurve, ndërkohë që nga pushteti qendror mungojnë nismat me veprim baraspeshues për zhvillimin rajonal, në mënyrë që të mos nxitet më tej braktisja në këto përmasa e zonave rurale dhe e qyteteve periferike.

Urbanizimi është një proces i domosdoshëm dhe në të mirë të zhvillimit të vendit. Por çështja themelore është se deri më sot askush nuk ndihet përgjegjës për këtë proces, për t'i paraprirë me vendime strategjike, të paktën me veprim afatmesëm, dhe për ta orientuar. Rrjedhimisht, ai po zhvillohet me kosto shumë të lartë, pothuajse tërësisht në kurriz të komunitetit, për të cilën shpenzimet e derisotme s'janë veçse një pjesë e papërfillshme e asaj që do të duhej për të krijuar kushte normale jetese për të ardhurit e rinj. I takon pushtetit qendror që ta përfshijë urbanizimin në programet e tij dhe të ndajë përgjegjësinë me pushtetin vendor për koston e këtij procesi.

4.3 MENAXHIMI I URBANIZIMIT

Menaxhimi urban

Planifikimi urban ka mbetur ende në logjikën e vjetër të centralizimit. Ligji i urbanistikës është rishikuar të paktën tri herë në dhjetë vitet e fundit dhe, në të gjitha rastet, sapo është miratuar nga parlamenti, është kontestuar kur ka shkuar për zbatim në nivel vendor. Kjo vjen pasi hartimi i tij nuk është bazuar te një proces gjithëpërfshirës të aktorëve të interesuar për ligjin dhe për zhvillimet e lidhura me të. Në këtë ligj ende shihet me rezerva përfshirja reale e qytetarëve dhe e sektorit privat. Zhvillimi e planifikimi urban shihen më shumë si fushë përjashtimisht vetëm e profesionisteve, sesa një problem i shoqërisë.

Në të vërtetë zhvillimi urban në Shqipëri,

më tepër se për planifikim urban dhe ligje urbanistike ka nevojë për një menaxhim urban. Ky koncept ka të bëjë me administrimin më pragmatik të situatave dhe burimeve financiare, duke operuar me fleksibilitet sipas një pakete ligjore, ku të sqarohen një herë e mirë çështje të tilla, si: kthimi dhe kompensimi i pronave, administrimi dhe përdorimi i tokave, legalizimi ose prishja e ndërtimeve të paligjshme, efektet mjedisore, përgjegjësia për investimet në boshtet e infrastrukturave kryesore kombëtare, rajonale e lokale, kodet dhe standardet urbane, kontrolli dhe mbikqyrja e zbatimit të ligjshmërisë, apelimi ndaj vendimeve etj. Nevoja e një pakete të tillë ligjore duket se tashmë është bërë e qartë.

Çështjet që lidhen me planifikimin urban po vihen gjithnjë e më shumë në qendër të debeteve të publikut dhe të institucioneve, të shkaktuara dhe të nxitura nga rritja në nivele shqetësuese e dendësisë së ndërtimeve, veçanërisht në qytetet kryesore. Pushteti lokal ndihet ende i dobët për ta zotëruar këtë situatë, por mungesa e planeve rregulluese mbetet një nga arsytet kryesore të kësaj dobësie.

Debati për Tiranën

Më përfaqesuesi është debati për Tiranën, ku fenomene të tilla negative janë në përmasa shumë më të mëdha se në qytetet e tjera. Tani gjithkush pajtohet me nevojën e një plani rregullues, por në kushte normale zhvillimi do të duheshin rreth 3-5 vjet për ta hartuar. Në rastin e Tiranës, që ndodhet nën presionin e një urbanizimi të vazhdueshëm dhe intensiv, kjo s'do të kishte shumë vlerë. Në Tiranë, të paktën tani për tani, zhvillimi është shumë më i shpejtë se planifikimi dhe plani do të ishte i papërdorshëm kur të përfundonte për shkak të këtyre ndryshimeve tepër të shpejta.

Ndërkohë, hapa të ndërmjetëm do të duhej të ndërmerreshin nga pushteti vendor për të plotësuar boshllëkun ekzistues

në planifikimin urban të Tiranës. Hapa të tillë mund të ishin:

- Përcaktimi i *zonës qendrore të qytetit* dhe vendosja e saj nën një lloj regjimi kontrolli ose frenimi i ndërtimeve të reja, duke i kushtuar vemendje përmirësimit, përtëritjes dhe mbrojtjes së objekteve me

Nevoja për të forcuar rregullat e planifikimit

Hartimi i një plani rregullues nga pushteti vendor nuk duhet absolutizuar, sepse ai nuk ka për t'i zgjidhur automatikisht problemet. Por ai do të rrisë transparencën dhe do të udhëheqë më mirë administratën lokale në procesin e krijimit të një vizioni të përbashkët për zhvillimin e qytetit, do të përmirësojë logjikën e zhvillimit dhe do t'i krijojë kushte pushtetit lokal, që të zvogelojë ose parandalojë deformime si ato të derisotmet.

vlera historike apo arkitektonike. Ndërtimet e reja në këtë zonë duhet të përmbushin kushte të qarta urbanistike, si dhe standarde të paracaktuara e të rrepta.

- Identifikimi i *zonave të reja për zhvillim* me parametra urbanistikë bashkëkohorë dhe sigurimi i alternativave të ndërtimit nëpërmjet vendosjes së partneritetit midis bashkisë dhe biznesit në të mirë të interesit publik.

- Planifikimi i *përmirësimeve të domosdoshme të infrastrukturës dhe legalizimi me kusht i ndërtimeve pa leje në periferinë e qytetit*, të paktën në disa zona pilot, për të krijuar përvojën, modelin më efektiv dhe legjislativ.

- Hartimi i *rregullave urbanistike për zbatimin e planit*, duke i dhënë atij atributet ligjore, me norma, standarde e procedura të qarta e transparente.

Fillimi i një procesi të tillë në Tiranë do të nxiste dhe ndihmonte reformimin e plotë të legjislativitetit të urbanistikës, që do të duhet të përmirësohet krahas zhvillimit të qytetit.

Boshtet kryesore të rritjes urbane

Zhvillimet e fundit urbane në vend e kanë bërë tashmë realitet rajonin metropolitan Durrës - Tiranë - Fushë Krujë, ku dallohen

dy pole: ai i zonës Tiranë - Durrës, në të cilin janë përqëndruar kryesisht zhvillime industriale, dhe ai i Kamzës, ku janë strehuar mijëra të ardhur (Figura 8). Ky rajon përbën polin kryesor të zhvillimit në

Rritje e jashtëzakonshme e dendësisë urbane

Në dhjetë vjetët e fundit, popullsia urbane në rajonin Tiranë-Durrës-Krujë është rritur rreth 45%. Gjatë së njejtës periudhë dendësia e popullsisë në rrethin e Tiranës është rritur rreth 40% dhe në rrethin e Durrësit rreth 43%.

vend. Rajoni përfshin 5 bashki kryesore: Tiranë, Durrës, Kamëz, Vorë dhe Fushë-Krujë, si dhe një numër të konsiderueshem qytetesh, komunash e fshatrash, të cilat ndërveprojne ngushtësisht me njëra-tjetrën sidomos në aspektin social dhe ekonomik. Megjithë evolucionin e thellë të kësaj zone, qeverisja lokale ka mbetur në statet e mëparshme, si nga ana e institucionale, ashtu edhe e metodës së qeverisjes. E gjithë kjo shumicë njësisish administrative të metropolit është nën ombrellën e dy qarqeve dhe dy prefekturave.

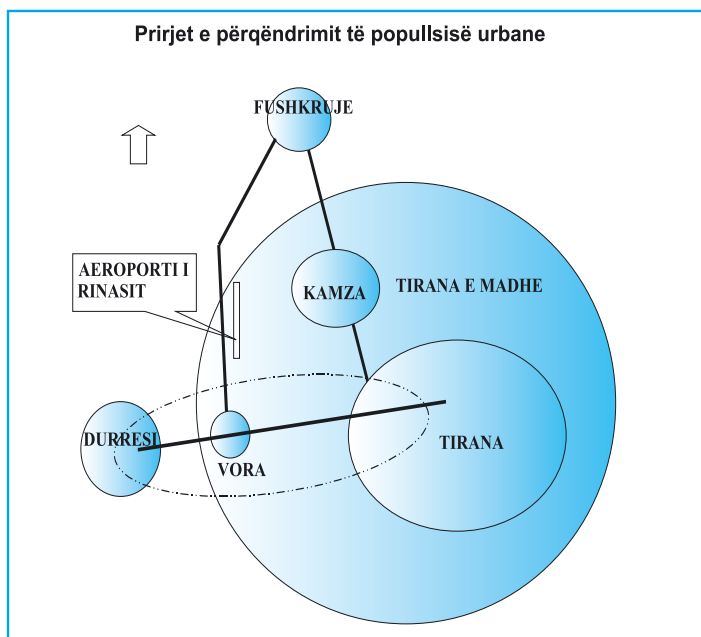
Nevoja për një autoritet të ri planifikimi e menaxhimi urban
Copëzimi i qeverisjes në zonën e

metropolit ka filluar të bjerë ndesh me zhvillimin harmonik të këtij rajoni. Lipset që të krijohen struktura të reja, të cilat do të sigurojnë një qeverisje më të mirë dhe një përdorim më të frytshëm të burimeve financiare dhe materiale. Metropoli duket qartë se ka nevojë të ngutshme për një strukturë administrimi të unifikuar, që të bashkërendojë dhe organizojë më mirë problemet e zhvillimit hapësinor, të planifikimit e zhvillimit urban dhe të çështjeve mjedisore. Kjo nuk është parashikuar në strategjinë e decentralizimit dhe në legjislacionin aktual të qeverisjes vendore e të urbanistikës.

Deri më sot, autoritetet lokale të njësive administrative të përfshira në këtë njësi të re urbane e shohin këtë konceptim si të jetë kundër prirjeve të decentralizimit të pushtetit dhe nuk e vlerësojnë rëndësinë e një riorganizimi të tillë. Në të vërtetë këtu nuk bëhet fjalë për centralizim, por për një përvojë tipike për metropolet në vendet më të zhvilluara. Qëllimi është të shmangen pasojat negative, që shfaqen kur zhvillimi shihet ngushtësisht në kufijtë e njësive bazë lokale dhe kur autoritetet qendrore e kanë të pamundur që të bëjnë bashkërendimin në nivel rajonal apo metropolit.

4.4 SFIDA E FORCIMIT TË VLERAVE TË QYTETARISË

Bashkëpunimi midis pushtetit vendor dhe komunitetit kushtëzohet, para së gjithash, nga bashkëpunimi e kohezioni social brenda vetë komunitetit. Ky bashkëpunim arrihet nëpërmjet një procesi të gjatë kultivimi e përmirësimi të vazhdueshëm. Lëvizjet e mëdha të popullsisë dhe ritmet e larta të urbanizimit brenda një periudhe vetëm pakvjeçare në dukje e kanë ngadalësuar këtë proces. Të ardhurit e rinj paraqiten në të njejtën kohë si të njohur të rinj, me tradita e kultura të ndryshme, që kanë nevojë për ura lidhjeje e afrimi me



popullsinë e qyteteve ku janë vendosur. Qytetaria duket se është ajo që mund të përshpejtojë ndërtimin e këtyre urave.

Formësimi i komuniteteve lokale

Pjesëmarrja e publikut në qeverisjen lokale ndikohet mjaft nga konfigurimi i komuniteteve lokale. Ky ndikim duhet vlerësuar në kontekstin e realitetit politik, institucional dhe psikologjik të shoqërisë shqiptare, që kushtëzon faktorët, të cilët i grupojnë këto komunitete. Në formimin e tyre në Shqipëri ndikojnë faktorë të tillë si kultura, prejardhja gjeografike, besimi fetar, profesioni apo formimi arsimor, vendosja gjeografike apo marrëdhënia administrative, banimi në një fshat, në një lagje etj. Në raste të veçanta bëhet fjalë edhe për formësim të komuniteteve sipas kriterit etnik.

Në njesitë vendore rurale, ku edhe lëvizja e popullsisë është më e vogël, fshati, lagjja apo dhe fisi (familja) janë tiparet dalluese të formësimit të komuniteteve. I theksuar është edhe formësimi sipas krahinave, sidomos atyre tradicionalisht të njohura. Në zonat urbane, këto tipare fillojnë e zbuten në të mirë të elementëve të tjerë, si: grupet shoqërore, profesioni, puna, interesi, sidomos ai ekonomik etj. Pavarësisht prej kësaj, në zonat urbane vihet re një përqindje më e lartë komunikimi midis komuniteteve sesa në zonat rurale.

Rigjallërimi i ushtrimit të besimeve fetare⁷⁴ ka ndikuar, gjithashtu, në përvijimin e komuniteteve edhe brenda një njësie lokale sipas besimit fetar. Sidoqoftë vërehet se, me përjashtim të ngulimeve tradicionale, këto komunitete nuk janë homogjene dhe me kufij të përcaktuar qartë. Pavarësisht se nuk mund të thuhet me siguri se marrëdhëniet mes komuniteteve nuk janë të ndikuara nga tiparet që i formojnë, mes komuniteteve të krijuara nga e folmja, prejardhja

gjeografike, apo besimi fetar duket se ka një atmosferë të mirë besimi e bashkëpunimi.

Komunikimi ndërmjet komunitetit dhe autoriteteve lokale

Ndikimi i formësimit të komuniteteve në lidhjen e qytetarëve me qeverisjen vendore duket më qartë në mënyrën se si dhe ku kërkojnë t'i zgjidhin problemet komuniteti apo individët. Ata shpesh i drejtohen mirëkuptimit, zgjidhjes me urtësi të problemit, i nënshtrohen gjyqimit të kryplakut, kryetarit të fshatit e më pas i drejtohen komunës apo bashkisë. Ndërsa rruga e tyre deri në nivelin e dytë të qeverisjes vendore apo në organet e qeverisjes qendrore duket se është shumë më e largët dhe më pak e preferuar. Kështu që pjesëmarrja e publikut në qeverisjen vendore ka filluar të trupëzohet rreth këtyre komuniteteve, duke krijuar një lidhje të drejtpërdrejtë me organet e nivelit të parë të qeverisjes vendore.

Qytetari mund të vdesë dhe njeriu të mbetet⁷⁵

Shoqëria po ndryshon me ritme të shpejta gjatë periudhës së tranzicionit. Normat, vlerat dhe bindjet e mëparshme janë tronditur thellë dhe shoqëria ende ka vështirësi të gjejë orientimin etiko - moral, duke u ndodhur para dilemash të shumta. Njerëzit janë në kërkim të simboleve dhe të institucioneve të reja, me të cilat do të identifikoheshin.

Pyetje të tilla si: Çfarë rruge duhet ndjekur? Kur shteti i shkel zotimet që merr, atëherë kujt mund t'i besohet? Në qoftë se ligjet kanë frymë moderne dhe tërheqëse, por nuk zbatohen si duhet, atëherë kujt duhet t'i drejtohem për të patur, në mos sigurinë e plotë, të paktën ndjenjën e sigurisë dhe të paqes sociale? Klima e ankthit dhe e pasigurisë në shumë raste u ka zënë frymën virtyteve morale,

⁷⁴ Feja ka qenë e ndaluar në Shqipëri gjatë dy dekadave të fundit të regjimit komunist.

⁷⁵ Thënie e Monteskejës

konformizmi dhe përfitimi mbeten vlerat sunduese. Siguria e lëkundur, perspektiva e paqartë, shteti i dobët e i mbërthyer nga korrupsioni, manipulimi me termat e militantizmit dhe të meritokracisë, kanë krijuar një gjendje acarimi, lodhjeje dhe indiferentizmi të përgjithshëm. Për vlerat morale qytetare flitet fare pak ose aspak.

Individi dhe shoqëria

Kështu ka dalë dukshëm në pah problemi i raportit të individit me shoqërinë. Individi, në regjimin totalitar, kishte një mënyrë të menduarit e të folurit dhe një sistem të përbashkët vlerash të përcaktuara nga ideologjia zyrtare. Në këto kushte liria kolektive kishte përparësi ndaj lirisë individuale. Prandaj komunizmi nuk mund ta përgatiste figurën e qytetarit. Ndërsa kalimi nga kolektivizmi drejt lirisë individuale qytetare është një objektivi i ngutshëm, por po rezulton edhe mjaft i vështirë. Sepse, për fat të keq, idetë e vjetra kanë një jetë të gjatë dhe, kur ngërthehen me vështirësitë ekonomike dhe sociale, rrezikojnë daljen e demagogëve, që dinë si t'u pëlqejnë njerëzve.

Pasoja më e dukshme e kësaj situatë është rritja e hendekut ndërmjet qytetarëve dhe politikës e qeverisjes. Por pasoja më negative është struktura mendore që krijohet të njerëzit. Kjo ka të bëjë me një formë të arsyetuarit të ndryshme nga mënyra demokratike e arsyetimit.

Kundershtite midis forcës së traditës dhe modernizmit të demokracisë

Sipas kësaj logjike të re, janë disa njerëz (të huaj a shqiptarë) që e zotërojnë të vërtetën dhe ata e kanë çelësin e së ardhmes. Media, nga ana e saj, e përforcon një strukturë të tillë arsyetimi. Si shkatërrimi i regjimit të mëparshëm, edhe ndërtimi i shoqërisë së re demokratike shihen më tepër si produkte të forcave anonime, ku nuk ka as shkakësi, as qëllim. Është ky proces "*pa subjekt*", në të cilin bashkëtojnë sistemi i vjetër në shkatërrim

dhe një mënyrë vegjetuese e mekanizmave të reja ekonomike dhe politike. Me këtë mund të shpjegohet pjesërisht dobësia e institucioneve demokratike dhe vështirësia e tyre për të qenë aktive. Edhe forma e dëshirueshme e regjimit të ardhshëm, rregullat institucionale që duhet të përpunohen për konsolidimin e tij, ndeshen me prirje që vijnë nga e kaluara, si dhe me paditurinë e zbatimit të standardeve perëndimore. Prandaj i huaji nuk shihet si bashkëbisedues për të mësuar prej tij përvojën e qyteterimit perëndimor, por me shumë si një mburojë për të shpëtuar nga përgjegjësia qytetare.

Këto mendësi përbëjnë universin e politikës shqiptare paskomuniste dhe ndikojnë negativisht në krijimin e qytetarit të përgjegjshëm dhe aktiv në mbarëvajtjen demokratike të vendit. Këto pasqyrohen edhe në faktin se ligjërata politike priret drejt pretendimesh karizmatike dhe besnikërisë personale. Mënyra e vjetër e arsyetimit, e trashëguar nga regjimi i mëparshëm, e pikërisht ndarja polarizuese e politikës në "*ne*" (mbështetësit e besur të vijës së drejtë) dhe "*ata*" (armiqtë e popullit dhe të partisë), kur në praktikë është mjaft vështirë të dallosh "*ata*" nga "*ne*", megjithëse është fashitur muajt e fundit, vazhdon që të mbijetojë. Kjo mendësi është më tepër burim i shpalosjes së diskutimeve pasionante të armiqësive personale dhe i luftës së interesave të mëdha e të vogla. Por, mbi të gjitha, ajo gjen një truall të përshtatshëm në mungesën e qytetarisë.

Kultura është një nga elementët që mund të ndikojë mjaft në kultivimin e "*homo civikus*", por po i kushtohet kujdes shumë i paktë në nivel vendor. Të dala nga një izolim i gjatë, institucionet kulturore e patën mjaft të vështirë të ndërronin mendësi e ti përshtatshin logjikës se re të ekonomisë së tregut. Ajo që

karakterizoi, fatkeqësisht për mjaft kohe, institucionet kulturore ishte çoroditja, që solli dëmtime serioze të trashëgimisë dhe veprimtarisë kulturore.

Ndryshimi i vlerave dhe urbanizimi

Zhvendosjet masive të popullsisë fshatare e malësore në qytetet apo zonat fushore, dalja nga izolimi i skajshëm gjysmë shekullor e nga amullia shoqërore që karakterizonte periudhën komuniste, së bashku bënë që për mjaft shqiptarë të ndryshonte i gjithë sistemi i referimit dhe i vlerave, duke vënë në levizje një proces të ndërlikuar ndryshimesh kulturore. Ndërkohë, që në fillim të viteve 1990 u vu re prirja për ta përqendruar thujse gjithë jetën kulturore në Tiranë, çka vazhdon përgjithësisht ende edhe sot. Arsyet e kësaj dukurie, me ndikime të rëndësishme në aspektin kulturor e shoqëror, kur kihet parasysh roli i rëndësishëm socializues që luan arti dhe kultura, janë të shumta. Një arsye me peshë ka të bëjë, padyshim, me faktin se Tirana ofroi gjithnjë e me shumë mundësi artistike dhe ekonomike në krahasim me provincën, çka tërhoqi pjesën më të madhe të artistëve, që deri atëhere kishin qenë të detyruar të jetonin në qytete të tjera.

Centralizimi i kulturës

Nuk ka dyshim se një ndër faktorët që ka sjellë këtë gjendje jo normale dhe ka bërë që në pjesën më të gjerë të vendit sot të mos kemi thujse asnjë jetë kulturore, është dhe politika e centralizimit që është ndjekur dhe vazhdon të ndiqet në kulturë. Vazhdimi i politikave etatiste, centralizuese, që ia jep gjithë fuqinë vendimmarrëse pushtetit qendror, duke e privuar pushtetin vendor nga çdo kompetencë e mundësi financiare për të kontribuar në zhvillimin e jetës kulturore, apo qoftë edhe për të ruajtur institucionet kulturore të trashëguara, ka patur pasoja mjaft të dëmshme për jetën kulturore jashtë Tiranës. Megjithë disa hapa që u

ndërmorën këto dy vjetët e fundit, kur pushtetit vendor iu dhanë më shumë kompetenca, si përgjegjësia për bibliotekat lokale apo për teatrot e rretheve, për të cilat tani së paku pushteti vendor ka të drejtën e emërimit të drejtuesve, përsëri aspektet buxhetore e financiare vazhdojnë të mbeten kompetencë e pushtetit qëndror.

Një përshtypje më e qartë nga shpërpjestimi që vazhdon të ekzistojë edhe sot e kësaj dite mes Tiranës dhe pjesës tjetër të vendit, mund të krijohet me shembullin e fondit të investimeve për kulturën. Ndërsa për Tiranën në vitin 2002 u planifikuan rreth 3.6 milion lekë, fondi i investimeve për kulturën për gjithë pjesën tjetër të vendit ishte vetëm rreth 1.8 milion lekë.

Decentralizimi në kulture, duke i dhënë kompetenca më të mëdha pushtetit vendor, sidomos financiare, mbetet një nevojë e ngutshme për të arritur një panoramë disi më të balancuar të jetës kulturore në gjithë territorin e Shqipërisë. Ky do të jetë një kontribut i konsiderueshëm ndaj forcimit të qytetarisë.

4.5 PJESËMARRJA E PUBLIKUT - PROCES, JO NGJARJE

Pjesëmarrja e publikut në qeverisjen vendore është informim, komunikim, përfshirje e partneritet midis pushtetit vendor dhe komunitetit.

Mungesë e theksuar e pjesëmarrjes së publikut

Në Shqipëri, përfshirja e publikut në vendimarrjen qeverisëse është e paktë. Problemi është i dyanshëm. Nga njëra anë ka moskuptim nga zyrtarët publikë lokalë të rëndësisë së përfshirjes së publikut në

qeverisje dhe moskrijim të kushteve për këtë përfshirje, dhe nga ana tjetër, ka moskuptim prej publikut të rolit dhe përgjegjësi të tij në procesin e qeverisjes vendore.

Përgjithësisht, administrata vendore mjaftohet me zbatimin, në kufijtë minimalë të përcaktuar nga ligji, të kërkesës së komunikimit me publikun. Në këtë gjendje duket se ndikon mjaft edhe mungesa e traditës, por sidomos përvoja negative e dekadave të regjimit totalitar. Të bindësh publikun shqiptar për të marrë pjesë në çfarëdolloj forme kontributi në komunitet është shumë e vështirë, sepse nocioni “së bashku” ka marrë në ndërgjegjen e publikut një ngjyrë ideologjike të së kaluarës komuniste dhe njerëzit janë shumë skeptikë për të mos thënë alergjikë ndaj këtij nocioni. Por, mbi të gjitha, bie në sy mungesa e procedurave të qarta, që mund të sigurojnë praktikisht këtë pjesëmarrje.

Një kuptim krejt i thjeshtëzuar që ekziston mbi pjesëmarrjen në qeverisje lidhet me të drejtën e shprehjes së vullnetit në zgjedhje. Demokracia shqiptare, përfshirë këtu edhe demokracinë në nivel vendor, është një demokraci e përfaqësuar. Qytetarët si pjesëtarë të komunitetit, të

drejtën për të vendosur për fatet e njësisë së tyre vendore dhe për të rregulluar ata vetë çështjet që kanë të bëjnë me komunitetin, ua delegojnë përfaqësuesve të tyre apo të zgjedhurve të tyre. Ky kuptim mbizotëron edhe në ligjet themelore mbi qeverisjen vendore, ku flitet pak ose aspak për pjesëmarrjen e publikut në qeverisje.

Mungesa e vizionit për pjesëmarrjen e publikut në qeverisje shfaqet qartë edhe në Strategjinë e Decentralizimit dhe të Autonomisë Vendore, e cila nuk e ka trajtuar këtë aspekt të rëndësishëm të qeverisjes vendore. Ky dokument i referohet vetëm nxitjes së rolit të organizatave jo fitimprurëse për të edukuar komunitetet vendore, që të marrin pjesë në qeverisje dhe nuk përmban orientime strategjike dhe plane konkrete për komponentët e ndryshme të pjesëmarrjes së publikut. Pjesëmarrja nuk është konceptuar si një përgjegjësi e përbashkët e pushtetit vendor dhe e komunitetit, por vetëm si detyrim i publikut ndaj qeverisjes.

Nga ana tjetër, vetë qeverisja vendore dhe komuniteti sot në Shqipëri janë ende larg të kuptuarit të këtyre komponentëve. Shumë gjëra kanë filluar të ndryshojnë nga nevoja që i ka lindur qeverisjes vendore për kontributin e qytetarëve. Ndikim pozitiv kanë edhe përvojat e projekteve të financuara nga partnerët ndërkombëtarë. Të tilla janë disa projekte të financuara nga UNDP ⁷⁶, qeveria holandeze ⁷⁷, ajo italiane ⁷⁸, etj., si dhe disa projekte të Fondit Shqiptar të Zhvillimit. Megjithatë, përsëri rezultatet janë të pakta dhe përparimi është ende i ngadalët e spontan.

Kultura e re e informimit dhe e drejta e pjesëmarrjes
Informimi i publikut është niveli më

Thelbi i pjesëmarrjes së publikut

Pjesëmarrja e publikut përmbledh disa komponentë, realizimi i të cilëve vështirësohet në mënyrë progresive me renditjen e mëposhteme:

- **Informimi i Publikut**, i cili bën të mundur që qytetarët të njoftohen për çfarë planifikon apo bën qeverisja vendore;
- **Pjesëmarrja e Publikut**, që rrit reagimin e qeverisjes ndaj interesave të publikut, nëpërmjet mekanizmave që qytetarët të formulojnë programet e diskutimit publik dhe përparësitë që trajton qeverisja vendore;
- **Mbikëqyrja e publikut**, që rrit përgjegjshmërinë e qeverisjes, nëpërmjet mekanizmave për mbikëqyrjen nga publiku të veprimeve dhe rezultateve të qeverisjes vendore;
- **Partneritetet publiko-private**, që sigurojnë forcimin e bashkëpunimit midis qeverisjes, sektorit privat dhe shoqërisë civile për të arritur objektivat e përbashkët.

⁷⁶ Projektet “Armët në këmbim të zhvillimit” dhe “Pastrim dhe gjelbërim”

⁷⁷Programi i rehabilitimit të shkollave

⁷⁸ Programi i Asistencës për Rajonet Shqiptare-PASARP

fillestari i pjesëmarrjes së tij në qeverisje. Prandaj edhe pjesëmarrja e publikut në shumicën e rasteve njëjtësohet vetëm me të drejtën e tij për t'u informuar, ndërsa komponentët e tjerë të pjesëmarrjes merren shumë pak parasysh. E drejta e publikut për t'u informuar përcaktohet qartë në Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore. Mbledhjet e këshillave komunalë, bashkiakë dhe të qarkut duhet të njoftohen e të behen të hapura për publikun dhe çdo qytetar lejohet t'i ndjekë ato. Këshillat duhet të zhvillojnë seanca këshillimi me komunitetet përpara miratimit të akteve, kurse këto seanca janë të detyrueshme në rastet e miratimit të buxhetit, tjetërsimit ose dhënies në përdorim të pronave, vendosjes së taksave dhe tarifave vendore dhe përcaktimit të simboleve. Kjo duhet të bëhet nëpërmjet takimeve të hapura me banoret, me specialistët, me institucionet e interesuara dhe organizatat joqeveritare ose nëpërmjet referendumeve vendore.

Në të vërtetë kultura e informimit është një kulturë e re në Shqipëri dhe përhapja e saj është e ngadaltë. Kjo justifikohet me opinionin e përgjithshëm se qytetari i thjeshtë është i interesuar vetëm për problemet e tij, të cilat janë të shumta, duke u shkëputur në këtë mënyrë nga problemet e komunitetit. Por çështja themelore duket se është moskuptimi si duhet i një vargu përgjegjësish të ndërsjellta të pushtetit vendor dhe të komunitetit për informim të dyanshëm. Pushteti vendor duhet të informojë komunitetin për çdo veprimtari të tij që lidhet me të drejtat dhe interesat e qytetarëve. Qytetarët, nga ana e tyre, kanë përgjegjësinë që pasi të informohen, të japin në mënyrë të qartë idetë dhe mbështetjen e tyre për këtë veprimtari. Pushteti vendor dhe administrata e tij kanë detyrimin t'i dëgjojnë dhe marrin parasysh ato që thonë qytetarët. Por mbajtja e një roli pasiv nga ana e qytetarëve tashmë është shndërruar në një dukuri të tranzicionit shqiptar. Prandaj

pushteti vendor ka detyrën të inkurajojë, udhëheqë dhe edukojë qytetarët me këto përgjegjësi dhe të kontribuojë në shndërrimin e tyre në qytetarë aktivë.

Ballafaqimi i këtij vargu përgjegjësish me realitetin tregon qartë se mbetet mjaft për të bere. Në përgjithësi qytetarët kanë njohje të paktë mbi organizimin e pushtetit vendor të njësisë administrative ku banojnë dhe të administratës vendore përkatëse, si dhe mbi aktivitetin e tyre. Mbledhjet e këshillave nuk lajmërohen rregullisht, planet e takimeve nuk publikohen më parë dhe sallat ku bëhen mbledhjet nuk kanë ende kushte për pjesëmarrjen e qytetarëve. Një hap para është bërë nëpërmjet publikimit të mediat elektronike lokale të vendimeve që merren nga këshillat bashkiake.

Informimi i publikut mbi çështjet vendore

Në disa bashki botohet edhe një gazetë bashkiake e përmuajshme, që informon mbi veprimtarinë mujore të bashkisë dhe të këshillit bashkiak. Në ndonjë bashki kanë filluar të funksionojnë, gjithashtu, zyrat e informimit të publikut, me detyrë kryesore orientimin e qytetarëve për kërkesat që kanë ndaj bashkisë.

Në bashkinë e Tiranës ka filluar të bëhet njoftimi i rregullt i publikut për mbledhjet e këshillit bashkiak. Mbledhjet janë transmetuar drejtpërdrejt në televizionet lokale. Një emision periodik me titull "*Ekrani i Tiranës*" informon publikun për veprimtarinë e bashkisë, për projektet që zbatohen, kostot e tyre, kush i financon, si janë përzgjedhur dhe çfarë ndikimi kanë për komunitetin.

Kultura e re e informimit ka filluar të krijohet vetëm në nivel bashkie dhe ka përparuar vetëm në bashkitë kryesore, ndërsa në nivel komunash elementë të saj po përhapen shumë ngadalë. Gjendja në nivelin e qarkut është gjithashtu e prapambetur.

Një rol të rëndësishëm po luajnë organizatat joqeveritare, të cilat po ofrojnë

mundësi dhe ndihmë të specializuar për të ndihmuar pushtetin vendor për t'u hapur ndaj publikut, por realiteti tregon se ky bashkëpunim është ende i pakët dhe i pamjaftueshëm.

Strukturat publike për pjesëmarrjen qytetare dhe mbikqyrjen

Përfshirja e qytetarëve në çështjet themelore të qeverisjes vendore, të tilla si: procesi i hartimit të buxhetit, planifikimi strategjik, përcaktimi i aksioneve me përparësi, vlerësimi i punës së të zgjedhurve vendorë dhe i administratës vendore etj. është një komponent i rëndësishëm i pjesëmarrjes së tyre në qeverisje. Komisionet e këshillave bashkiake dhe komisionet qytetare janë format më të përhapura në Shqipëri në nivel bashkie. Këto forma janë një hap përpara në tërheqjen e mendimit të komunitetit dhe të specialistëve.

Komisionet e këshillave bashkiake janë pothuajse të nejtë në të gjitha bashkitë dhe kanë në përbërje të zgjedhur lokalë, rreth 10 veta në çdo komision. Ato shërbejnë për të diskutuar paraprakisht çështje që do të shqyrtohen dhe vendosen në këshillin bashkiak. Gjatë veprimtarisë së tyre ato tërheqin mendimin e zgjedhësve

dhe të specialistëve.

Komisionet qytetare janë ngritur si struktura këshillimore të përhershme ose të përkohshme pranë kryetarit të bashkisë. Ato kanë në përbërje specialiste të fushave të ndryshme nga komuniteti dhe japin mendime e sugjerime për çështje që janë në kompetencën e kryetarit të bashkisë për t'i vendosur ose për t'ia paraqitur këshillit bashkiak. Këto janë ngritur në të gjitha bashkitë dhe numri i anëtarëve është i ndryshëm e varet nga kryetari i bashkisë. Për shembull, në bashkinë e Elbasanit komisioni qytetar i vlerësimit të figurave të qytetit, i përbërë nga 30 veta, përzgjedh figurat e shquara që kanë kontribuar për qytetin. Në Bashkinë e Vlorës, komisioni qytetar i zhvillimit ekonomik, i përbërë nga rreth 25 përfaqësues të shtresave të ndryshme të popullsisë, ka përgatitur Planin e Zhvillimit Ekonomik për qytetin e Vlorës. Shembuj të ngjashëm ka edhe në disa bashki të tjera.

Nëpërmjet funksionimit të këtyre komisioneve është bërë e mundur që shpesh herë për çështjet e shtruara për zgjidhje të studiohen dhe përcaktohen mënyra zgjidhjeje jashtë presionit të mbledhjeve zyrtare dhe rutinës administrative. Megjithatë, në disa bashki këto komisione janë më shumë formale dhe roli i tyre është akoma i zbehtë.

Referendumi, si një formë tjetër e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrjen e qeverisjes nëpërmjet shprehjes së drejtpërdrejtë të mendimit, pothuajse nuk përdoret në nivel vendor, megjithëse është i parashikuar në legjislacionin ekzistues. Mënyra si ushtrohet iniciativa për referendum dhe çfare force ka rezultati i referendunit, vendimor apo këshillimor, janë elementë të rëndësishëm ende të pasanksionuar në një ligj të veçantë. Karakteri detyrues i referendumeve vendore apo i tërheqjes së mendimit të komunitetit vendor është

Shembujt e parë të partneritetit

Partneriteti është shkalla më e lartë e përfshirjes së publikut. Kjo është një qasje bashkëkohore dhe një faktor mbizotërues i zhvillimit. Aktorët e këtij partneriteti në nivel vendor që përshpejtojnë zhvillimin janë:

- **Qeverisja vendore**, të zgjedhurit dhe administrata vendore, nëpërmjet përgatitjes dhe kërkesës së zbatimit të legjislacionit e rregullave, përmirësimit të infrastrukturave fizike e sociale, mbrojtjes dhe garantimit të sigurisë;
- **Komuniteti i biznesit**, nëpërmjet aktivitetit ekonomik, investimeve, punësimit, zhvillimit të burimeve njerëzore dhe dhënies së shërbimeve;
- **Shoqëria Civile**, nëpërmjet forcimit të kohezionit social, edukimit, kulturës, lirisë së shprehjes dhe dhënies së shërbimeve.

ende larg realitetit juridik dhe institucional shqiptar.

Mundësi për forcimin e pjesëmarrjes

Në përgjithësi në Shqipëri potenciali i këtij partneriteti është ende i paqartë, madje edhe i paragjykuar. Partneriteti shihet më shumë si një marrëdhënie spontane dhe jo si një mënyrë për të vendosur sëbashku se çfare është më e nevojshme dhe më e përshtatshme të bëhet, duke garantuar transparencë dhe përfitim për të gjitha palët. Vizioni për të përzihet me disa dukuri të tjera negative të tranzicionit, si korrupsioni, mosrespektimi i ligjit etj., veçanërisht kur është fjala për partneritet me biznesin.

Shembull tipik është tentativa e Bashkisë së Tiranës për të krijuar një partneritet me ndërtesat më të fuqishëm të vendit për një objekt të rëndësishëm kulturor të kryeqytetit. Një valë debati e kundërshtie u ngrit në media dhe, në një farë shkalle, u përqaftua nga një pjesë e opinionit publik kundër kësaj nisme, duke krijuar

idenë e një veprimi korruptiv të bashkisë.

Partneriteti me shoqëri civile, veçanërisht me organizatat jo fitimprurese, është paksa më i avancuar. Administratat vendore bëjnë përpjekje të bashkërendojnë veprimtarinë e këtyre organizatave, të mbështesin projektet që ato zbatojnë në nivel vendor, të përfitojnë nga projektet që japin ndihmesë për zgjidhjen e problemeve të ndryshme ose që mbështesin funksionet kryesore të qeverisjes vendore, dhe në disa raste të kontribuojnë me financime modeste. Projektet në fushën e shërbimeve sociale, të mirëkuptimit ndërmjet komuniteteve etnike apo fetare, të edukimit të fëmijëve, të modernizimit të administratës vendore etj., janë disa nga shembujt më tipike të këtij partneriteti.

Partneriteti zëvendëson konfliktin me bashkëpunimin. Për të gjithë kostoja e konfliktit, si në kohë, ashtu edhe në burime njerëzore e financiare, është më e madhe se kostoja e bashkëpunimit, edhe pse mendohet se bashkëpunimi është më i vështirë të realizohet.

Masa për rritjen e nivelit të pjesëmarrjes

Shkalla e ulët e pjesëmarrjes së qytetarëve në jetën publike në nivel vendor tregon, midis të tjerash, se është e nevojshme të përpunohen disa masa, midis të cilave më parësore do të ishin:

- Përfshirja dhe shtjellimi në Strategjinë e Decentralizimit dhe Autonomisë Vendore i konceptit të pjesëmarrjes së publikut në qeverisjen vendore;
- Përmirësimi dhe krijimi i më shumë hapësirave në legjislativën ekzistuese, që nxisin dhe lejojnë një pjesëmarrje më të madhe të qytetarëve në procesin e vendimmarrjes, që krijojnë instrumentet e nevojshme për mbikëqyrjen e veprimtarisë së pushtetit vendor nga publiku, si dhe kushte të qarta të partneritetit të të gjithë aktorëve që lidhen me qeverisjen vendore;
- Rritja dhe konsolidimi i shkallës së ndërgjegjësimit të qytetarëve mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre për të bashkëpunuar e marrë pjesë në procesin e qeverisjes vendore;
- Nxitja e bashkëpunimit dhe organizimit të qytetarëve brenda komuniteteve të tyre, për të interpretuar, kërkuar dhe arritur interesa të veçanta të grupeve të caktuara, për t'u paraprirë proceseve administrative e institucionale, që do të siguronin shërbime publike për të gjithë qytetarët dhe një përfaqësim sa më dinjitoz;
- Ndryshimi i mendësive të të zgjedhurve lokalë, të administratorëve lokalë dhe, në përgjithësi, të të gjithë sistemit të administratës publike, për një punë më të hapur e transparente ndaj publikut;
- Ndarje më e qartë e funksioneve dhe përgjegjësi ndërmjet qeverisë qendrore e asaj vendore dhe rritje e nivelit të njohjes së publikut për to;
- Përmirësimi i infrastrukturës së sistemit të qeverisjes vendore, për të siguruar kushtet e nevojshme që do të lejonin një pjesëmarrje efektive të publikut në vendimmarrje dhe zbatim të akteve të organeve të qeverisjes vendore.



SHTOJCA 1

SHËNIME TEKNIKE MBI METODOLOGJINË E LLOGARITJES SË INDEKSEVE TË ZHVILLIMIT NJERËZOR NE SHQIPËRI

Indekset e zhvillimit njerëzor (HDI) janë llogaritur për herë të parë në nivel kombëtar si dhe në nivel rrethi dhe prefekturë. Këto shënime përshkruajnë rrugën dhe metodologjinë bazë të ndjekur gjatë llogaritjeve - në përputhje me metodologjinë e përgjithshme të zbatuar nga Raportet Globale të Zhvillimit Njerëzor.

1. INDEKSI I ZHVILLIMIT NJERËZOR

Indeksi i Zhvillimit Njerëzor (HDI) përfaqëson një matës sintetik të zhvillimit njerëzor. Është një indeks i përbërë që mat arritjet mesatare të një vendi në tre dimensione baze të zhvillimit njerëzor dhe konkretisht:

- Zgjatja mesatare e jetës (në vite) – si matës i jetëgjatësisë dhe shëndetit të popullsisë;
- Norma e atyre që dinë të shkruajnë dhe të lexojnë (% e popullsisë 15 vjeç e lart) e kombinuar me normën bruto të frekuentimit të arsimit 8-vjeçar, të mesëm dhe të lartë (%) – si një matës i përbërë i nivelit të arsimimit;
- PBB për frymë (Pariteti i Fuqive Blerëse-PPP në US\$) si matës i standardit mesatar të jetesës;

1.1 Indeksi i jetëgjatësisë

Jetëgjatësia është përkufizuar si: numri mesatar i viteve që një fëmijë i lindur në periudhën e referimit parashikohet të jetojë sipas hipotezës që vdekshmëria të ndjekë të njëjten sjellje me atë të vrojtuar në këtë periudhë referimi.

Metodika e përdorur

Jetëgjatësia është llogaritur duke përdorur metodologjinë standarte të ndërtimit të tabelave me grupmosha pesë e nga pesë vjeç deri në 85+vjeç, duke ndarë në një interval të veçantë moshën 0 vjeç. Probabilitetet e vdekjes (Q_x) kanë dalë prej normave të vdekshmërisë sipas grup moshave (M_x) duke përdorur formulën standarte:

$$Q_x = n * M_x / (1 + n * M_x),$$

ku n është gjerësia e intervalit të moshës.

Për llogaritjen e zgjatjes mesatare të jetës në nivel rrethi dhe për të mënjeluar shmangiet e mëdha për shkak të madhësisë së vogël të popullsisë dhe cilësisë së dobët të të dhënave në Shqipëri, zgjatja mesatare e jetës në rreth është ndrequr me vlerat e prefekturës.

Indeksi i Jetëgjatësisë është llogaritur si një indeks që bie në intervalin 0 dhe 1, duke përdorur vlerën minimale ndërkombëtare (25 vjet) dhe vlerën maksimale (85 vjet), me anë të formulës:

$$\text{Indeksi i jetëgjatësisë} = (LE_{\text{vlerë}} - LE_{\text{min}}) / (LE_{\text{max}} - LE_{\text{min}})$$

Tabelat e jetës u ndërtuan për periudhen 2000-2001. Kjo do të thotë që normat e vdekshmërisë janë llogaritur për numrin e vdekjeve në këto dy vite dhe emëruesi i përdorur është popullsia me 1 prill 2001.

Problemet e ndeshura

Ndikimi i migrimit në datën e referimit.

Popullsia vjetore e parashikuar në Shqipëri për një vit të dhënë vuan nga shmangiet e mëdha prej realitetit si përsa i përket madhësisë, ashtu dhe strukturës së saj, për shkak të mungesës së matjes të emigracionit gjatë periudhes 1989-2001. Gjatë kësaj periudhe, në vend të vlerave reale vjetore janë përdorur projekSIONET e popullsisë.

Problemi i numrit të vogël të popullsisë

lidhet me madhësinë e vogël të popullsisë në disa rrethe, ç'ka përcakton kufizime në llogaritjen e jetëgjatësisë mbi baza vjetore. Kështu, tabelat e jetës duhet të llogariten bazuar në numrin e vdekjeve për të paktën dy vite. Në këtë rast, si emërues do të përdoret një mesatare apo numri i popullsisë në mes të periudhës.

Evidentimi jo i saktë i numrit të vdekjeve.

Disa fakte provojnë ekzistencën e problemit të raportimit të shifrave më të ulëta për vdekjet sesa është realiteti: P.sh., duke shqyrtuar numrin të përgjithshëm të vdekjeve, vihet re një ulje e ndjeshme në vitet e fundit krahasuar me dekadën e kaluar, kur popullsia ishte me e vogël në numër dhe më e re në moshë sesa aktualisht (duke marrë parasysh gjithashtu uljen e lindshmërisë në dekadën e fundit). Duke shtuar faktin që numri i vdekjeve në disa rrethe nuk është raportuar, mund të arrijmë në përfundimin se ka një numër të konsiderueshëm vdekjesh të pa raportuara, të cilat influencojnë ndjeshëm normat e vdekshmërisë dhe që në përfundim japin shifrat e larta të jetëgjatësisë, të veshitura për t'u argumentuar.

Mospërputhje në normat e vdekshmërisë foshnjore.

Një problem i veçantë, por tepër i rëndësishëm lidhet me Normën e Vdekshmërisë Foshnjore (IMR). Shifrat zyrtare të botuara tregojnë norma relativisht të ulëta krahasuar me normat europiane. Madje janë më të ulëta sesa pjesa më e madhe e vendeve të Europës Juglindore. Në të njëjtën kohë, anketimet e fundit të popullsisë tregojnë që norma e vërtetë e vdekshmërisë foshnjore është mjaft më e lartë (më shumë se dy herë) krahasuar me atë të regjistruar. Për vitet bazë në këtë studim (2000 dhe 2001) të dhenat zyrtare llogarisin një normë vdekshmërie foshnjore më të vogël se 13 për 1000, ndërsa anketimi MICS¹ nxorri një normë 28 për mijë. Informacioni rreth kushteve të jetesës dhe kujdesit shëndetësor janë argumente shtesë që japin të drejtë për të parashikuar një normë më të lartë të vdekshmërisë foshnjore se sa ajo e regjistruar.

Krahasimet e shifrave të regjistrimit të popullsisë dhe parashikimeve vjetore të popullsisë për vitin 2000/2002.

Disa përfundime mund të nxirren edhe duke krahasuar të dhënat për popullsinë në moshë "0" sipas rretheve, me rregjistrimet e lindjeve në vitet 2000/2001. Do të ishte logjike që të dy këto shifra të jenë të krahasueshme me njëra tjetrën duke e ditur prirjen që shifrat e regjistrimit të popullsisë të jenë pak më të ulëta se sa lindjet e regjistruara (për shkak të vdekshmërisë foshnjore). Në fakt, kështu rezultoi për pjesën më të madhe të rretheve. Shifrat pak më të mëdha sipas regjistrimit për disa rrethe janë të pranueshme, duke u mbështetur në hipotezën e një shkalle të ulët migrimi në vitet 2000/2001 apo devijimeve të vogla metodologjike të regjistrimit të vendbanimit në rastin e regjistrimit të popullsisë krahasuar me rregjistrat administrativë. Megjithatë, ka disa raste

⁷⁹ Raporti MICS. UNICEF. December 2000.

kur devijimet janë shumë të mëdha për t'u shpjeguar në këtë mënyrë dhe ato padyshim provojnë ekzistencën e problemit në momentin e regjistrimit të popullsisë.

Mungesa e të dhënave për numrin e vdekjeve në disa rrethe

Përveç rasteve të raportimit të shifrave më të ulëta, ka edhe raste të mungesës së të dhënave administrative, nëpërmjet të cilave të mund të provonim rezultatet e regjistrimit të popullsisë 2000/2001 dhe e kundërta. P.sh mungojnë numri i vdekjeve për rrethin e Kukësit në vitin 2000 si dhe për Kukësin, Shkodrën dhe Vlorën në vitin 2001. Meqënëse të dhënat e këtyre rretheve nuk ishin të përfshira në numrin e përgjithshëm, kjo ndikon në shifrën e zgjatjes mesatare të jetës për vendin. Për rrethin Shkodër dhe Vlorë u pranua që shifrat e vitit 2000, në numër dhe strukturë, të vlenin edhe për vitin 2001. Për rrethin e Kukësit, numri i përgjithshëm i vdekjeve u estimua.

Ndarja sipas gjinisë (2000).

Të dhënat e vdekjeve sipas gjinisë për vitin 2000 në statistikat administrative nuk disponoheshin. Për të gjetur keto të dhëna, është përdorur struktura e vitit 2001 në rastet ku ekzistonte ndërsa për rrethin e Kukësit është marrë struktura e rrethit të Hasit dhe rrethit të Tropojës. Për rrethin e Shkodrës është zbatuar e njëjta ndarje si dhe për Lezhën.

Shpërndarja e numrit të lindjeve sipas gjinisë

paraqet, gjithashtu, disa probleme regjistrimi. Madje edhe në nivel vendi raporti femra/meshkuj duket të jetë shumë i lartë (52.8) çka do të thotë që regjistrohen më shumë bebe meshkuj sesa femra. Këtë rast e ndeshim përsëri në Tropojë (56.4%). Rasti i kundërt, gjithashtu shumë i vështirë për t'u shpjeguar ndeshet, për rrethin e Kolonjes, ku meshkujt e lindur përbëjnë vetëm 45.7% të numrit të përgjithshëm.

Struktura e numrit të vdekjeve sipas moshës.

Janë mjaft raste të raportimit të vdekjeve në vitin 2000 si "raste me moshë të panjohur". Në disa raste si Tirana, këto ndikojnë mjaft në normat e vdekshmërisë për grupmosha të caktuara. Për të shmangur këtë problem dhe, në të njëjtën kohë, për të pasqyruar këtë numër vdekjesh në numrin e përgjithshëm, u bë shpërndarja duke u mbështetur në strukturën e vdekjeve për secilin grup moshe në nivel kombëtar.

Problemi i numrit të vogël të popullsisë në disa rrethe.

Madhësia e rretheve në Shqipëri nga pikëpamja e numrit të popullsisë varion nga 10 në 400 mijë banorë. Me qëllim që të kontrollohej cilësia e shifrave të dala për jetëgjatësinë, u bënë llogaritjet në nivel rajonal dhe u analizua variacioni. Më pas, llogaritjet për rrethet u zbutën në dy variante: (i) duke përdorur vlerën në nivel rrethi dhe duke e ndrequr me vlerën e devijimit standard të rrethit nga vlera e rajonit, dhe (ii) duke e ndrequr vlerën e rajonit me të njëjtin devijim. Krahasimet e rezultateve nga pikëpamja e pabarazisë midis rajoneve treguan nivele më të kënaqëshme të treguesit të jetëgjatësisë në rastin kur u ndreq vlera në nivel rrethi, duke përdorur shifrën e jetëgjatësisë në nivel prefekturë.

Përfundim

Në përgjithësi, është e qartë që shifrat e zgjatjes mesatare të jetës janë më të mëdha se sa realiteti, si për rrethet ashtu dhe në shkallë vendi. Megjithatë, nëse presupozohet që nuk ka gabim sistematik në rezultate, atëherë përfundimet në shifrat e ndrequra janë me vlerë në studimin e ndryshimeve nga rrethi në rreth.

1.2 Arsimiti

Përkufizime

Indeksi Neto i Frekuentimit

Norma Neto e Frekuentimit (NER) përfaqëson përqindjen e personave të

moshës 6-17 që ndjekin shkollën fillore dhe të mesme, ndaj numrit të përgjithshëm të popullsisë që i përket grup moshës 6-17 vjeç, p.sh.

$$\text{NER} = \text{Nxënësit}_{6-17} / \text{Popullsia}_{6-17} \%$$

Norma Neto e Frekuentimit (NER) është shndërruar në Indeksin Neto të Frekuentimit (NEI) në mënyrë të ngjashme si dhe në rastin e indeksit të jetëgjatësisë, me vlerë minimale 0% dhe vlerë maksimale 100%.

Indeksi alfabetizimit

Norma e alfabetizimit (LR) përfaqëson përqindjen e personave të moshës 15 vjeç e lart, të aftë për të lexuar dhe për të shkruar.

Të dhënat për këtë tregues janë mbështetur në rezultatet e regjistrimit të popullsisë në vitin 2001. Transformimi i normës së analfabetizimit në Indeksin e alfabetizimit është bërë në të njëjtën mënyrë si në rastin e Indeksit Neto të Frekuentimit, duke përdorur të njëjtën vlerë minimale dhe vlerë maksimale.

Indeksi i arsimimit (EAI) është llogaritur mbështetur në rekomandimet e Raportit Global të Zhvillimit Njerëzor si një mesatare e Indeksit Neto të Frekuentimit (NEI) dhe e dyfishit të vlerës së Indeksit të Alfabetizimit (LI).

Problemet e ndeshura

Ashtu siç dhe është rekomanduar në raportin Global të Zhvillimit Njerëzor, matja më e mirë e treguesit të frekuentimit është me anë të llogaritjes së normës së frekuentimit neto. Nëse ka cilësi të mirë informacioni, kjo normë duhet përdorur në vend të normës bruto të frekuentimit të shkollës (numri i nxënësve në një nivel arsimit ndaj numrit të popullsisë në grup moshën “normale” për këtë nivel arsimor). Të dhënat që ekzistojnë në Shqipëri për nxënësit e plotësojnë këtë kërkesë.

U gjykua që për të kryer krahasime rajonale brenda vendit, nuk është e nevojshme, përkundrazi është e dëmshme që të përfshihet në llogaritje arsimit i lartë, pasi mungojnë të dhënat për këtë nivel arsimit në bazë rrethesh. Kjo do të shtrembëronte realitetin, pasi universitetet kanë studentë nga rrethe të ndryshme, por të dhënat përmbajnë numrin e studentëve sipas universiteteve dhe jo sipas rrethëve nga vijnë.

Në nivel kombëtar, për arsye krahasimi, është llogaritur edhe norma bruto e frekuentimit krahas normës neto të frekuentimit. Me qëllim që të realizohej krahasimi me vlerat e publikuara në Raportin Global, janë përfshirë gjithashtu studentët e nivelit të tretë arsimor.

1.3. Indeksi i Produktit të Brendshëm Bruto

Metodika e përdorur

PBB në Paritetin e Fuqive Blerëse (PPP)
Vlera e PBB në monedhë lokale dhe në US\$ u mor nga Ministria e Financave. Kjo vlerë u transformua në PBB (PPP US\$), duke përdorur normat e përcaktuara nga Raporti Global i Zhvillimit Njerëzor 2002.

Llogaritja e PBB rajonale. PBB (me 2001) u nda në dy komponentë kryesorë në përputhje me shifrat e fundit të INSTAT (“Shqipëria në shifra - 2002”): (i) kontributi i sektorit bujqësor në PBB (34.2%) dhe (ii) kontributi i sektorit jo bujqësor në PBB (65.8%). PBB në sektorin bujqësor u disagregua, duke përdorur si faktor rajonizues përqindjen e popullsisë aktive në bujqësi të dalë nga regjistrimi i popullsisë. Si faktor rajonalizues për PBB në sektorin jo bujqësor u përdor përqindja që një rajon kontribuonte në shumën e të ardhurave nga Tatimi mbi Vlerën e Shtuar dhe taksa mbi biznesin e vogël. PBB rajonale u ndreq me indeksin e çmimeve të

konsumit, bazuar në shifrat respektive për 12 prefekturat.

Indekset kombëtare dhe rajonale të PBB u llogaritën mbështetur në metodologjinë e përshkruar në Raportin Global të Zhvillimit Njerëzor 2002, p.sh.

Indeksi i PBB = $(\log(PBB_r) - \log(PBB_{min})) / (\log(PBB_{max}) - \log(PBB_{min}))$

Ku

PBB_r është vlera e ndrequr e PBB për frymë në PPP US\$ në një rajon
 PBB_{min} është minimumi ndërkombëtar i PBB që është vendosur të jetë \$100
 PBB_{max} është maksimumi ndërkombëtar i PBB që është vendosur të jetë \$40000

Problemet e ndeshura

Cilësi e dobët të dhënash në nivel kombëtar

Përpjekja për të bërë rajonalizimin e PBB përbën një sfidë të madhe. Kjo pasi edhe PBB e publikuar në nivel kombëtar është vetëm një parashikim, duke u mbështetur në disa hipoteza.

Përputhja më e mirë e të dhënave me situatën në rrethe dhe rajone
Gjatë përpjekjeve për rajonalizimin e PBB u bënë një sërë provash dhe analizash me qëllim që të gjendej përputhja më e mirë e rezultateve me të dhënat e disponueshme e të besueshme për aktivitetet ekonomike në Shqipëri. Për vlerësimin e përshtatshmërisë së çdo metode, u përdorën mjaft tregues shtesë, të tillë si: të dhënat e punësimit, të dhënat mbi buxhetin e familjeve, konsumi i energjisë, numri i bizneseve aktive dhe të tjera.

Përdorimi i të dhënave në nivel familjeje

Zakonisht një mënyrë e mirë për të përfutur të dhëna për ndryshimet rajonale në të ardhurat personale, janë të dhënat mbi të ardhurat/shpenzimet e familjes nga Anketa mbi Buxhetin e Familjes (2000).

Fatkeqësisht, kampioni në këtë anketë nuk është ndërtuar për të qenë përfaqësues në nivel rrethi, madje edhe prefekturë, dhe si i tillë nuk mund të japë të dhëna të besueshme në detajet e nevojshme. Përveç kësaj, numri i vogël i popullsisë nuk mund të japë të dhëna pa devijime të mëdha.

U bë një përpjekje për të përdorur kontributin e punësimit në degë të ndryshme të ekonomisë kombëtare. Për këtë qëllim, u përdorën të dhëna mbi numrin e popullsisë aktive sipas degëve ekonomike dhe të dhëna mbi pagën mesatare për çdo degë me qëllim që të krijohej një "Fond kombëtar". Më pas, përqindja e çdo rrethi/prefekturë në këtë "fond" u mor si faktor rajonalizues.

2. INDEKSI I VARFËRISË NJERËZORE - HPI-1

HPI-1 mat kufizimin njerëzor në tre dimensione:

- *Standard jetese në rënie*, e matur si mesatare e thjeshtë e përqindjes së popullsisë që përdor burime ujore të përmirësuara dhe përqindjes së femijëve nën 5 vjeç nën peshë (P1).

- Të dhënat për *aksesin në burime ujore të përmirësuara* vijnë nga rezultatet e regjistrimit të popullsisë 2001 (pyetëtori i banesave). Në krahasim me të dhëna të ngjashme nga anketa të ndryshme (Anketa për Matjen e Standardit të Jetesës - LSMS), regjistrimi i popullsisë siguron një përafrim më të mirë të përkufizimit bazë për këtë indikator në Raportin Global të Zhvillimit njerëzor.

- *Përqindja e femijëve nën peshë nën moshën 5 vjeç* është marrë nga një anketë e UNICEF (MICS 2000). Ajo u referohet femijëve nën peshë (minus 2 fishin e devijimit standard për moshën)

- *Jetë e gjatë dhe e shëndetshme*, e matur nga probabiliteti në lindje për të mos jetuar më shumë se 40 vjeç (P2). Probabiliteti është marrë nga tabelat e jetës, të ndërtuara për të kryer llogaritjen

e HDI-së. Ai përfaqëson ata persona, nga grupmosha përkatëse, që janë në rrezik të vdesin përpara se të mbushin 40 vjeç.

- *Dija*-përrjashtimi nga bota e të lexuarit dhe nga komunikimi, e matur nga norma e analfabetizmit tek të rriturit (P3). Te dhënat mbi analfabetizmin, i cili është i barabartë me 100 minus normën e alfabetizmit tek të rriturit, janë marrë nga regjistrimi i popullsisë dhe janë përdorur edhe për llogaritjen e HDI.

HPI-1 është llogaritur duke përdorur formulën

$$HPI-1 = [1/3 (P_1^a + P_2^a + P_3^a)]^{1/a}$$

HPI-1 është ndërtuar për të matur varfërinë kryesisht në vendet në zhvillim. Në mënyrë të dukshme, ky tregues nuk përshkruan mirë rastin e vendeve si Shqipëria, ku shumica e treguesve nuk e pasqyrojnë ashtu siç duhet situatën e varfërisë.

Një matës më i mirë do të ishte HPI-2, që trajton edhe përfshirjen sociale nëpërmjet indikatorit të papunësisë afatgjatë dhe përmirësimeve lidhur me uljen e nivelit të jetesës nëpërmjet përdorimit të treguesit për popullsinë nën cakun e varferisë. Për shkak të mungesës se të dhënave të besueshme për aftësitë funksionale të alfabetizmit tek të rriturit, ky indeks nuk mund të llogaritet në këtë raport.

SHTOJCA 2

TABELA STATISTIKORE

I. DEMOGRAFIA

Sfondi demografik

Tabela 1

	2001
Popullsia	3,069,275
% femra	50.1
% meshkuj	49.9
% urbane	42.2
% rurale	57.8
% nën 15 vjeç	29.3
% 65 dhe lart	7.5
Rritja natyrore	39500
Norma e varësisë	1.7

Burimi: Regjistrimi i popullsisë, Prill 2001 - INSTAT

Treguesit e vdekshmërisë

Tabela 2.

Vitet	Zgjatja mesatare e jetës	Zgjatja mesatare e jetës në 15+	Norma e vdekshmërisë foshnjore 0-1 vjeç	Norma e vdekshmërisë foshnjore 1-4 vjeç
	(e0)	(e15)	(0q1)*	(4q1)*
1950	51,6	53,9	143,1	105,3
1955	55,0	56,3	103,9	124,3
1960	62,0	58,6	96,6	58,6
1965	64,1	58,6	92,9	34,2
1969	66,5	60,1	89,1	22,2
1975	67,0	60,0	84,8	18,9
1979	68,0	60,1	74,1	17,4
1985	70,2	60,0	46,4	14,4
1990	70,7	60,6	45,4	15,5
1995	73,1	60,6	26,4	12,0
2000	74,6	62,4	22,8	9,1

*Vdekjet për '000 persona

II. FORCAT E PUNËS

Aktivitetet e ekonomike sipas gjinisë

Tabela 3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Meshkuj							
<i>Ekonomikisht aktivë si % e popullsisë në moshën 15 -60</i>	916	931	928	945	957	971	892
<i>Nga të cilët (% ndaj popullsisë aktive):</i>							
- të punësuar	88.2	88.5	86.1	84.2	83.6	85	86.8
- të papunë	11.8	11.5	13.9	15.8	16.4	15	13.2
Femra							
<i>Ekonomikisht aktive si % e popullsisë në moshën 15 -55</i>	904	919	933	943	954	968	869
<i>Nga të cilët (% ndaj popullsisë aktive):</i>							
- të punësuar	85	86.3	83.4	79.1	78.6	80.7	83.4
- të papunë	15	13.7	16.6	20.9	21.4	19.3	16.6
Barazia e femrës në punësim							
- femra administratore dhe drejtuese	4203		4029	3967	3810		3906
- punonjëse profesionale dhe teknike femra	54880		51987	51029	47943		49302
- femra në parlament (% e totalit)	-	-	7	-	-	-	5.7

Burimi: INSTAT

III. VARFERIA

Struktura e shpenzimeve sipas grupeve kryesore për zonat urbane (1993; 1994;2000)

Tabela 4

Grupet e shpenzimeve	Struktura (ne %)		
	1993	1994	2000
Ushqime, duhan, pije	72.1	68.9	57.8
Veshje, këpucë	2.8	2.4	5.3
Qira, energji, ujë, lëndë djegëse	6	4.9	6.9
Paisje, mobilje	7.6	10.5	6.3
Shërbime shëndeti	0.9	0.9	2.6
Transport, komunikacion	4.8	7.3	7.9
Arsim, argëtim	3.7	4.1	5.4
Kujdes personal	0.4	1.0	2.3
Të tjera	1.7	0.01	5.5
Gjithsej	100	100	100

Burimi: Anketimi i buxhetit të familjes, INSTAT

Struktura e shpenzimeve sipas grupeve kryesore dhe llojit të familjes për zonat urbane (ne %) Tabela 5

Grupet e shpenzimeve	Person i vetëm	Çift pa fëmijë	Çift me një fëmijë	Çift me dy fëmijë	Çift me tre dhe më shumë fëmijë	Një prindëror	Të tjera	Gjithsej
Ushqime, duhan, pije	54.9	61.7	56.0	56.5	60.5	60.6	58.1	57.8
Veshje, këpucë	5.1	3.6	4.9	5.3	5.5	5.5	5.8	5.3
Qira, energji, uje, lëndë diegëse	13.3	10.9	7.2	6.7	5.6	6.3	6.5	6.9
Paisje, mobilje	8.2	6.0	7.7	5.8	6.2	6.8	6.0	6.3
Shërbime shëndeti	2.1	3.5	2.8	1.9	2.4	2.8	3.1	2.6
Transport, komunikacion	2.9	5.4	8.7	9.3	6.3	4.9	7.8	7.9
Arsim, argëtim	1.0	2.0	3.0	3.4	2.6	2.2	2.8	2.9
Kujdes personal	0.3	0.2	2.1	3.5	3.5	1.1	1.7	2.5
Të tjera	12.3	6.7	7.6	7.5	7.3	9.7	8.2	7.8
Gjithsej	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Incidenca dhe hendeku i varfërisë sipas ndarjes urbane e rurale Tabela 6

	Urbane		Rurale		Gjithsej	
	Ekstremisht të varfër	Të varfër	Ekstremisht të varfër	Të varfër	Ekstremisht të varfër	Të varfër
Linjat relative të varfërisë						
Incidenca	9.7	17.2	20.1	36.8	16.2	29.6
Hendeku	2.7	6.4	7.3	14.5	5.6	11.5
Linjat absolute të varfërisë						
Incidenca	10.4	30.3	21.5	56.3	17.4	46.6
Hendeku	3	11.3	7.8	23.6	6	19

Source: Vrojtimi i kushteve të jetesës 1998, INSTAT

IV. PBB, INFLACIONI DHE BUXHETI I SHTETIT

Inflacioni, borxhi dhe asistenca e huaj, ndihma dhe PBB për frymë Tabela 7

Vitet	Inflacioni, % e ndryshimit ne çmimit e konsumit	Deficiti buxhetor si % e PBB	Deficiti i bilancit të pagesave si % e PBB	Ndihma neto zyrtare e huaj si % e PBB	PBB për frymë (në mijë lekë)
1990	-	15.3	-	-	5.1
1995	7.8	8.6	-7.3	2.5	4.6
1996	12.7	12.3	-9.1	1.1	5.0
1997	42.07	12	-12.1	0.8	4.6
1998	20.6	-10.4	-6.1	1.4	4.9
1999	0.39	- 11,49	-7.2	1.2	5.2
2000	0	- 9,27	-7	6.5	5.6
2001	3.1	- 8,57	-	0.6	6.6

Burimi: Ministria e Finances

Të ardhurat dhe shpenzimet publike (me çmime të sotme) Tabela 8

Vitet	Të ardhurat publike		Shpenzimet publike	
	Për frymë (000/lekë)	% e PBB	Për frymë (000/lekë)	% e PBB
1990	2.50	49.00	3.30	65.00
1995	16.70	23.68	22.80	32.27
1996	16.10	18.83	26.70	31.17
1997	18.10	17.80	30.30	30.00
1998	27.90	20.30	42.20	30.80
1999	31.90	21.20	49.10	32.70
2000	35.50	22.40	50.20	31.60
2001	43.90	22.90	60.30	31.50

Burimi: Ministria e Finances

V. KUSHTET E JETESËS

Sipërfaqja e banuar e banesës dhe numri i personave (në %)

Tabela 9

Sipërfaqja	Gjithsej		Zona rurale		Zona urbane	
	% banesave	Numri mesatar i personave	% banesave	Numri mesatar i personave	% banesave	Numri mesatar i personave
Më pak se 40 m ²	20.2	4.1	24.3	4.2	14.4	3.8
40-69 m ²	40.3	4.3	37.9	4.7	43.3	3.9
70-99 m ²	28.8	4.6	28.3	4.9	29.8	4.2
100-130 m ²	8.7	4.8	8.4	5.1	9.3	4.4
Më shumë se 130 m ²	2.0	4.8	1.1	5.2	3.2	4.6

Kushtet e banimit sipas zonave (ne %)

Tabela 10

	Gjithsej	Zona rurale	Zona urbane
Kuzhinë	58.0	50.3	69.3
Furnizimi me ujë			
Brenda banesës	46.9	15.5	86.2
Jashtë banesës	28.6	43.5	9.5
Pus apo depozitë	12.9	21.1	2.6
Pa furnizim me ujë	11.7	19.9	1.6
Gjithsej	100.0	100.0	100.0
Paisja me WC			
ËC brenda	55.1	28.1	87.6
Një ËC brenda	52.6	26.7	83.6
Dy apo më shumë ËC brenda	2.5	1.3	4.0
Pa ËC (brenda dhe jashtë banesës)	44.9	71.9	12.4
Ë.C.jashtë me tubacion	13.9	19.9	6.1
Ë.C.jashtë pa tubacion	30.1	50.8	4.4
Pa ËC.	0.9	1.2	0.3
Gjithsej	100.0	100.0	100.0
Ngrohja kryesore			
Ngrohje qendrore	1.0	0.0	2.0
Ngrohje individuale	95.1	95.5	94.7
Pa ngrohje	3.9	4.5	3.3
Gjithsej	100.0	100.0	100.0

VI. SHËNDETSIA DHE ARSIMI

Të ardhurat dhe shpenzimet publike (me çmime të sotme)

Tabela 11

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Shpenzimet publike në shëndetësi							
- Për frymë (000/lekë)			1.9	2.3	3.6	3.6	4.4
- % e PBB	2.4	2.2	1.8	1.7	2.3	2.2	2.3
- Numri i mjekeve	4244	4278	4304	4325	4325	4325	4325
- Numri i shtreterve	10371	10319	10133	10237	10207	10162	10065
Shpenzimet publike në arsim							
- Për frymë (000/lekë)			3.4	4	4.8	4.8	5.9
- % e PBB	3.7	3.7	3.3	3	3.1	3.4	3.3
Mësues në arsimin							
- fillor dhe 8 vjeçar	31369	30926	30111	29428	29055	28293	27672
- të mesëm	6321	6118	5989	5897	5746	5760	5720
- të lartë	1594	1594	1585	1780	1679	1683	1716
Numri i shkollave							
- fillor dhe 8 vjeçar	1797	1799	1803	1815	1828	1820	1789
- të mesëm	430	408	400	394	386	375	372
- të lartë	11	11	11	11	11	11	11

Burimi: Ministria e Financës, Ministria e Shëndetësisë, INSTAT

