

ORGANIZIMI I VETËQEVERISJES VENDORE PËRKRAH HAPJES SË NEGOCIATAVE TË SHQIPËRISË

*A janë njësitë e vetëqeverisjes
vendore të përgatitura për pjesëmarrje
në procesin e negociatave?*

EU Policy Hub

Parathënie

Vetëqeverisja vendore prej vitit [2014](#), është përfshirë në një sërë reformash administrativo-territoriale, të cilat sollën ndryshimin e organizimit territorial të Shqipërisë dhe funksionimit të njësisë të vetëqeverisjes vendore (NjQV). Bazuar në ligjin nr.139/2015¹, njësitë e vetëqeverisjes vendore janë bashkitë dhe qarqet, të cilat realizojnë vetëqeverisjen vendore në Republikën e Shqipërisë. Bashkia, është njësi bazë e vetëqeverisjes vendore dhe përfaqëson një unitet administrativo-territorial dhe bashkësi banorësh. Ndërsa qarku, është njësi e nivelit të dytë të vetëqeverisjes vendore dhe përfaqëson një unitet administrativo-territorial, të përbërë nga disa bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkëta. Ligji nr.115/2014², e ndau Shqipërinë në 61 bashki dhe 12 qarqe, duke zvogëluar kështu numrin e njësisë vendore dhe duke eliminuar një nga njësitë e vetëqeverisjes vendore, komunën. Ligji solli një sërë ndryshimesh, në kuadër të përafrimit të legjislacionit shqiptar me atë të Bashkimit Evropian (BE), ku një rol shumë të rëndësishëm në legjislacionin vendor mori qytetari dhe vendim-marrja e bashkive duhet të vijë si rezultat i një procesi konsultimi publik ndërmjet organeve të bashkisë e qytetarit dhe nga ana tjetër bashkitë duhet të performojnë bazuar në një nivel shumë të lartë transparence dhe përfshirjeje të qytetarëve në vendim-marrje. Po ky ligj bëri hapa përpara në procesin e decentralizimit të vetëqeverisjes vendore, duke realizuar kalimin nga pushteti qendror tek ai vendor, të një sërë

funksionesh të reja, si: bordi i kullimit, zjarrfikëse, bujqësia, arsimit, etj. Ndërkohë që vetëqeverisja vendore e re fillonte të funksiononte, Shqipëria vazhdonte rrugëtimin e saj në procesin e integritimit evropian, të nisur tashmë prej më shumë se 20 vitesh. Procesi do të kulmonte më 26 mars 2020, ku Këshilli Evropian i BE-së, miratoi vendimin për hapjen e negociatave me Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut. Një hap i shumëpritur nga të gjithë institucionet shtetërore shqiptare dhe qytetarët e Shqipërisë. Artikulli synon të paraqes një analizë mbi organizimin e vetëqeverisjes vendore, përkrah hapjes së negociatave të Shqipërisë, duke vlerësuar ecurinë e procesit të integritimit evropian dhe përgatitjen e njësisë të vetëqeverisjes vendore për të marrë pjesë në të.

Integrimi evropian dhe vetëqeverisja vendore

Avancimi në procesin e integritimit evropian dhe procesit të hapjes së negociatave, kërkoi hartimin, miratimin dhe publikimin e [Vendimit të Këshillit të Ministrave \(VKM\) Nr. 749](#)³. Në kreun IX të vendimit të sipërpërmendur, përcaktohet se organet e njësisë të vetëqeverisjes vendore informohen, konsultohen, komunikojnë në procesin e negociatave për anëtarësimin në BE, nëpërmjet [Platformës së Partneritetit për Integritimin Evropian \(PPIE\)](#). Organet e njësisë të qeverisjes vendore janë pjesë e platformës dhe përfshihen në procesin e hapjes së negociatave përkrah shoqërisë civile, grupeve të interesit, sindikatave, botës akademike. [Urdhri i Kryeministrit, nr.113](#)⁴, rregulloi organizimin dhe funksionimin e strukturës institucionale të

1. Ligji nr.139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" (I ndryshuar).
2. Ligji nr. 115/2014 "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë" (I ndryshuar).
3. Vendimi i Këshillit të Ministrave (KM) Nr. 749, datë 19.12.2018 "Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e strukturës shtetërore përgjegjëse për zhvillimin e negociatave dhe lidhjen e Traktatit të Aderimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian".
4. [Urdhri i Kryeministrit nr.113](#), datë 30.08.2019 "Për format e pjesëmarrjes, funksionimin dhe strukturën institucionale të Platformës së Partneritetit për Integritimin Evropian"

PPIE, ku PPIE-ja, rrit ndërgjegjësimin publik në procesin e anëtarësimit në BE, informon mbi procesin e negociatave dhe procesin/avancimin e bërë për çdo fazë, duke krijuar mundësi për përthithjen e ekspertizës vendase në fushat përkatëse dhe të mundësojë aksesin e shoqërisë civile, të pushtetit vendor, të komunitetit të biznesit, të shoqatave të punëmarrësve, të botës akademike dhe të grupeve të interesit për këshillimin e monitorimin në fazat e programimit e zbatimit të asistencës së BE-së për procesin e integritimit evropian. PPIE-ja do të organizohet nëpërmjet dy niveleve të përfaqësimit:

1. **Bordi drejtues**, që drejton PPIE dhe kryesohet nga Kryeministri dhe Ministri për Evropën dhe Punët e Jashtme. Në përbërje të tij janë 15 anëtarë: Zëvendësministri për Evropën dhe Punët e Jashtme; Kryenegociatori; Drejtuesi i Sekretariatit të Integritimit Evropian; Drejtori përgjegjës për bashkëpunimin territorial për zbatimin e projekteve IPA; të IPA; dy përfaqësues të shoqatave të organeve të pushtetit; Drejtori përgjegjës për koordinimin e programeve kombëtare e rajonale vendore; dy përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile; dy përfaqësues të komunitetit të biznesit; dy përfaqësues të shoqatave të punëmarrësve; dy përfaqësues të botës akademike.

2. **33 tryeza të diskutimit dhe të këshillimit**, të cilat krijohen në mënyrë analoge me kapitujt e "acquis" të BE-së.

Nga njëra anë përfaqësimi i bashkive në PPIE, do të realizohet nga dy përfaqësues të shoqatave të organeve të pushtetit vendor në Bordin Drejtues dhe nga ana tjetër, në tryezat e diskutimit dhe këshillimit, përfaqësuesit e vetëqeverisjes vendore mund të marrin pjesë duke dorëzuar një letër interesi dhe CV, ku tregojnë se kanë ekspertizën dhe interesin e mjaftueshëm për të kontribuar në tryezën/at specifike. Pranimi apo refuzimi i aplikimeve bëhet nga grupet ndërinstitucionale të punës, tashmë të ngritura. Grupet ndërinstitucionale të punës ngrihen për 33 kapitujt e "acquis"-it të BE-së dhe kanë përfaqësues të institucioneve shtetërore që mbulojnë këta kapituj. Në kuadër të dhënies së informacionit për procesin e hapjes së negociatave të Shqipërisë dhe strukturave shtetërore përgjegjëse për negociatat, [Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme](#) (MEPJ), ka hapur [nënfaqen e internetit](#), ku një nënrubrikë e kësaj faqe paraqet [PPIE](#), por vetëm duke pasqyruar organizimin dhe funksionimin e saj.

Në kuadër të procesit të integritimit evropian, prej vitit 2018 nëpërmjet [VKM Nr. 450](#),⁵ në 61 bashki të vendit funksionojnë strukturat e integritimit evropian. Nga njëra anë, ato kanë rol ndërgjegjësues e informues kundrejt qytetarëve/shoqërisë civile dhe vetë strukturave të bashkisë dhe nga ana tjetër, kanë rol informues e raportues në lidhje me procesin e integritimit evropian/BE-në, në nivel vendor kundrejt institucioneve qendrore të përfshira në procesin e integritimit evropian. Këto struktura i janë nënshtruar procesit të trajnimit dhe fuqizimit nëpërmjet fondeve të BE-së, në lidhje me organizimin dhe funksionimin e tij, procesin e integritimit evropian dhe hapjes së negociatave të Shqipërisë.

Vetëqeverisja vendore, problematikat dhe sfidat

Prej vitit 2018, bashkitë kanë ngritur brenda strukturave të tyre, njësitë e integritimit evropian, këto struktura janë mbështetur në fuqizimin dhe trajnimin e tyre nga projekti: "[Bashkitë për në Evropë](#)", financuar nga BE-ja. Si rezultat i projektit, në lidhje me BE-në, janë përfshirë në trajnime, aktivitete, sesione informuese, jo vetëm njësitë e integritimit evropian, por dhe nëpunësit e tjerë të administratës së bashkive. Projekti në bashkëpunim me [Agjencinë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore](#) (AMVV) dhe [Shkollën Shqiptare të Administratës Publike](#) (ASPA), realizon trajnime të vazhdueshme mbi BE-në, procesin e integritimit evropian dhe negociatave. Në këtë mënyrë, punonjësit e bashkive janë përfshirë në mënyrë të organizuar në procesin e integritimit evropian prej më shumë se dy vite. Projekti ka bërë të mundur hartimin e raportit: "[Bashkitë në procesin e integritimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian](#)", për vitin 2019. Raporti i 3-të, thekson ecurinë e pushtetit vendor në procesin e integritimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, për sa i përket realizimit gjatë vitit 2019 të detyrimeve në kuadër të kriterëve dhe angazhimeve të procesit të integritimit evropian. Nga ana tjetër, legjislacioni në fuqi për vetëqeverisjen vendore përcakton që bashkitë duhet të vendosin në faqet e tyre zyrtare sa më shumë informacion dhe dokumentacion për organizimin, funksionimin dhe punën e tyre të përditshme. Por, sot në Shqipëri, bashkitë kanë probleme në përcjelljen e informacionit nëpërmjet faqeve zyrtare për shkak se një pjesë e tyre kanë

5. VKM Nr. 450, datë 26.7.2018 "Për bashkërendimin dhe koordinimin e procesit të integritimit evropian, ndërmjet qeverisjes qendrore dhe njësite të vetëqeverisjes vendore".

faqe interneti, por nuk i përditësojnë ato. Një pjesë e bashkive kanë faqe interneti, por ai nuk është funksional, apo një pjesë e tyre (8 prej 61 bashkive), funksionojnë aktualisht vetëm me një faqe Facebook-u. Nga ana tjetër, në Shqipëri veprojnë dy shoqata të përfaqësimit të bashkive, [Shoqata për Autonominë Vendore](#) (SHAV) dhe [Shoqata e Bashkive të Shqipërisë](#) (SHBSH), të cilat përfaqësojnë bashkitë e vendit, por ndërkohë që SHAV-ja përfaqëson 60 bashkitë e vendit, SHBSH-ja përfaqëson vetëm një bashki – Bashkinë Shkodër. Nga një hulumtim i faqeve zyrtare të bashkive dhe shoqatave të bashkive edhe pse PPIE-ja është miratuar në muajin gusht të vitit 2019 dhe ka filluar të veprojë pothuajse prej 1 viti, as bashkitë dhe as shoqatat, nuk kanë informacion të pasqyruar në lidhje me PPIE-në dhe pjesëmarrjen e vetëqeverisjes vendore në të. Gjithashtu edhe [nënfaqja e internetit](#) e ngritur nga MEPJ-ja, për procesin e integritimit të Shqipërisë në BE, nuk parashtron asnjë informacion në lidhje me pjesëmarrjen e vetëqeverisjes vendore në PPIE, përfaqësuesit zyrtar të përzgjedhur për të marrë pjesë, thirrjet zyrtare për përzgjedhjen e përfaqësuesve të vetëqeverisjes vendore në të, apo ngritjen dhe takimet e zhvilluara nga bordi drejtues/tryezat e diskutimit dhe këshillimit të PPIE-së.

Sipas legjislacionit në fuqi, vetëqeverisja vendore, është pushteti që ofrohet sa më pranë qytetarëve dhe që i dedikohet qytetarëve gjatë gjithë organizimit dhe funksionimit të tij. Parimi bazë mbi të cilën duhet të funksionojë vetëqeverisja vendore për të realizuar misionin e sipërpërmendur, është parimi i subsidiaritetit, që përcakton se bashkitë kryejnë funksionet dhe ushtrojnë kompetencat e tyre në një nivel qeverisjeje sa më pranë komunitetit, duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e efikasitetit dhe ekonomisë. Përfshirja e këtij parimi në legjislacionin shqiptar, daton në vitin 1999, me ratifikimin nga shteti shqiptar të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore⁶. BE-ja këtë parim, e ka pjesë të Traktatit të Mastroitit, i cili sjellë një ndryshim thelbësor në kuadër të vetëqeverisjes vendore, ku përveç parimit të subsidiaritetit, u njeht një sive të vetëqeverisjes vendore, të drejtën e organizimit dhe parimin e proporcionalitetit në veprimin e tyre. Në kuadër të angazhimeve të Shqipërisë në procesin e integritimit evropian, në vitin 2015 organizimi dhe funksionimi i vetëqeverisjes vendore, pësoi një reformim tërësor. VKM Nr. 691, datë 29.7.2015⁷, përcakton se NjQV-të, do të

zbatojnë ligjin e ri nr.139/2015, që ka në fokus organizimin e funksionimit të tyre dhe në periudhën kohore 2015 -2020, do të: reformojnë sistemin e të ardhurave vendore/menaxhimin financiar; realizojnë funksionet e reja të kaluara nëpërmjet ligjit nr.139/2015 në fushën e bujqësisë, pyjeve, kullotave, shërbimit zjarrfikës; zhvillojnë kapacitetet e njësive të qeverisjes vendore; rrisin rolin e tyre në procesin e integritimit evropian. Në arritjen e objektivave të mësipërme, bashkitë janë asistuar dhe financuar nga pushteti qendror dhe pikërisht këto objektiva sollën hapa përpara në procesin e decentralizimit, i cili nënkupton kalimin e funksioneve nga pushteti qendror në atë vendor, duke lejuar pavarësinë financiare, administrative dhe politike në realizimin e tyre, apo përfshirjen e mekanizmave të rinj të vendim-marrjes me konsultim publik, si iniciativa qytetare, struktura komunitare në fshat e qytet.

Raportet e BE-së për Shqipërinë, të periudhës 2016-2019, parashtrajnë se legjislacioni aktual i vetëqeverisjes vendore, arrin në nivele 70% të përafritimit të tij me legjislacionin e BE-së, një sinjal i mirë, por që duhet të vazhdojë dhe në kuadër të avancimit të procesit të negociatave të Shqipërisë. Kjo nënkupton se bashkitë kanë nga ana legjislative të krijuara mundësitë, mekanizmat dhe kapacitetet për të qenë pjesë e procesit të negociatave të Shqipërisë dhe gjithashtu për të kontribuar si aktorë kryesorë në këtë proces. Bashkitë e kanë gamën e funksionimit të tyre shumë të gjerë e në kuadër të saj, realizojnë shumë funksione në fusha të ndryshme dhe pikërisht organet e tyre janë monitoruese dhe raportuese të indikatorëve të realizueshmërisë së këtyre funksioneve, në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe standardet e kërkuara prej tij. Ndër të tjera, procesi i negociatave do të realizohet nëpërmjet përafritimit të legjislacionit shqiptar me "acquis"-in e BE-së, i ndarë në 33 kapituj për fusha të ndryshme. Funksionet e realizuara nga bashkitë, që përfshijnë infrastrukturë, bujqësi, kulturë, emergjenca civile, mjedis, shërbime sociale, arsim parauniversitar, etj., prekin pothuajse të gjithë kapitujt e "acquis"-it të BE-së. Duke nisur nga ky fakt, roli i bashkive në procesin e negociatave, duhet të forcohet dhe të rritet në nivel institucional dhe jo të zhvillohet në nivelin që është aktualisht, ku bashkitë në procesin e negociatave kanë një rol këshillues dhe pjesëmarrës në diskutimet e ngritura për tematikat e "acquis"-it, në kuadër të shoqërisë civile. Sipas legjislacionit në fuqi dhe ashtu si parashtruam më sipër, bashkitë përfshihen në procesin e

6. Ligji Nr.8548, datë 11.11.1999 për ratifikimin e "Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore".

7. VKM Nr. 691, datë 29.7.2015 "Për miratimin e strategjisë ndërsektoriale për decentralizimin dhe qeverisjen vendore 2015-2020".

negociatave përkrah aktorëve të ndryshëm të shoqërisë civile dhe marrin pjesë në tryezat e diskutimit dhe këshillimit të PPIE. Pjesëmarrja e bashkive në këto tryeza do të realizohet nëpërmjet një procesi aplikimi, ku bashkitë duhet të paraqesin letër interesi dhe CV e të tregojnë ekspertizën e tyre dhe lidhjen me tematikën e tryezës së diskutimit e këshillimit ku do të marrin pjesë. Pjesëmarrja e përfaqësuesve të vetëqeverisjes vendore në tryezat e diskutimit dhe këshillimit. BE-ja dhe legjislacioni në fuqi, i jep bashkive një rol shumë të rëndësishëm, si strukturat bazë në përcjelljen e parimeve, informacionit, zhvillimeve të Bashkimit Evropian, duke nisur nga fakti që bashkitë i realizojnë funksionet e tyre sa më pranë qytetarëve dhe për qytetarët. Ndërkohë organizimi i strukturave në procesin më të rëndësishëm në kuadër të BE-së, procesi i negociatave i shikon bashkitë në të njëjtin nivel me shoqërinë civile dhe përfaqësimin në Bordin Drejtues të PPIE nga dy përfaqësues të shoqatave të bashkive dhe në 33 tryezat e diskutimit nga përfaqësues të bashkive, të cilët duhet të aplikojnë për të qenë pjesë e tyre.

Rekomandime

Nisur nga sa më sipër, nevojiten një sërë ndryshimesh për përmirësimin e situatës aktuale dhe rritjen e përfshirjes së vetëqeverisjes vendore në procesin e negociatave:

- Vendimi i KM për ngritjen e strukturave negociuese të Shqipërisë, duhet t'i nënshtrohet një ndryshimi në lidhje me pozicionimin e bashkive, në pjesëmarrjen në procesin e hapjes së negociatave, përkrah aktorëve të shoqërisë civile. Bashkive do t'u kërkohet nga institucionet shtetërore në kuadër të procesit të hapjes së negociatave, të raportojnë indikatorë të rëndësishëm në lidhje me mjedisin, ndotjen, ujërat, mbetjet urbane, emergjencat civile, bujqësinë, veterinarinë, bordet e kullimit, transportin, infrastrukturën rrugore, etj., dhe duhet të jenë përkrah institucioneve shtetërore të parashikuara si pjesëmarrëse në këtë strukturë, duke pasur një rol parësor ashtu si institucionet e tjera shtetërore. Nga ana tjetër, bashkitë kanë pjesë të organizimit të tyre strukturën e integritimit evropian që prej vitit 2018, një strukturë e trajnuar dhe fuqizuar nëpërmjet fondeve të BE-së, në këto dy vite në lidhje me organizimin dhe funksionimin e BE-së, procesin e integritimit

evropian dhe hapjes së negociatave të Shqipërisë. Këto struktura, si mjaft të përgatitura në lidhje me procesin e integritimit evropian, duhet të shërbejnë për të fuqizuar dhe ndërlidhur organet e njësisve të vetëqeverisjes vendore me strukturat shtetërore negociuese, të ngritura nga qeveria shqiptare.

- MEPJ duhet të organizojë sesione informuese dhe trajnime në lidhje me organizimin, funksionimin e strukturave shtetërore përgjegjëse për negociatat në BE, ndaj organeve të vetëqeverisjes vendore në të gjithë vendin dhe shoqatave të bashkive. Edhe pse ky proces ka filluar nëpërmjet Shkollës Shqiptare të Administratës Publike në lidhje me organizimin dhe funksionimin e BE-së, duhet të rriten trajnimet dhe sesionet informuese në kuadër të negociatave dhe PPIE. Nga ana tjetër, MEPJ dhe ministritë, duhet të përshpejtojnë procedurat për përfshirjen e përfaqësuesve të organeve të vetëqeverisjes vendore në strukturat shtetërore negociuese për dhënie ekspertizës së tyre dhe pjesëmarrjen në procesin e negociatave. Duke marrë në konsideratë faktin se vetë PPIE në detyrat e saj, duhet të ndërgjegjësojë dhe informojë publikun në lidhje me procesin e negociatave, bashkitë që ushtrojnë pushtetin e tyre sa më pranë qytetarëve, duhet të rrisin fushatat informuese dhe ndërgjegjësuese për procesin e negociatave dhe për organizimin dhe funksionimin e strukturës shtetërore përgjegjëse për negociatat dhe PPIE, si pjesë e kësaj strukture, duke rritur kështu pjesëmarrjen e aktorëve të ndryshëm të shoqërisë civile në PPIE për të dhënë mendimin dhe ekspertizën e tyre në këtë proces.

- Duke marrë në konsideratë faktin se përfaqësuesit e shoqatave të organeve të bashkive, janë pjesë e PPIE dhe përfaqësojnë bashkitë, duhet të rritet roli i shoqatave të bashkive dhe të rriten trajnimet për vetë shoqatat dhe personelin e vetë bashkive. Nëse do të shikonim eksperiencën e vendeve fqinje, do të vërejmë se në Serbi, [Shoqata e Bashkive](#), e krijuar prej vitit 1953, është një strukturë shumë e rëndësishme në fuqizimin dhe trajnimin e personelit të bashkive. Ajo është e përfshirë në procesin e negociatave dhe konkurron për përthithjen e fondeve në kuadër të fuqizimit të bashkive.

- Bashkitë duhet të përfshihen nga një qasje e re në kuadër të integritimit evropian, nga njëra anë duhet të ndërgjegjësohen për rolin e tyre të rëndësishëm në këtë proces dhe nga ana

tjetër, duhet të aktivizojnë strukturat e tyre në marrjen e sa më shumë informacioni në lidhje me procesin, duke rritur pjesëmarrjen e tyre dhe dhënien e ekspertizës së tyre.

- BE shikon si elementë të rëndësishëm të qeverisjes, dialogun institucion-qytetarë dhe pjesëmarrjen e publikut në vendim-marrjen shtetërore dhe këta elementë duhet të realizohen në nivelin më të lartë të mundshëm, në kuadër të procesit më të rëndësishëm të shtetit shqiptar, ai i hapjes së negociatave të Shqipërisë me BE-në, në mënyrë që ky proces të jetë më i prekshëm, më i matshëm dhe më ndikues në jetën e të gjithë qytetarëve shqiptarë. Rritja e rolit të bashkive, në procesin e negociatave dhe në strukturën negociatore, do të realizonte më së miri

përfshirjen e informimin e qytetarëve në procesin e negociatave dhe do të realizonte një përfaqim më të madh të proceseve të shumta që do të përfshijnë vendin, si rezultat i negociatave.

Bashkitë, janë njësitë bazë të vetëqeverisjes vendore dhe të nxitjes efektive të pjesëmarrjes gjithëpërfshirëse të bashkësisë në qeverisjen vendore. Ndryshimet e shumta që kanë pësuar bashkitë dhe në kuadër të procesit të integritit evropian, kërkojnë rritjen e vëmendjes së pushtetit qendror në lidhje me fuqizimin e rolit të tyre në procesin e negociatave, jo vetëm në proceset teknike, por dhe "përdorimi" i tyre si përcjellës shumë të mirë të informacionit kundrejt qytetarëve.