

Administrata vendore pas zgjedhjeve – sfidat e riorganizimit

(Rasti studimor i bashkisë Fier)



Grupi organizator

Arlinda Hoti
Evis Shurdha
Blerina Ago
Dorina Puto
Mirjeta Gjongecaj

Hyrje

Zgjedhjet vendore të 21 qershorit 2015, shënuan një datë të rëndësishme në historiografinë e organizimit të shtetit shqiptar. Zgjedhjet vendore materializuan në praktikë ndarjen e re administrative-territoriale të Shqipërisë që u miratua me ligjin 115/2014 “Për ndarjen administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” dhe që ishte një nga reformat e mëdha të qeverisë në periudhën 2013-2015. Ndarja e re administrative-territoriale uli numrin e madh të njësive vendore të nivelit të parë nga 373 bashki dhe komuna në vetëm 61 bashki.

Reforma territoriale që solli reduktim drastik në numrin e njësive vendore si kryefjalë të saj kishte rritjen e efikasitetit të shërbimeve përkundrejt demokracisë lokale. Në diskutimet mbi reformën administrativo-territoriale ka patur një argumentim në vazhdim se në reformat e mëparshme i është dhënë më shumë rëndësi demokratizimit të pushtetit (numrit të madh të njësive vendore), në kurriz të efikasitetit në ofrimin e shërbimeve, në kurriz të zhvillimit ekonomik, dhe në përfundim, në kurriz edhe të vetë demokracisë vendore. Kjo sepse një pushtet që nuk ofron dot shërbime dhe zhvillim për qytetarin, nuk mund të jetë demokratik.

Me 61 njësi vendore, Shqipëria pritet të reduktojë ndjeshëm kostot administrative të funksionimit të administratës, por kjo mbetet ende për tu provuar. Synimi i këtij punimi është të analizojë sfidat e riorganizimit të administratës së re vendore pas zgjedhjeve, sfida të cilat nëse nuk menaxhohen si duhet mund të sjellin efekte të kundërta me ato që shërbyen si lajtmotiv i reformës, pra rritjen e efikasitetit dhe përmirësimin e shërbimeve publike.

Riorganizimi administrativ – realiteti i ri strukturave të vjetra

Sfida e parë për bashkitë e reja do të jetë riorganizimi i administratës. Bashkitë e reja e kanë shtrirë juridiksionin e tyre edhe në territorin e ish-komunave dhe do të përballen me administrimin e një realiteti tëri të zonave rurale. Bashkitë e reja do duhet të përshtasin strukturën e tyre që të përfshijë çështjet tipike që kanë pasur komunat duke filluar nga kadastrat e tokave bujqësore, menaxhimin e pyjeve dhe kullotave, administrimin e ujërave dhe kullimit, etj., çështjet tipike të zonave rurale.

Strukturat e bashkive ekzistuese janë të papërshtatshme për të akomoduar edhe administrimin e këtyre çështjeve. Në këtë pikëpamje strukturat ekzistuese të bashkive do duhet të rishikohen domosdoshmërisht dhe rekomadimi do të ishte shtimi i kompetencave të drejtorive aktuale edhe me çështjet e zonave rurale si psh. Drejtoria e të ardhurave do të duhej të shtonte në detyrat e saj edhe administrimin e taksës së tokës bujqësore, ose drejtoria e urbanistikës do duhej të krijonte sektorin e kadastrës së tokës bujqësore. Por një qasje tjetër mund të jetë edhe krijimi i njësive të reja që mund të përmbledhnin në një drejtori të vetme çështjet e administrimit rural. E

rëndësishme është që administrimi i funksioneve të zonave rurale të bëhet pjesë integrale e administratë së re të bashkisë. Dështimi në përfshirjen integrale të këtyre ceshtjeve në strukturën e re të bashkive do të sillte lënie jashtë vemëndjes së administratës së zonave rurale dhe të një pjese të konsiderueshme të popullsisë, gjë që bie ndesh me synimin e reformës territoriale për shërbime cilësore për të gjithë komunitetin.

Efiçenca administrative dhe territori

Reforma territoriale synonte uljen e kostove administrative dhe rritjen e efiçencës së shërbimeve. Nga studimet dhe analizat e qeverisë rezultonte se mbi 230 prej njësisve vendore shpenzonin më shumë se 60% të buxhetit për kostot administrative¹. Një raport i tillë i kostove administrative në buxhetet lokale përbënte një problem të madh për njëistë e vogla vendore të cilat duke harxhuar buxhetin për administratën ju mbeteshin pak fonde për të shpenzuar për shërbime të tjera të domosdoshme për komunitetet. Në analizën që ka bërë qeveria në argumentimin e saj për përfitimet nga reforma administrative rezulton se kostot e administratës (përfshirë shpenzimet administrative korrente) do të ulen me 60-70%. Qeveria argumenton se organizimi i administratës duke qendëruar funksionet horizontale (shërbimeve juridike, zyrës së urbanstikes, financave, taksave, sekretarisë) përkrah reduktimit të pozicioneve si kryetar komune, keshilltare komunal, sekretar të keshillit, sekretare do të sjellë këtë impakt në buxhetet lokale. Gjithashtu qeveria ka detyruar që në çdo njësi administrative (ish-komunë) të funksionojë një administratë me një administrator.

Pas zgjedhjeve vendore, kryetaret e rinj të bashkive do hasen me problemin e mësipërm pra si të ulin kostot administrative nga njëra anë dhe nga ana tjetër të sigurojnë territorialitetin e shërbimeve, thënë ndryshe që ti shërbejë banorëve të saj në të gjithë territorin administrativ.

Organizimi i bashkive me një administratë në qendër dhe me njësi administrative të shpërndara në selitë e ish-komunave duket që është një zgjidhje optimale që qeveria ka propozuar dhe që të paktën nuk çënon shërbimet administrative që qytetarët kanë marrë deri tani nga ish-komunat. Por nga pikëpamja e menaxhimit të shërbimeve është një sfidë më vete.

Largësia e zyrave qendrore të bashkive, aty ku ka selinë kryetari dhe këshilli, pra ku merret edhe vendimarrja administrative me zyrat e njësisve administrative në ish-komunat në kushtet e funksionimit tradicional të administratës, mund të sjellë vonesa në procedurën administrative, kosto të rritura në qarkullimin e praktikave administrative dhe në rezultat ulje të cilësisë së shërbimeve dhe kosto të larta administrative.

Në këto kushte kërkohet një qasje e re në administrimin e punëve nga bashkitë. Së pari duhet të transformohet menaxhimi administrativ tradicional në një menaxhim me përdorimin e teknologjisë së informacionit. Futja e teknologjisë së informacionit në administratë është zgjidhja

¹Relacioni per projektligjin per ndarjen administrative, ne www.reformaterritoriale.al

e vetme për të ulur kostot dhe për të mbajtur shërbime cilësore për komunitetet. Aktualisht janë 3 projekte pilote që po zbatohen përkatësisht në Bashkinë Lezhe të financuar nga projekti DLDP, në bashkinë Durrës dhe Elbasan të financuar nga prohekti STAR dhe në bashkinë Korçë të financuar nga USAID.

Në këtë model njësia administrative (ish-komuna) shërben si *front office* pra si një dritare unike për pranimin e të gjitha aplikimeve të qytetarëve dhe procesimin administrativ të tyre nga bashkia qendër që në këtë rast shërben si *back office*. Modeli i “one stop shop”-it, ose “zyrës me një ndalesë” ka për bazë përdorimin e teknologjisë së informacionit në menaxhimin e cdo praktike sepse qarkullimi i dokumentacionit midis njësisë administrative dhe bashkisë qendër nuk bëhet me mënyrën tradicionale me letër (*paper based*) por zhvillohet në mënyrë elektronike (digjitale). Ky kapërcim teknologjik përveçse kërkon një punë të madhe për digjitalizmin e të gjitha shërbimeve administrative kërkon një kapërcim mentaliteti të administratës e cila duhet të ndryshojë mënyrën tradicionale të shërbimit ndaj qytetarit. Janë identifikuar rreth 67 shërbime administrative që bashkia kryen ndaj qytetarëve dhe janë digjitalizuar ato në mënyrë që të procesohen. Kjo mënyrë e funksionimit të administratës së re të bashkive është e vetmja mënyrë që të arrihet efica administrative nga njëra anë dhe mbulimi i territorit nga ana tjetër. Gjithashtu ky model është parakusht për të arritur në modelin e qeverisjes elektronike (e-governance) ku qytetari nuk do ketë nevojë të vijë në sportelet administrative të bashkive për të marrë një shërbim, porse mund ta bëjë këtë direkt nga shtëpia.

Gjithsesi po flasim për modele pionere dhe që janë në fazë pilotimi, pra mbetet një kohë e gjatë deri në kthimin e tyre në një standard të punë të administratës, dhe deri atëherë mund të themi që kostot administrative në buxhetet e bashkive do të mbesin akoma të larta. Nga ana tjetër këtu u prekën vetëm shërbimet administrative dhe nuk u prekën çështjet e organizmit të shërbimeve utilitare që bashkitë kryejnë për komunitetet sic janë furnizimi me ujë, menaxhimi i mbetjeve urbane, mirëmbajtja e rrugëve etj., që janë shërbime reale dhe me impakt tek qytetari (dhe që s`mund të ofrohen nëpërmjet vitirines elektronike).

Pra në përfundim mund të themi se sfida e kryetarëve të rinj do të jetë organizmi i administratës sipas modelit të “one stop shopit” dhe qendërimi i funksioneve horizontale si mënyra për optimizimin e kostove administrative. Ndërkohë funksionet vertikale të bashkive veçanërisht shërbimet utilitare janë sfidë që mbetet akoma për t`u zgjidhur.

Rasti i Bashkisë Fier

Bashkia e re Fier është krijuar nga bashkimi i Bashkisë Fier me 9 ish-komuna. Pas zgjedhjeve vendore të 21 qershorit, Bashkia Fier ka ndërmarrë një proces riorganizimi të strukturës administrative në 9 ish-komunat duke reduktuar ndjeshëm numrin e punonjësve me rreth 78%.

Ndërsa Bashkia Fier (qendra) bazuar në optimalizimin dhe përqendrimin e shërbimeve në qendër sipas modelit *front office* dhe *back office* ka shtuar stafin me 25%. Nga të dhënat e marra nga

train the new generation of leaders

stafi i bashkisë Fier rezulton që pas kryerjes se një analize funksionale, në vitin 2016 do të ketënjështim dhe rialokim të burimeve njerëzore, për shërbimet publike konkretisht duke shtuar një numër deri në 100 vetë për shërbimet publike utilitare (ndërmarrja e ujësjellësave rural, punonjësit e mirëmbajtjes së shkollave në zonat rurale etj.) për të përballuar më mirë nevojën për shërbime. Rasti konkret i Bashkisë Fier, vërteton qëllimin kryesor të reformës territoriale për uljen e kostos administrative burokratike dhe rritjen e efikasitetit të shërbimeve publike, duke zhvendosur stafin administrativ nga funksionet horizontale (funksionet mbështetëse) në funksionet e drejtëpërdrejta dhe shërbimet publike (utilitetet).

Tabela 1: Riorganizimi i stafit administrativ të njësive administrative (ish-komuna) në Bashkinë Fier.

	Njesi Administrative Ish- Komuna	Struktura gjithsej para RAT		Shkurtohen nga reforma		Qendrojne ne detyre	
		<i>punonjes</i>		<i>punonjes</i>		<i>punonjes</i>	
1	Dermenas	36		26		10	
2	Frakull	25		15		10	
3	Levani	52		41		11	
4	Libofsha	66		56		10	
5	Mbrostari	83		73		10	
6	Cakrani	29		18		11	
7	Portez	59		49		10	
8	Qender	63		53		10	
9	Topoje	29		19		10	
	Total	442		350		92	
	Total %	100%		79%		21%	

Struktura e re e bashkisë Fier në total shkon në 1300 persona, përfshirë administratën dhe institucionet e v arësisë, ndërmarrjet bashkiake . Në strukturën e re për vitin 2016 janë shtuar funksionet e reja dhe numri i personelit të transferuar nga pushteti qëndror për këto funksione ku përmendim shërbimin zjarrfikës, punonjësit e ndërmarrjes së rrugëve rurale, të shërbimit të ujitjes dhe kullimit, të shërbimit pyjor, edukatoret e kopshtit etj.

Nga shqyrtimi i organigramës së re të Bashkisë Fier vërehet qartësisht integrimi funksional i funksioneve që lidhen me administrimin e hapësirës rurale në Drejtorinë e Përgjithshme të Shërbimit të Shëndetësisë, Bujqësisë, Pyjeve dhe Veterinarisë. Administrata e Njësive

administrative, kryen rolin e “one stop shopit” por ka edhe punonjës për shërbimet e tjera të bashkisë që janë pjesë e drejtorive të taksave, topogravë, arkivistë, etj.

Nga riorganizimi administrativ Bashkia Fier ka një impakt financiar pozitiv në vlerën prej 178 milionë lekë (rreth 1,5 milionë dollar), të cilat janë fond që menaxhohet për investime apo shërbime.

Menaxhimi i tranzicionit

Të gjitha bashkitë e reja pas zgjedhjeve vendore janë zyrtarisht në një proces tranzicioni. 61 bashkitë e reja e filluan jetën e tyre administrative në mesin e vitit, duke u bërë trashëgimtare e 323 bashkive dhe komunave që u suprimuan pas zgjedhjeve vendore. Nga pikëpamja administrative 61 bashkitë do duhet që të konsolidonin buxhetet, paketat fiskale, administratat e 323 njësive të tjera gjë që paraqet sfidë shumë të madhe për autoritetet e reja vendore, sespe do duhet që në mes të vitit buxhetor të bësh ndryshimet e mëdha.

Menaxhimi i periudhës së tranzicionit në bashkimin e buxheteve, taksave dhe administratës së trashëguar nga njësitë e qeverisjes vendore përbën edhe momentin më delikat të zbatimit të reformës territoriale. Duke njohur nevojën për menaxhimin e kësaj situate, qeveria krijoi një agjenci të posacme, Agjencinë e Zbatimit të Reformës Territoriale e cila do ti vinte në ndihmë bashkive të reja në përballimin e situatave. Ministri për Cështjet Vendore dhe AZRT-ja iniciuan dy akte normative dhe nje udhezues praktik për të rregulluar cështjet më të rëndësishme që do përballeshin bashkitë e reja. Këto akte kishin si synim edhe zbatimin e njëtrajtshëm të legjislacionit në fuqi nga të gjith bashkitë njësoj duke u nisur nga premise që bashkitë si njësi autonome mund të orientoheshin në drejtime të ndryshme dhe në zbatim jo të njëtrajtshëm të ceshtjeve që lidheshin me financat, buxhetin, burimet njerëzore etj.

Më 10 qershor 2015, Këshilli i Ministrave miratoi vendimin “Për miratimin e procedurave për transferimin e të drejtave dhe detyrimeve, personelit, aktiveve të trupëzuara dhe të patrupëzuara, të arkivave dhe çdo dokumentacioni tjetër zyrtar në njësitë e qeverisjes vendore, të prekura nga riorganizimi administrativo-territorial”. Ky akt nënligjor saksionon procedurat që duhet të ndjekin bashkitë e reja në cështjet që kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet, personelin etj. Në aspektin e administratës, ky akt nënligjor caktoi parimin se administrata e njësive që shkrihen autoamtikisht bën pjesë tek administrata e bashkisë së re. Njohja e këtij parimi mbron personelin nga shkapëputja e padrejtë e marrëdhënieve të punës me bashkine e re. Në bazë të këtij akti nënligjor bashkitë reja nuk mund ti ndërpresin në mënyrë automatike marrëdhëniet e punës me punonjësit e ish-komunave por do duhet të kalojnë në një proces ristrukturimi dhe më pas vlerësimi se cilët punonjës qëndrojnë në detyrë dhe cilët punonjës largohen për shkak të ristrukturimit. Përveç këtij aspekti duhet patur në vëmendje se personeli i trashëguar i komunave nuk e kanë pasur të gjithë statusin e nëpunësit civil, ose e kanë marrë atë jo sipas kriterëve ligjore si dhe një pjesë të stafit i kanë pasur marrëdhëniet e punës të normuara sipas Kodit të Punës dhe kjo sjell detyrime të ndryshme juridike në trajtimin e punonjësve, ku mosrespektimi i tyre mund

train the new generation of leaders

të rezultojë në një barrë të lartë financiare për buxhetin e bashkive si pasojë e ndërprerjes së parregullt të marrëdhënieve të punës. Procesi i tranzicionit që vjen për shkak të reformës territoriale mbivendoset edhe me fenomenin e ristrukturimit të administratës për shkak të ndryshimit politik të kryetarit të bashkise. Nuk është sekret se ndryshimi i lidershit politik të bashkisë ka sjellë gjithnjë ndryshime të stafëve të punonjëëve për arsye politike. Pavarësisht përmirësimit të kuadrit ligjor të nëpunësve civil, fenomeni i pushimeve nga puna për arsye politike vijon të jetë prezent në nivelin vendor pas zgjedhjeve lokale dhe kjo mund të lehtësohet edhe nga mbivendosja me procesin e ristrukturimit administrativ që vjen si pasojë e natyrshme e reformës territoriale. Kryetaret e rinj të bashkive do duhet të menaxhojnë me kujdes përkrah dallimin e situatave të ristrukturimit të administratës për pasojë të reformës dhe nxitjes për të pasur një qarkullim të administratës për qellime politike. Kjo e dyta do ishte një shkatërrim i besimit të publikut për figurën e kryebashkiakut dhe një nisje e gabuar e punës që do sillte pasojë të rënda edhe për menaxhimin e duhur dhe profesional të bashkise.

Aspektet riorganizimit financiar dhe operacional që do të perballen bashkë të reja, rregullohen me udhëzimin e përbashkët të Ministrisë të Financave dhe Ministrisë të Ceshtjeve vendore të miratuar në korrik 2015. Ky akt nënligjor sanksionon rregullat që do të ndiqen për vlerësimin financiar dhe operacional të bashkitë të reja do të nënshtrohen. Për të bërë të mundur bashkimin faktik të bilanceve, asetëve, burimeve njerëzore është të njëjësive që suprimohen në 61 bashkitë të reja, është i domosdoshëm vlerësimi financiar dhe operacional i këtyre njësisve bazuar në standard profesional. Për të lehtësuar këtë proces qeveria me mbështetjen e donatorëve ka angazhuar një nga 4 kompanitë e mëdha ndërkombëtare të auditit për të ndihmuar bashkitë të reja.

Agjencia e Zbatimit të Reformës Territoriale përgatiti një Udhëzues Praktik të personalizuar për secilën nga 61 bashkitë të reja. Udhëzuesi praktikë rekomandonte hapat që duhet të ndiqnin kryetarët në tre muajt e parë të funksionimit të bashkive. Midis të tjerave ky udhëzues rekomandonte edhe krijimin e “strukturave provizore” të bashkive të reja në periudhën e tranzicionit deri në miratimin e strukturave definitive duke filluar nga viti 2016. Ky rekomandim u lejonte bashkive që të miratonin menjherë strukturën administrative deri në fund të dhjetorit 2015 për të mos lejuar ndërprerjen e punës së bashkive sidomos në njësitë administrative (ish-komunat) dhe nga ana tjetër të kenë kohë për të përgatitur një strukturë definitive për të ardhmen.

Me miratimin e akteve të mësipërme dhe asistencën e AZRT-së, është arritur që të menaxhohej deridiku në mënyrë të mirë tranzicioni i kalimit nga një ndarje me 373 njësi vendore në 61 bashki. Në të 61 bashkitë janë konstituuar këshillat e rinj dhe kanë marrë zyrtarisht detyrën kryetare të bashkive. Janë miratuar buxhetet dhe paketat fiskale tranzitore dhe është lëvruar ndihma ekonomike për familjet në nevojë. Përveç kësaj rasteve të izoluara edhe menaxhimi i strukturave dhe burimeve njerëzore ka vijuar normalisht gjë që nuk ka sjellë bllokime të shërimeve apo punës së bashkive.

Megjithatë procesi i tranzicionit deri në konsolidimin e punës së bashkive të reja do të jetë një periudhë e gjatë që do të marrë energji dhe kohë të shumta kryetarëve të rinj të bashkive në të

gjithë mandatin e tyre. Në këtë aspekt koordinimi dhe bashkëpunimin me strukturat qeveritare që janë për zbatimin e reformës apo strukturat që i lidh puna drejtëpërdrejtë me bashkitë, duhet të jenë në nivelin më të lartë të mundshëm.

Konkluzione:

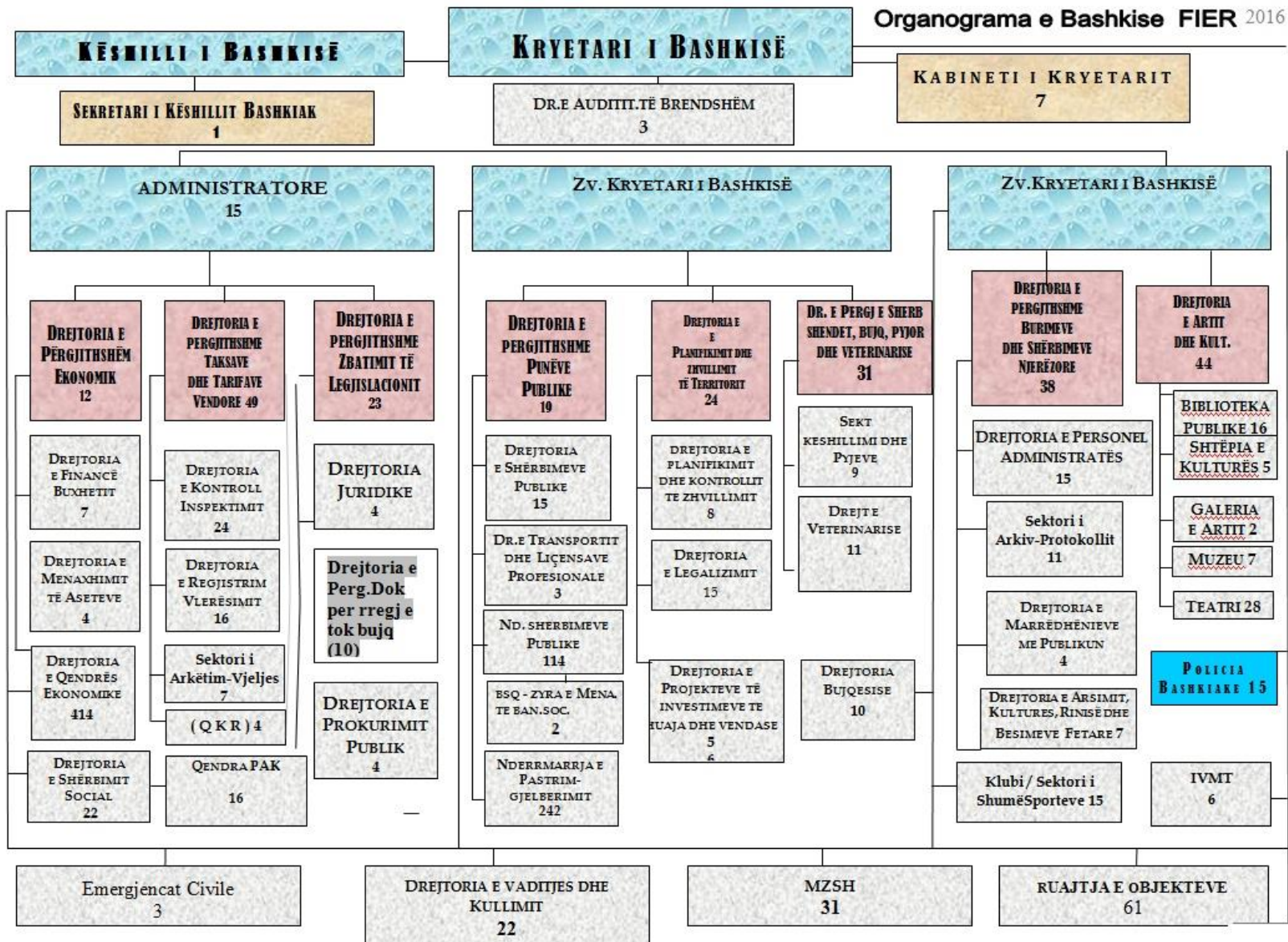
- Reforma territoriale jo domosdoshmërisht do të sjellë ulje të kostove administrative dhe përmirësim të shërbimeve. Realizimi i kësaj hipoteze varet nga shumë faktorë pornëradhë të parë nga mënyra sesi do ti qasen kryetarët e rinjë të bashkive riorganizimit administrativ. Vendimarrja lokale do të jetë vendimtare në vërtetimin e qëllimeve të reformës territoriale të parashtruara në nivel kombëtar.
- Rasti i bashkisë Fier konfirmon disa nga objektivat e reformës territorial, për rritjen e shërbimeve dhe investimeve dhe impaktin pozitiv në financat e bashkive si pasojë e rritjes së efikasitetit administrative.
- Kryetarët e bashkive do të përballen me sfida të shumëfishta dhe të menjëhershme. Menaxhimi i tranzicionit duke bashkëpunuar dhe koordinuar me strukturat qeveritare do të jetë kyç në suksesin e këtij mandati qeverisës.
- Aplikimi i qasjes së re në administrimin e bashkive (e-governance) është kusht i domosdoshëm për arritjen e efikasitetit administrative dhe përmirësimin e shërbimeve.

Bibliografia:

- *Relacioni i Projektligjit “Për ndarjen administrative-territoriale”.*
- *Analiza social-ekonomike e njësisve të qeverisjes vendore në Shqipëri.*
- *Raporti i zonave funksionale”ne Shqipëri.*
- *Udhëzues Praktik për Bashkitë-AZRT.*

Tiranë, më 24.05.2016

Ky dokument u prodhua si pjesë e inisiativave publike të pjesëmarrësve të “Shkollës Shqiptare të Studimeve Politike” dhe u mbështet nga Akademia e Studimeve Politike. Opinione, gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e shprehura janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të Akademisë së Studimeve Politike





Adresa: Qendra Kotoni, Rr.Donika Kastrioti, Nr.3,
Kati 4, Zyra 2, Tirane Tel: +355 42272173,
44504788, email: info@asp.al web: www.asp.al

Inisiativat publike të
pjesëmarrësve të
Shkollës Shqiptare të
Studimeve Politike

train the new generation of leaders