Raport vlerësimi mbi ligjin e ri organik   
për qeverisjen vendore

Hartuar nga Eduart Cani, Qendra Rajonale e Mjeidsit (REC), Shqipëri për Programin për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor (dldp).

30 Shtator 2015

Qëllimi i kësaj analize është të shqyrtojë draft ligjin “Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore” të propozuar nga Miinstria për Çështjet Vendore, përsa i përket funksionit të shërbimeve publike, sektori i menaxhimit të mbetjeve. Në këtë analizë bëhet një paraqitje e risive të përgjithshme të ligjit (si kuadër ligjor), të cilat marrin rëndësi në kuadrin e përgjithshëm të ofrimit të shërbimit dhe lehtësirave përkatëse si dhe analizën e detajuar për ato nene ku shërbimi përcaktohet shprehimisht. Në pjesën e fundit jepen propozime konkrete për ndryshime në ligj, në dobi të qartësimit dhe lehtësimit të punës së NJQVve në ushtrimin e detyrimit.

Kjo analizë limitohet në rekomandimet për Qeverisjen qendrore, lidhur me kompetencat që u njihen Ministrive dhe që duhet të qartësohen më tej apo të rregullohen në mënyrë që sektori të funksionojë në mënyrë harmonike dhe me detyra të mirëpërcaktuara. Analiza e sektorit në tërësi është subjekt i një dokumenti tjetër nga programi dldp.

# Risitë e përgjithshme të ligjit

1. Sipas relacionit përkatës që eshoqëron, ligji i propozuar nuk ka efekte financiare.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Nuk priten detyrime shtesë në ushtrimin e fuksionit të menaxhimit të mbetjeve |
| **Aspektet negative** |
| Shërbimi mbetet në nivelin e ligjit të mëparshëm. NJQV-të nuk pritet të ushtrojnë më shumë autoritet apo të kenë kompetenca më të plota në ciklin e plotë të menaxhimit. |

1. ….referenca më e rëndësishme për ndryshimet në legjislacionin sektorial dhe aktet nënligjore.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Sipas këtij principi, ligji kuadër për menaxhimin e integruar të mbetjeve (Ligji 10463/2011) dhe të gjitha aktet nënligjore që janë në fuqi apo që do të miratohen më pas do të vendosin standardet bazë të ushtrimit të funksionit.  Ligji ka ndërtim kuadër dhe kësisoj është më i qartë në mënyrën e ndërtimit dhe adresimit të funksioneve. |
| **Aspektet negative** |
| Legjislacioni sectorial në sektorin e menaxhimit të mbetjeve është tashmë i plotësuar dhe draft ligji organik nuk u jep dot NJQV-ve fuqi mbi të drejtat e përzgjedhjes së shërbimit më të përshtatshëm. Në këtë rast ligji organik vjen post-factum dhe nuk mund t’i ofrojë NJQV-ve instrumenta për hartimin e një kuadri sektorial më të qartë dhe lehtësisht të menaxhueshëm nga ana operacionale dhe financiare. |

1. Projektligji i ri organik rishikon në themel bazën e funksioneve dhe kompetencave aktuale duke shtuar dhe funksionet e reja në kuadrin e thellimit të decentralizimit dhe politikave të reja në këtë fushë si psh. bujqësia, funksioni i ujitjes dhe kullimit, shërbimit të zjarrfikësve, shërbimeve sociale lokale, pyjeve dhe kullotave etj.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Kompetencat në disa aspekte të menaxhimit të mbetjeve bëhen më të qarta, të tilla si bashkëpunimi ndërvendor, instrumentat e ofrimit të shërbimit, huamarrja. |
| **Aspektet negative** |
| Fuksioni i menaxhimit të mbetjeve nuk pëson asnjë risi në vetvete dhe mbetet ne nivelin e ligjit aktual si nga mënyra e të shprehurit në draft ligj ashtu dhe nga niveli i qartësimit të kompetencës. |

1. Projektligji sanksionon detyrimin që funksionet i njihen qeverisjes vendore vetëm nëpërmjet ligjit, duke mbyllur praktikën e deritanishme të ndryshimit të funksioneve dhe kompetencave me akte nënligjore:
   1. Suprimohet ndarja në “funksione të përbashkëta”.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Draft ligji ka tentuar t’a qartësojë më tej fuksnionin duke e përcaktuar si të vetin shërbimin e menaxhimit të mbetjeve, duke ulur shkallën e abuzivizmit kur një pjesë e tij ishte i përbashkët. |
| **Aspektet negative** |
| Thelbësisht draft ligji mbetet në nivelin e mëparshëm përsa i përket fuksionit të vet për menaxhimin e mbetjeve, duke mos i dhënë mundësinë NJQV-ve që të përfitojnë mbështetje financiare në kapërcimin e vështirësive në ofrimin e shërbimit.  Qarku mbetet aktiv dhe legjislacioni që i njeh atij të drejtat në sektorin e menaxhimit të mbetjeve mbetet në fuqi, pavarsisht ndërhyrjes në funksionet apo në termat e përgjithshme të këtij ligji. |

1. Projektligji për herë të parë fut konceptin e e “decentralizimit asimetrik” …. duke ja përshtatur transferimin e funksioneve aftësitë reale që kanë njësi vendore të ndryshme.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Ky ligj e njeh praktikën e deritanishme të përdorur në sektorë të tjerë në kapërcimin e problemeve vendore. Në parim, me anë të këtij koncepti NJQV-të mund të paraqesin nevojat e tyre reale dhe të lehtësojnë pengesat infrastrukturore dhe financiare për ushtrimin e shërbimit. |
| **Aspektet negative** |
| Duke qenë se kuadri legjislativ sektorial është plotësuar në detyrime, përgjegjësi dhe standarte, ky koncept mund të jetë i pazbatueshëm në kuashtet aktuale. Një koherencë ndërmjet këtij koncepti dhe detyrimeve ligjore të sektorit do t’i mundësonte NJQV-ve një mjet shumë efikas. |

1. Aspektet tranzitore

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| I jep NJQV-ve udhëzim të qartë për ndërmarrjen e shërbimit në të gjithë territorin e ri nën administrim. Në dukje ky është një aspekt kalimtar i këtij ligji. |
| **Aspektet negative** |
| Draft ligji nuk u mundëson mjete dhe instrumenta për të përballuar vështirësitë që paraqiten aktualisht në disa nga njësitë administrative. Kapërcimi i këtij momenti mund të parashikohej me një dispozitë më të gjerë tranzitore, mbështetur në disa nga aspektet e po këtij draft ligji si decentralizimi asimetrik, kuadri sektorial detyrues, fonde mbështetëse. |

1. Projektligji i ka kushtuar për herë të parë një kre të veçantë “administrimit të shërbimeve publike”. Në këtë kre janë sanksionuar disa parime të rëndësishme për administrimin e shërbimeve nga ana e bashkive si parimi i shumëllojshmërisë së mënyra në kryerjen e shërbimeve duke filluar nga kryerja nëpërmjet strukturave të brendshme të vetë bashkisë deri tek modalitetet e partneritetit publik-privat.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Sanksionohen qartë të drejta më të gjera për NJQVtë të tilla: si parimi i shumëllojshmërisë së mënyra në kryerjen e shërbimeve apo modalitetet e partneritetit publik-privat. Në këtë mënyrë u jepet hapësirë NJQVve që të ushtrojnë kompetencën e shërbimit sipas parimeve të eficensës dhe efikasitetit. |
| **Aspektet negative** |
| Megjithatë për sektorin e mbetjeve, detyrimet janë përcaktuar tashmë me akte të tjera dhe në asnjë rast, aktet në sektorin e mbetjeve nuk përcaktojnë një liri zgjedhje për mënyrën e ofrimit të shërbimit.  Kreu nuk shprehet më gjerë përsa i përket sektorit të menaxhimit të mbetjeve urbane. |

1. E reja që sjell ligji në fushën e shërbimeve publike, **është sanksionimi i detyrimit për të hartuar standarde të menaxhimit të performancës për secilin nga shërbimet publike** dhe detyrimin për monitorimin i tyre. Qeverisja vendore do të jetë e detyruar të ndjekë **rregulla të qarta dhe transparente për shërbimet publike që financohen nga tarifat e qytetarëve** dhe që do të nxisë llogaridhënien para publikut dhe qytetarëve.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Draft ligji përpiqet të vendosë një normë ushtrimi të shërbimit, i cili matet me indikatorë dhe shprehet mjaftueshmërisht gjerë në këtë aspekt. Në këtë mënyrë NJQVtë mund të rrisin eficensën e shërbimit dhe ta përmirësojnë atë vazhdimisht. |
| **Aspektet negative** |
| Draft ligji në këtë mënyrë u sanksionon NJQV-ve standarte të cilat janë në fuqi nga kuadri sektorial ligjor, i cili i ka të përcaktuara tashmë disa nga këto standarte për ushtrimin e shërbimit. Ndërkohë që analizat e deritanishme tregojnë për një pamundëis të NJQV-ve për t’iu përgjigjur standardit të sektorit, ky ligj krijon premisat për detyrime të forta për NJQV-të. Efekti financiar mund të jetë shumë i lartë.  Në çështjet e PPP dhe koncensioneve roli i Qeverisë Qendrore mbetet shumë i fortë sidomos në aspektin e trajtimit të mbetjeve. |

1. Më shumë të drejta bashkive duke i dhënë liri veprimi përtej sanksionimeve në nivel Qarku.

|  |
| --- |
| **Aspektet pozitive** |
| Duke marrë parasysh nivelin e ri të NJQV-ve, më shumë liri ne veprimtarinë e tyre është një zhvillim pozitiv, i cili i jep mundësi të zgjedhin formën më të mirë të ushtrimit të shërbimit. |
| **Aspektet negative** |
| Megjithatë draft ligji nuk e suprimon Qarkun dhe si rrjedhojë NJQV-të duhet të veprojnë në rregullat e Planeve Rajonale të Mbetjeve në nivel Qarku, kordinojnë me Qarkun për caktimin e venddepozitimit të mbetjeve (VKM 333/2011) |

# Analiza analitike e ushtrimit të shërbimit të menaxhimit të mbetjeve urbane

1. Përkufizimi në ligj. “Shërbime publike” janë ato shërbime me interes të përgjithshëm publik të **cilat ofrohen për komunitetin nga bashkitë, në mënyrë të vazhdueshme, me çmime të përballueshme, sipas standardeve minimale kombëtare të përcaktuar me ligj apo me akte të tjera normative.**

**Komente:**

Në këtë përkufizim është e pamundur të përcaktohet “niveli i përballueshmërisë”, pasi nuk ekziston një kuadër tjetër, i cili përcakton normat e ushtrimit të shërbimit. Njësitë vendore nuk kanë asnjë refrencë teknike për të përcaktuar një çmim të përballueshëm.

Aktet sektoriale që përcaktojnë detyrimet për standardet minimale janë miratuar dhe të tilla janë: Strategjia Kombëtare e Mbetjeve dhe Plani Kombëtar i Menaxhimit të Mbetjeve 2011; Ligji 10463/2011 për menaxhimin e integruar të mbetjeve si dhe VKM-të 52/2014; 117/2013; 175/2011; 177/2012; 178/2012; 418/2014; 452/2012; 575/2015; 641/2014; 705/2012; 798/2010; 866/2012.

Ky kuadër përcakton të gjitha format dhe normat e menaxhimit të mbetjeve, të tilla si ndarja në tre kazanë; përcaktimi i venddepozitimeve në çdo Qark (12); Detyrimin për lidhjen e planit vendor me atë rajonal pasi ai të miratohet (vetëm një plan deri tani i miratuar); normat e rikuperimit dhe riciklimit (p.sh. 25-45% deri në vitin 2017).

1. Neni 3 “Misioni i qeverisjes vendore “ ….. e) realizimit të shërbimeve në përputhje me standardet e kërkuara me ligj ose akte të tjera normative.

**Komente:**

Neni shprehet qartë në përcaktimin e detyrimit sipas standardit të kërkuar. Në këtë rast sipas të gjitha detyrimeve të akteve të përmendura më lart. Në përmbushjen e këtyre detyrimve NJQV-ve nuk u jepen instrumenta ndihmës financiarë.

1. KREU V - BASHKËPUNIMI NDËRVENDOR / Neni 14 “Bashkëpunimi ndërvendor”

* Për kryerjen e funksioneve dhe ofrimin e **shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë njësi të qeverisjes vendore brenda një qarku apo midis qarqeve të ndryshme**, mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion dhe/ose shërbim që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet lidhjes dhe zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësive të veçanta njëra-tjetrës ose kontraktimit me një palë të tretë.

**Komente:**

Në ndryshim nga kërkesat e Planit Kombëtar të Menaxhimit të mbetjeve, i cili përcakton 12 plane rajonale të menaxhimit të mbetjeve dhe për përcaktimin e 12 fushave venddepozitimeve përkatëse si dhe në ndryshim nga VKM 333/2011 për “Për administrimin e venddepozitimeve rajonale të mbetjeve urbane”, bashkëpunimi ndërvendor mundëson gjetjen e zgjidhjeve me shkallë ekonomie në përmbushje të detyrimeve ligjore. Nuk është e qartë si do veprohet në këtë derejtim.

1. KREU VII - FUNKSIONET DHE KOMPETENCAT E NJËSIVE TË QEVERISJES VENDORE

* Neni 23 “Funksionet e veta të bashkive në fushën e infrastrukturës dhe shërbimeve publike” …. 10. Mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve urbane;

**Komente:**

Ligji nuk sjell asgjë të re në përcaktimin e shërbimit, duke mbajtur të njëjtin përcaktim të fuksionit dhe duke e njohur si të vetin.

Megjithëse mbledhja dhe largimi janë funksione të vetat të qarta, trajtimi nuk është plotësisht fuksion i veti i NJQVsë. Në këtë funksion ndërhyn Qeveria qendore, nëpërmjet Ministrive të linjës (veçanërisht VKM, Nr. 954, datë 16.10.2013 “Për përcaktimin e fushës së përgjegjësisë shtetërore të Ministrisë së Transportit dhe Infrastrukturës”), të cilat kanë të përcaktuar detyrime për studimin, përcaktimin, supervizimin dhe ndërtimin e fushave të depozitimit të mbetjeve. Kostot që lidhen me trajtimin e mbetjeve dhe tarifat përkatëse ndërmerren nga Ministritë e linjës.

1. Neni 33 “Instrumentet për administrimin e shërbimeve publike”
2. Njësitë e qeverisjes vendore sigurojnë dhënien e shërbimeve publike nëpërmjet një ose më shumë instrumenteve të mëposhtëm:
   1. nëpërmjet njësive organizative të veta që janë pjesë e strukturës administrative të njësisë vendore;
   2. nëpërmjet ndërmarrjeve shtetërore për shërbimet publike, sipas legjislacionit në fuqi;
   3. nëpërmjet kontraktimit të dhënies së shërbimeve me palë të treta;
   4. **nëpërmjet përdorimit të instrumenteve të përshtatshëm të partneritetit publik dhe privat, sipas legjislacionit në fuqi;**
   5. **nëpërmjet krijimit të shoqërive tregtare në pronësi apo bashkëpronësi të njësisë vendore, sipas legjislacionit në fuqi.**
3. Në çdo rast, pavarësisht instrumentit të përzgjedhur, njësia vendore do të jetë përgjegjëse për:
   1. hartimin dhe vendosjen e një sistemi administrimi të performancës së shërbimit bazuar mbi standarde vendore dhe/ose standarde minimale kombëtare;
   2. hartimin dhe vendosjen e një sistemi treguesish për matjen e performancës;
   3. krijimin e një njësie të posaçme në strukturën e njësisë së qeverisjes vendore i cili do të jetë përgjegjës për prezantimin, mbikëqyrjen dhe monitorimin e performancës.
4. Njësia e qeverisjes vendore mund të ofrojë mbështetje financiare për ndërmarrjet bashkiake për shërbimet publike dhe/ose për shoqëritë tregtare me kapital të njësisë së qeverisjes vendore, fusha e veprimit të së cilës lidhet me dhënien e një shërbimi publik që është përgjegjësi e qeverisjes vendore.

**Komente:**

NJQVve ju jepen mundësi më të zgjeruara për ushtrimin e funksionit të menaxhimit të mbetjeve. Instrumentat e listuara në ligj mundësojnë krijimin e ndërmarrjeve tregtare të mbështetura nga ligji 9901/2008 si dhe PPP nëpërmjet ligjit 125/2013. Nëpërmjet këtyre instrumenteve NJQVtë mund të krijojnë forma mikse të ushtrimit të shërbimit në kushtet e territoreve më të zgjeruara dhe dinamike.

Megjithatë konçensionet dhe PPP në hallkën e fundit të shërbimit, atij të trajtimit të mbetjeve, rregullohen nga Ministritë e linjës nëpërmjet nismave sipas fushës së veprimtarisë dhe marrveshjeve ndërinstitucionale. Këto nisma ndërmerren nga Ministria e Mjedisit dhe Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës (si Inceneratori i Elbasanit, Landfill i Bushatit dhe Bajkaj, etj.)

Neni 35 “Të ardhurat që rrjedhin nga burime vendore”

1. Bashkitë krijojnë të ardhura nga:

e) bashkia mund të vendosë taksa tarifa vendore; ????

**Komente**:

Në këtë nen fjalia nuk është e qartë.

Neni 39 “Huamarrja vendore”

1. Njësitë e qeverisjes vendore kanë të drejtë të marrin hua, në përputhje me legjislacionin në fuqi që rregullon menaxhimin e sistemit buxhetor, huamarrjen dhe financat vendore.

**Komente**:

Huamarrja vendore u jep më shumë mundësi NJQVve që të mobilizojnë fonde nga donatorët sidomos për impiantet e transferimit dhe të depozitimit të mbetjeve.

KREU XV - RIORGANIZIMI I ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL I QEVERISJES VENDORE

Neni 93 “Garantimi i vazhdimit të funksioneve bazë qeverisëse” …. Organet e reja të qeverisjes vendore, si dhe organet e tjera shtetërore qendrore dhe vendore kompetente marrin menjëherë masat e nevojshme që njësitë e qeverisjes vendore të krijuara ose të prekura nga riorganizimi, të funksionojnë normalisht, sipas këtij ligji, duke garantuar kryerjen e shërbimeve bazë publike për popullatën përkatëse për periudhën tranzitore.

**Komente:**

Neni në dukje kalimtar, krijon vetëm detyrimin për ushtrimin e shërbimit në kushtet që është gjetur. Nuk ekistojnë masa mbështetëse për mënyrën e riorganizimit institucional, logjistik (aseteve) dhe financiar.

# Rekomandime të drejtpërdrejta për ndryshime në draft ligj

1. Përcaktimi i standardit minimal të shërbimit nga qeverisja qendrore në mënyrë që të jetë i barabartë për të gjithë. Në mungesë të një kuptimi të qartë kombëtar dhe të një institucioni që e përcakton standardin, **ligji mund t’i lejojë NJQV-së që të përcaktojnë vendosjen e standardit minimal nëpërmjet këshillit bashkiak në përputhje me aftësitë ekonomike të njësisë. (Neni 33, pika2).**
2. Në përmbushje të përcaktimeve të vetë këtij ligji organik, qeverisja qendrore duhet të analizojë nivelin e mundësisë së ushtrimit të shërbimit dhe përballueshmërisë së standardit minimal në mënyrë që të lehtësojë përmbushjen e tij (koncepti i decentralizimit asimetrik).
   * **Ligji mund të përcaktojë:**
     1. **vendosjen e standardit të përballueshmërisë së shërbimit si detyrë të këshillit bashkiak. (Neni 32, pika1)**
     2. **nxisë krijimin e një institucioni të pavarur për përcaktimin standardeve të ofrimit të shërbimit dhe përballueshmërisë.**
3. Në Nenin 33 të shtohen si pikë e parë: **Në çdo rast, pavarësisht mënyrës së ofrimit të shërbimit, njësia vendore do të jetë përgjegjëse për krijimin e një njësie të posaçme në strukturën e njësisë së qeverisjes vendore për menaxhimin e mbetjeve urbane.**
4. Ligji duhet të qartësojsë të drejtën e NJQVve për të vendosur tarifa **në të gjitha hallkat e shërbimit**, veçanërisht të trajtimit ku pjesëmarrja në shërbim është nga disa njësi. (Neni 9, III)