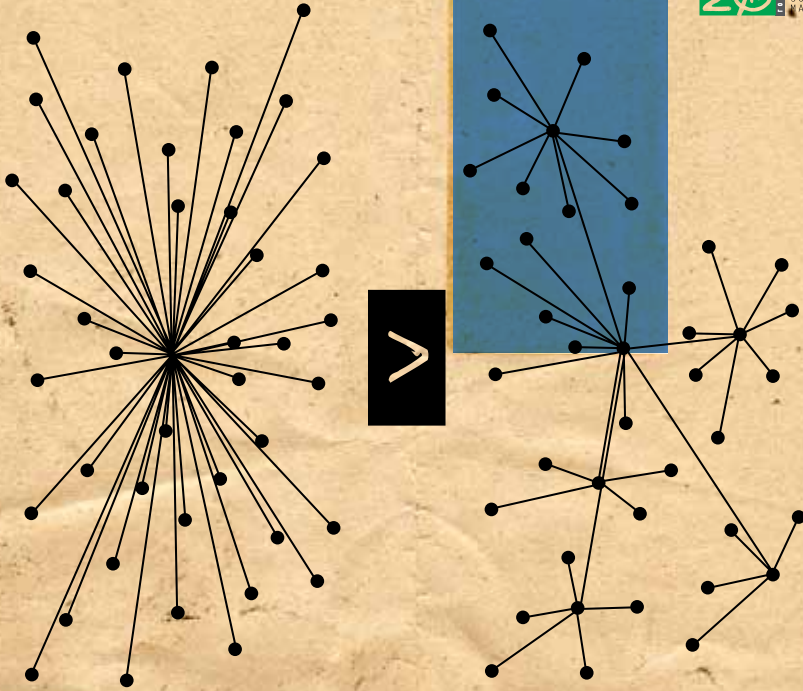




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

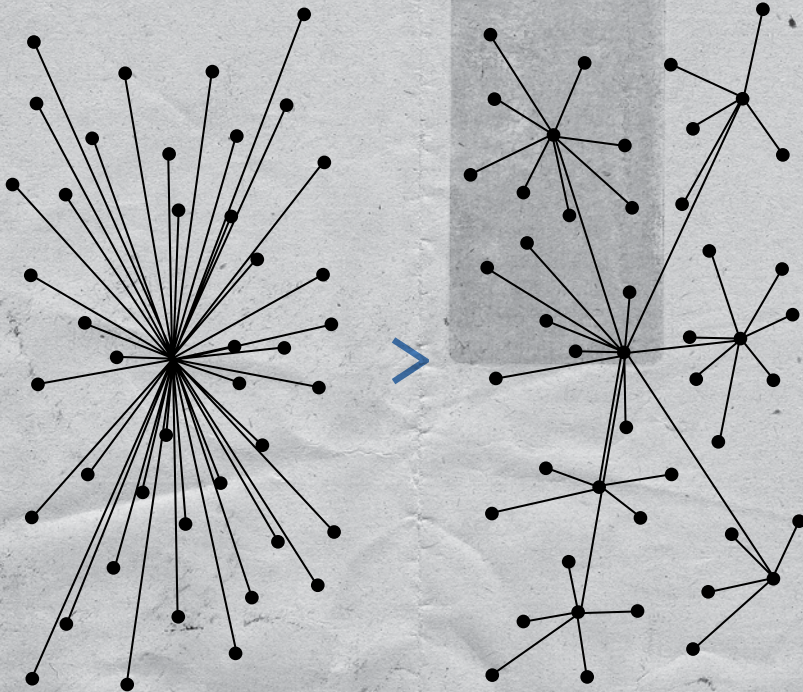


ФОНДАЦИЈА
ОПРЕДМЕЛНО
СОЦИЈАЛНО
МАСЕДОНСКО
МАКЕДОНИЈА



ZHVILLIMI rajonal DHE LOKAL NË RM: AS LOKAL, AS RAJONAL

**Ndjekja e procesit të decentralizimit të zhvillimit
ekonomik lokal në RM**



ZHVILLIMI rajonat DHE LOKAL NË RM: AS LOKAL, AS RAJONAL

Ndjekja e procesit të decentralizimit të zhvillimit
ekonomik lokal në RM
Raporti 2011

Shkup, shtator 2012



Ky raport është mundësuar me mbështetjen e popullit amerikan nëpërmjet Agjencisë së SHBA-ve për zhvillim ndërkombëtar (USAID) në kuadër të projektit të USAID për shoqërinë qytetare. Përbajtja e publikimit është përgjegjësi e autorëve dhe Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni dhe nuk i shpreh qëndrimet e USAID-it ose Qeverisë së Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

Boton:

Fondacioni Shoqëri e hapur – Maqedoni

Për botuesin:

Vladimir Millçin, Drejtor ekzekutiv

Autorë:

Jane Vrteski, Natasha Ilijeva-Acevska,
Marina Naumovska-Milevska dhe Georgi Hristov

Redaktorë:

Fani Karanfillova - Panovska
Kire Milovski
Aleksandar Stojanovski

Përkthimi:

Abakus

Formësimi artistik - grafik:

Koma

Shtyp:

Bato dhe Divajn

Tirazhi:

300

Tirazh pa pagesë/jo komercial

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.071.2(497.7)"2011"(047)

ЛОКАЛНИОТ и регионалниот развој во РМ : ниту локален ниту регионален : следење на процесот на децентрализација на локалниот економски развој во РМ : извештај 2011. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2012. - 64, 64 стр. : табели ; 24 см

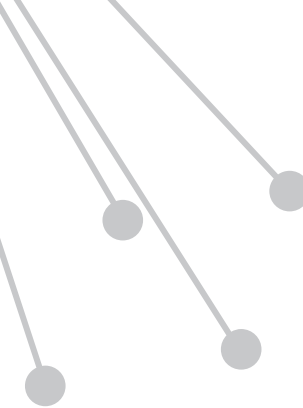
Насл. стр. на припечатениот текст: Zhvillimi rajonal dhe lokal në RM : as lokal, as rajonal : ndjekja e procesit t decentralizimit të zhvillimit ekonomik lokal në RM. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и алб. јазик

ISBN 978-608-218-157-8

а) Локална самоуправа - Развој - Македонија - 2011 - Извештаи
COBISS.MK-ID 92377098

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE	9
ZBULIMET KYÇE	11
1. Zhvillimi Ekonomik Lokal në Republikën e Maqedonisë	14
2. Analiza e rezultateve nga vëzhgimi i zhvillimit ekonomik lokal në RM për vitin 2011	18
2.1 Qasja metodologjike	18
2.2 Indeksi IZHEL	20
2.3 Nën-indeks për zbatimin e politikave	22
2.3.1 Indikator 1.1: Mbështetje institucionale të pushtetit qendror për zhvillimin lokal dhe rajonal	23
2.3.2 Indikator 1.2: Mbështetja financiare nga pushteti qendror për stimulimin e zhvillimit lokal dhe rajonal	24
2.3.3 Indikator 1.3: Politika për borxhmarrje të komunave	24
2.4 Nën-indeks për gjendjen financiare të komunave për ZHEL	26
2.4.1 Indikator 2.1: Financimi i ZHEL-it	26
2.4.2 Indikator 2.2 Përdorimi i borxhmarrjes për ZHEL	27
2.4.3 Indikator 2.3. Aftësia financiare për ZHEL	28
2.5 Nën-indeksi i performancave të shërbimeve komunale në ZHEL	29
2.5.1 Indikator 3.1. Shtrirja organizative dhe kapacitete për ZHEL	30
2.5.2 Indikator 3.2. Dokumente ekzistuese strategjike lokale zhvillimore	31
2.5.3 Indikator 3.3. Zbatimi i dokumenteve lokale zhvillimore	31
2.6 Nën-indeksi i transparencës dhe përgjegjshmërisë në ZHEL	32
2.6.1 Indikator 4.1. Transparencë dhe publicitet gjatë planifikimit dhe realizimit të ZHEL	33
2.6.2 Indikator 4.2. Gatishmëria e informatave me karakter publik	33
2.7 Perceptimi i qytetarëve për ZHEL	34



3. Decentralizimi, zhvillimi lokal dhe rajonal në procesin e aderimit të Republikës së Maqedonisë në BE -----	38
3.1 Decentralizimi në RM sipas raporteve të Komisionit Evropian 2008-2011 -----	38
3.2 Zhvillimi rajonal në RM sipas Raporteve të Komisionit Evropian 2008-2011 -----	41
3.3 Dialogu i aderimit në nivelin e lartë -----	43
3.3.1 Reforma në administratën publike -----	44
3.3.2 Përforcimi i ekonomisë tregtare-----	45
4. Financimi i zhvillimit ekonomik lokal dhe zhvillimit të barabartë rajonal -----	48
4.1 Pyetje në lidhje me financimin e investimeve kapitale në nivel lokal ---	48
4.2 Financimi i zhvillimit të barabartë rajonal -----	53
4.3 Aspekti financiar i përpjekjeve për zvogëlim të papunësisë-----	56
5. REKOMANDIME -----	60

Shkurtesa

QZHDL	Qendra për Zhvillimin e Demokracisë Lokale
FSHHM	Fondacioni Shoqëri e Hapur – Maqedoni
NJVL	Njësia e Vetëqeverisjes Lokale
MVL	Ministria për Vetëqeverisje Lokale
RM	Republika e Maqedonisë
ZHEL	Zhvillimi Ekonomik Lokal
IZHEL	Indeksi i performancave të decentralizimit (IPD) në fushën e ZHEL
BE	Bashkimi Evropian
USAID	Agjencia Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar
PZPD 2008–2010	Programi për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit 2008–2010
POD 2003–2004	Plani Operativ për Decentralizim 2003–2004
PZPD 2004–2007	Programi për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit 2004–2007
PHTIRPD	Plani i hollësishëm për transferimin e ingerencave dhe resurseve në procesin e decentralizimit
BNJVL	Bashkësia e Njësive për Vetëqeverisje Lokale në RM
KE	Komisioni Evropian
INP	Instrumenti për Ndihmë Parahyrëse
BPV	Bruto Produkti Vendor

AIM	Agjencia Informative Maqedonase
ZHBR	Zhvillimi i Barabartë Rajonal
MKD	Denari maqedonas
TVSH	Tatimi i Vlerës së Shtuar





Përmbledhja ekzekutive

Ky raport është hartuar si pjesë e vëzhgimit të decentralizimit i cili prej muajit prill 2012 zhvillohet në kuadër të projektit të USAID (Agjencisë Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar) për shoqërinë qytetare¹, të cilin e zbaton Fondacioni Shoqëri e Hapur – Maqedoni (FSHHM). Në procesin e vëzhgimit janë përfshirë 12 komunat partnere² të FSHHM të cilat në bashkëpunim me Qendrën për Zhvillim të Demokracisë Lokale (QZHDL) nga Shkupi në sajë të projektit “Decentralizimi Transparent dhe Efikas” në vitin 2011 ka vëzhguar zbatimin e decentralizimit në fushën e zhvillimit ekonomik lokal (në tekstin e mëtutjeshëm, ZHEL) nëpërmjet arritjeve në gjitha dymbëdhjetë partner-komuna gjatë viteve 2009 dhe 2010³. Zbulimet nga vëzhgimi i ZHEL-it nga vitet 2009 dhe 2010 janë përdorur për analizë komparative në këtë raport.

Qëllimi i aktiviteteve është që nëpërmjet vëzhgimit të vazhdueshëm të zbatimit të decentralizimit të stimulohet një proces efikas, transparent dhe të hapur të zbatimit të decentralizimit, nëpërmjet ndjekjes, njoftimit dhe informimit publik për transferimin dhe zbatimin e ingerencave nga ana e komunave në fushën e zhvillimit lokal dhe rajonal.

Në këtë raport janë përmbledhur rezultatet e vëzhgimit të zbatimit të decentralizimit gjatë vitit 2011. Pas prezantimit të zbulimeve kyçe (kryesore) nga hulumtimi, jepet një pasqyrë e shkurtë e decentralizimit në fushën e ZHEL-it në Republikën e Maqedonisë (RM), ndërsa pastaj janë prezantuar rezultatet e hollësishme me analiza në nivel të nën-indekseve dhe indikatorëve në fushën e ZHEL-it për vitin 2011.

Përveç konkluzioneve nga vëzhgimi, raporti përfshin edhe një pasqyrë të shkurtë të decentralizimit nga aspekti i zhvillimit ekonomik lokal duke dhënë një sqarim të shkurtë mbi:

1 Komponenti B: Aktivitete lidhur me procesin e decentralizimit

2 Bogovinë, Veles, Gostivar, Dibër, Ilinden, Karposh, Kumanovë, Negotinë, Ohër, Staro Nagoriçanë, Strumicë dhe Tetovë

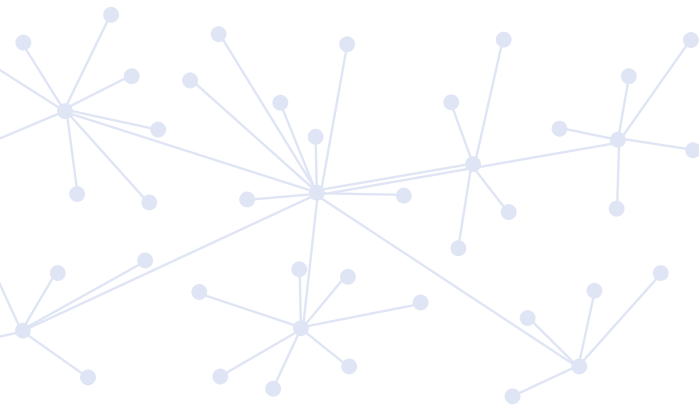
3 “Realitet ose vetëm ingerencë - raporti i ndjekjes së decentralizimit në fushën e zhvillimit ekonomik lokal për vitin 2010“, <http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>

- Decentralizimin, zhvillimin lokal dhe rajonal në procesin e qasjes së Republikës së Maqedonisë në Bashkimin Evropian (BE)
- Financimi i zhvillimit ekonomik lokal dhe zhvillimi i barabartë rajonal (ZHBR).

Në fund, në mënyrë taksative janë dhënë rekomandimet që mund të shfrytëzohen gjatë sjelljes ë politikave përkatëse për të stimuluar dhe ndihmuar në mënyrë të vërtetë zhvillimin lokal dhe rajonal ekonomik në RM. Zbulimet kyçe dhe rekomandimet nga raportet paraprake (2009 dhe 2010) janë ende aktuale edhe në raportin për vitin 2011.

Të gjitha të dhënat dhe analizat e prezantuar në këtë raport kanë të bëjnë me vlerat mesatare/notat që i kanë arritur partner-komunat në fushën e ZHEL-it në vitin 2011 dhe janë krahasuar me rezultatet e arritura gjatë viteve 2009 dhe 2010.

Ky raport, bashkë me raportet tjera nga fusha e decentralizimit të hartuara nga ana e QZHDL dhe të publikuar nga FSHHM⁴, mund të përdoren nga ana e Ministrisë për Vetëqeverisje Lokale (MVL) në procesin e zbatimit të Programit për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit dhe Zhvillimit të Vetëqeverisjes Lokale në Republikën e Maqedonisë 2011-2014⁵, posaçërisht në fushat programore për zhvillimin e indikatorëve për matjen e cilësisë së shërbimeve të njëjësive të vetëqeverisjes lokale (NJVL) (dhënien e shërbimeve) dhe ri-dizajnim të sistemit për vëzhgim dhe vlerësim të zbatimit të politikave për zhvillim të vetëqeverisjes lokale.



4 Raportet mund t'i gjeni në ueb faqen e FSHHM <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mk&menuid=2061>

5 <http://mls.gov.mk/index.php?news=462>

Zbulimet kyçe

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të nxirret është se Zhvillimi Lokal dhe Rajonal në RM nuk është as lokal, as rajonal.

1. **Bazë për shpërndarjen e financave** ndaj NJVL-ve është “**Programi i Caktuar nga Qeveria**” dhe jo financim të programeve dhe projekteve të përcaktuara me strategjitë zhvillimore të komunave.
2. Mbështetja është drejtuar drejt realizimit të prioriteteve kombëtare në vend të atyre lokale dhe nuk kontribuon për ngritjen e autonomisë lokale dhe ajo është e disperzuar, jo-transparente dhe nuk lejon intervenime nga pushteti qendror për ingerenca të cilat sipas ligjit janë vetëm lokale, d.m.th. të komunave.
3. Nuk ekzistojnë procedura të qarta dhe transparente për mënyrën e konkurrimit për përdorimin e dotacioneve kapitale dhe kritere sipas të cilave ata shpërndahen pushteteve lokale nga qendra.
4. Bëhen transferime të shumave të vogla në buxhetet komunale (vetëm 8% të shpenzimeve të plota kapitale në RM për vitin 2011).
5. Mosrespektim i procedurave ligjore për shumën dhe mënyrat e shpenzimit të mjeteve për zhvillim të barabartë rajonal.
6. Roli joracional dhe jo-konzervativ i Këshillit Kombëtar për Zhvillim Rajonal duke marrë vendime finale për financimi ne projekteve të parashtruara nga Këshillat e rajoneve.
7. Shuma që është planifikuar nga buxheti qendror për vëllimin dhe përfshirjen e masave të planifikuara për punësim si dhe rezultatet të cilat priten për përmirësimin e situatës, ky qëllim, njësoj sikur edhe për zhvillimin rajonal nuk janë në përputhje me nevojat e vërteta dhe nuk do të ndikojë thellësisht për uljen e dukshme të papunësisë në RM.

8. Të dhënat tregojnë që në krahasim me zbatimin e politikave për ZHEL, komunat ende janë shumë të varura financiarisht nga pushteti qendror.
9. Përparim i vogël është arritur edhe në kuptim të performancave të komunave dhe zbatimi i politikave për ZHEL.
10. Përparim më i madh nga ana e NJVL-ve është arritur në fushën e përmirësimit të shkathhtësisë financiare të komunave për zbatimin e ZHEL-it, me përfshirjen e më shumë mjeteve të tyre për zhvillimin lokal.
11. Pushteti qendror shumë pak ju ndihmon komunave në fushën e ZHEL-it me anë të masave të drejtpërdrejta (për shembull, investime kapitale në infrastrukturën komunale, masa për përmirësimi në punësimin, etj). Nga ana tjetër, ndonëse komunave janë mirë të njoftuar me planet zhvillimore kombëtare në nivelin qendror, ata sërish nuk janë mjaft të fuqishëm për të kontribuar për realizimin e suksesshëm të planeve.
12. Komunat gjithnjë e më tepër janë të interesuar dhe orientohen drejtë borxhmarrjes, si mënyrë të stimulimit të zhvillimit ekonomik lokal.
13. Transferimet kapitale për NJVL në vitin 2011 janë vetëm rreth 9% nga shpenzimet kapitale të pushtetit qendror. Gjithashtu, nuk ekziston pabarazi e madhe mes shumës së investimeve kapitale për banorë në mesin e komunave të analizuar (prej rreth 550 MKD/banor deri në rreth 10.000 MKD/banor).
14. Komunat tregojnë rezultate të dobëta edhe në lidhje me planifikimin shumëvjeçar të investimeve kapitale. Vetëm 30% kanë hartuar plane për planifikime shumëvjeçare për investime kapitale, të cilat janë mbështetur në mënyrë përkatëse me shpërndarje përkatëse buxhetore për zbatimin e tyre.
15. Një numër i vogël i komunave përpilojnë rejtingut kreditor – mungesa e këtij rejtingu i ndalon komunat në mënyrë të vërtetë të vlerësojnë kapacitetet fiskale për borxhmarrje dhe me atë në mënyrë më reale të planifikojnë ZHEL-in.
16. Të ardhurat e plota të NJVL-ve të analizuar nga: tatimi personal, pagesat e kompanive dhe tatimi mbi pronën për banor, mesatarisht ka qenë 1.400 MKD dhe pothuaj se janë dyfish më të lartë sesa në vitet 2009 dhe 2010. Megjithatë, shpërndarja ende mbetet shumë e pabarabartë dhe ekziston një dallim i madh mes komunave, që lëviz prej 700 MKD/banor deri 3000 MKD/banor. Ky dallim i madh i të ardhurave vetëm në këtë bazë kontribuon që komunat e ndryshme të kanë mundësi të ndryshme për stimulim të ZHEL-it.
17. Në kuptim të vendosjes organizative, formën më të shpeshtë që e përdorin komunat urbane është departamenti për ZHEL, ndërsa në numër të vogël të

komunave ekziston edhe formë më të lartë organizative (sektor). Në pjesë të komunave rurale, ZHEL-i nuk është vendosur si njësi e posaçme organizative, por vetëm është caktuar person për ZHEL. Mirëpo, ajo që në veçanti vërehet, pa dallim nga forma organizative është se sektorët ose departamentet për ZHEL nuk janë plotësuar me numrin e mjaftueshëm të realizuesve.

18. Nëpunësit shtetëror të punësuar në departamentet/sektorët për ZHEL mendojnë se kanë mjaft kapacitete për hartimin e strategjive zhvillimore lokale dhe për zbatimin e tyre. Megjithatë, statusi dhe realizimi i dokumenteve të deritanishme zhvillimore në fusha të ndryshme nëpër komuna sugjeron në konkluzion tërësisht ndryshe.
19. Nuk ka interes të mjaftueshëm për pushtetet lokale ose evidencë të pamjaftueshme për realizimin e projekteve nëpërmjet formës partneritet privat-publik gjatë të cilës kapitali privat është mundësi e vërtetë për sigurim të mjeteve të nevojshme financiare për investime kapitale.
20. Ndikimi nga zbatimi i dokumenteve zhvillimore të komunës mbi rritjen e saj ekonomike dhe përmirësimin e shërbimeve është shumë i madh dhe me atë efekti është më i dukshëm në drejtim të përmirësimit të gjendjes ekonomike të komunës sesa përmirësimi i shërbimeve që i jep komuna.
21. Problemi kryesor me të cilin përballohen komunat është pamundësia që tërësisht të realizohen aktivitetet dhe projektet që janë planifikuar në dokumentet strategjike. Gjithashtu, si mungesë e madhe në punën e përditshme imponohet edhe mungesa e sistemit të caktuar për vëzhgim dhe vlerësim, me të cilin do të mateshë dhe vlerësohej realizimi i dokumenteve strategjike zhvillimore lokale.
22. Me disa përjashtime të vogla, aktivitetet lidhur me punën transparente dhe përgjegjshme të komunave shpeshherë janë vetëm formale dhe nuk janë thelbësore. Komunat marrin shumë pak kërkesa për shpалosjen e informatave me karakter publik, që dëshmon për faktin se qytetarët janë shumë pak të njoftuar me instrumentet dhe mundësit për qasje në informatat me karakter publik.

1. Zhvillimi Ekonomik Lokal në Republikën e Maqedonisë

Duke filluar me hapat e para të decentralizimit, komunat e kanë njohur zhvillimin ekonomik lokal si një ingerencë që në masë të madhe mund të ndikojë mbi zhvillimin e përgjithshëm të komunave, por edhe si një masë që jep shpresë se gjendja e keqe ekonomike e popullatës mund të ndryshohet shumë duke zbatuar projekte lokale dhe rajonale.

Politikat të cilat kanë të bëjnë me zhvillimin ekonomik lokal dhe planet për realizimin e tyre gjatë periudhës që është lëndë e vëzhgimit me këtë raport janë pjesë e Programit për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit dhe Zhvillimit të Vetëqeverisjes Lokale në Republikën e Maqedonisë 2011-2014⁶ dhe e Programit për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit 2008-2010 (PZPD 2008-2010)⁷.

Këto programe janë të bazuar në qëllime strategjike të reformës së vetëqeverisjes lokale dhe procesit të decentralizimit dhe mbindërtohet në qëllimet e Programit Operativ për Decentralizim 2003-2004 (POD 2003-2004)⁸, Programi për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit 2004-2007 (PZPD 2004-2007)⁹ dhe Plani i Hollësishëm për Transferimin e Ingerencave dhe Resurseve në Procesin e Decentralizimit (PHTIRPD)¹⁰, i cili ishte sjellë në vitin 2005.

Ligji për Vetëqeverisje Lokale¹¹ parashikon një listë të ingerencave për të cilat janë përgjegjës komunat. Neni 22, paragrafi 3 i Ligjit e përcakton listën e punëve në zhvillimin ekonomik lokal për të cilat është përgjegjëse komuna, ndërsa Ligji për Qytetin e Shkupit¹² (në Nenin 10 dhe 15, paragrafi 3) i parashikon punët që duhet të

6 <http://mls.gov.mk/index.php?news=462>

7 <http://mls.gov.mk/index.php?news=264>

8 <http://mls.gov.mk/index.php?news=78>

9 <http://mls.gov.mk/index.php?news=77>

10 <http://mls.gov.mk/index.php?news=48>

11 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr.5 /2002

12 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr.55/2004

zbatohen nga Qyteti i Shkupit, gjegjësisht komunat e Qytetit të Shkupit, në sajë të ingerencave për zhvillim ekonomik lokal, mes të cilave:

- Planifikimi i zhvillimit ekonomik lokal;
- Caktimi i prioriteteve zhvillimore dhe strukturore;
- Udhëheqje të politikës lokale ekonomike;
- Mbështetje të zhvillimit të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme dhe sipërmarrjes në nivelin lokal

Rregullimi ligjor i zhvillimit ekonomik lokal, si ingerencë që duhet të zbatojnë komunat, është lidhur ngushtë me legjislaturën që ka të bëjë me ingerenca tjera të shumta që ndikojnë mbi zhvillimin e ZHEL.

Në vitin 2011, me rëndësi të madhe për ZHEL-in ishte sjellja ose ndryshimi i rregulloreve të ndryshme ligjore nga fusha e urbanizimit¹³ me të cilat ingerenca ishte përhapur, kryesisht me Ligjin për Rregullimin e Objekteve të Paligjshme¹⁴ dhe Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Rregullimin e Objekteve të Paligjshme¹⁵, si dhe Ligjin për Tokë Ndërtimore¹⁶ dhe Ligjin për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Tokë Ndërtimore¹⁷.

Sipas Programit për Zbatimin e Procesit të Decentralizimit dhe Zhvillimit të Vetëqeverisjes Lokale në Republikën e Maqedonisë 2011-2014, gjatë tre viteve në vijim, *“sfida kryesore do të jenë: menaxhimi demokratik në nivel lokal dhe zhvillimi i integruar dhe i qëndrueshëm i njësive për vetëqeverisje lokale. Këto elemente janë veçanërisht të rëndësishëm për krijimin e ambientit për tërheqjen e investimeve, rritjes ekonomike dhe arritjes së zhvillimit që do të kujdeset për aspektet ekonomike, sociale dhe ekologjike në nivel të NJVL“.*

Themeli i këtij Programi është *“me anë të realizimit të masave përkatëse të nxitet zhvillimi më dinamik lokal ekonomik i cili do të ndikojë mbi cilësinë e jetës në njësinë lokale “ (Tabela 1).*

13 Prej 1 korrikut 2011 komunat kanë marrë të drejtën të menaxhojnë me tokën e pandërruar shtetërore, që është një prej parakushteve për ZHEL.

14 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr. 23/11

15 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr. 54/11

16 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr. 17/11

17 Gazeta Zyrtare e RM-s, nr. 53/11

Tabela 1: Pasqyrë tabelare të Qëllimit kryesor, rezultateve dhe aktiviteteve

QËLLIMI KRYESOR	AKTIVITETE	REZULTATE
Zhvillim i përgjithshëm dhe i qëndrueshëm lokal	Zbatim i koordinuar i politikave lokale dhe rajonale zhvillimore me ata në nivelin kombëtar	NJVL të përforcuara ekonomikisht dhe të orientuar drejt zhvillimit

Realizimi i këtij qëllimi është i mundshëm “*në korrelacion me sigurimin e stabilitetit më të madh financiar të komunave, ulje të pabarazisë mes rajoneve planifikuese, nxitje të pjesëmarrjes së qytetarëve gjatë marrjes së vendimeve për çështje të ingerencave lokale si dhe vendosja e partneriteteve mes njërive të vetëqeverisjes lokale, me sektorin qytetar dhe me organizata dhe subjekte tjera relevante*”.

Në qëndrimet e saja të sistematizuara për vitet 2009, 2010 dhe 2011¹⁸, Bashkësia e Njërive të Vetëqeverisjes Lokale e RM-së (BNJVL) i përcjell shqyrtimet e saja për nevojat e ndryshme të komunave, të cilat dalin nga zbatimi i ingerencave që i kanë komunat dhe i pasqyrojnë qëndrimet e komunave në lidhje me zbatimin e PZPD-së dhe që kanë ndikimin e tyre mbi ZHEL. Sipas BNJVL-së, ndonëse ka përparim të dukshëm të vetëqeverisjes lokale, ende mbeten shumë çështje të cilat duhet patjetër të tejkalohen sepse janë me rëndësi thelbësore për funksionimin e pandërprerë të komunave. Sipas Qëndrimeve të sistematizuara të BNJVL-së për vitin 2011¹⁹ për zhvillimin e mëtutjeshëm të ZHEL, mes tjerash më e nevojshme është:

- Respektimi i plotë i Ligjit për Zhvillim të Barabartë Rajonal,
- Këshillat për Zhvillim Rajonal vetë të përcaktojnë projektet prioritare dhe ata mos të jenë lëndë e vlerësimit plotësues
- Gjatë krijimit të programeve kombëtare për mbështetje të zhvillimit, të merren parasysh nevojat dhe mundësitë e komunave që shtrihen në vise rurale.
- Të përcaktohet bazë ligjore sipas të cilës komunat do të marrin të drejtën e menaxhimit me tokë bujqësore, kullosa dhe pyje, për nevojat e zhvillimit rural dhe zhvillimit të bujqësisë.

Duke filluar me hapat e para të decentralizimit, komunat e kanë njohur zhvillimin ekonomik lokal si një ingerencë që në masë të madhe mund të ndikojë mbi zhvillimin e përgjithshëm të komunave, por edhe si një masë që jep shpresë se gjendja e keqe ekonomike e popullatës mund të ndryshohet shumë duke zbatuar projekte lokale dhe rajonale.

18 <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>

19 <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20%20%20dekemvri%202011.pdf>

Para sjelljes së Ligjit për Vetëqeverisje Lokale në vitin 2002, *Agjencia Amerikane për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID)*, nëpërmjet komponentit të saj për reforma në vetëqeverisjen lokale, para komunave ka promovua projektin për *“bashkëpunim me komunat gjatë hartimit të planeve efikase për zhvillim ekonomik lokal”*. Këto ishin hapa fillestare, në kuadër të së cilit ishin hartuar strategjitë e para për zhvillim ekonomik lokal dhe ishin hapur zyrat e para për ZHEL në komuna.

2. Analiza e rezultateve nga vëzhgimi i zhvillimit ekonomik lokal në RM për vitin 2011

2.1 Qasja metodologjike

Për të siguruar vazhdimësi dhe unifikim të rezultateve, hulumtimi në fushën e ZHEL-it e mban qasjen e njëjtë metodologjike²⁰ dhe metodologjia specifike që është përdorur gjatë hulumtimeve të mëhershme në fushën e financave, arsimit, urbanizmit me planifikimin urbanistik, ZHEL, veprimtari komunale, në kuadër të projektit të FSHHM – “Decentralizim transparent dhe efikas“:

- Ishte aplikuar një qasje holistike, i cili merr parasysh: 1) politikat kombëtare me të cilat decentralizohet ingerenca nga fusha e ZHEL në nivelin lokal; 2) pavarësia finance dhe kapaciteti i komunës për zbatimin e ingerencës; 3) performancat e komunave gjatë dhënies së shërbimeve nga ingerenca konkrete, dhe 4) shkalla e transparencës dhe përgjegjshmërisë gjatë zbatimit të ingerencës përkatëse.

Qasja e tillë metodologjike parashikon edhe njehsimin e Indeksit të Performancave të Decentralizimit (IPD) në fushën e ZHEL – IZHEL, sipas të cilit indeksi IZHEL fitohet nga katër nën-indekse përkatëse, të cilat nga ana tjetër njehsohen duke mbledhur indikatorët për secilin nën-indeks në veçanti.

20 Për më tepër detaje mbi qasjen metodologjike dhe metodologjinë e përdorur për hulumtimin, mund të shikoni “Raportin për Ndjehjen e Procesit të Decentralizimit: Performancat e Komunave në RM 2008-2009“, FSHHM (2010), që mund të gjendet në gjuhën maqedonishte, shqipe dhe anglishte në lidhjen <http://www.soros.org/default.asp?lang=mak&menuid=430>

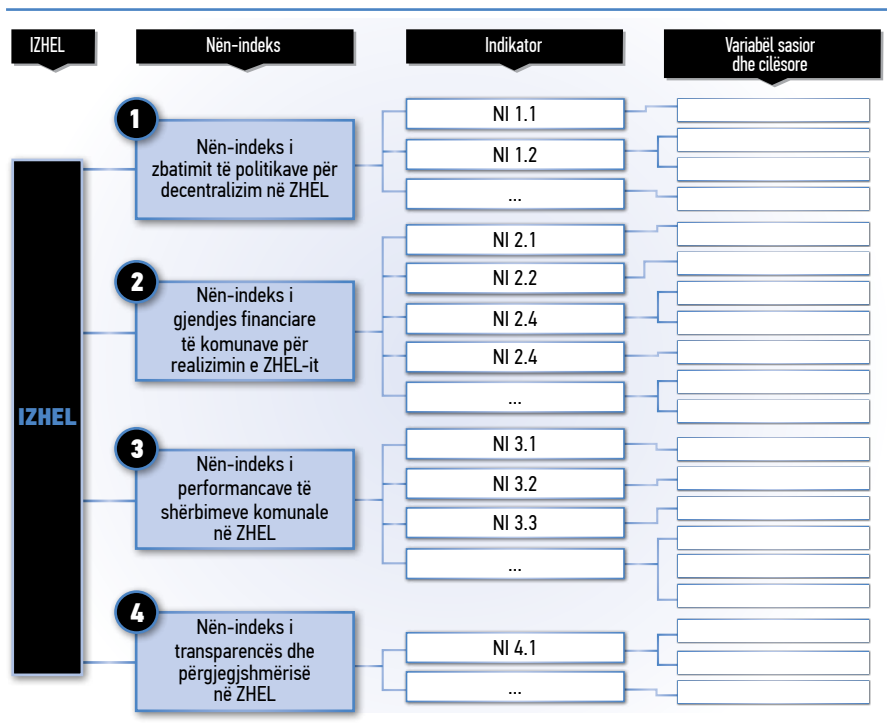


Figura 1: Procesi i caktimit të IZHEL

Në pika të shkurta, caktimi i IZHEL e ndjek procesin që është prezantuar në figurën, ndërsa gjatë kësaj duhet të merret parasysh fakti që IZHEL, nën-indeksët dhe indikatorët vlerësohen edhe njëherë në kuptim të peshës, d.m.th. ata nuk marrin pjesë me peshë të barabartë (rëndësi) gjatë caktimit të indeksit të plotë të decentralizimit. Vlera e secilit prej indikatorëve, nën-indeksëve dhe indeksit lëviz në diapazon prej 1 deri 5.

Sërisht, dëshirojmë të theksojmë që në këtë vëzhgim parimi kryesor është objektiviteti. Për të arritur nivelin maksimal të objektivitetit gjatë hulumtimit, janë ndërmarrë hapat në vijim:

Grumbullimi dhe sigurimi i të dhënave primare ishte bërë me anë të anketës së zbatuar në 12 partner-komunave, me plotësimin e pyetësorëve nga ana e nëpunësve përgjegjës shtetëror në secilën prej fushave të hulumtuara;

Notimi i vlerës së indikatorëve ishte bërë me anë të krahasimit të gjendjes së konstatuar me kriteret e përcaktuara sipas standardeve ligjore ose vlerat mesatare;

Indeksi dhe nën-indeksi për secilën prej komunave dhe fushave janë njehsuar sipas formulave të sakta matematike, të cilat rezultojnë me notë sasiore për nivelin e performancës së komunave në fushën e ZHEL-it;

Një pjesë e madhe e të dhënave që kërkoheshin me pyetësorët, posaçërisht në pjesën e financave lokale, ishin krahasuar me të dhënave zyrtare të publikuara në bilancin përfundimtar dhe në raportet tjera financiare vjetore të komunave;

Në sajë të raportit, është përdorur edhe analizë krahasuese të trendit të kënaqësisë së qytetarëve për shërbimet që i marrin në nivelin lokal për vitet 2010 dhe 2011.

Ishin përdorur edhe burime plotësuese të të dhënave, si: dispozita ligjore, gazeta zyrtare të komunave, tregues statistikor dhe analiza, etj.

2.2 Indeksi IZHEL

Indeksi i zhvillimit ekonomik lokal (IZHEL) për vitin 2011 është 3,01 (2010 - 2,73 dhe 2009 - 2,54).

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të arrihet është që fusha e ZHEL-it tregon trend pozitiv dhe rritës gjatë vitit 2011 për dallim nga vitet 2009 dhe 2010, në gjitha katër nën-indeksët, por ene është në funksion të “decentralizimit të fingiruar”, dhe nuk është vlera e vërtetë për zhvillimin e NJVL-ve.

Konkluzioni i tillë përputhet edhe me hulumtimin në teren të mendimit të qytetarëve që ishte bërë në fund të vitit 2011, kur qytetarët në bazë të perceptimit të tyre për zbatimin e ingerencave nga ana e komunave ndonëse e konfirmuan trendin pozitiv, sërisht e vlerësuan ZHEL-in më dobët për dallim nga ingerencat tjera²¹.

Nën-indeksët që e formojnë IZHEL-in, faktorët e tyre peshues, si dhe notat përkatëse për vitet 2011, 2010 dhe 2009 janë dhënë në tabelën më poshtë:

21 <http://www.soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>



Tabela 2

	Nën-indekse	Faktori peshues	RM 2009	RM 2010	RM 2011
1.	NI 1: Zbatimi i politikave për decentralizim në ZHEL	30%	2,06	2,19	2,51
2.	NI 2: Gjendja financiare e komunave për realizimin e ZHEL-it	25%	2,29	2,65	2,71
3.	NI 3: Performancat e shërbimeve komunale në ZHEL	25%	3,08	3,21	3,62
4.	NI 4: Transparencë dhe përgjegjshmëri në ZHEL	20%	2,90	3,05	3,37
		IZHEL	2,54	2,73	3,01

Siç mund të vërehet nga tabela, secili nën-indeks merr pjesë me peshën e ndryshme në formimin e IZHEL-it, d.m.th. sipas mendimit të nëpunësve përgjegjës shtetërorë dhe krejtë e partner-komunave, peshë dhe rëndësi më të madhe ka nën-indeksi për zbatimin e politikave, ndërsa peshë më të vogël ka nën-indeksi për transparencë dhe përgjegjshmëri.

Veçantitë kryesore të nën-indekseve që e përbëjnë IZHEL-in, për periudhën 2009-2011, janë këto në vijim:

- Nën-indeksi për zbatimin e politikave për decentralizim në ZHEL ka rëndësinë më të madhe. Duke marrë parasysh që ky nën-indeks jep notën për ndikimin e pushtetit qendror (nëpërmjet krijimit të politikave, mbështetjes gjatë zbatimit të projekteve lokale, etj.) mbi ingerencën, mund të përfundojmë se komunave ende janë në masë të madhe të varura nga pushteti qendror për realizimin e ZHEL-it. Perceptimi i tillë nga ana e komunave në këtë periudhë mund të sqarohet me rëndësinë e sjelljes ose ndryshimit të disa dispozitave ligjore nga fusha e urbanizimit- të cilat në kohën e njëjtë janë edhe një prej parakushteve për ZHEL - fillimisht: Ligji për Veprimin me Objektet e Paligjshme²² dhe Ligji për Tokë Ndërtimtarie²³. Këto ligje, bashkë me Ligjin për Ndryshim dhe Plotësim të Ligjit për Veprim me Objektet e Paligjshme²⁴ dhe Ligjin për Ndryshim dhe Plotësim të Ligjit për Tokë Ndërtimtarie ²⁵ janë sjellë në vitin

22 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 23/11

23 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 17/11

24 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 54/11

25 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 53/11

2011 dhe efektet e tyre fillestare mbi ZHEL do të vëzhgohen me monitoringun e radhës për vitin 2012.

- Nën-indeksi për gjendjen financiare të komunave për zbatimin e ZHEL-it, në vitin 2011 shënon trend pozitiv për dallim nga vitet 2010 dhe 2009;
- Përparim është arritur në kuptim të performancave të komunave dhe zbatimit të politikave për ZHEL edhe atë për rreth 14% për dallim nga viti 2009, me çfarë vazhdohet me përforcimin e kapaciteteve të komunave për zbatimin e ingerencës;
- Në lidhje me perceptimin mbi transparencën dhe përgjegjshmërinë e komunave në fushën e ZHEL-it është arritur përparim tek komunave kryesisht në prezantimi ne aktiviteteve të realizuara për ZHEL.

Më poshtë është dhënë përshkrim i hollësishëm për secilin nën-indeks dhe indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks konkret. Njëherë është dhënë përshkrim për secilin prej indikatorëve, ndërsa pastaj nota mesatare për gjitha komunat për vitet 2011, 2010 dhe 2009.

2.3 Nën-indeksi për zbatimin e politikave

Faktori peshues i këtij nën-indeksi është 30%, ndërsa vlerat peshuese të secilit prej indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks janë dhënë në tabelën më poshtë, ku mund të vërehet se vlerë më të madhe peshuese ka indikatorit 1.2, i cili ka të bëjë me mbështetjen financiare nga pushteti qendror për stimulimin e zhvillimit lokal dhe rajonal, ndërsa më të vogël ka indikatorit 1.1, i cili ka të bëjë me mbështetje institucionale të pushtetit qendror për zhvillimin lokal dhe rajonal. Nga ana tjetër, vlera mesatare e indikatorit 1.3 – Politika për borxhmarrje të komunave në vitin 2011 ka vlerë më të madhe në krahasim me indikatorët tjera gjatë vëzhgimit. Vlera e nën-indeksit në vitin 2011 është 2.51 dhe shënon rritje të vazhdueshme për dallim nga vitet 2010 (2,19) dhe 2009 (2,06).

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të arrihet është se nga njëra anë, komunave ende në masë të madhe janë financiarisht të varur nga pushteti qendror në kuptim të zbatimit të politikave për ZHEL, ndërsa nga ana tjetër, gjithnjë e më tepër janë të mendimit që zbatimi i suksesshëm i ZHEL-it mund të realizohet nëpërmjet borxhmarrjes së komunave, gjegjësisht me pavarësi më të madhe të komunave.

Vlera e indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks dhe vlerat peshuese, bashkë me vlerat përkatëse mesatare dhe notat e indikatorëve për vitin 2011, si dhe notat përkatëse mesatare të indikatorëve për vitet 2010 dhe 2009 janë dhënë në tabelën më poshtë.

Tabela 3

2009		2010		INDIKATOR	2011		
NI 1	Nota mesatare e indikatorit	NI 1	Nota mesatare e indikatorit		Nota mesatare e indikatorit	Nota mesatare e indikatorit	NI 1
2,06	2,68	2,19	2,79	1.1. Mbështetje institucionale të pushtetit qendror për zhvillimin lokal dhe rajonal (22%)	0,53	2,42	2,51
	1,51		1,49	1.2. Mbështetja financiare nga pushteti qendror për stimulimin e zhvillimit lokal dhe rajonal (43%)	0,95	2,20	
	2,36		2,66	1.3. Politika për borxhmarrje të komunave (35%)	1,04	2,96	

2.3.1 Indikator 1.1: Mbështetje institucionale të pushtetit qendror për zhvillimin lokal dhe rajonal

Ky indikator tregon si personat udhëheqës e kanë vlerësuar mbështetjen financiare që e siguron pushteti qendror për stimulim të ZHEL-it në komuna. Faktori i tyre peshues është 22% dhe është më i vogël për dallim nga vlerat peshuese të dy indikatorëve tjerë. Vlera e këtij indikatorit është fituar në bazë të perceptimit të nëpunësve përgjegjës shtetëror në partner-komunat, të cilët e kanë vlerësuar ndikimin e politikave ekzistuese të pushtetit qendror në krahasim me variablat më poshtë:

- zbatimi i pandërprerë i ingerencës për ZHEL në komunat;
- zhvillimi i barabartë rajonal, në drejtim të uljes së dallimeve të zhvillimit mes komunave në një rajon si dhe mes vendbanimeve në një komunë;
- bashkëpunim ndërkomunal si mënyrë për stimulimin e ZHEL-it;
- mbështetje për ZHEL që ka siguruar pushteti qendror për komunat;
- shkalla e njohjes/përfshirjes së nëpunësve shtetëror lokal me/në planet kombëtare (shtetërore) zhvillimore.

Gjatë tre viteve të analizuara, vetëm indikatorit për mbështetje institucionale të pushtetit qendror për zhvillimin lokal dhe rajonal nuk ka trend të rritjes. Ulja e vlerës së saj në vitin 2011 në krahasim me vitet paraprake, me siguri ndodh për shkak të efekteve të paqarta nga sjellja ose ndryshimi i një sërë dispozitash ligjore nga fusha e

urbanizmit – të cilat njëherë janë edhe parakushtet për ZHEL – më konkretisht: Ligji për Veprimin me Objektet e Paligjshme²⁶ dhe Ligji për Tokë Ndërtimtarie²⁷.

Këto të dhëna, edhe në vitin 2011 pohojnë për faktin që pushteti qendror shumë pak i ndihmon komunat gjatë realizimit të ZHEL-it të tyre nëpërmjet masave të drejtpërdrejta (për shembull, investime kapitale në infrastrukturën komunale, masa për përmirësimin e punësimit, etj.). Nga ana tjetër, në vitin 2011 erdhi një situatë që komunave të pohojnë se nuk janë të njohura mirë me planet kombëtare zhvillimore në nivelin qendror, që është një dalim nga vitet paraprake.

2.3.2 Indikator 1.2: Mbështetja financiare nga pushteti qendror për stimulimin e zhvillimit lokal dhe rajonal

Ky indikator tregon se në çfarë mase pushteti qendror ka siguruar mbështetje financiare për komunat që të realizojnë ZHEL-in. Nota ishte bërë në bazë të transferimeve të vërteta financiare nga pushteti qendror për komunat, si dhe në bazë të perceptimit të nëpunësve përgjegjës shtetëror të cilët punojnë për ZHEL në komunat. Variablat që janë përdorur për këtë janë:

- numri i projekteve dhe shuma e plotë në denarë (MKD) me të cilat janë financuar projektet në komuna, ndërsa janë marrë nga mjetet e synuara për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore dhe për zhvillim të fshatrave;
- mbështetje të drejtë financiare nga pushteti qendror për kofinancim të projekteve zhvillimore lokale;
- projekte që janë bashkë të kofinancuara mes pushtetit qendror dhe komunave;
- politikat për shpërndarje të transferimeve kapitale për komunat.

Në vitin 2011, ka rritje të dukshme të këtij indikatorit prej 32% në krahasim me vitet paraprake. Kjo më tepër ndodh për shkak të faktit se në vitin 2011 ishin përfunduar projektet e filluara paraprakisht në pjesën e infrastrukturës dhe që ishin financuar nga ana e qeverisë, andaj perceptimi për mbështetjen financiare është më i madh për dallim nga vitet paraprake.

2.3.3 Indikator 1.3: Politika për borxhmarrje të komunave

Gjatë mungesës së mbështetjes përkatëse financiare nga ana e pushtetit qendror, borxhmarrje e komunave paraqet një faktor të rëndësishëm që mund të sigurojë një ZHEL më të mirë, andaj edhe ka rëndësi të madhe për vetë komunat. Ky indikator tregon sa është ndikimi i politikave aktuale për borxhmarrje të komunave, për të stimuluar ZHEL-in, si dhe shkallën e gatishmërisë dhe dëshirës së komunave për borxhmarrje. Gjatë caktimit të vlerave për këtë indikator, përveç perceptimit të

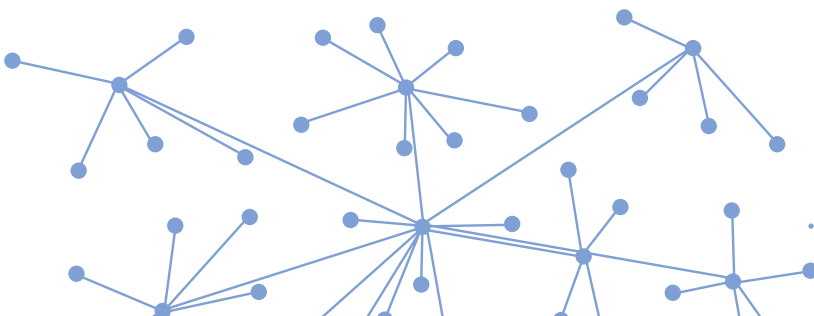
26 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 23/11

27 Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 17/11

nëpunësve përgjegjës shtetëror, ishte hulumtuar edhe gatishmëria e komunave për borxhmarrje. Në këtë drejtim, ishte vlerësuar nëse komuna planifikim borxhmarrje, a ka marrë vendim Këshilli, a ka parashtruar kërkesë për marrjen e pëlqimit nga Ministria e Financave për realizimin e borxhmarrjes dhe e fundit, a ka realizuar borxhmarrje gjatë viteve 2009, 2010 dhe 2011.

Gjatë vitit 2011, numri i komunave të analizuar që planifikojnë ose me sukses kanë realizuar borxhmarrje është rritur dukshëm në krahasim me vitet paraprake. Rritja e vlerës së këtij variabël në vitin 2011, në dallim nga vitet paraprake, tregon për faktin se komunat gjithnjë e më tepër preferojnë borxhmarrjen, si mënyrë për të stimuluar ZHEL-in. Ashtu, për shembull, në vitin 2009, vetëm 1 komunë ka parashtruar kërkesë pranë Ministrisë së Financave për marrje të pëlqimit për borxhmarrje, ndërsa në vitin 2010, ky numër është rritur në 5. Në vitin 2011, 9 ose 75% të komunave të analizuar e përdorin këtë mekanizëm, më saktësisht:

- Katër komuna vetëm kanë realizuar borxhmarrjen
- Tre komuna kanë parashtruar kërkesë pranë MF-së për marrje të pëlqimit për borxhmarrje
- Dy komuna kanë marrë vendimin nga Këshilli për borxhmarrje, por nuk kanë parashtruar kërkesë pranë MF-së.



2.4 Nën-indeks për gjendjen financiare të komunave për ZHEL

Faktori peshues i këtij nën-indeksi është 25%, ndërsa vlerat peshuese të secilit prej indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks janë dhënë në tabelën më poshtë. Siç mund të vërehet nga tabela, rëndësi më të madhe (peshë) ka indikator i 2.1 (50%), që ka të bëjë me financimin e ZHEL-it, ndërsa më të vogël ka indikator i 2.3 (22%), që merret me aftësinë financiare të komunave për ZHEL. Vlera e nën-indeksit në vitin 2011 është 2.71 dhe shënon rritje të vazhdueshme për dallim nga vitet 2010 (2,65) dhe 2009 (2,29).

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të nxirret është se komunat ndonëse ende nuk kanë arritur rritje të vazhdueshme të mjeteve për realizimin e shpenzimeve kapitale, ekziston një trend i rritjes së mjeteve nga burimeve vetjake si dhe nga borxhmarrje, të cilat i investojnë në zhvillimin e ZHEL-it.

Tabela 4

2009		2010		INDIKATOR	2011		NI 2
NI 2	Nota mesatare e indikatorit	NI 2	Nota mesatare e indikatorit		Nota mesatare e indikatorit	Nota mesatare e indikatorit	
2,29	2,60	2,65	3,27	2.1. Financim i ZHEL-it (50%)	1,41	2,83	2,71
	1,36		1,45	2.2. Përdorimi i borxhmarrjes për ZHEL (28%)	0,55	1,96	
	2,75		2,76	2.3. Aftësia financiare për ZHEL (22%)	0,75	3,42	

Vlera e indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks dhe vlerat peshuese, bashkë me vlerat mesatare dhe notat e indikatorëve për vitin 2011, si dhe notat përkatëse mesatare të indikatorëve për vitet 2010 dhe 2009, janë dhënë në tabelën më lartë.

2.4.1 Indikator 2.1: Financimi i ZHEL-it

Ky indikator jep pasqyrë të shpenzimeve të planifikuara dhe të realizuara që janë synuar për stimulimin e ZHEL-it në komunat dhe sipas rëndësisë ka ndikim më të madh gjatë caktimit të gjendjes financiare të komunës për ZHEL. Variablat që janë përdorur për përcaktimin janë:

- vlera e plotë e investimeve kapitale të realizuara në komunat për banor;
- mjetet e parashikuara për investime kapitale të planifikuara me buxhetin fillestar për banor;

- pas planit të miratuar shumëvjeçar për investime kapitale.

Në vitin 2011, nota mesatare e indikatorit 2.1 – Financimi i ZHEL-it – ka qenë 2.03 dhe shënon ulje për dallim nga viti 2010 (3.27) dhe 2009 (2.60). Kjo tregon që një prej parametrave më kryesore të decentralizimit – kapacitetet fiskale të komunave për zbatimin e ingerencave – në vend që të vazhdojmë me trendin e rritjes, shënon ulje për rreth 16%..

Ulja e vlerës së indikatorit në vitin 2011 është kryesisht rezultat i zvogëlimit të investimeve kapitale në komunat në vitin 2011 për dallim nga viti 2010. Vlera e investimeve kapitale për banor ka qenë 2.209 MKD/b (2011) dhe është ulur për dallim nga viti 2010 (2.706 MKD/b). Gjithashtu, komunat e analizuar, mesatarisht kanë financuar pesë herë më pak mjete për banor në investime kapitale në krahasim me shtetin gjatë vitit 2011. Duhet të theksohet se ekziston një pabarazi e madhe mes investimeve kapitale në vetë komunat, që lëvizin prej 550 MKD/b deri më rreth 10.000 MKD/b.

Komunat ende nuk i dedikojnë mjaft vëmendje planifikimit shumëvjeçar të investimeve kapitale. Gjegjësisht, edhe në vitin 2011, numri i komunave që kishin hartuar plane për planifikim shumëvjeçar të investimeve kapitale – plane që janë bazuar në mënyrë përkatëse me alokime të vërteta buxhetore për zbatimin e tyre – është 30%, njësoj sikur në vitin 2010.

Në vitin 2011 vërehet një përparim i vogël por i dukshëm në cilësinë e planifikimit buxhetor të investimeve kapitale – në versionet fillestare të buxheteve të tyre. Përqindja e realizimit të investimeve kapitale në vitin 2011 është 65,65%, dhe tregon rritje të mëtutjeshme për dalim nga vitet 2010 (63%) dhe 2009 (45%).

2.4.2 Indikator 2.2 Përdorimi i borxhmarrjes për ZHEL

Ky indikator përcakton nëse komunat kanë përdorur borxhmarrje si mundësi për financimin e ZHEL-it dhe a kanë marrë aktivitete për vlerësimin e rejtintut kreditor të komunës. Sipas të dhënave të fituara, tre komuna (25%) kanë përdorur borxhmarrje që do të thotë se me sukses kanë kaluar gjitha fazat e nevojshme dhe ka plotësuar kushtet e nevojshme që janë shënuar me dispozita ligjore. Ky është përparim i rëndësishëm në krahasim me vitet paraprake kur asnjë prej komunave të analizuar nuk kishte realizuar borxhmarrje. Shuma e borxhmarrjes ishte prej 25 deri 61 milion denarë.

Gjithashtu, gjatë vitit 2011 ishte rritur edhe numri i komunave që kanë përpiluar rejtintut kreditor të komunës – 5 – për dallim nga viti 2010 (4) dhe 2009 (2). Njësoj sikur më para, edhe në këtë raport dëshirojmë të theksojmë se përpilimi i rejtintut kreditor për komunat do të mundësojë që ata më realisht të vlerësojnë kapacitetet e tyre fiskale për borxhmarrje dhe me atë në mënyrë më reale të planifikojnë ZHEL-in.

Ndonëse vlera e këtij indikator në gjitha vitet e analizuar është i vogël - 1,96 (2011), 1,45 (2010) dhe 1,36 (2009) - mund të pritet rritje të vazhdueshme të indikatorit, paralelisht me gatishmërinë e komunave për të përdorur borxhmarrjen si instrument për mbështetjen e ZHEL-it.

2.4.3 Indikator 2.3. Aftësia financiare për ZHEL

Ky indikator i pasqyron mundësitë e vërteta financiare të ekonomive lokale në komunat për sigurimin e të ardhurave nga buxhetet komunave nëpërmjet numrit të subjekteve juridike të regjistruar, si dhe tatimet e pronës, pagesa për kompani dhe tatimi personal që derdhen në arkën komunale. Përveç kësaj, është bërë edhe një analizë të buxheteve komunale për të shikuar se çfarë pjese shpenzohet për nevoja zhvillimore, dhe çfarë pjese për nevoja aktuale operative-administrative. Sipas analizave të bëra, nota e këtij indikator dukshëm rritet në vitin 2011 (3,42) për dallim nga 2010 (2,76) dhe viti 2009 (2,75).

Sipas rezultateve të fituara nga komunat e analizuar, në vitin 2011 numri i kompanive për banor është prej 12 kompanive të regjistruar në 1.000 banorë, deri më 65 kompani/1.000 banorë. Vlera e këtij variabël gjatë caktimit të vlerës së indikatorit nuk ka ndryshime të mëdha në periudhë prej tre viteve dhe lëviz brenda kufirit prej 3,50 (2011 dhe 2009) deri 3,63 (2010).

Nga ana tjetër, të ardhurat nga tatimi personal, pagesa për kompani dhe tatimi mbi pronën për banor në vitin 2011 ka qenë mesatarisht 1.400 MKD, dhe janë dukshëm më të mëdha për dallim nga 763 MKD (2010) dhe 789 MKD (2009).

Megjithatë, këtu duhet të theksohet se dallim i madh ende mbetet mes komunave të analizuar siç ishte rasti me vitet paraprake. Në fakt, në vitin 2011, këto të ardhura kanë lëvizur prej 700 MKD/b deri 3000 MKD/b. Shihet qartë se me dallim të madh në të ardhura edhe atë vetëm në këtë bazë, komunat e ndryshme kanë mundësi të ndryshme për stimulimin e ZHEL-it. *Andaj, edhe njëherë theksojmë se këtu imponohet nevojat për prezantimin e formulës për barazimin e të ardhurave të komunave, ndërsa me këtë do të sigurohet ZHEL i barabartë në gjithë territorin e vendit.*

Sa i përket t.a. paragrafë buxhetor, në vitin 2011 dhe 2010, komunat kanë shpenzuar rreth 25% të buxhetit të plotë për nevoja zhvillimore, për dallim nga viti 2009 kur kjo përqindje ka qenë 21%. Ky raport gjithashtu e mbështet konkluzionin që komunat kanë shumë pak mjete financiare për realizimin e nevojave zhvillimore të komunës, ndërsa pjesa më e madhe e buxhetit shpenzohet për plotësimin e nevojave aktuale operative-administrative.²⁸

28 Për caktimin e gjendjes financiare të komunës për stimulim të ZHEL-it mund të përdoren edhe indikatorë tjerë financiar, si për shembull: gatishmëria e të ardhurave operative, të ardhurave për banor, struktura e të ardhurave, etj. Këto ishin hollësisht të analizuar gjatë raporteve paraprake për kapacitete fiskale të komunave, andaj këtu fokusi është vendosur vetëm në ata që kanë ndikim mbi ZHEL-in, ndërsa nuk kanë qenë të përfshirë në raportet e mëhershme.

2.5 Nën-indeksi i performancave të shërbimeve komunale në ZHEL

Faktori peshues i këtij nën-indeksi është 25%, ndërsa vlerat peshuese të secilit prej indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks janë dhënë në tabelën më vonë, nga edhe mund të vërehet se indikator i 1.1 që ka të bëjë me shtrirjen organizative (strukturën) e NJVL-ve ka rëndësi më të madhe (50%). Vlera e nën-indeksit në vitin 2011 është 3,58 dhe shënon rritje të vazhdueshme për dallim nga vitet 2010 (3,21) dhe 2009 (3,08).

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të arrihet është se komunat i kanë përforcuar kapacitetet e tyre dhe kanë krijuar struktura përkatëse organizative që janë përgjegjës për mbështetjen e ZHEL-it. Numri i dokumenteve strategjike rritet dhe vetëdija për nevojën e tyre vetëm më është e pranishme në komunat. Megjithatë, shumë pak punohet në vëzhgimin e zbatimit të dokumenteve strategjike dhe revizionin e tyre. Pothuaj gjitha komunat e analizuar kanë nevojë për revizion të planeve të tyre strategjike për zhvillimin e komunës.

Vlera e indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeks dhe vlerat peshuese, bashkë me vlerat mesatare dhe notat e indikatorëve për vitin 2011, si dhe notat përkatëse mesatare të indikatorëve për vitet 2010 dhe 2009, janë dhënë në tabelën më poshtë.

Tabela 5

2009		2010		INDIKATOR	2011		
NI 3	Nota mesatare e indikatorit	NI 3	Nota mesatare e indikatorit		Nota mesatare e indikatorit	Nota mesatare e indikatorit	NI 3
3,08	2,74	3,21	2,78	3.1. Shtrirja organizative dhe kapacitete për ZHEL (50%)	1,71	3,42	3,62
	3,62		3,82	3.2. Dokumente ekzistuese strategjike lokale zhvillimore (plane, strategji, programe) (30%)	1,23	4,08	
	3,10		3,39	3.3. Zbatimi i dokumenteve lokale zhvillimore (20%)	0,69	3,45	

2.5.1. Indikator 3.1. Shtrirja organizative dhe kapacitete për ZHEL

Ky indikator e cakton shtrirjen organizative (strukturën) e administratës komunale, i dhe kapacitetin e saj për zbatimin e ingerencës së ZHEL. Indikatori bazohet në disa variabla, edhe atë:

- shtrirja organizative e komunës për zhvillim lokal ekonomik dhe mbushja e saj në kuptim të sistematizimit të vendeve të punës;
- aftësia e komunës që pavarësisht të hartojë ose rishqyrtojë dokumente strategjike dhe plane veprimi;
- aftësia e komunës për planifikim dhe realizim të projekteve ndërkomunale;
- aftësia për realizimin e projekteve të financuara me anë të partneritetit provat-publik.

Nota mesatare për këtë indikator është: 3,42 (2011), 2,78 (2010) dhe 2,74 (2009), që pohon për një përparim të dukshëm në vitin 2011 për dallim nga vitet paraprake.

Sa i përket shtrirjes organizative, forma më e shpeshtë që e përdorin komunat urbane është Departamenti për ZHEL (8 komuna) ndërsa në një numër të vogël të komunave ekziston edhe formë më e lartë organizative, d.m.th. Sektor për ZHEL (2 komuna). Në dy prej komunave rurale për ZHEL nuk është themeluar ndonjë njësi e veçantë organizative dhe vetëm ka të caktuar person përgjegjës për ZHEL.

Në këtë raport, sërish, dëshirojmë të theksojmë që pa dallim nga forma organizative, sektorët ose departamentet për ZHEL ende nuk janë plotësuar me numrin e mjaftueshëm të stafit. Në vitin 2011 mbulon mendimi që komunat ende nuk kanë mundësi të vërteta (financiare) për zbatimin e vërtetë dhe të plotë të ZHEL-it, si rezultat i buxhetit të kufizuar dhe pamjaftueshëm të komunave për ZHEL. Gjithashtu, shumë prej udhëheqësve të komunave nuk e kuptojnë rolin e ZHEL dhe angazhimin e më tepër stafit për këtë drejtim, sepse shpesh në kontekstin e tanishëm, aktivitete e departamenteve për ZHEL janë vetëm plotësim i aplikacioneve për pjesëmarrje në projekte dhe jo si vend i vërtetë ku do të planifikohet dhe realizohet zhvillimi i plotë i komunave.

Në bazë të perceptimit të nëpunësve shtetëror nga komunat për aftësinë e komunës që pavarësisht të hartojë ose rishqyrtojë dokumente strategjike dhe plane përkatëse veprimi, si dhe të planifikojë dhe realizojë projekte ndërkomunale, notat janë të larta dhe janë rreth 4.00 gjatë gjitha tre viteve. Kjo informatë sugjeron për faktin se stafi i punësuar në departamentet/sektorët për ZHEL është i bindur se posedojnë kapacitete të mjaftueshme për hartimin e dokumenteve strategjike zhvillimore dhe zbatimin e tyre. Ndonëse ka ngritje të kompetencës dhe vetëbesimit nga ana e stafit në komunat, ky raport thekson nevojën e ndjekjes së arritjeve më të reja në fushën e menaxhimit strategjik dhe menaxhimit të ndryshimeve në vetëqeverisjet lokale nëpër shtetet demokratike dhe përdorimi i konsulentëve të jashtëm gjatë përcaktimit dhe zbatimit të procesit të ndryshimeve. Kjo është me rëndësi të veçantë për gjitha

komunat e analizuara pa marrë parasysh faktin që një pjesë e dokumenteve të tyre strategjike duhet të rishqyrtohen ose të hartohen nga fillimi.

Si pjesë e rritjes së vlerës së këtij indikatori është edhe fakti që në vitin 2011 katër komuna kanë realizuar projekte nëpërmjet modelit partneritet privat-publik. Ky raport sërish thekson nevojën që pushteti lokal të zmadhojë njohurinë për mundësitë e realizimit të projekteve nëpërmjet formës PPP.

2.5.2 Indikator 3.2. Dokumente ekzistuese strategjike lokale zhvillimore

Ky indikator përcakton sa prej komunave posedojnë dokumenteve zyrtare zhvillimore për ZHEL, siç janë strategjitë për zhvillim lokal me profil të përfshirë dhe plan veprimi për zbatimin e tyre, pastaj strategjitë/plane për zhvillim rural, për zhvillimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, për zhvillimin e turizmit, infrastruktura komunale, arsimi, planet lokale të veprimit për ekologjik, etj. Përveç këtyre, indikatori përfshin edhe zhvillimin e listës prioritare të projekteve dhe nëse ajo rregullisht (në nivel vjetor) azhurnohet. Nota mesatare e këtij indikatori shënon trend pozitiv – në vitin 2011 ka qenë 4.08, për vitin 2010 ishte 3,82 dhe për 2009, 3,62.

Në vitin 2011, nota e lartë e vlerës së këtij indikatori nuk është vetëm rezultat i zhvillimit të strategjive për ZHEL në gjitha komunat, të cilat përfshijnë profilin e komunave dhe plane veprimit për realizimin e tyre por edhe nga dokumentet tjera strategjike. Mund të thuhet se pjesa më e madhe e komunave janë të vetëdijshëm për hartimin e strategjive të gjera lokale zhvillimore, të cilat përveç zhvillimit lokal, do të përfshinin edhe fusha tjera (ndërmarrje të vogla dhe të mesme, mjedisi jetësor, arsim, punë sociale, etj.).

2.5.3 Indikator 3.3. Zbatimi i dokumenteve lokale zhvillimore

Ky indikator e mat plotësimin e dokumenteve lokale zhvillimore aktuale, si dhe ndikimin e tyre mbi zhvillimin e plotë ekonomik të komunës dhe përmirësimin të shërbimeve për qytetarët.

Notat përkatëse të këtij indikatori kanë trend pozitiv – 3,45 (2011), 3,39 (2010) dhe 3,10 (2009), por sërish duhet pasur parasysh perceptimi i nëpunësve përgjegjës shtetëror nuk mund çdoherë të pasqyrojë realitetin. Mungesë në punën e përditshme imponohet edhe mungesa e sistemit të caktuar të vëzhgimit dhe vlerësimit, me të cilën do të mateshe dhe vlerësoheshe realizimi i dokumenteve strategjike lokale zhvillimore.

Si problem kryesor që e theksojnë komunat është pamundësia që tërësisht të realizohen aktivitetet dhe projektet që janë planifikuar në dokumentet strategjike



sepse pjesa më e madhe dokumenteve strategjike nuk janë bazuar në mundësitë e vërteta të komunave, njësoj sikur mënyra me të cilën bëhet zgjedhja dhe caktimi i masave dhe prioriteteve.

2.6 Nën-indeksi i transparencës dhe përgjegjshmërisë në ZHEL

Faktori peshues i këtij nën-indeksi është 20%, që do të thotë se sipas mendimeve të nëpunësve përgjegjës shtetëror, ky nën-indeksi ka rëndësi më të vogël për suksesin e ZHEL. Ky nën-indeksi matet nëpërmjet dy indikatorëve, siç është dhënë në tabelën më poshtë. Vlera e nën-indeksit në vitin 2011 është 3,37 dhe shënon rritje të vazhdueshme për dallim nga vitet 2010 (3,05) dhe 2009 (2,90).

Konkluzioni i përgjithshëm që mund të arrihet është se komunat gjithnjë e më tepër janë të interesuar për prezantimin e aktiviteteve të tyre para qytetarëve. Kjo ende nuk do të thotë se qytetarët (palët e interesuara) janë të kyçur në procesin e vendimmarrjeve dhe në procesin e ndjekjes së zbatimit të projekteve. Siç ishte konstatuar edhe në raportin paraprak, arrijmë në përfundimin që qytetarët nuk e shfrytëzojnë mundësinë për qasje në informatat me karakter publik për të ndikuar mbi marrjen e vendimeve.

Vlera e indikatorëve që e formojnë këtë nën-indeksi dhe vlerat peshuese, bashkë me vlerat mesatare dhe notat e indikatorëve për vitin 2011, si dhe notat përkatëse mesatare të indikatorëve për vitet 2010 dhe 2009, janë dhënë në tabelën më poshtë.

Ky indikator përmban: format dhe mënyrat të cilat informatat për ZHEK janë bërë të gatshme për qytetarët, a i përfshin dhe si komuna qytetarët në procesin e planifikimit dhe realizimit të politikave lokale zhvillimore, mënyrat dhe format e komunikimit me qytetarët, si dhe vendosja (ose zhvendosja) e procedurave zyrtare (të sjella me vendim të Këshillit ose me vendim të Kryetarit) me të cilat caktohet pjesëmarrja e qytetarëve gjatë prioritarizimit e planeve zhvillimore dhe programeve të komunave.

Tabela 6

2009		2010		INDIKATOR	2011		
NI 4	Nota mesatare e indikatorit	NI 4	Nota mesatare e indikatorit		Nota mesatare e indikatorit	Nota mesatare e indikatorit	NI 4
2,90	2,82	3,05	3,09	4.1. Transparencë dhe publicitet gjatë planifikimit dhe realizimit të ZHEL (55%)	2,02	3,67	3,37
	3,00		3,00	4.2. Gatishmëria e informatave me karakter publik (45%)	1,35	3,00	

2.6.1 Indikator 4.1. Transparencë dhe publicitet gjatë planifikimit dhe realizimit të ZHEL

Sipas gjendjes që është prezantuar nga ana e përgjegjësve në partner-komunat, nota mesatare e komunave të analizuara për vitin 2011 është 3,67 dhe shënon rritje për dallim nga 2010 (3,09) dhe 2009 (2,82).

Megjithatë, nëse merren parasysh rezultatet e hulumtimit të mendimit të qytetarëve për perceptimin mbi zbatimin e ingerencave nga ana e komunave²⁹ merret përshtypje që aktivitetet janë drejtuar vetëm formalisht, jo thelbësor, ndaj ajo që prezantohet si transparence dhe përgjegjshmëri gjatë punës në fushën e HEL-it.

2.6.2 Indikator 4.2. Gatishmëria e informatave me karakter publik

Ky indikator e cakton shkallën e gatishmërisë së informatave me karakter publik për komunën dhe caktohet në baze të parametrave në vijim: numri i kërkesave të pranuar dhe përgjigjur për gatishmëri të informatave me karakter publik.

Sipas gjendjes së konstatuar, nota mesatare e gjitha partner-komunave për tre vite është 3,00.

Mund të konkludojmë që komunat marrin shumë pak kërkesa për gatishmërinë e informatave me karakter publik dhe pothuaj se 100% të rasteve është përgjigjur brenda afatit ligjor. Kjo tregon për faktin që qytetarët shumë pak janë të njoftuar me instrumentet dhe mundësitë për qasje në informata me karakter publik.

²⁹ <http://www.soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>

2.7 Perceptimi i qytetarëve për ZHEL

Në këtë seksion të raportit janë prezantuar zbulimet nga hulumtimet e zhvilluara në vitet 2010³⁰ dhe 2011³¹ për kënaqësinë e qytetarëve nga shërbimet që i marrin nga komunat, mes tyre edhe në fushën e ZHEL-it.

Qytetarët e kanë vlerësuar cilësinë e secilit shërbim komunal në shkallë deri më pesë: 1 - shumë dobët; 2 - dobët; 3 - mirë; 4 - shumë mirë; 5 - shkëlqyeshëm.

Në tabelën më poshtë janë dhënë notat e plota për krahasim mes 2010 dhe 2011 për zhvillimin ekonomik lokal, si ingerencë që është perceptuar në tërësi ose në veçanti nëpërmjet mbështetjes së aktiviteteve për zhvillimin e saj:

Tabela 7

	2010	2011	1 2011	2 2011	3 2011	4 2011	5 2011
Zhvillimi ekonomik lokal	2,32	2,48	20,74%	32,35%	29,64%	12,34%	4,92%
Aktivite për rritjen e punësimit	2,07	2,24	29,81%	33,86%	22,69%	10,17%	3,47%
Promovim dhe stimulum të zhvillimit ekonomik lokal	2,39	2,52	17,47%	34,14%	31,77%	11,75%	4,87%
Sigurim të shërbimeve për zhvillim të bujqësisë	2,47	2,69	15,06%	28,40%	35,04%	15,57%	5,93%
Promovim të kushteve për zhvillimin e NVM-ve	2,52	2,62	14,73%	31,71%	34,96%	13,80%	4,81%
Promovim të kushteve për zhvillim të industrisë	2,24	2,42	22,74%	34,81%	25,65%	11,81%	4,99%
Pjesëmarrje të qytetarëve dhe biznesit gjatë hartimit të dokumenteve strategjike për zhvillim të komunës	2,23	2,43	24,33%	30,85%	28,09%	11,09%	5,65%

Zhvillimi ekonomik lokal bashkë me shërbimet sociale janë dy fushat që ishin notuar më dobët gjatë dy vitet hulumtuese. Megjithatë, për të theksuar është fakti se ZHEL-i në përgjithësi tregon rritje të notës mesatare në vitin 2011 për dallim nga viti 2010, dhe secili shërbim në veçanti tregon performanca më të mira në vitin 2011.

30 http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_mk_web.pdf

31 <http://soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>

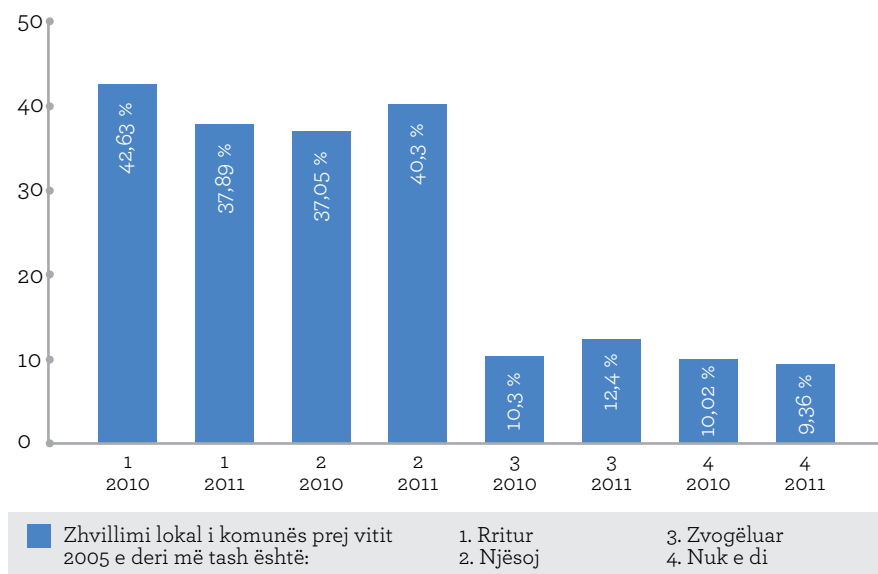
Nga kjo, mund të arrihet në konkluzionin se stimulimi i ZHEL-it ende mbetet një prej sfidave më kryesore të decentralizimit në Republikën e Maqedonisë. Sigurimi i shërbimeve për zhvillim të bujqësisë është shërbimi më mirë i notuar gjatë vitit 2011 ndërsa më pak të notuar, njësoj sikur në vitin 2010, kanë qenë aktivitetet për rritjen e punësimit.

Në kuadër të komponentit të dytë të hulumtimit të kënaqësisë së qytetarëve, të anketuarit janë përgjigjur pyetjeve me anë të rrotullimit të numrit para përgjigjes që më tepër përshtatet mendimit të tyre.

Analiza ishte bërë duke caktuar pjesëmarrjen në përqindje për secilin prej përgjigjeve në krahasim me numrin e plotë të përgjigjeve të dhënë për një pyetje. Më poshtë, me anë të figurave dhe me një analizë krahasuese për vitet 2010 dhe 2011, janë prezantuar rezultatet përfundimtare për gjitha pyetjet nga komponenti i dytë i hulumtimit.

Inkurajuese është fakti që madje 42,63% (2010) dhe 37,89% (2011) kanë përshtypjen se zhvillimi lokal ekonomik i komunës është rritur. Kjo në veçanti është e rëndësishme nëse merren parasysh gjitha kufizimet me të cilat përballohen komunat gjatë zbatimit të ingerencave, posaçërisht në sferën e ZHEL-it.

Figura 1



Nga këndvështrimi i cilësisë së jetës në komunën, madje 64,2% (2010) dhe 64,24% (2011) sigurisht ose ndoshta do të rekomandonin komunën e tyre si vend cilësor për jetesë. Por në kohën e njëjtë, brengos fakti që pothuaj 24% (2010) dhe 23,96% (2011) ose një çerek i të anketuarve nuk e konsiderojnë komunën si vend të mirë për jetesë dhe nëse ju vije mundësia, me siguri do të ndryshonin vendbanimin.

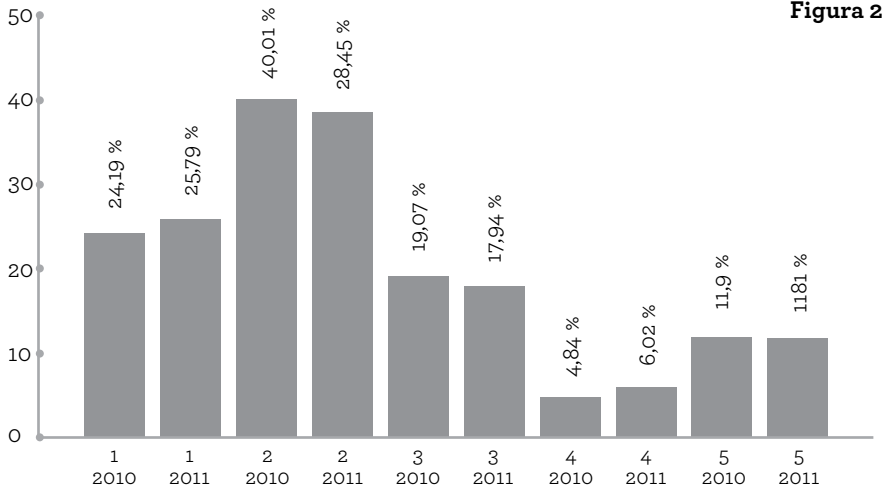
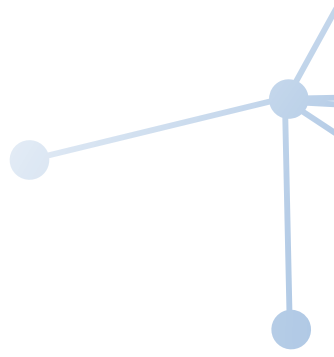
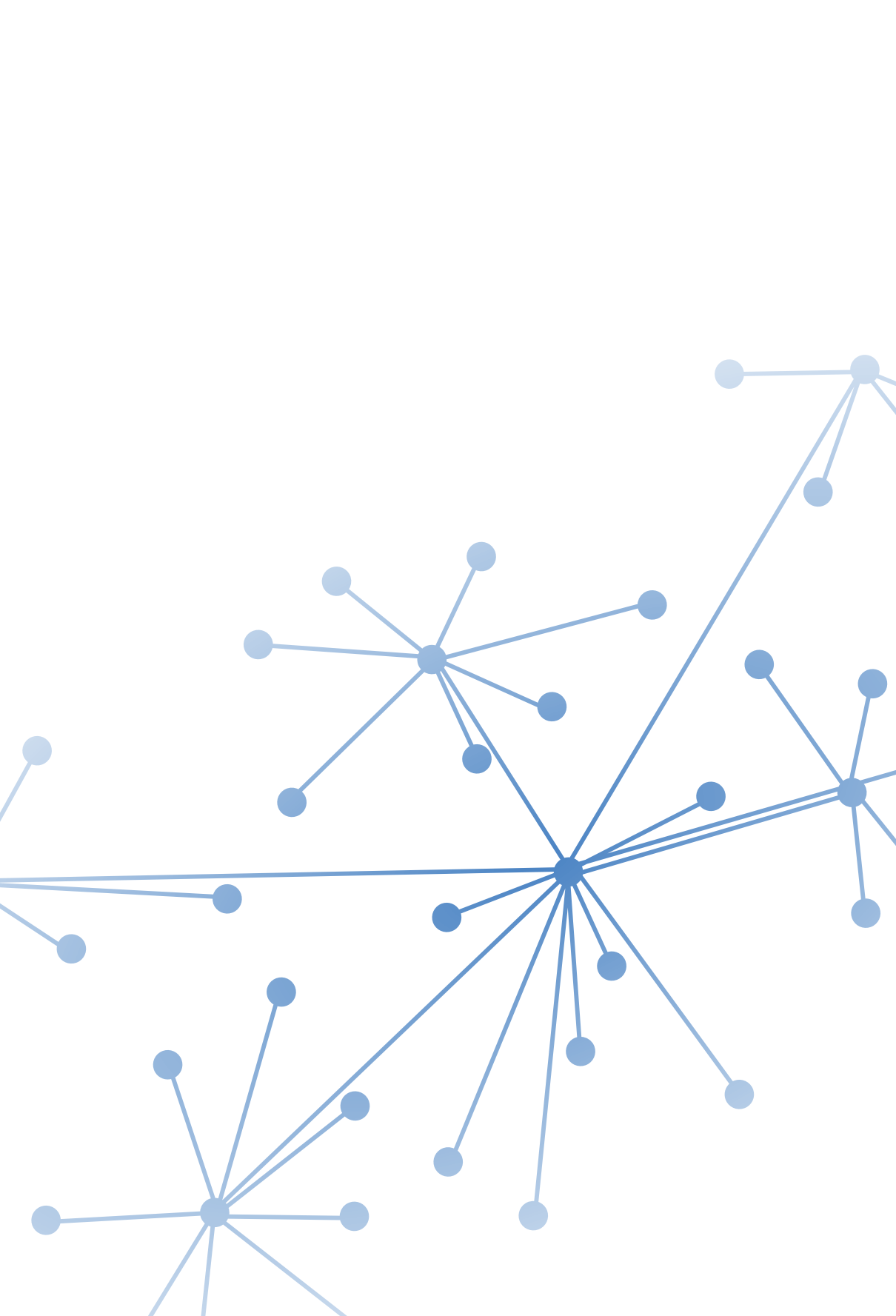


Figura 2

■ A kishit rekomanduar komunën si vend të mirë për jetesë?

1. Sigurisht do të rekomandoja
2. Me siguri do të rekomandoja
3. Nuk do të rekomandoja
4. Përfundimisht nuk do të rekomandoja
5. Nuk e di/nuk jam i/e/ sigurt





3. Decentralizimi, zhvillimi lokal dhe rajonal në procesin e aderimit të Republikës së Maqedonisë në BE

Procesi i decentralizimit në Republikën e Maqedonisë rregullisht është përfaqësuar në gjitha raportet vjetore të deritanishme të Komisionit Evropian (KE) për përparimin e RM-së në procesin e aderimit në Bashkimin Evropian. Pas marrjes së statusit kandidat dhe fillimit formal të decentralizimit në vitin 2005, kryesisht, raportet theksojnë proceset kryesore dhe politikat në lidhje me decentralizimin, si dhe masat e realizuara dhe aktivitete, me rekomandime dhe vërejtje për atë se në çfarë duhet të përqendrohet gjatë periudhës vijuese. Raportet e KE-së gjithashtu japin mendim edhe për zhvillimin rajonal, posaçërisht në kuptim të politikave, masave dhe aktiviteteve lidhur me zhvillimin e barabartë rajonal që i përfshin kapacitetet për menaxhim me fondet nga Instrumenti për Ndihmë para Aderimit (IPA), ndërsa në funksion të zhvillimit ekonomik dhe rritjen e punësimit. Për këtë arsye, më poshtë është dhënë një analizë e procesit të decentralizimit dhe zhvillimin rajonal nga këndvështrimi i raporteve të BE-së prej vitit 2008 deri në vitin 2011. Në fund, është dhënë një mesatare e arritjeve për plotësimin e qëllimeve prioritare nga dialogu i aderimit në nivel të lartë të prezantuar në Raportin e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë para EK-së për statusin e realizimit të aktiviteteve nga UDHËZUESI për realizimin e qëllimeve prioritare (qershor 2012), të cilat kanë të bëjnë me prioritetin e tretë (reforma në administratën publike) dhe pestë (përforcimi i ekonomisë tregtare), ndërsa të lidhur me decentralizimin dhe zhvillimin ekonomik.

3.1 Decentralizimi në RM sipas raporteve të Komisionit Evropian 2008-2011

Kryesisht, të gjitha raportet e potencojnë faktin që decentralizimi fiskal në RM është e drejtpërdrejtë, kapacitetet administrative janë të pamjaftueshme dhe zhvillimi ekonomik lokal nuk i jep efektet e pritura dhe të dëshiruara të cilat duhet të kontribuojnë për rritje më të madhe ekonomike dhe zmadhim të punësimit.

Raporti i KE-së për përparimin e RM-së 2008 konstaton që *“nuk ka pasur asnjë përparim në financimin e drejtpërdrejtë të ingerencave të decentralizuara për*

komunat". Më tutje, raporti vëren se nuk janë ndërmarrë hapat përkatës për organizim dhe zhvillim të kapaciteteve të komunave për menaxhim me pronën në pronësi shtetërore dhe që kapaciteti administrativ i disa prej komunave është shumë i ulët. Në pjesën e transparencës dhe përgjegjshmërisë së administratës lokale është thënë se *"ende është e pamjaftueshme, veçanërisht sistemi për kontroll financiar."*

Në kuptim të investimeve, të cilat janë një prej parakushteve kryesore për rritjen e zhvillimit lokal dhe rajonal, Raporti 2008 konstaton se *"kryesisht, pjesëmarrja e investimeve në BPV ka mbetur relativisht e ulët, posaçërisht në kontekst të nevojës së vendit për përshpejtimin e zhvillimit"*.

Rekomandim kryesor 2008: Infrastruktura ende ka nevojë përmirësim dhe modernizim

Njësoj sikur më para, Raporti për Përparimin e RM-së 2009 sërish konstaton probleme me financimin e komunës, kapaciteti i administratës, transparenca dhe përgjegjshmëria. Gjegjesisht, theksohet se *"të ardhurat janë ende të pamjaftueshme që komunat në mënyrë përkatëse t'i kryejnë detyrat e tyre"*. Kapaciteti administrativ, posaçërisht i komunave të vogla *"mbetet i ulët në fushat e menaxhimit financiar, mbledhjen e tatimeve dhe kontrollin financiar"*. Transparenca dhe përgjegjshmëria e administratave të pushtetit lokal sërish janë notuar si të papërshtatshme. Raporti i vitit 2009 e konstaton faktin që në disa raste është evidentuar edhe ndryshim të stafit të trajnuar nga qendrat komunale pas ardhjes në pushtet të kryetarit të ri.

Përveç fokusit në pushtetin lokal, raporti i 2009 konstaton që ministrinë përgjegjëse në pushtetin qendror që janë drejtpërdrejt përgjegjëse për decentralizimin nuk e ndihmojnë mjaftueshëm procesin e decentralizimit (Ministria Vetëqeverisjes Lokale) dhe nuk kanë mjaft kapacitete për të mbështetur decentralizimin fiskal (Departamenti për Buxhet të Vetëqeverisjes Lokale pranë Ministrisë së Financave).

Rekomandim kryesor 2009: Janë të nevojshme përpjekje të mëdha, posaçërisht në kornizën financiare të komunave

Për dallim nga raportet paraprake, ku përveç fokusit në financimin e komunave, askete tjera kishin të bëjnë me kapacitetet e administratës lokale dhe punës transparente dhe së përgjegjshme, raportet për 2010 dhe 2011 kanë pasur përqendrimin në angazhimin më të madh nga pushteti qendror. Gjegjesisht, në raportin 2010 sugjerohet që përparimi në arritjen e qëllimeve të decentralizimit duhet të përshpejtohet me nxitjen nga Ministria për Vetëqeverisje Lokale, ndërsa Ministria e Financave të përforcojë kapacitetin e zhvillimit të politikave për çështje në lidhje me financimin e pushtetit lokal. Përveç kësaj, gjithashtu kërkohet që të përforcohet transparenca dhe koordinimi i financimit qendror të projekteve komunale në pajtim me qëllimin për zhvillimin e barabartë rajonal.

Rekomandim kryesor 2010: Janë të nevojshme përpjekje plotësuese për avancimin e procesit të decentralizimit. Janë të nevojshme përpjekje plotësuese në nivelin qendror dhe lokal për përforcimin e kapacitetit administrativ të disa komunave. Kjo veçanërisht ka të bëjë me kontrollin financiar, planifikimin strategjik, menaxhimin me resurse njerëzore dhe zhvillim ekonomik.

Raporti i vitit 2011 është pothuaj identik në kuptim të pohimeve dhe rekomandimeve që janë dhënë me atë të vitit 2010. Sërisht përmendet që Ministria e Vetëqeverisjes Lokale të jep nxirje për avancimin e arritjeve të qëllimeve të decentralizimit, ndërsa Ministria e Financave të përforcojë kapacitetin për zhvillimin e politikave për çështje në lidhje me buxhetin e administratës lokale. Gjithashtu, siç ishte në vitin 2010, edhe në vitin 2011 raporti konstaton që ka mungesë të transparencës dhe koordinim plotësues të financimit qendror për projekte të komunave, veçanërisht në kuptim të projekteve të infrastrukturës.

*Rekomandim kryesor 2011: **Janë të nevojshme përpjekje plotësuese për avancimin e procesit të decentralizimit. Janë të nevojshme përpjekje plotësuese në nivelin qendror dhe lokal për përforcimin e kapacitetit administrativ të disa komunave. Kjo veçanërisht ka të bëjë me kontrollin financiar, planifikimin strategjik, menaxhimin me resurse njerëzore dhe zhvillim ekonomik.***

Konkluzion: Në bazë të kësaj analize të raporteve të KE-së për përparimin e RM-së, ndërsa që kanë lidhje me decentralizimin në vend, mund të arrihen konkluzionet më poshtë:

1. Të gjitha raportet i theksojnë financat e pamjaftueshme që i kanë në dispozicion komunat për të kryer ingerencat e tyre;
2. Raportet e viteve 2008 dhe 2009, fokusin e kanë mbi kapacitete e pushteteve lokale dhe nevojën për punë transparente dhe të përgjegjshme, ndërsa në 2010 dhe 2011, thirren Ministrinë për Vetëqeverisje Lokale dhe Financa në mënyrë aktive të mbështesin procesin e decentralizimit;
3. Raportet e viteve 2010 dhe 2011 janë pothuaj identike edhe në kuptim të gjendjes së konstatuar për rekomandimet e dhëna që tregojnë se nuk ka përparim të decentralizimit;
4. Raportet e viteve 2010 dhe 2011, përveç nevojës për përforcimin e kapacitete për kontroll financiar, planifikimit strategjik dhe menaxhimit me resurse njerëzore, për herë të parë e përmendin edhe zhvillimin ekonomik.

3.2 Zhvillimi rajonal në RM sipas Raporteve të Komisionit Evropian 2008-2011

Për dallim nga zhvillimi ekonomik lokal që në raportet e EK-së vëzhgohet në kuadër të procesit të plotë të decentralizimit dhe zbatimit të ingerencave nga ana e pushteteve qendrore dhe lokale, zhvillimi rajonal, për shkak të rëndësisë së posaçme, trajtohet në Kapitullin 22: Politika Rajonale dhe Koordinimi i Instrumenteve Strukturore. Në këtë kapitull, përveç zbatimit të politikave për zhvillim të barabartë rajonal në RM, bëhet edhe vlerësimi i kapaciteteve institucionale të administratës për zbatimin dhe menaxhimin me instrumentin IPA, si dhe gatishmëria për zbatimin e suksesshëm të programeve nga fondet strukturore dhe kohezioni kur RM do të bëhet shtete anëtare e BE-së.

Në raportin e vitit 2008 theksohej përparimi në kornizën juridike për hyrje në fuqi të Ligjit për Zhvillim të Barabartë Rajonal, ndryshimet e Ligjit për Buxhet, përputhjet e ligjit në fushën e prokurimeve publike dhe konkurrencën. Gjithashtu, përcaktimi i rajoneve zhvillimore të planifikimit, formimi i Këshillave për rajonet e planifikimit dhe vendosja e strukturave për zbatimin e Ligjit për Zhvillim Rajonal ishte përmbledhur në mënyrë përkatëse.

Megjithatë, përgatitjet për zbatimin e komponentit (III) për zhvillim rajonal dhe komponentit (IV) për zhvillim të resurseve njerëzore nga instrumenti për aderim (IPA) si paraardhës të fondeve strukturore dhe kohezioni “*kanë përparuar shumë ngadalë*” dhe nuk janë filluar përgatitjet për vendosjen e sistemeve për realizimin e fondeve të ardhshme strukturore dhe kohezioni.

Përparim ishte arritur në fushën e kapaciteteve administrative të ministrive resore me anë të themelimit të departamenteve për IPA dhe departamenteve për vëzhgim dhe vlerësim, por nuk janë me formën e duhur. Kapaciteti administrativ në gjitha nivelet në kuptim të kuadrit të nevojshëm, trajnim dhe pajisje është vlerësuar si i dobët.

Përparim i caktuar është arritur në fushën e programimit, vëzhgimit dhe vlerësimit si dhe menaxhimit financiar dhe kontroll për vendosjen e sistemeve relevante dhe procedurave sipas komponentëve III dhe IV të IPA-s. Mirëpo, përgatitjet për vendosjen e sistemit për menaxhim financiar dhe kontroll për fondet e ardhshme strukturore dhe kohezioni ende nuk janë filluar.

Konkluzioni i përgjithshëm për 2008 është se ekziston një përparim i caktuar në fushën e politikës rajonale dhe koordinim të instrumenteve strukturore me struktura të caktuara si rezultat i Ligjit për Zhvillim Rajonal dhe si pjesë e përgatitjeve për zbatimin e IPA, por që kapaciteti administrativ në nivelin rajonal dhe lokal dhe në ministritë resore ende është i dobët.

Rekomandim i përgjithshëm 2008: Duhet të bëhet punë më tepër për zbatimin e komponentëve nga IPA të cilat shërbejnë si paraardhës të fondeve strukturore.

Për dallim nga viti 2008, raporti i vitit 2009 konstaton “përparim të kufizuar” në fushën e **kornizës juridike. Tetë rajonet statistikore u bënë rajone planifikimi. Ishin marrë vendime për klasifikimin e rajoneve të planifikimit për periudhën 2008-2012 dhe për caktimin e nivelit të zhvillimit të rajoneve të planifikimit, gjegjësisht indekset ekonomike, demografike dhe zhvillimore që kanë ndikim mbi qëllimin e ardhshëm të bashkëpunimit territorial evropian. Në këtë fushë, përgatitjet shënojnë një përparim modest.**

Ka një përparim të mirë por të pabarabartë në fushën e kornizës juridike, ku kapaciteti për koordinim i Këshillit Kombëtar për Zhvillim është i notuar si i dobët, nuk ishin filluar përgatitjet për vendosjen e sistemeve për realizimin e fondeve të ardhshme strukturore dhe kohezioni.

Një përparim i mirë por i pabarabartë është konstatuar në fushën e kapaciteteve administrative të ministrive për menaxhimin e programeve të aderimit të BE-së, dhe të jenë të aftë të shfrytëzojnë mjetet nga IPA, duhet të bëhet përforsim të mëtutjeshëm të kapaciteteve administrative.

„Përparim i vogël” është konstatuar në fushën e **programimit në të cilën sugjerohen përpjekje të mëtutjeshme për të ndërtuar një sërë projektsh konkrete dhe të pjekura për IPA, ndërsa përgatitjet për programim në kuadër të fondeve të ardhshme strukturore dhe kohezioni ende nuk janë filluar. “Përparim” ka pasur edhe në fushën e vëzhgimit dhe vlerësimit, gjatë së cilës këshillat revizore për ndjekjen e realizimit të programeve operative të IPA takoheshin rregullisht, dy herë në vit. Kapaciteti administrativ i departamenteve për vëzhgim dhe vlerësim në ministritë, në kuptim të personelit dhe trajnimit të tyre ka qenë në përmirësim, por e pamjaftueshme. “Përparim i caktuar” është shënuar edhe në fushën e menaxhimit financiar dhe kontrollit, por përgatitjet për vendosjen e sistemeve për realizimin e fondeve të ardhshme strukturore dhe kohezioni, njësoj sikur në vitin 2008, ende nuk janë filluar.**

Konkluzioni i përgjithshëm për 2009 ka qenë se “mund të shënohet përparim i caktuar në fushën e politikës rajonale dhe koordinim i instrumenteve strukturore, veçanërisht në formë të përpjekjeve më të mëdha dhe përgatitje për realizimin e komponentëve të IPA që shërbejnë si paraardhës të fondeve strukturore”.

Rekomandimi kryesor 2009: Kapaciteti administrativ duhet të përforcohet në thellë dhe duhet të zhvillohet një sërë e projekteve cilësore dhe të pjekura në pajtim me IPA për të siguruar shfrytëzimin e mbështetjes financiare nga BE-ja, afatshkurtër dhe afatgjatë.

Raportet e viteve 2010 dhe 2011 sërish i theksojnë aktivitetet e realizuara në kuptim të zhvillimit rajonal, por në përgjithësi nota për vitin 2011 është “përparim i kufizuar” për gjitha segmentet, gjegjësisht korniza institucionale, kapaciteti administrativ, programimi dhe vëzhgimi e vlerësimi (notimi). “Përparim i caktuar” është arritur në fushën e menaxhimit financiar dhe kontroll, por “nuk është arritur përparim” në fushën e kornizës juridike dhe planifikimit shumëvjeçar, kryesisht në pjesën e mjedisit jetësor.

Konkluzioni i përgjithshëm nga raportet e viteve 2010 dhe 2011 mbetet se është shënuar përparim i caktuar i pabarabartë në fushën e zhvillimit rajonal dhe koordinim të fondeve strukturore. Megjithatë, theksohet se “zbatimi i IPA programit për zhvillim rajonal është në vonesë” (2010) dhe që ajo “është me dinamikë më të dobët nga ajo që duhet, për të arritur përfitimet e plota nga resurset e gatshme dhe të shmanget derdhje të mjeteve” (2011).

Rekomandime kryesore 2010 dhe 2011: Të përforcohet përgatitja e projekteve që në të ardhmen të sigurohet absorpim të IPA fondeve. Janë të nevojshme përpjekje të mëtutjeshme dhe kërkesa për përgatitjet në fushën e politikave rajonale dhe koordinim të fondeve strukturore, ndërsa ministrinë relevante duhet të tregojnë kontrollin e plotë mbi zbatimin e programit.

3.3 Dialogu i aderimit në nivelin e lartë

Qëllimi i dialogut të aderimit në nivel të lartë mes RM-së dhe BE-së është të futet dinamikë në procesin e reformave për aderim drejt Bashkimit Evropian nëpërmjet përforcimit të besimit dhe rritjes së perspektivës evropiane të vendit. Dialogu është fokusuar në aktivitete konkrete të ndërmarra nga ana e Republikës së Maqedonisë me mbështetjen e Komisionit Evropian në sfidat e akorduara kryesore në 5 fushat në vijim:

- Liria e të shprehurit dhe standarde profesionale;
- Mbisundimi i të drejtës;
- Reforma në administratën publike;
- Reforma të zgjedhjeve;
- Përforcimi i ekonomisë tregtare;

Për precizim të sfidave, Komisioni Evropian ka përgatitur një listë të qëllimeve reformuese për gjitha fushat që ishin lëndë e mbledhjes. Lista e qëllimeve reformuese ishte shqyrtuar dhe miratuar nga Qeveria më 13 mars 2012 ndërsa në 24 prill 2012 ishte miratuar Udhëzuesi Operativ. Realizimi i aktiviteteve të parashikuara me Udhëzuesin pritet të finalizohet deri në fund të vitit, gjegjësisht deri në publikimin e raportit të radhës nga KE-ja për përparimin e Maqedonisë për vitin 2012.

3.3.1 Reforma në administratën publike

Në kuadër të prioritetit të tretë janë planifikuar aktivitete të cilat lidhjen kryesisht me vazhdimin e procesit të decentralizimit, ndërsa aktivitetet në drejtim të përmirësimit të tregut të punës, me fokus në të rinjtë, përmirësimi i biznes klimës dhe përforsimi i krijimit të politikës ekonomike dhe zbatimi i saj janë planifikuar në kuadër të prioritetit të pestë.

S i përket formave në administratën publike, janë parashikuar dy prioritet të cilat ndërliken me vazhdimin e procesit të decentralizimit, edhe atë: Prioriteti 1 - Marrja e masave për të mundësuar zbatimin e plotë të Ligjit për Zhvillim Rajonal nga viti 2008, dhe Prioritet 2 - Me pjesëmarrjen e njërive të vetëqeverisjes lokale, përgatitje të analizës së kornizës financiare dhe juridike për zbatimin e gjitha ingerencave të transferuara dhe decentralizuara.

Në pjesën e prioritetit 1, raporti sqaron se në vitin 2012, Buxheti i Republikës së Maqedonisë në pjesën e Ministrisë për Vetëqeverisje Lokale ka planifikuar 109.000.000 denarë (1,78 mil. euro) për promovimin e zhvillimit rajonal. Duke marrë parasysh se Ligji parashikon që të ndahet 1% e BPV (rreth 70 mil. euro) në nivel vjetor, kjo tregon se ende Ligji për Zhvillim Rajonal nuk zbatohet në tërësi, gjegjësisht **ndahen 40 herë më pak mjete** për zhvillim rajonal nga ajo që është parashikuar me ligj.

Në pjesën e prioritetit 2, raporti vetëm thekson se 4 komuna hyjnë në fazën e dytë të decentralizimit fiskal, ndërsa mbetet vetëm një komunë në fazën e parë të decentralizimit (Pllasinica) dhe që shpërndarja e dotacionit nga tatimi i vlerës së shtuar (TVSH) për komunat nuk do të ndryshojë (4% i TVSH-së së mbledhur që synohet për komunat). Duke marrë parasysh që raporti aspak nuk flet për përfshirjen e njërive të vetëqeverisjes lokale as në hartimin e analizës së kornizës financiare dhe juridike për zbatimin e gjitha ingerencave të transferuara dhe decentralizuara (siç kërkohet në prioritetin 2), mund të konstatohet se për fat të keq ministrinë në fjalë ende nuk kanë ndërmarrë aktivitete të reja dhe konkrete dhe hapat për përforsimin e decentralizimit. Në fakt, edhe në vetë raportin në mënyrë eksplicite theksohet *“ende nuk kemi fituar informata për aktivitetet e ardhshme të ministrive resore për atë se çfarë duhet të ndërmerret për zbatimin e mëturjesëm të prioritetëve dhe aktiviteteve.”*

3.3.2 Përforcimi i ekonomisë tregtare

Në kuadër të prioritetit të pestë, mes tjerash, është planifikuar të përmirësohet edhe tregu i punës dhe arsimit, aspekte që janë të rëndësishme për zhvillimin lokal dhe rajonal. Thelbi i Programit më të ri për zbatimin e procesit të decentralizimit dhe zhvillimin e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë 2011-2014 është që me anë të realizimit të disa masave të paramenduara të nxitet zhvillimi më dinamik ekonomik lokal që do të ndikojë mbi cilësinë e jetës në bashkësinë lokale. Realizimi i këtij qëllimi është në lidhje me sigurimin e stabilitetit më të madh financiar të komunave, ulje të pabarazisë mes rajoneve planifikuese dhe komunave, nxitje të pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrje për çështje të ingerencave lokale si dhe vendosja e partneriteteve mes njërive të vetëqeverisjes lokale, sektori qytetar dhe organizata e subjekte tjera relevante. Më konkretisht, një qëllim specifik i programit është të ulen pabarazitë fiskale dhe **të nxitet zhvillimi ekonomik lokal**. Zbatimi i suksesshëm i programi dhe qëllimit konkret sigurisht se do të kontribuojë për uljen e papunësisë.

Papunësia e lartë (31,6 %)³², është një sfidave kryesore me të cilat përballohet vendi dhe sipas Raportit, ulja e përqindjes së papunësisë është një prej prioritete të Qeverisë së RM-së, për të cilën janë marrë sërë masash dhe aktiviteteve. Strategjia kombëtare për punësim 2015 (2011), në qëllimet e saja prioritare e caktuar qëllimin e realizimit të përqindjes së punësimit në 55%. Duke marrë parasysh gjendjen e papunësisë me të rinjtë, është parashikuar që përkundja e punësimit të të rinjve të jetë 29% (të rinj në moshë prej 15 deri 29 vjeç), gjegjësisht 17% (të rinj prej 15 deri 24 vjeç). Për realizimin e qëllimeve të caktuara, dhe duke marrë parasysh edhe Iniciativën për mundësitë e të rinjve nga Bashkimi Evropian për zhvillimin e programeve për punësim, arsim dhe shkathtësi për të rinjtë dhe për përfshirjen e politikave kombëtare në kuadër të politikave kombëtare për punësim, ishte filluar me zhvillimin e programeve që do të rrisin punësimin që do të ndihmojë më të përgatitur të hyjnë në tregun e punës, do të ndihmojnë të zgjerojnë shkathtësitë e tyre profesionale dhe do të nxisin dhe mbështesin punësim.

Tabela 8

	Përqindja e aktivitetit	Përqindja e papunësisë
Republika e Maqedonisë	56,90	32,0%
Rajoni i Vardarit	59,10	37,0%
Rajoni Lindor	58,60	16,4%
Rajoni Jugperëndimor	55,50	34,3%
Rajoni Juglindor	69,90	11,5%

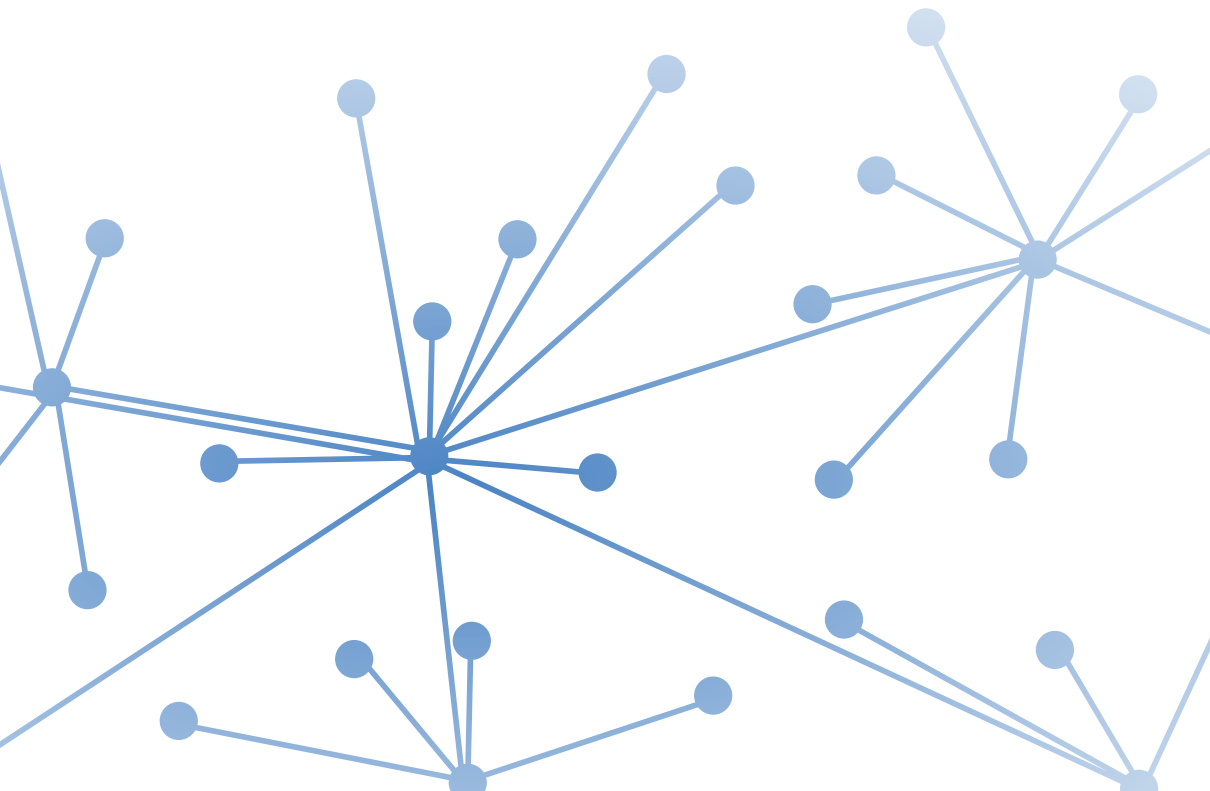
32 Enti për Statistikë, tremujori i parë 2012

Rajoni i Pellagonisë	63,80	33,6%
Rajoni i Pollogut	46,70	30,8%
Rajoni Verilindor	58,30	62,8%
Rajoni i Shkupit	54,70	33,0%

Burim: Enti Shtetëror për Statistikë i RM-së

Përveç kësaj, me mbështetjen e Organizatës Ndërkombëtare të Punës, është përgatitur propozim versioni i Planit Kombëtar të Veprimit për punësimin e të rinjve deri vitin 2015. Qëllimi kryesor i Planit të Veprimit është ulja e papunësisë në mesin e të rinjve, nëpërmjet transformimit më të shpejtë të arsimit drejt punës. Në këtë dokument, janë përmbledhur gjitha politikat aktuale të punësimit të të rinjve dhe do të parashikohen politika të reja për periudhën e vitit 2015. Analiza e dokumenteve zyrtare, si dhe masat e ndërmarra, projekte dhe aktivitete, për fat të keq tregojnë se pushtetet lokale aspak nuk janë konsultuar dhe nuk janë përfshirë në krijimin e dokumenteve kombëtare dhe prioritet për uljen e papunësisë, por thjeshtë i pasqyrojnë vetëm politikat e pushtetit qendror. Në këtë rast, vlen të përmendet dokumenti “Roli i BE-së në zhvillimin lokal dhe rajonal”³³. Duke folur për rritjen e punësimit në nivelin lokal dhe roli i pushteteve lokale dhe rajonale, dokumenti qartë tregon se “strategjitë evropiane dhe kombëtare për punësim – si dhe gjitha politikat që krijohen në nivel qendror – nuk mund të kanë sukses pa aktivitetin, dedikimin dhe përfshirjen e aktorëve rajonal dhe lokal”. Përveç përfshirjes së pushteteve lokale dhe rajonale në procesin e vendimmarrjes, pushtetet qendrore duhet të zhvillojnë edhe kornizë rregullore me të cilën do të stimulohet edhe hartimi i strategjive të integruara zhvillimore lokale, sepse përvoja e deritanishme tregon se masat aktive për tregun e punës janë më efektive nëse ata janë pjesë e strategjive të integruara lokale që janë hartuar me përfshirjen e aktorëve relevant lokal dhe të mbështetura nga nivelet më të larta institucionale. Kuptohet, aksionet lokale për punësim nuk janë mënyra e vetme për zgjidhjen e problemit me papunësinë, por janë parakusht i domosdoshëm për çdo strategji efektive. Shkurtimisht, për të arritur efektet e dëshiruara për rritjen e punësimit, planet kombëtare për punësim duhet të hartohen jo vetëm në konsultim me pushtetet lokale, por edhe me partneritet aktiv të pushteteve lokale, rajonale dhe kombëtare.

33 Në origjinal: The role of the European Union in Local and Regional Development (2004), www.oecd.org/dataoecd/13/29/27917034.pdf



4. Financimi i zhvillimit ekonomik lokal dhe zhvillimit të barabartë rajonal

Për zbatim serioz të politikave të zhvillimit ekonomik lokal dhe zhvillimit të barabartë rajonal është i domosdoshëm angazhimi i mjeteve përkatëse financiare që do të përcaktohen dhe realizohen sipas veprimeve, procedurave dhe afateve të parapara ligjore, Si nga pushteti lokal ashtu edhe nga pushteti qendror. Këto mjete faktikisht paraqesin investime initiale prej të cilave fitimi i pritur do të jetë zhvillimi lokal dhe rajonal. Më poshtë është dhënë një shqyrtim i shkurtër mbi zbatimin e kësaj qasjeje në Republikën e Maqedonisë.

4.1 Pyetje në lidhje me financimin e investimeve kapitale në nivel lokal

Në thelbin e financimit të zhvillimit lokal ekonomik janë investimet kapitale në nivel lokal. Tre format themelore të financimit të investimeve kapitale që mund të aktivizohen nga një komunë janë: angazhimi i mjeteve të veta, borxhmarrje komunale dhe marrja e dotacioneve kapitale nga buxheti qendror.

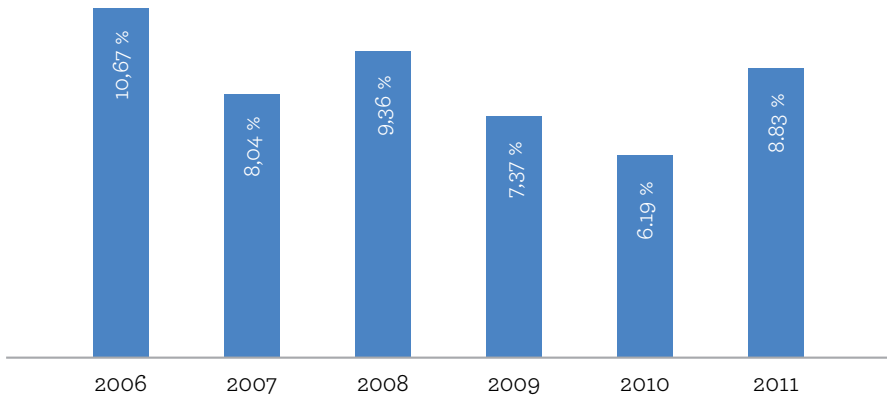
Dotacionet kapitale nga buxheti qendror janë të parapara për financimin e projekteve komunale për investime kapitale dhe si të tilla janë të parapara me Ligjin për financim nga NJVL. Pritjet e komunës në kohën kur u miratua ky ligj ishin se në vitet vijuese ata do të fitojnë shumë më shumë mjete për projekte kapitale të definuar me strategjitë lokale për zhvillim që do kishte paraqitur një përparim cilësor në zbatimin e procesit të decentralizimit. Sistemi duhej të siguron më shumë mjete të përgjithshme për projekte kapitale, që do të shpërndahen në mënyrë transparente mes komunave. Por qasja e tillë nuk u zhvillua sipas pritjeve. Disa aspekte që ç'mundësuan funksionimin e plotë të sistemit janë:

a) **Ligji për financim të NJVL** aspak **nuk përmend financim të projekteve të caktuara me strategjitë zhvillimore të komunave**, por si bazë për shpërndarjen e financave merret „programi i caktuar nga Qeveria“ (nen. 11, fq. 1) gjegjësisht

financim që do të jetë i “miratuar” nga Ministria dhe fondet. Si rezultat, fitohet përshtypja se përkrahja është e drejtuar ndaj realizimit të prioriteteve kombëtare në vend të atyre lokale dhe nuk kontribuon për ndërtimin e autonomisë lokale, është në pajtueshmëri me parimet e Kartës Evropiane për vetëqeverisje lokale. Rezultat tjetër i këtij sistemi është se përkrahja është e shpërndarë, jo-transparente dhe lejon intervenime nga pushteti qendror për ingerenca që sipas ligjit janë vetëm lokale, gjegjësisht, komunale. Gjatë një rasti të tillë nuk mund ti përgjigjet pyetjes: kush për çfarë investon në RM dhe në çfarë niveli? Ky konstatim mund të ilustron me disa shembuj: (1) nuk është e qartë pse Ministria për transport dhe lidhje paraqitet si furnizues i autobusëve të ri për transport publik, kurse jo qyteti i Shkupit? Gjatë kësaj, duhet përmendur se sipas llogarisë përfundimtare për Buxhetin e RM për vitin 2011, Ministria për transport dhe lidhje ka harxhuar më shumë mjete për prokurim të autobusëve të qytetit (554.571.433 denarë të harxhuar për ingerenca lokale) se sa në investime në infrastrukturën hekurudhore (465.440.466 denarë të harxhuar për ingerenca qendrore); (2) pushteti qendror zbaton program të posaçëm të quajtur “Investime në arsim” me të cilën ka paraparë ndërtim dhe ri-ndërtim të objekteve të arsimit fillor dhe të mesëm – në kohë kur pronarët ligjësor të këtyre objekteve janë komunat, të cilat janë përgjegjëse për mirëmbajtjen e tyre; (3) për dallim nga këto dy ministri, në Ministrinë për ekonomi nuk ka aktivitete, as mjete të harxhuara për përkrahje financiare të komunave për realizimin e programeve për zhvillimin ekonomik lokal. Domethënë, edhe pse formalisht, ekziston ndarja e ingerencave mes pushtetit lokal dhe qendror, shpërndarja dhe harxhimi i mjeteve të buxhetit nuk bëhet gjithmonë në pajtueshmëri me ingerencat, që stimulon qasje vullnetare në harxhimin e parave publike.

b) **Nuk ekzistojnë procedura të qarta dhe transparente** për mënyrën e konkurrimit për përdorimin e dotacioneve kapitale dhe kriteret sipas cilave ata jepen nga pushteti qendror në atë lokal. Në një gjendje të tillë, nuk mundet lehtë ti përgjigjet pyetjes: cila komuna, nga cila ministri ose fond, sa mjete ka fituar dhe për cila projekte? Përkrahjet, komunave ju jepen më shumë lloje të dotacioneve kapitale: për rrugët publike, për sistemet ujësjellësi dhe kanalizimit, për kulturë, për arsim, për mjedis jetësor ... Edhe pse formalisht, ekzistojnë mënyra dhe kriteret për dhënien e mjeteve, por të njëjtat lënë mjaft hapësirë për vendime subjektive, dhe shumë shpesh vendime të deleguara politike. Komunat dhe BNJVL janë praktikisht të shkyçur nga procedurat për zgjedhje të prioriteteve dhe shpërndarjen e transferove kapitale.

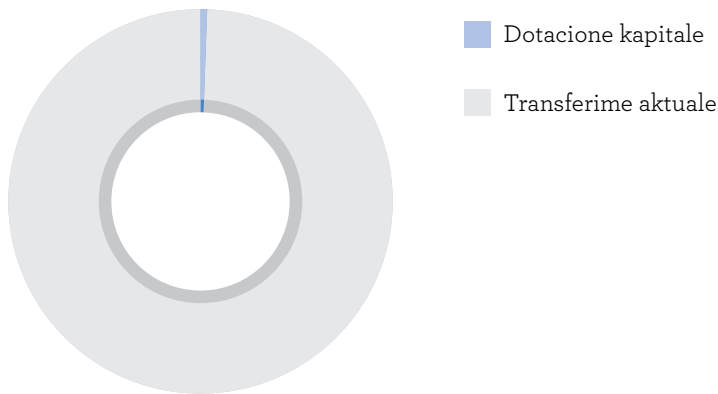
Grafiku 1: Dotacionet kapitale ndaj NJVL si % shpenzimet e përgjithshme kapitale në buxhetin qendror (2006-2011)



c) **Shuma shumë të vogla të transferimeve kapitale** në buxhetet komunale. Gjegjësisht, sipas Llogarisë përfundimtare të buxhetit të RM-së për vitin 2011, për transferimet kapitale ndaj NJVL janë realizuar gjithsej 1.572.189.678 denarë kurse shpenzimet totale kapitale të RM-së kanë qenë 17.797.537.675. Kjo domethënë se më pak se 9% nga shpenzimet kapitale në nivel shtetëror janë realizuar nëpërmjet gjithë 84 njësisive të vetëqeverisjes lokale dhe qytetit të Shkupit. Duke marr parasysh se në shpenzimet kapitale përfshihen edhe pjesë e mjeteve të parapara për komunën Qendër (Për shkak të projektit Shkupi 2014), kjo përqindje është dukshëm më e vogël. Sidoqoftë, edhe në situata të tilla shuma e dotacioneve kapitale është në nivel të vitit 2008, por më e vogël nga shuma e vitit 2006, kur kjo pjesë ka përbërë 11% (URC Konsalting, 2009). Ky fakt mund të përkrahet edhe sipas të dhënave të marra nga 12 partner komuna të projektit. Gjegjësisht, sipas strukturës së dotacioneve nga qeveria qendrore përfundohet se dotacionet për nevojat aktuale janë për 187 herë më të larta nga dotacionet kapitale. Shfaqja e mëposhtme me figurë ilustron më qartë këtë gjendje faktike:

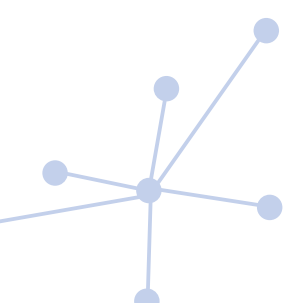
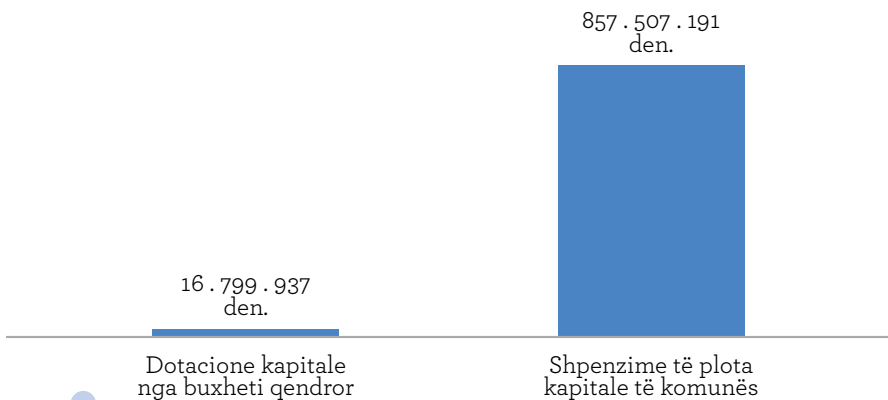


Grafiku 2: Struktura e dotacioneve nga pushteti qendror për vitin 2011 nga 12 partner-komunat



Tregues tjetër, përsëri nga analiza e 12 komunave, janë shumat që komunat i kanë fituar nga pushteti qendror si dotacione kapitale dhe mjetet që sipas llogarisë përfundimtare janë shpenzuar realisht për dotacione kapitale nga ana e komunave. Rezultati është se komunat harxhojnë mbi 50 herë më shumë mjete për investime kapitale se sa që fitojnë nga shteti. Këtë dallim të komunat e plotësojnë me mjetet e veta dhe/ose me borxhmarrje komunale. Kjo gjendje është paraqitur më qartë në trafikonin në vijim:

Grafiku 3



Në lidhje me këto gjendje të dotacioneve kapitale BNJVL në qëndrimet e veta sistematike për vitin 2011 kanë kërkuar *“Investimet kapitale të transferohen tek komunat dhe ato pavarësisht të vendosin çfarë projektesh do të realizojnë me ato fonde.”* (BNJVL, 2011). Veç kësaj, dhe për caktimin real të shumave të investimeve kapitale tek komunat, BNJVL propozon të formohet një organ punues që në afat prej 3 muaj do të cakton vlerën e përgjithshme të investimeve kapitale në të gjitha ministrinë resore dhe do të rekomandon decentralizim etapor të investimeve kapitale.

Sa i përket borxhmarrje komunale si mundësi për rritje të investimeve kapitale të komunave, në vitin 2011 vërehet përparim i dukshëm edhe atë avancimin e dispozitave ligjore dhe realizimit praktik të huamarrjeve komunale, dhe është lëshuar edhe obligacioni i parë komunal. Më shumë komuna gjatë vitit 2011 u përgatitën të lëshojnë obligacione komunale, mes të cilëve dhe qyteti i Shkupit, Velesi, Strumica, Gostivari, Kumanova, Shtipi, Gjevgjelia dhe Ilindeni. Kryetari i Shkupit, Koce Trajanovski në një deklaratë për Agjencinë Maqedonase Informativë (AMI) mbi obligacionet komunale ka thënë se *“me lëshimin e obligacioneve financiare shumë pushtete lokale do të mund të sigurojnë kapital për realizimin e projekteve investuese, kurse lëshimi i tyre shumë do të ndihmon në uljen e një pjese të madhe të kapitalit të papërdorur, që gjendet në fonde të ndryshme do të jep kontribut në ringjalljen e tregut me letra me vlerë”* (<http://www.finance.gov.mk/node/1719>). Gjithashtu, ministri i financave ka deklaruar për AMI se *“dobia nga lëshimi i obligacioneve komunale është e shumëfishtë, para së gjitha pasi që mundësojnë sigurimin e mjeteve plotësuese për financimin e projekteve konkrete për zhvillim”*. Sipas ministrit, *“nëpërmjet investimeve më të mëdha do të arrihet tek përmirësimi i gjendjes lokale ekonomike, rritja e punësimit, rritja e prodhimit dhe rritja e cilësisë së jetës së qytetarëve”*. Ministri përfundon se *“as bllok dotacionet, as huadhëniet qeveritare nuk janë vendim përfundimtar për nevojat e komunave për financim. Ndërtimi i objekteve infrastrukturore, sigurimi i shërbimeve publike efektive në nivel lokal, përmirësimi i shërbimeve të ndërmarrjeve komunale dhe institucioneve lokale publike të arsimit, kulturës. Mbrojtjes së fëmijëve janë fushat ku janë përqendruar pushtetet lokale, dhe të cilat kërkojnë burime të reja dhe aktive të financimit, gjegjësisht përfundim të pavarësisë së të ardhurave të komunave”*. Duke marr parasysh këto qëndrime dhe kuptime të deklaruara publikisht të personave më të rëndësishëm sa i përket nevojave fiskale të komunave, çudit fakti pse nuk merren masa që të njëjtat të realizohen në praktikë, gjegjësisht të përforcohet pavarësia financiare e komunave.

Për momentin, mjetet e vet komunave janë burimi më i madh për realizimin e investimeve kapitale nga ana e komunave (edhe pse sigurisht ekzistojnë shumë investime të ndihmuara nga donatorët, fondet e BE-së, etj). Tek mjetet e vet komunave për vitin 2011 ka dy çaste të rëndësishme nga aspekti i financimit të investimeve që janë të rëndësishme për tu shënuar: (1) nisja e realizimit të së drejtës për menaxhim me tokë shtetërore pa ndërtim nga ana e komunave, dhe (2) aksioni për legalizim të objekteve të paligjshme. Në vitin 2011 me Ligjin e ri për tokë ndërtimore, komunat

fituan të drejtën për menaxhim dhe tjetërsim të tokës ndërtimore në territorin e tyre dhe të fitojnë 80% të të ardhurave të realizuara nga këto aktivitete. Komunitet e para që kanë fituar licenca për këto aktivitete në shtator të vitit 2011 janë: Berova, Koçani, Ilinden, Probishtip, Shtip, Gjevgjelia, Manastiri dhe Demir Kapija (MVL, <http://mls.gov.mk/index.php?news=363>). Sipas Kryetarit të BNJVL, Koce Trajanovski me këtë akt komunitet kanë fituar mundësi për zhvillim më të shpejtë ekonomik pasi që „investitori do ti merr të gjitha dokumentet dhe informatat në një vend që të mund të investon në komunitet“. Ende është herët të jepet notë për efektet financiare nga ky aksion, por sipas Ministrit për transport dhe lidhje Mile Janakievski „nga tokat e tjetërsuara më vitin 2011 janë mbledhur mjete enë shumë prej përafërsisht 12.5 milion euro, prej cilëve 80% derdhen në buxhetin komunal, kurse 20% tjerë në Buxhetin e Republikës së Maqedonisë“ (<http://vlada.mk/node/1305>). Nëse dhënia e drejtës për menaxhim me tokë shtetërore komunitet është vlerësuar si hap i mirë nga të gjithë aktorët relevant (dhe hap përpara në procesin e decentralizimit) për aksionin e legalizimit të ndërtimeve të paligjshme, ekzistojnë dhe do të ekzistojnë përshtypje të ndryshme. Gjegjësisht, nga njëra anë miratuesit pohojnë se kjo do ti vë fund kaosit shumëvjeçar me ndërtimet e paligjshme dhe do ti rrit të ardhurat e komunitet, kurse disa kryetar të komunitet pohojnë se kaosi pikërisht tani do të rritet dhe në mënyrë negative do të shfaqet në mbushjen e buxheteve komunitet, duke marr parasysh faktin se për legalizimin paguhen shuma që janë 50 ose 100 herë më ulëta nga çmimet përcaktuara nga buxhetet komunitet. Për shembull, nëse çmimi i përcaktuar për kompensimin për rregullim të tokës ndërtimore është 3000 denarë/ m², në procedurë të rregullt për kompensim të objektit prej 100 m³ do ishte 300.000 denarë, kurse me dispozitat e Ligjit për legalizim të objekteve të ndërtuara paligjshëm, shuma që duhet paguar është vetëm 6.000 denarë. Nga ana tjetër, shteti nuk ka treguar gatishmëri për të kompensuar këtë deficit në buxhetet e komunitet.

4.2 Financimi i zhvillimit të barabartë rajonal

Sistemi i ri për stimulimin e zhvillimit të barabartë rajonal (ZHBR) që u zbatua në RM në vitin 2007 paraqet një hap shumë të rëndësishëm ndaj përpjekjeve për zvogëlim të dallimeve në zhvillim mes pjesëve të ndryshme të vendit. Nga aspekti financiar këto reforma janë ende më të rëndësishme pasi që në RM momentalisht nuk ka fond për barazim fiskal mes komunitet, kështu që përfitimet nga sistemi për ZHBR janë me rëndësi të veçantë për komunitet dhe rajonet më pak të zhvilluar dhe ndihma e vetme plotësuese për ato.

Që të mund ky sistem të kryen misionin e vet sigurisht që nevojiten mjete përkatëse financiare. Ligji për ZHBR drejton kah Buxheti i RM si një prej burimeve kryesore për mjete financiare për ZHBR, duke vazhduar me buxhetet e komunitet, fondeve të bashkimit Evropian, donacioneve, etj. Sipas ligjit, nga buxheti i RM në një vit duhet të ndahen mjete prej së paku 1% Bruto Prodhimit Vendor (BPV) të parapara për

ZHBR. Këto mjete më tutje duhet të shpërndahen sikur në vijim: 70% për financimin projekteve për zhvillim të planifikuar, 20% për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike dhe 10% për financim të projekteve për zhvillim të fshatrave. Sidoqoftë, ekzistojnë disa probleme në realizimin e këtij sistemi.

Problemi i parë është shuma e mjeteve të caktuara për ZHBR nga buxheti qendror. Me buxhetin e parë të vitit 2011, Qeveria e RM për Programin për Zhvillim Rajonal (programi 0) rezervuar fillimisht 203.591.000 denarë ose 1,01% nga shuma e përgjithshme e paraparë për të gjithë 12 programet qeveritare. Kjo shumë është 0,05% nga BPV për vitin 2010 (427.172.000.000 denarë) dhe është për 20 herë më e vogël nga shuma e paraparë me Ligjin për zhvillim të barabartë rajonal. Në Llogarinë përfundimtare të buxhetit të RM për vitin 2011, përsëri qëndron se janë harxhuar 127.704.000 denarë për programin për zhvillim të barabartë rajonal (62,7% nga planifikimi), ose rreth 0,03% nga BPV i Republikës së Maqedonisë, gjegjësisht 30 herë më pak nga shuma e paraparë me Ligj.

Tabela 9

MJETE TË PLANIFIKUARA DHE TË NDARA PËR ZHVILLIMIN RAJONAL NË VITIN NGA BUXHETI QENDROR I RM		
MINIMUMI LIGJOR PËR NDARJE TË MJETEVE PËR ZHVILLIM RAJONAL: SË PAKU 1% NGA BPV (PËR VITIN 2010 BPV = 427.172.000.000 MKD)		
	Shuma (mkd)	% nga BPV
Standardi ligjor	4.271.720.000	1
Mjetet e planifikuara me Buxhet të RM për vitin 2011	203.591.000	0,05
Realizuar sipas Llogarisë përfundimtare të Buxhetit të RM për vitin 2011	127.704.000	0,03
Dallimi mes buxhetit dhe realizimit	75.887.000	
Dallimi mes shumës së caktuar me ligj dhe të realizuar	4.144.016.000	

Nëse është ndjekur minimumi ligjor për ndarje të 1% nga BPV i RM nga viti i mëparshëm, llogaritë tregojnë se për ZHBR është duhur të ndahen 4.271.720.000 denarë. Përkundër kësaj, llogaria përfundimtare tregon se janë ndarë 127.704.000 denarë. Domethënë se mbetet e pambuluar pjesa prej 4.144.016.000 denarë ose rreth 67.382.374 euro. Pse këto mjete nuk janë dhënë për qëllimin e paraparë me Ligjin për zhvillim të barabartë rajonal?

Ka pohime se këto shtatëdhjetë milion euro investohen në zhvillimin e barabartë rajonal, por nëpërmjet programeve për ministritë dhe fondet. Edhe nëse është ashtu, përsëri paraqitet problem me Mosrespektimin e procedurës ligjore për mënyrat e harxhimit të mjeteve për ZHBR. Gjegjesisht, siç përmendëm më lartë, Ligji për ZHBR parashikon që 70 % nga mjetet e përgjithshme të harxhohen për financimin e projekteve për zhvillim të rajoneve të planifikimit të përcaktuara me programet vjetore të Këshillave për zhvillim rajonal që pastaj dorëzohen tek Byroja për zhvillim rajonal, që ka rolin e administratorit të aktiviteteve. Vendimi përfundimtar (para së gjitha formal) për financimin e projekteve të dorëzuara nga Këshillat e rajoneve duhet të merret nga Këshilli Kombëtar për zhvillim rajonal. Kjo domethënë se ministritë në vijë nuk duhet të luajnë rol të rëndësishëm në marrjen e vendimeve se cilat projekte do të financohen në cilat rajone, dhe si do të harxhohen mjetet për zhvillim rajonal sipas ligjit për ZHBR: Sa për ilustrim ju kujtojmë se në vitin 2011 nëpërmjet Byrosë për ZHBR janë realizuar projekte për rajone të planifikimit me shumë të përgjithshme prej 92.065.766 denarë. Në qoftë se do ishte planifikuar ligji, shumat për projektet e rajoneve të planifikimit duhet të ishte 2.900.811.200 ose 31 herë më shumta nga ajo që është realizuar.

BNJVL në kohë i ka regjistruar këto probleme, dhe prej Qëndrimeve të sistematizuara të vitit 2010 kanë kërkuar *“Në vitin 2011 në tërësi të respektohet Ligji për zhvillim të barabartë rajonal dhe me buxhetin e RM të parashikohen gjitha mjetet në pajtim me Ligjin (min 1% prej BPV) ose përkatësisht të përputhet dhe ndryshohet Ligji ekzistues“*. Sidoqoftë gjatë vitit 2011 kjo nuk u plotësua.

Ngjashëm me vitet e mëparshme, edhe në buxhetin fillestar për vitin 2012 janë paraparë shumë më pak mjete nga 1% e BPV, gjegjesisht 175.600.000 denarë që paraqet zvogëlim prej rreth 14% në krahasim me buxhetin e planifikuar nga viti i mëparshëm. Mjetet e zvogëluara, me rishikimin e buxhetit për vitin 2012 janë zvogëluar më tutje në vetëm 78.462.000 denarë (~1.300.000 euro). Kjo paraqet një zvogëlim prej 57% nga mjete modeste të planifikuara për zhvillim rajonal. Një shumë e tillë modeste që është paraparë për zhvillimin rajonal nuk përputhet me Strategjinë kombëtare për zhvillim rajonal dhe akoma më pak me plotësimin e qëllimeve nga nën-programi për zhvillim rajonal ku është shënuar se *“me nën-programin do të përkrahen projekte qëllimi i të cilëve do të jetë zhvillimi i infrastrukturës bashkëkohore dhe moderne në rajonet e planifikimit dhe nxitja e rritjes ekonomike në rajonet e planifikimit“* (rishikim i buxhetit të RM, fq. 401). Sa për krahasim, shpenzimet për zgjerim dhe (jo për ndërtim) të vetëm një bulevardi në Shkup (Shën Kliment i Ohrit), në gjatësi të përgjithshme prej 900 metra, kanë qenë 67,5 milion denarë, shumë gati se identike me shumën që është planifikuar për zhvillimin rajonal në nivel të gjithë shtetit në të gjitha rajonet e planifikimit.

4.3 Aspekti financiar i përpjekjeve për zvogëlim të papunësisë

Papunësia në Republikën e Maqedonisë ndoshta është problemi më serioz me të cilin ballafaqohet shteti në 20 vitet e fundit. Duke ditur se rritja e punësimit është në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe proporcionale e lidhur me zmadhimin e rritjes ekonomike dhe zhvillimit lokal ekonomik dhe prej këtu, padyshim, imponohet nevoja për stimulim të zhvillimit lokal në Republikën e Maqedonisë. Sipas të dhënave të Entit shtetëror për statistika, në tremujorin e parë të vitit 2011, popullsia aktive e RM ka 944.216 persona nga të cilët të punësuar janë 649.575 persona ose 68.8%, kurse 294.641 persona ose 31.2% janë të papunësuar. Lëvizja e përqindjes së punësimit dhe papunësisë në periudhën 2009-2011 është dhënë në vijim:

Tabela 10

	Popullata e përgjithshme	Popullata aktive			Përqindja e aktivitetit	Përqindja e punësimit	Përqindja e papunësisë
		Gjithsej	Të punësuar	Të papunësuar			
2009	1.638.869	928.775	629.901	298.873	56,7	38,4	32,2
2010	1.648.522	938.294	637.855	300.439	56,9	38,7	32,0
2011/I	1.653.275	944.216	649.575	294.641	57,1	39,3	31,2

Burim: Ministria për punë dhe politikë sociale (<http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=F929FD8F442B3840ABB1BF339897B832>)

Për përballim me përqindjen e tillë të lartë të papunësisë, Qeveria propozon një sërë masash për punësim aktiv me theks të posaçëm mbi të rinjtë. Në planin operativ për programe aktive dhe masa për punësim për vitet 2012- 2013, si dokument operativ, të rinjtë janë paraparë si një grup i posaçëm synues dhe ata mund të përfshihen në të gjitha programet. Në vitin 2012 personat e rinj të papunësuar mund të përfshihen në suaza të disa programeve: Programi për vetëpunësim nëpërmjet dhënien e granteve; Programi për subvencionim të punësimit; Programi për praktikë; Programi për trajnim (për nisje të biznesit, trajnime për shkathtësi të avancuara në TI, trajnime për profesione të kërkuara në tregun e punës, trajnime për punëdhënës et njohur); Projekt për përkrahje të punësimit të të rinjve, të papunësuarit afatgjatë dhe femrave -programe për praktikë dhe trajnime; Përcaktim i përmbajtjes së Projektit për përkrahje të të rinjve-faza e dytë (IPA komponenti 4), me zgjerim të përfshirjes së të rinjve; Përgatitje të Aksion planit kombëtar për punësim të të rinjve. Me planin operativ është paraparë që në vitin 2012 të përfshihen 5,793 persona të papunësuar për të cilët janë siguruar 498,366,000 denarë.

Përsëri parashtrohet pyetja kyçe – *a sigurohen mjete të mjaftueshme për problemin më të madh në vend?*

Në buxhetin për vitin 2011, janë paraparë gjithsej 283 milion denarë ç[r masa aktive për punësim, nga të cilat në programin B – Masa për zvogëlim të varfërisë janë paraparë gjithsej 202.060.000 denarë (~3,3 milion euro), edhe atë për nën-programin BA – nxitje të punësimit 200.060.000 denarë dhe nën-programin BB – re-vitalizim të fshatrave 2.000.000 denarë .

Në buxhetin e vitit 2011 është shpjeguar se *“qëllimi kryesor i nën-programit BA është rritja e punësimit si prioritet më i lartë i Qeverisë së RM dhe mënyrë më e mirë për ballafaqim me varfërinë dhe marginalizim social“* (fq. 339). Më tutje thuhet se me masat aktive për punësim jepet mundësia që personat e papunësuar në mënyrë aktive të marrin pjesë në tregun e punës, të fitojnë përvojën e domosdoshme të punës dhe të sigurojnë punësim dhe ekzistencë. Programi realizohet nëpërmjet transferimeve prej Buxhetit qendror tek Agjencisë për punësim në pajtim me Planin operativ i cili ka të bën me përkrahe të bizneseve familjare, punësim të prindërve të vetëm, personave me invaliditet dhe fëmijëve pa prind, formalizim të bizneseve ekzistuese, angazhim të personave të papunësuar në punët publike të njëjstive të vetëqeverisjes lokale, trajnime dhe tjera.

Sipas “Raportit të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë tek Komisioni Evropian për statusin e aktiviteteteve nga UDHËZUESI për realizimin e qëllimeve me prioritet“ në pjesën e prioritetit 5 – Përforsim të ekonomisë së tregut, është paraparë qëllim i posaçëm „përmirësimi i tregut të punës“. Pjesë të programeve të theksuara në Raport janë:

- Programi për vetëpunësim nëpërmjet dhënies së granteve – për vitin 2012 planifikohet të përfshihen 980 persona, prej të cilëve 310 të rinj në moshë deri 27 vjet me shumë prej 188.000 denarë .
- Programi për vetëpunësim me kreditim – deri në maj të vitit 2012 janë miratuar 123 kërkesa për kredi për punësim për 153, prej cilëve 36 janë të rinj deri 27 vjet.
- Programi për subvencionim të punësimit – përkrahje financiare prej 6 muaj në shumë prej 13,000 denarë në muaj, me obligim që punëdhënësi ti mban në marrëdhënie pune personat së paku edhe 12 muaj. Në vitin 2012 është planifikuar përkrahja e 600 personave me këtë program.
- Programi për praktikë – punë e praktikantëve në kushte të vërteta të vendit të punës në periudhë prej 3 muaj ku do të paguhet 5,000 denarë në muaj, me tatim personal të të ardhurave dhe sigurim në rast të aksidentit gjatë punës dhe sëmundjeve profesionale. Me programin për praktikum, që u realizua në bashkëpunim me USAID dhe OJQ - Moja Kariera, planifikohet sigurimi i përkrahjes për 600 student pasuniversitar, si dhe persona të evidentuar të papunësuar deri në moshë 33 vjeçare, që të fitojnë disa njohuri praktike dhe shkathtësi nëpërmjet trajnimit në vendin e punës në periudhë prej 6 muaj.
- Programi për trajnim (për nisje të biznesit, trajnime për TI shkathtësi të avancuara, trajnime për okupacione të kërkuara në tregun e punës, trajnime

për punëdhënës të njohur) - në vitin 2012 planifikohet të përfshihen 2,000 persona prej të cilëve 1,000 të rinj.

- Projekti për përkrahje të punësimit të të rinjve, të papunësuarve afatgjatë dhe grave - programi për praktikë dhe trajnim - Projekti „Përkrahje për punësim të të rinjve, të papunësuarve afatgjatë dhe grave” është pjesë e boshtit prioritar 1 prej Programit operativ për zhvillim të resurseve njerëzore 2007-2013 (ИПА komponenti IV) dhe zbatohet si Marrëveshje për grant të Drejtpërdrejtë, nga Agjencia për punësim e Republikës së Maqedonisë, në shumë prej 1.3 milion euro, në kohëzgjatje prej 20 muaj (24.11.2010 - 24.07.2012).

Duke marr parasysh të lartpërmendurat, gjegjësisht papunësinë si problem më të madh në RM, vëllimin dhe shtrirjen e masave të planifikuara për punësim, si dhe rezultatet që priten për përmirësimin e situatës, shumë që është parashikuar nga buxheti qendror për këtë qëllim, ngjashëm sikur edhe për zhvillimin rajonal, është larg nga nevojat reale dhe nuk do të ketë ndikim thelbësor për zhvillimin e vërtet të papunësisë në RM. .



5. REKOMANDIME

Prioriteti kyç me qëllim të stimulimit të zhvillimit lokal dhe rajonal në Republikën e Maqedonisë është përforsimi i aspektit financiar të NJVL-ve dhe rajoneve të planifikimit sepse është i ndërlidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me promovimin e zhvillimit lokal dhe ekonomik, por të zhvillimit të gjithëmbarshtëm. Në atë drejtim, mund të rekomandohen disa masa konkrete të cilat drejtpërdrejtë kanë të bëjnë në aspektet financiare, dhe atë:

- Të përpilohet metodologji për barazim (ekualizim) të kapaciteteve financiare të komunave;
- Të bëhet revizion dhe të përshtaten metodologjitë ekzistuese për bllok dotacionet dhe transferimet kapitale në drejtim të stimulimit të barabartë të zhvillimit ekonomik lokal, ndërsa vendimet për zgjedhje të investimeve kapitale të merren në nivel lokal dhe/ose rajonal;
- Rritje e shumës së TVSH dhe tatimi personal për fitim të dedikuar për komunat;
- Në tërësi të implementohet ligji për zhvillim të barabartë rajonal dhe tu mundësohet rajoneve të planifikimit dhe komunave të dorëzojnë propozim projekte të shumës së përgjithshme të mjeteve të shpërndara për rajonet e planifikimit nga Buxheti i republikës së Maqedonisë në pajtim me ligjin (minimum 1% nga BPV);
- Në fazën e parë (për vitin 2013) të gjitha Ministrinë (e jo vetëm Ministria e Vetëqeverisjes Lokale), që disponojnë me mjete financiare për realizimin e projekteve rajonale nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë, të përgatisin dhe shpallin procedura publike dhe transparente në sajë të të cilave rajonet e planifikimit dhe komunat mund të marrin pjesë në zbatimin e mjeteve për nxitje të zhvillimit të baraspeshuar rajonal; Në të ardhmen, gjitha pjetet për ZHBR të koncentrohen në Byronë për ZHR edhe atë të ndahet nga MVL, si Agjenci e pavarur për ZHBR, ndërsa MVL të ngrihet në Ministri për Zhvillim Rajonal;
- Të lehtësohen dhe thjeshtësohen kushtet për marrje të borxhit nga ana e komunave si mundësi për stimulim të zhvillimit ekonomik lokal;

- Qeveria të formojë Fond të posaçëm për financim të përgatitjes, aplikimit dhe implementimit të projekteve zhvillimore të financuara nga institucionet ndërkombëtare financiare, para së gjithash ato nga BE të cilat financohen sipas IPA rregullave, me të cilat do tu mundësohet komunave dhe rajoneve të sigurojnë pjesëmarrjen, nëse aplikimet e tyre projektuese janë të miratuara për financim;
- Pushteti lokal dhe qendror ta promovojnë buxhetimin participativ, debatet publike, sesionet e hapura të këshillave komunale dhe rajonale si dhe sigurim të informacioneve financiare të cilat lehtë mund të përcillen përmes internetit, TV stacionet lokale dhe gazetat.

Rekomandimet e tjera konkrete të cilat nuk janë të ndërlidhura drejtpërdrejtë me aspektin financiar të zhvillimit lokal dhe rajonal, kanë të bëjnë me artikulumin e procesit me pikëpamjet nga dimensionet e tjera siç janë politikat, përpilimi i administratës, transparenca dhe përgjegjshmëria, dhe janë fituar si rezultat i analizës së prezantuar dhe të hulumtimit në terren në partner komunat, mund të sublimohen në mënyrën vijuese:

- Të përforcohen kapacitetet lokale dhe rajonale për planifikim, implementim, vëzhgim dhe vlerësim të programeve dhe projekteve për zhvillim të gjithëmbarshtëm lokal. Theks i veçantë duhet të vihet në planifikimin shumëvjeçar për investime kapitale në nivel lokal dhe rajonal të cilat do të mbështeten në mënyrë përkatëse dhe me alokime konkrete buxhetore për aplikimin e tyre;
- Komunat të ndërmarrin aktivitete për përpilimin e rejtikut kreditor me çka do të bëhet vlerësim real i kapaciteteve fiskale, e me atë do të krijohen mundësi për planifikim më real të zhvillimit lokal dhe rajonal;
- Komunat të sigurojnë strukturë të veçantë dhe përkatëse organizative (sektor ose departament) e cila ekskluzivisht do të punojë për nevojat zhvillimore të komunës në të cilën do të integrohen aktivitetet e të gjitha funksioneve të tjera (administrative) të komunës (financat, veprimtaritë komunale, urbanizmi, arsimit e kështu me radhë). Të sigurohet vendosmëri reale, e jo vetëm formale e këtyre strukturave organizative përmes përpilimit të përshkrimeve përkatëse të vendeve të punës dhe plotësimi i tyre i tërësishëm me ekzekutues cilësor;
- Gjatë procesit të seleksionimit të punësimeve të nëpunësve shtetëror në sektorët/departamentet për ZHLE, përveç që do të duhet të respektohen parimet për transparencë dhe mos diskriminim, theks i veçantë duhet të vihet në kapacitetet profesionale të kandidatëve;
- Administratat komunale duhet seriozisht të përgatitën për realizim (planifikim, kontraktim, menaxhim dhe kontroll) të projekteve zhvillimore me shfrytëzimin e formës partneritet-publik-privat, ku kapitali privat do të sigurojë përkrahje të nevojshme financiare për realizimin e projekteve kapitale me interes publik;

- Përveç përpilimit të dokumenteve strategjike për zhvillim ekonomik lokal, komunat duhet të orientohen në përpilimin edhe të dokumenteve të tjera sektoriale strategjike të sferave të ndryshme të cilat janë në kompetencat e tyre, si për shembull, turizëm, zhvillim rural, ambient jetësor, veprimtari komunale, energjetike (pjesë), arsim, sport, kulturë, veprimtari sociale e kështu me radhë;
- Të rishqyrtohen ose hartohen plane të reja strategjike për zhvillim të komunave;
- Të vendoset koordinim vertikal dhe horizontal në procesin e planifikimit dhe implementimit të projekteve me rëndësi rajonale;
- Në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal të vendosen sisteme për vëzhgim dhe vlerësim me të cilat do të matej dhe vlerësohej realizimi i dokumenteve strategjike lokale dhe rajonale të zhvillimit. Në këtë drejtim, përcaktimi i indikatorëve konkret dhe të matshëm të zbatimit duhet të sigurojë përcjellje të rregullt dhe precize të efekteve të arritura.
- Aktivitetet e ndërlidhura me punën transparente dhe përgjegjshme të komunave duhet të jenë qenësore, e jo vetëm formale. Përveç asaj që pushtetet (qendrore dhe lokale) për qytetarët duhet të sigurojnë qasje të lehtë, të shpejtë dhe efikase ndaj informacioneve, ato duhet edhe të stimulojnë mësimin dhe njohjen e qytetarëve me të drejtat e tyre për qasje në informacionet. Duke pasur parasysh praktikën e deritanishme për mungesë të vullnetit dhe të gatishmërisë së autoriteteve që ta stimulojnë këtë proces, kyçja e sektorit civil mund të kontribuojë për punë transparente dhe përgjegjshme.

