

KOMPETENCAT DISKREZIONALE SI RREZIK POTENCIAL NGA KORRUPSIONI



QENDRA PËR
MENAXHIM ME
NDRYSHIME



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

KOMPETENCAT DISKREZIONALE SI RREZIK POTENCIAL NGA KORRUPSIONI

RAPORT MBI MONITORIMIN E ZBATIMIT TË KOMPETENCAVE DISKREZIONALE TË ADMINISTRATËS PUBLIKE

Botues:

Qendra për Menaxhim me Ndryshime (QMN)

Rreth botuesit:

Drejtoreshë Ekzekutive e QMN-së Neda Maleska Saçmaroska

Autor:

Jugoslav Gjorgjievski, Dimitar Vrglevski

Ekipi hulumtues:

Jugosllav Gjorgjievski, Neda Maleska Saçmaroska, Branka Minçeva Kocevska, Dimitar Vrglevski

Redaktore:

Branka Minçeva Kocevska

Dizajni dhe rregullimi teknik:

Marko Danaillovski dhe Dimitar Vrglevski

Vendi dhe viti i botimit:

Shkup, 2023

PËRMBAJTJA

HYRJE	5
PËRMBLEDHJE	7
1. PËRCAKTIMI I KOMPETENCAVE DISKREZIONALE TË ADMINISTRATËS PUBLIKE	9
1.1. PËRKUFIZIMI	9
1.2. TIPOLOGJIA E KOMPETENCAVE DISKREZIONALE	10
1.3. RREGULLIMI LIGJOR DHE PROCEDIMI NË LIDHJE ME TË DREJTAT DISKREZIONALE.....	11
1.4. KONTROLLI DHE MBROJTJA NGA KEQPËRDORIMI I KOMPETENCAVE DISKREZIONALE NGA INSTITUCIONET	13
2. PËRDORIMI I KOMPETENCAVE DISKREZIONALE NË PRAKTIKË NGA ADMINISTRATA PUBLIKE	17
2.1. DHËNIA E SUBVENCIONEVE, PËRKATËSISHT MBËSHTETJE FINANCIARE PËR QYTETARËT NGA NJËSITË E VETËQEVERISJES LOKALE	17
2.1.1. KOMUNA QENDËR.....	20
2.1.2. KOMUNA E KARPOSHIT	21
2.1.3. KOMUNA E KËRÇOVËS.....	22
2.1.4. KOMUNA KISELLA VODË.....	23
2.2. SUBVENCIONE, PËRKATËSISHT MBËSHTETJE FINANCIARE PËR KLUBET SPORTIVE DHE SPORTISTËT NGA NJËSITË E VETËQEVERISJES LOKALE	26
2.3. PËRMBLEDHJE E SHKURTËR KRAHASUESE E PRAKTIKËS SË PËRDORIMIT TË DISA KOMPETENCAVE DISKREZIONALE NGA KOMUNA E QENDRËS DHE KOMUNA E KISELLA VODËS	28
REKOMANDIME TË PËRGJITHSHME PËR KUFIZIMIN E KEQPËRDORIMIT TË KOMPETENCAVE DISKREZIONALE	32

HYRJE

Ky raport monitorimi është përgatitur në kuadër të projektit "Nxitja e qeverisjes së mirë dhe reformave në administratën publike" financuar nga fondi National Endowment for Democracy (NED).

Projekti "Inkurajimi i qeverisjes së mirë dhe reformave në administratën publike" në përgjithësi përqendrohet në ndjekjen e arritjeve të përpjekjeve të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, për të vendosur dhe mbajtur qeverisjen e mirë në krye të agjendës së saj politike. Ndërhyrjet e projektit janë hartuar për të analizuar situatën aktuale në disa fusha që lidhen me përparësitë kryesore në agjendën e RAP-së, siç janë: efikasiteti, efektiviteti dhe funksionaliteti i institucioneve, përmirësimi i transparencës dhe llogaridhënies së institucioneve, llogaridhënia për dhënien e rezultateve dhe përmirësimi i mbikëqyrjes publike në zbatimin e reformave.

Qëllimi i projektit është hapja e një debati të gjerë publik mbi rëndësinë e qeverisjes së mirë dhe ndërgjegjësimi i qytetarëve të kërkojnë standarde të larta profesionale, institucione efikase dhe sukses në funksionimin e administratës publike. Projekti synon gjithashtu të hapë një debat me politikëbërësit dhe vendimmarrësit mbi praktikën më të mira në qeverisjen e institucioneve, duke përfshirë marrjen e masave për përmirësim të llogaridhënies së institucioneve dhe zbatimin e reformave me rezultate të arritshme dhe të sakta. Aktivitetet e projektit kontribuojnë në inkurajimin dhe nxitjen e qytetarëve të jenë më të angazhuar në kërkimin e përgjegjësisë nga drejtuesit dhe menaxherët e institucioneve, por edhe nga administrata në tërësi, për zbatimin e reformave të nevojshme dhe zbatimin e standardeve të qeverisjes së mirë, por edhe për pjesëmarrjen e tyre aktive në krijimin e politikave dhe proceseve vendimmarrëse në vend.

Objekt i këtij raporti janë kompetencat diskrecionale që përdorin komunitat për subvencionimin dhe ofrimin e formave të tjera të mbështetjes financiare për qytetarët dhe personat juridikë në territoret e komunave të tyre, me një analizë shtesë të njërit prej formave të ndarjes diskrecionale të mjeteve financiare nga komunitat për sportin, sportistët dhe klubet sportive. Në kuadër të raportit, u bë një analizë e kuadrit ligjor që rregullon kompetencat diskrecionale, analizë e të dhënave në dispozicion të publikut nga katër komuna mbi mjetet financiare që komunitat i shpenzojnë çdo vit në bazë të diskrecionit, si dhe një analizë e akteve ligjore që ushtrojnë këto kompetenca diskrecionale dhe pajtueshmërinë e tyre me ligjet.

Kuadri metodologjik i hulumtimit ishte i përbërë nga disa elemente, si vijon.

- Analiza e kuadrit teorik të kompetencave diskrecionale dhe tipologjia e tyre;
- Analiza e legjislacionit që rregullon kompetencat diskrecionale në Republikën e Maqedonisë së Veriut;
- Analiza e akteve në dispozicion të publikut (programet, rregullat, vendimet, etj.) të katër komunave me të cilat ushtrojnë kompetencat e tyre diskrecionale në aspektin e fushëveprimit, si dhe në drejtim të harmonizimit të tyre me legjislacionin dhe
- Analiza e buxheteve dhe akteve të tjera në këto katër komuna në raport me shumën totale të burimeve financiare që ata shpenzojnë çdo vit nga buxhetet e komunave në mënyrë diskrecionale.

Ky raport synon të nxisë forcimin e parimit të ligjshmërisë në funksionimin e sistemit në tërësi dhe funksionimin e institucioneve të sektorit publik. Për shkak të problematikave të evidentuara të qytetarëve, ky raport synon të hapë një diskutim të gjerë publik mbi kompetencat diskrecionale të administratës, në përputhje me propozimet specifike për ndryshime sistematike. Në bazë të monitorimit, mbledhjes dhe analizës së të dhënave, ky raport ofron propozime konkrete për reformimin e sistemit për rregullimin e kompetencave diskrecionale, me qëllim parandalimin e veprimeve korruptive në sektorin publik. Një rregullim i tillë i kompetencave diskrecionale është i nevojshëm për të mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve dhe interesin publik të shtetit dhe për forcimin e karakterit demokratik të institucioneve/shoqërisë.

Të dhënat dhe informacionet e paraqitura në këtë raport bazohen në analizën e kryer në institucionet e përzgjedhura dhe nuk do të thotë se ato pasqyrojnë plotësisht situatën në të gjitha institucionet e llojit të ngjashëm në sektorin publik. Megjithatë, të dhënat e grumbulluara dhe gjetjet kryesore pasqyrojnë plotësisht

tendencat dhe praktikat aktuale në menaxhimin e institucioneve dhe ofrojnë një pasqyrë të saktë të situatave me përdorimin e të drejtave diskrecionale në fushat individuale që ishin me interes në këtë raport.

Propozim-udhëzimet për veprim mbi kompetencat diskrecionale nga administrata, të cilat jepen në fund të këtij raporti, synojnë të përcaktojnë kuadrin për kufizimin sistematik të kompetencave të gjera diskrecionale, të cilat do të mundësojnë forcimin e sigurisë juridike të qytetarëve dhe mbrojtjen nga arbitrariteti i institucioneve, si dhe inkurajimin e reformës në forcimin e mekanizmave të kontrollit për ushtrimin e këtyre kompetencave nga institucionet.

PËRMBLEDHJE

Përdorimi i kompetencave diskrecionale nga institucionet publike ka një traditë të gjatë në sistemin tonë juridik. Si rregull, këto kompetenca përdoren në rastet kur, pavarësisht kritereve të qarta ligjore për ushtrimin e një të drejte ose interesi të caktuar juridik, autoritetit publik i jepet mundësia, pavarësisht përmbushjes së këtyre kushteve, të mos respektojë të drejtën e qytetarëve. Këto kompetenca diskrecionale shpjegohen me nevojën për mbrojtjen e interesit publik.

Megjithatë, në praktikë, përdorimi i kompetencave diskrecionale është shumë i përhapur, kështu që nuk ka institucion që nuk i përdor ato. Në të njëjtën kohë, kompetencat diskrecionale nuk përdoren vetëm kur këtë e lejon ligji, por përkundrazi, në rastet kur nuk ka bazë ligjore për përdorimin e tyre, kur vetë institucioni vendos se do të vendosë për një “të drejtë” të caktuar (i jep vetes kompetenca që nuk janë të disponueshme me ligj), përcakton kriteret për atë “të drejtë” sipas gjykimit të tij, vendos se kush do ta marrë dhe kush nuk e merr atë “të drejtë”, përcakton fushëveprimin, përkatësisht shumë e asaj “të drejte” nëse përfshihen burime të caktuara financiare.

Për shkak të kësaj prevalence tepër të gjerë të kompetencave diskrecionale, ato përfaqësojnë një nga rreziqet më të mëdha të korrupsionit, i cili njihet drejtpërdrejt nga Ligji për parandalim të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, në të cilin **termi “rrezik nga korrupsioni” nënkupton**, ndër të tjera **,kompetenca diskrecionale**.

Me qëllim uljen e rrezikut nga keqpërdorimi dhe korrupsioni, Ligji për procedurën e përgjithshme administrative në kuadër të parimit të ligjshmërisë, parashikon detyrimin për organin publik i cili është i autorizuar me ligj të vendosë me vlerësim të lirë (diskrecion), të miratojë aktin administrativ **brenda kufijve të ligjit për dhënien e kompetencës, në përputhje me qëllimin për të cilin jepet kompetenca, si dhe detyrimin** që akti që ushtron kompetencë diskrecionale të shpjegohet në mënyrë të veçantë.

Me qëllim të shqyrtimit të fushëveprimit dhe mënyrës së përdorimit të kompetencave diskrecionale, në kuadër të këtij dokumenti, bëhet analiza e kompetencave diskrecionale të përdorura nga komunat në drejtim të dhënies së subvencioneve, përkatësisht mbështetjes financiare për qytetarët dhe personat juridikë nga buxhetet e tyre, me një analizë të veçantë shtesë të mjeteve të ndara nga buxhetet komunale për veprimtarinë e sportit.

Analiza tregoi se rreziku nga keqpërdorimi dhe korrupsioni në lidhje me këto kompetenca diskrecionale është shumë më i lartë se sa duhet të jetë nëse dispozitat ligjore respektohen vazhdimisht, dhe se procedurat ligjore për marrjen e vendimeve diskrecionale nuk respektohen fare.

Gjegjësisht, komunat në shkallë të gjerë përdorin kompetencat e tyre diskrecionale gjatë dhënies së subvencioneve për qytetarët dhe personat juridikë, në disa nivele:

- Në bazë të një vendimi diskrecional, në programet dhe rregulloret e tyre parashikohen të drejta për qytetarët dhe personat juridikë, të cilat nuk i njeh ligji;
- Në bazë të diskrecionit, vendosin se për çfarë qëllimi do të jepen subvencionet;
- Ato përcaktojnë kriteret për këto subvencione në mënyrë diskrecionale dhe në raste të caktuara i japin këto subvencione pa asnjë kriter;
- Në mënyrë diskrecionale përcaktojnë shumën e këtyre subvencioneve dhe
- Në mënyrë diskrecionale i ndajnë e subvencionet.

Për dhënien e subvencioneve, përdoren nenet që përcaktojnë kompetencën e komunave dhe këshillave në përgjithësi, pa pasur një bazë të qartë ligjore në ligjet e veçanta për juridiksionin aktual për ndarjen e subvencioneve. Inovacioni i komunave në disponimin e parave publike pa bazë ligjore, kritere dhe procedura është shumë i gjerë, kështu që ndahen mjete për çatitë dhe fasadat, për ashensorët, për klimat, për peleta, për sobat me pelet, për shërim, për ndihmën sociale ndaj qytetarëve, mjekëve, për shpërblimin e punonjësve, për shpërblimin e sportistëve, për mbështetjen e sportistëve, klubeve sportive dhe ngjarjeve sportive, për mbështetjen e punonjësve kulturorë,

shoqatave dhe manifestimeve, për dhënien e provimeve për drejtimin e makinës, për bursat për nxënësit, për dhënien e apartamenteve, etj. Kjo u konstatua vetëm nga një analizë e 4 komunave për një periudhë një vjeçare.

Vendimet e komunave për dhënien e subvencioneve dhe mbështetjes financiare për qytetarët dhe personat juridikë nuk janë në përputhje me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative, sepse ato nuk shpjegohen aspak (megjithëse LPPA kërkon një shpjegim të veçantë për këto vendime), për dhënien e disa burimeve financiare në përgjithësi dhe nuk ka vendime të disponueshme publikisht, kështu që është e paqartë nëse ka akte individuale, dhe kështu nëse mbrojtja ligjore u ofrohet qytetarëve dhe personave juridikë që janë të pakënaqur me vendimet e komunave gjatë dhënies së këtyre subvencioneve.

1. PËRCAKTIMI I KOMPETENCAVE DISKREZIONALE TË ADMINISTRATËS PUBLIKE

1.1. PËRKUFIZIMI

Kompetencat diskreionale janë e drejta që u jepet me ligj institucioneve (më së shpeshti drejtuesve të institucioneve ose zyrtarëve të tyre të autorizuar) të sektorit publik për të vendosur lirisht në situata që **përcaktohen gjithashtu me ligj**.

Në teorinë juridike analizohen kompetencat diskreionale nga pikëpamja e konceptit të “sundimit të së drejtës”, sipas të cilit institucionet e sektorit publik duhet të veprojnë në përputhje me parimin e ligjshmërisë. Përkatesisht, të veprojnë vetëm në kuadër të ligjeve që nuk duhet t'u japin hapësirë për manovrim, ndërsa me këtë edhe rrezik për veprim arbitrar të tyre në situata të caktuara, për të mos cenuar parimin e ligjshmërisë dhe sigurisë juridike të qytetarëve.

Shkenca juridike së pari sheh kompetencat diskreionale në normën juridike që është pjesë e një akti juridik abstrakt/i përgjithshëm (ligji, akti nënligjor), i cili duhet të zbatohet në një rast real individual dhe më pas të shndërrohet në akt administrativ të veçantë (aktvendim, vendim, etj.).

Nga pikëpamja e normës juridike është karakteristikë se kur parashikon një autorizim të caktuar diskreional, ndonjëherë përmban fjalën “mund” e cila i jep autoritetit shtetëror lirinë për të vepruar sipas bindjes së vet. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se mund të jetë arbitrare gjatë veprimit.

Norma të tilla me kompetenca diskreionale mund të gjenden pothuajse në të gjitha nivelet në hierarkinë e akteve juridike. Kushtetuta si akti më i lartë i përgjithshëm juridik i shtetit nuk përmban norma të tilla. Ligjet, siç janë aktet e nivelit të dytë, përmbajnë norma me kompetenca diskreionale. Në nivelin e tretë janë aktet nënligjore që përpunojnë më tej pjesë të ligjeve, dhe ato zakonisht miratohen nga organet e administratës shtetërore ose Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Shembull i akteve të tilla janë rregulloret¹, pastaj urdhëresat, vendimet, udhëzimet, programet, aktvendimet dhe konkluzionet². Këto akte nënligjore janë akte të përgjithshme administrative, të cilat janë rezultat i funksionit normativ të administratës publike dhe mund të përmbajnë dispozita që kanë një shkallë të caktuar të kompetencave diskreionale.

Kompetencat diskreionale ekzistojnë në të gjitha sistemet juridike dhe i vetmi ndryshim është mënyra se si ato rregullohen dhe kontrollohen. Ato shërbejnë për të forcuar efikasitetin dhe efektivitetin e institucioneve, duke dhënë përfundimisht më shumë rezultate dhe më të mira për qytetarët. Por këto kompetenca nuk janë rezistente ndaj keqpërdorimit dhe në mungesë të një procedure dhe udhëzimi të qartë për zbatimin dhe kontrollin e tyre, ato shërbejnë si një instrument për materializimin e korrupsionit, kronizmit dhe klientelizmit në lidhje me punësimin në sektorin publik^{3,4,5}, ndarjen e burimeve/mjeteve financiare publike⁶ dhe qasjen e qytetarëve në shërbimet publike. Megjithatë, kjo temë mbetet jo mjaftueshëm e rregulluar dhe e komunikuar me qytetarët dhe institucionet.

Ligji për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesit gjithashtu⁷ i trajton këto kompetenca si një nga rreziqet më të mëdha për korrupsionin. Konkretisht, sipas këtij ligji, termi “rrezik nga

¹ Me të cilat përplotësohen procedurat e parashikuara me ligjet materiale, si për shembull, Ligji për mbrojtjen sociale parashikon një sërë të drejtash monetare për realizimin e të cilave Qeveria, me propozim të Ministrisë së Punës dhe Politikës Sociale, miraton Rregullore për realizimin e tyre, siç është, për shembull, Rregullorja për Ushtrimin e së Drejtës për Asistencë Minimale të Garantuar.

² Rregullore për punën e Qeverisë, Kapitulli 5 nga neni 95 deri në nenin 98 <https://rb.gv/k4vdz>

³ Raporti përfundimtar i projektit “Vlerësimi i Korrupsionit [...]”, KSHPK dhe Transparency International, 2020, <https://bit.ly/3laQ2lB>

⁴ KSHPK 2021 https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/mkd-nasoki-za-integritet-els.cleaned.pdf

⁵ Raportet e Komisionit Evropian për Republikën e Maqedonisë së Veriut (2020, 2021, 2022)

⁶ Ibid

⁷ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/Закон-за-спречување-на-корупцијата-и-судирот-на-интереси.pdf>

korrupsioni” nënkupton çdo lloj dobësie të brendshme ose të jashtme dhe procedure, që paraqet mundësinë e korrupsionit brenda organeve shtetërore, ndërmarrjeve publike dhe institucioneve të tjera të sektorit publik dhe që përfshin çështje për konflikt të interesit, papajtueshmërisë së funksioneve, pranimit të dhuratave dhe pagesave të tjera të paligjshme, lobimit, mungesës së një sistemi për mbrojtjen e sinjalizuesve, mashtrimit, përdorimit të papërshtatshëm të autorizimeve, **autorizimeve diskreionale**, financimit të partive politike dhe fushatave në kundërshtim me ligjin, tregtimit ose përdorimit të paautorizuar të informacioneve, transparencës së procedurave dhe dokumenteve, si dhe çështje të tjera me rëndësi për integritetin.

Ligji në nenin 63 **rregullon ushtrimin e kompetencave diskreionale**, duke përcaktuar se çdo nëpunës është i detyruar të marrë vendime me ndërgjegje, duke marrë parasysh të gjitha faktet dhe rrethanat e lëndës së veçantë dhe parimin e ligjshmërisë dhe drejtësisë gjatë ushtrimit të kompetencave diskreionale.

1.2. TIPOLOGJIA E KOMPETENCAVE DISKRECIONALE

Kompetencat diskreionale mund të ndryshojnë në lidhje me atë se kush i përdor ato:

- **kompetenca diskreionale ekzekutive** (që mbahen nga bartësit e funksioneve publike brenda pushtetit ekzekutiv dhe ushtrohen me marrjen e një vendimi ekzekutiv),
- **kompetenca diskreionale administrative** (të përdorura nga nëpunësit publikë gjatë vendimmarrjes në lidhje me çështje në procedurat administrative dhe vendosjes së të drejtave, detyrimeve dhe interesave ligjore të qytetarëve) dhe
- **kompetencat diskreionale gjyqësore** (në lidhje me kompetencat e prokurorëve publikë dhe gjykatave – më së shpeshti duke iu referuar të drejtës për vendimmarrje të lirë gjyqësore). Kjo analizë nuk do të mbulojë këto lloje të autoritetit diskreional, por vetëm dy të mëparshmet, për shkak të lëndës së veçantë të hulumtimit – administrata publike.

Kompetencat diskreionale mund të ndryshojnë gjithashtu sipas mënyrës në të cilën ato janë vendosur, përkatësisht formuluar:

- Aktet juridike mund të përmbajnë norma ligjore me të ashtuquajturat **kompetenca diskreionale eksplicite ose të qarta** që i referojnë qartë organit (autoriteti diskreional) vendimmarrje të lirë gjatë zgjedhjes së një nga dy ose më shumë opsioneve që përmbajnë normën. Këto kompetenca diskreionale gjenden më shpesh në ligjet materiale që parashikojnë të drejta specifike për qytetarët dhe rregullojnë procedurat e veçanta administrative në të cilat mund të ushtrohen këto të drejta⁸. Por meqenëse ligjet nuk mund të parashikojnë gjithmonë të gjitha detajet e procedurave, ato ia lënë administratës që të rregullojë më tej materien (procedurat) me aktet e veta nënligjore që paraqesin akte të përgjithshme administrative, në të cilat administrata mund të parashikojë edhe veprime të tjera⁹.

Kompetenca të tilla diskreionale janë më të përhapura midis llojeve administrative, dhe rrallë midis atyre ekzekutive.

- Ligjet mund të përmbajnë gjithashtu të ashtuquajturat **kompetenca diskreionale të nënkuptuara ose të pashkruara**, që rrjedhin nga norma ligjore të gjera dhe të paqarta, të cilat i nënshtrohen interpretimit të gjerë nga autoritetet në zbatimin e tyre dhe në mungesë të një praktike administrative të unifikuar, duke çuar në sjelljen arbitrare gjatë vendimmarrjes, e cila nga njëra anë cenon parimin e ligjshmërisë dhe nga ana tjetër cenon sigurinë juridike të qytetarëve.

⁸ Shembull, Ligji për mbrojtjen sociale, Ligji për sigurimin pensional dhe invalidor, Ligji për planifikimin urban, Ligji për armët, etj.

⁹ Shembull, Rregullore për ushtrimin e të drejtave të mbrojtjes sociale

Në këto kompetenca diskrecionale, ekziston një mungesë e plotë e udhëzimeve për veprim dhe më së shpeshti rrezikon burimet shtetërore. Kompetenca të tilla diskrecionale mund të gjenden më shpesh në të ashtuquajturat ligje organike që rregullojnë çështjen organizative në lidhje me institucionet. Ligje të tilla janë Ligji për organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore, Ligji për pagat dhe kompensimet e personave të zgjedhur dhe të emëruar, Ligji për Qeverinë, Ligji për vetëqeverisjen lokale, Ligji për informata të klasifikuara dhe ligje të tjera.

1.3. RREGULLIMI LIGJOR DHE PROCEDIMI NË LIDHJE ME TË DREJTAT DISKRECIONALE

Veprimi i institucioneve në lidhje me një autorizim diskrecional është evidentuar në aktin juridik me të cilin vendoset. Administrata, në punën e saj, miraton një sërë akte të veçanta administrative, të cilat zgjidhin çështje të caktuara dhe më shpesh në procedurë administrative. Sipas shkencës administrative dhe juridike, këto akte ndahen në (1) pozitive dhe negative (2) konstituive dhe deklarative (3) të lidhura me ligj dhe diskrecionale dhe (4) të vetme dhe agregate¹⁰.

Gjatë vendimmarrjes, institucioni ka detyrimin të përcaktojë plotësisht dhe objektivisht të vërtetën materiale (situatën faktike), përkatësisht, të shqyrtojë të gjitha faktet dhe të vlerësojë nëse pala i plotëson kushtet e përcaktuara me ligj. Autorizimi diskrecional në fakt është më i theksuar në fushën e vlerësimit nëse plotësohen kushtet.

Kur bëhet fjalë për aktet diskrecionale, përkatësisht vendimet diskrecionale, ekzistojnë udhëzime dhe rregulla të caktuara sipas të cilave administrata duhet të udhëhiqet për të vendosur¹¹:

- Autoriteti diskrecional duhet të parashihet me ligj;
- Akti të jetë miratuar në procedurë të përcaktuar me ligj;
- Të respektohet forma e aktit;
- Autorizimi nuk duhet të tejkalohet;
- Autorizimi nuk duhet të përdoret në kundërshtim me qëllimin për të cilin është dhënë.

Me aktet e përgjithshme, institucionet rregullojnë aspekte të punës dhe organizimit të tyre, rregullojnë procedurat e parashikuara nga ligji dhe këto akte kanë efekt juridik “erga omnes” (ndaj të gjithëve, përkatësisht një numër i pacaktuar personash).

Me aktet (vendimet) konkrete, institucionet vendosin për të drejtat, detyrimet dhe interesat ligjore të qytetarëve dhe i referohen personave juridikë dhe fizikë dhe kanë efekt juridik “inter partes”.

Ligji për procedurën e përgjithshme administrative¹² i vitit 2015 është një legjislacion sistematik dhe procedural që synon të rregullojë dhe kufizojë kompetencat diskrecionale.

Në kuadër të këtij ligji, kompetencat diskrecionale rregullohen në Kreun II “parimet bazë”, në nenin 3, Parimi i ligjshmërisë. Konkretisht, në përputhje me paragrafin (3) të këtij neni, **nëse autoriteti publik autorizohet me ligj të vendosë mbi një vlerësim të lirë (diskrecion), akti administrativ duhet të miratohet brenda kufijve të ligjit që jep autorizimin, në përputhje me qëllimin për të cilin është dhënë autorizimi dhe duhet të jetë veçanërisht i arsyetuar.**

Analiza e kësaj dispozite ligjore çon në përfundimin se:

- Autoriteti publik duhet të autorizohet me ligj të vendosë në mënyrë diskredicionale;
- Vendimi diskrecional duhet të marrë parasysh qëllimin për të cilin është dhënë autoriteti; dhe

¹⁰ B. Davitkovski, A. Pavlovska Daneva, E drejta administrative (materiale), Fakulteti Juridik “Justiniani i Parë” Shkup, 2018, f. 271-285.

¹¹ Ibid, f. 280

¹² https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zoup_konsolidiran.pdf

- Akti me të cilin vendoset në mënyrë diskredicionale duhet të jetë veçanërisht i arsyetuar.

Supozimi, me ligj, të jepet autorizim për vendim diskrecional, para së gjithash rezulton nga Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, si më poshtë:

- Neni 88 – Qeveria ushtron të drejtat dhe detyrat e saj në bazë dhe në kuadër të Kushtetutës dhe ligjeve.
- Neni 96 - Organet e administratës shtetërore i kryejnë punët brenda kompetencave të tyre në mënyrë të pavarur në bazë dhe brenda kuadrit të Kushtetutës dhe ligjeve dhe janë përgjegjës para Qeverisë për punën e tyre.
- Amendamenti XVII - Në njësitë e vetëqeverisjes lokale, qytetarët marrin pjesë drejtpërdrejt dhe përmes përfaqësuesve në marrjen e vendimeve për çështje me rëndësi lokale, veçanërisht në fushat e shërbimeve publike, urbanizmit dhe planifikimit rural, mbrojtjes së mjedisit jetësor, zhvillimit ekonomik lokal, financimit lokal, aktiviteteve komunale, kulturës, sportit, mbrojtjes sociale dhe të fëmijëve, arsimit, mbrojtjes shëndetësore dhe në fusha të tjera të përcaktuara me ligj.
- Amendamenti XVII - Në Qytetin e Shkupit, qytetarët marrin pjesë drejtpërdrejt dhe përmes përfaqësuesve në marrjen e vendimeve për çështje me rëndësi për Qytetin e Shkupit, veçanërisht në fushat e shërbimeve publike, urbanizmit dhe planifikimit rural, mbrojtjes së mjedisit jetësor, zhvillimit ekonomik lokal, financimit lokal, aktiviteteve komunale, kulturës, sportit, mbrojtjes sociale dhe të fëmijëve, arsimit, mbrojtjes shëndetësore dhe në fusha të tjera të përcaktuara me ligj.

Siç mund të shihet nga dispozitat e lartpërmendura kushtetuese, të gjitha institucionet e sektorit publik (qendror dhe lokal) mund të ushtrojnë kompetenca të caktuara vetëm me ligj. Kjo do të thotë se jashtë kompetencave të qarta kushtetuese dhe ligjore, asnjë nga autoritetet e lartpërmendura nuk mund ose duhet të vendosë për të drejtat, detyrimet dhe interesat ligjore të qytetarëve, gjë që përfshin ndalimin e zgjidhjes bazuar në diskrecionin.

Sipas Këshillit të Evropës (KE)¹³, konceptimi i kompetencave diskrecionale duhet të kornizohet brenda parimeve të shtetit të së drejtës, që nënkupton krijimin e procedurave të përshtatshme për përdorimin e kompetencave diskrecionale, si një mburojë ligjore për qytetarët kundër veprimeve arbitrare të administratës.

Thelbi i “administratës të keqe” është ekzistenca e mangësive në procedurën administrative, ndërsa në sistemin maqedonas mungojnë elementet e nevojshme¹⁴:

- afati kohor për veprim;
- ruajtja e konsistencës në praktikën administrative në këtë lloj procedurash; dispozita ligjore ose nënligjore të paspecifikuara;
- shpjegime të hollësishme dhe të kuptueshme të vendimeve diskrecionale që institucionet marrin në procedurat administrative; dhe
- udhëzime për të vepruar nën autoritetin diskrecional, gjë që cenon sigurinë juridike të qytetarëve.

Ligji për procedurën e përgjithshme administrative, në nenin 88, i cili përcakton elementet e detyrueshme të aktit administrativ, në paragrafin (4) përcakton se shpjegimi duhet të jetë i kuptueshëm dhe të përmbajë: një deklaratë të shkurtër të kërkesës së palës, nëse ka, faktet e përcaktuara sipas të cilave është nxjerrë akti administrativ, rregulloret ligjore dhe arsyet pse, në bazë të fakteve të përcaktuara, është miratuar akti administrativ, arsyet pse disa nga kërkesat, pretendimet ose propozimet e palëve nuk janë pranuar, si dhe arsyet pse disa nga deklaratimet e bëra gjatë procedurës nuk janë marrë parasysh.

¹³ Rekomandimet e Komitetit të Ministrave të CE - CM Rec (2007) 7 <https://rm.coe.int/16807096b9>

¹⁴Të theksuara edhe në Rekomandimin numër R (80) 2 të Komitetit të Ministrave të CE

Kur institucionet miratojnë një akt administrativ me vlerësim të lirë, përkatësisht autorizim diskrecional, duhet të përcaktojnë arsyet kryesore pse e drejta për të vendosur me vlerësim të lirë është zbatuar në një mënyrë të tillë si në aktin administrativ përkatës. Kur ankimi nuk prolongon ekzekutimin e aktit administrativ, shpjegimi përmban edhe një referencë për rregulloren që e parashikon atë. Siç mund të shihet, vendimi diskrecional përsëri kërkon të përcaktohen arsyet pse ai autorizim diskrecional është përdorur në mënyrë të përcaktuar në pjesën operative të këtij akti administrativ.

1.4. KONTROLI DHE MBROJTJA NGA KEQPËRDORIMI I KOMPETENCEVE DISKRECIONALE NGA INSTITUCIONET

Në pajtim me sistemin/mekanizmin e krijuar institucional, aktet e administratës publike i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe kontrollit nga organet menjëherë më të larta (ministritë), organet e specializuara (komisionet dytësore¹⁵) ose gjykatat (Gjykata Administrative, e Lartë Administrative dhe Kushtetuese).

Mbikëqyrja kryhet mbi ligjshmërinë e akteve të përgjithshme (rregulloret, statutet, etj.), mbi aktet specifike, mbi funksionimin dhe mbi punën materiale dhe financiare të administratës dhe kryhet nga institucione të pavarura si Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut, Enti Shtetëror i Revizionit (ESHR), Avokati i Popullit (AP), Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KSHPK) dhe të tjera, rekomandimet e të cilave kanë vetëm rol konsultativ dhe nuk shkaktojnë pasoja juridike për institucionet. Kjo është e rëndësishme sepse keqpërdorimi me kompetencat diskreacionale mund të përcaktohet vetëm kur veprimet e tyre kontrollohen në mënyrë efektive.

Lidhur me aktet specifike të administratës, përkatësisht vendimet me të cilat ajo vendos në procedurat administrative ku ka kompetenca diskreacionale (vendime diskreacionale), qytetarët ndaj tyre mund:

- të paraqesin një mjet të rregullt juridik, ankim në Komisionin Shtetëror për Vendimmarrje në Procedurë Administrative dhe Procedurën e Marrëdhënieve të Punës në shkallë të dytë dhe
- nëse nuk janë të kënaqur me vendimin e shkallës së dytë, ata mund të iniciojnë kontest administrativ duke paraqitur ankim në Gjykatën Administrative, dhe më tej të përdorin mjete juridike të jashtëzakonshme në Gjykatën e Lartë Administrative.

Ligji për procedurën e përgjithshme administrative, në nenin 109 në paragrafin (13) parashikon se nëse autoriteti nënligjor përcakton se akti administrativ i shkallës së parë ka vlerësuar gabimisht provat, se nga faktet e vërtetuara është nxjerrë konkluzion i gabuar në lidhje me situatën faktike, se rregullimi ligjor mbi bazën e të cilit është vendosur puna është zbatuar gabimisht, ose nëse konstaton se në bazë të një vlerësimi të lirë duhet të ishte miratuar një akt administrativ tjetër, ai do ta anulonte aktin administrativ të shkallës së parë me aktin e vet administrativ dhe do ta zgjidhë vetë punën. Kjo do të thotë se autoriteti i shkallës së dytë duhet të marrë parasysh edhe mënyrën e përdorimit të kompetencave diskreacionale.

Megjithatë, në mënyrë që autoriteti i shkallës së dytë ta bëjë këtë, është e nevojshme që autoriteti i shkallës së parë të respektojë së pari detyrimet e tij ligjore procedurale, përkatësisht të shpjegojë aktin administrativ që ushtron kompetenca diskreacionale. Nëse autoriteti i shkallës së parë nuk e shpjegon në mënyrë përkatëse aktin e tij, atëherë autoriteti i shkallës së dytë nuk do të mund ta vlerësojë atë dhe duhet ta shfuqizojë menjëherë një akt të tillë për shkak të shkeljeve procedurale.

Mbrojtja ligjore në ushtrimin e kompetencave diskreacionale nga autoritetet publike rregullohet edhe në Ligjin për kontestet administrative të vitit 2019, i cili në nenin 3 paragrafi 9 si objekt të kontestit administrativ parashikon vlerësimin e "ligjshmërisë dhe kufijve të autoritetit publik që ka vendosur në përputhje me një vlerësim të lirë – të drejtën diskreacionale", ndërsa neni 6 paragrafi 2 thotë se një kontest administrativ nuk mund të zhvillohet për zbatimin e drejtë të një vlerësimi të lirë nga autoritet publik (autoritet diskreacional) gjatë miratimit të një akti administrativ individual dhe përveç kësaj neni

¹⁵ Komisioni Shtetëror për Vendimmarrje në Procedurë Administrative dhe Procedurë të Marrëdhënieve të Punës në Shkallën e Dytë dhe Komisioni Shtetëror për Vendimmarrje në Shkallën e Dytë në Fushën e Mbikëqyrjes Inspektuese dhe Procedurës së Kundërvajtjes.

60 paragrafi 3 alineja 1 përcakton se gjykata nuk mund të vendosë në mënyrë meritore në juridiksion të plotë nëse akti i kontestuar miratohet me autoritetin diskrecional të autoriteteve.

Por të dhënat tregojnë efikasitet të ulët në veprimet e këtyre institucioneve. Përpara Komisionit Shtetëror për Vendimmarrje në procedurë administrative dhe procedurë të marrëdhënies së punës në shkallë të dytë, për një periudhë trevjeçare (2019, 2020 dhe 2021), qytetarët paraqesin mesatarisht 5.064 ankesa. Nga këto ankime, për tre vitet e lartpërmendura, një mesatare prej 3,232 ose 63,8% i referohen vendimeve të nxjerra në procedurat administrative të ofrimit të shërbimeve publike. Konkretisht, 1,078 janë nga fusha e politikës/mbrojtjes sociale, 547 janë nga fusha e arsimit, shkencës dhe kulturës, 696 janë nga fusha e marrëdhënieve të punës dhe 912 janë nga fusha e sigurimit pensional dhe invalidor¹⁶. Nga mesatarja e përgjithshme prej 5.064 ankime të paraqitura në vit, Komisioni mesatarisht refuzon ose nuk pranon 3.075 ose 60,7%¹⁷. Megjithëse jo të gjitha ankesat në Komision mund të jenë paraqitur për shkak të përdorimit jo të duhur të kompetencave diskrecionale të institucioneve, mund të konkludohet se një pjesë e madhe e tyre kanë të bëjnë me këtë problem sepse më shumë se gjysma (63,8%) i referohen procedurave administrative për ofrimin e shërbimeve publike, ku institucionet kanë një shkallë të caktuar të diskrecionit në vendimmarrje, si kompetenca diskrecionale eksplicite ashtu edhe të pashkruara. **Problemi i mbrojtjes së qytetarëve nga arbitrariteti i administratës** është fakti se Komisioni Shtetëror për Vendimmarrje në Procedurën Administrative dhe Procedurë të Marrëdhënies së Punës në shkallën e dytë refuzon ose nuk pranon mesatarisht 60,7% të ankesave të paraqitura. Nëse qytetarët ngrenë padi në Gjykatën Administrative, ajo mund të vendosë vetëm për aspektet procedurale dhe nuk mund të vendosë në mënyrë meritore me juridiksion të plotë dhe qytetarët mbeten të pambrojtur.

Kjo është kryesisht për shkak të **mungesës së udhëzimeve specifike për të vepruar mbi kompetencat diskrecionale** nga institucionet. Nëse ekzistojnë udhëzime të tilla, institucionet me kompetenca diskrecionale do të shpjegojnë procedimin e tyre në mënyrë më të detajuar në aktvendim ndërsa autoritetet mbikëqyrëse do të mund të vendosin për mënyrën e veprimit dhe pajtueshmërinë me udhëzimet gjatë zbatimit të së drejtës materiale.

Avokati i Popullit paralajmëron edhe për zbatimin e gabuar të së drejtës materiale në vendimmarrje në procedurat administrative. (AP). Për shembull, në fushën e mbrojtjes sociale, heqja e së drejtës për ndihmë minimale të garantuar për një person në rrezik social për shkak të marrjes së mjeteve nga burime të tjera (çmimi për gjeneratën e parë, lojërat e fatit, transferimi i shpejtë i parave, etj.) është i padrejtë, për shkak të faktit se këto burime nuk ndryshojnë statusin social të përfituesit¹⁸. Kjo kryesisht për faktin se institucionet nuk kanë udhëzime për përdorimin e kompetencave diskrecionale në përcaktimin e situatës faktike/të vërtetës materiale në këto procedura.

Avokatit të Popullit si mekanizëm i pavarur kontrolli, në një periudhë 4 vjeçare (2019, 2020, 2021 dhe 2022), qytetarët i kanë paraqitur mesatarisht rreth 2,949 ankesa, nga të cilat mesatarisht 627 i referohen të drejtave në fushën e ofrimit të shërbimeve publike dhe marrëdhënieve të punës¹⁹. Në shikim të parë, këto shifra nuk duken të larta, por kjo nuk është për shkak të cilësisë së mirë në ofrimin e shërbimeve apo procedurave administrative, por përkundrazi, AP vëren vazhdimisht se qytetarët ngadalë dhe në mënyrë joefikase ushtrojnë të drejtat e tyre në procedurat administrative²⁰. Këto shifra tregojnë kulturën e ulët ligjore dhe arsimimin e qytetarëve dhe cilësinë e dobët të procesit të autoritetit dytësor. Ky problem theksohet edhe nga AP, si shembull në fushën e arsimit, se studentët nuk janë plotësisht të vetëdijshëm se si mund t'i ushtrojnë të drejtat e tyre, përkatësisht, si të kërkojnë mbrojtjen e të drejtave të tyre²¹.

Ligjet, përkatësisht dispozitat e paqarta dhe të keq-përcaktuara të ligjeve dhe akteve nënligjore, u japin liri të heshtur institucioneve në situata të caktuara për të vepruar ashtu siç e shohin të arsyeshme. Por megjithëse fleksibiliteti sigurohet për efikasitet më të mirë, shumica e kompetencave keqpërdoren për interesa vetjake, jo për të mirën publike, duke tejkaluar kështu kufijtë e kryerjes së

¹⁶ Raport vjetor për punën e Komisionit Shtetëror për Vendimmarrje në Procedurë Administrative dhe Procedurë të Marrëdhënies së Punës në Shkallë të Dytë për vitin 2019, 2020 dhe 2021 <http://dkz.mk/mk/dokumenti/informacii?q=node/39>

¹⁷Ibid

¹⁸ Raport vjetor për punën e Avokatit të Popullit për vitin 2021 <https://shorturl.at/bvBTU>

¹⁹ Raport vjetor për punën e Avokatit të Popullit për vitet 2019, 2020, 2021 dhe 2022 <https://shorturl.at/bvBTU>

²⁰Ibid

²¹Ibid

ligjshme dhe etike të funksioneve. Një shembull i thjeshtë i një praktike të tillë është fakti se 39% e drejtorëve të 252 institucioneve të sektorit publik emërohen si drejtorë ushtrues detyre, plotësisht diskrecional, megjithëse ky institut duhet të përdoret në situata të jashtëzakonshme, deri në zgjedhjen e drejtorit, sepse gjatë emërimit të drejtorëve ushtrues detyre, kandidatët nuk plotësojnë domosdoshmërisht kushtet minimale të përcaktuara në ligj²². Diskrecioni i këtij lloji është i pranishëm edhe në procesin e punësimit në sektorin publik, gjë që është alarmuar edhe nga misioni i SIGMA-OECD-së²³. Raste të tilla janë zbuluar në hulumtimet ekzistuese²⁴, por iniciativa të tilla i paraqiten edhe Avokatit të Popullit.

Ligji për pagat dhe kompensimet e deputetëve dhe personave të tjerë të zgjedhur dhe të emëruar në nenin 18 paragrafi 2 përcakton se autoritetet, me akt mund të përcaktojnë funksionarë dhe pozicione udhëheqëse për të cilat zbatohen dispozitat e tij dhe përcaktojnë koeficientin e tyre²⁵. Nëse liria e tillë keqpërdoret, kjo mund të dëmtojë seriozisht buxhetin e shtetit, por edhe sistemin në tërësi²⁶. Kompetencat diskrecionale janë gjithashtu të pranishme në aktet e përgjithshme të administratës (rregullat, statutet, etj.) të kontrolluara nga autoriteti drejtpërdrejt më i lartë (kryesisht ministria), dhe përfundimisht Gjykata Kushtetuese vendos, përkatësisht vlerëson kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e tyre pas një nisme të paraqitur më parë për vlerësimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë. Një mesatare prej rreth 194 nisma janë dorëzuar në Gjykatën Kushtetuese për një periudhë katërvjeçare (2019, 2020, 2021 dhe 2022), nga të cilat 119 mesatarisht i referohen akteve të përgjithshme të administratës²⁷ (siç janë rregulloret që miraton, statutet e komunave dhe institucioneve të tjera dhe akte të ngjashme).

Ky kombinim mangësish në sistem i jep hapësirë më të madhe keqpërdorimit të kompetencave diskrecionale, gjë që cenon parimin e ligjshmërisë në funksionimin e administratës publike, sigurinë juridike të qytetarëve dhe pengon sundimin e ligjit.

Kjo konfirmohet nga gjetjet e hulumtimit të Qendrës për Menaxhim me Ndryshime (QMN), të cilat tregojnë mospërputhje në ofrimin e shërbimeve publike për shkak të sjelljes diskrecionale dhe vendimmarrjes nga zyrtarët²⁸. Hulumtimi gjithashtu tregon se ekziston një trajtim i pabarabartë i qytetarëve në ofrimin e shërbimeve publike, i cili mund të jetë për shkak të korrupsionit dhe marginalizimit të grupeve të caktuara të qytetarëve për shkak të diskrecionit të nëpunësit dhe kështu shkel ndalimin për diskriminim (neni 14 i KEDNJ) në procedurat administrative.

Dhënia e karakterit të teknikës juridike kompetencave diskrecionale përmes udhëzimeve specifike për përdorimin e tyre, nënkupton lejimin e një kontrolli më të madh mbi institucionet. Përkatësisht, do t'u japë bazë instancave më të larta, siç është Komisioni për vendimmarrje në procedurë administrative dhe procedurë të marrëdhënieve të punës në shkallën e dytë, Inspektorati Administrativ dhe Gjykata Administrative, Avokati i Popullit dhe Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut për të ndërhyrë në mënyrën e përcaktimit të së vërtetës materiale të çështjes në procedurat administrative dhe për të vlerësuar nëse opsioni është zgjedhur në mënyrë të drejtë nga institucioni që ka përdorur autoritetin diskrecional. Ky duhet të jetë një tregues që institucionet mbikëqyrëse të reagojnë më fort në rastet e lëshimeve apo keqpërdorimeve nga administrata dhe në këtë mënyrë të shkelin të drejtat e qytetarëve. **Ekzistenca e udhëzimeve specifike për përdorimin e kompetencave diskrecionale, të cilat do t'i japin një teknikë juridike vendimmarrjes** që përfundimisht do të duhet të paraqitet në shpjegimin e vendimit diskrecional, do të ishte bazë që instancat më të larta të hyjnë në mënyrë efektive në mënyrën e përcaktimit të së vërtetës materiale të lëndës në procedurën administrative të shkallës së parë dhe

²² Raport mbi monitorimin e strukturave menaxhuese në institucionet e sektorit publik, CCM, 2023,

<https://cup.org.mk/publication/monitoring-report-of-the-management-structures-of-public-sector-institutions>

²³ Monitoring report of Principles of Public Administration in North Macedonia, [Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia \(sigmaweb.org\)](https://sigmaweb.org), SIGMA-OECD, 2022

²⁴ <https://shorturl.at/gnvl8>

²⁵ Projekcioni i implikimeve të nenit 11 të Ligjit për pagat dhe kompensimet e tjera të deputetëve dhe personave të tjerë të zgjedhur dhe të emëruar, QMN, 2023, <https://shorturl.at/agtCL>

²⁶ Nën këtë liri, bartësit e pushtetit legjislativ dhe ekzekutiv, me aktin e tyre, mund të caktojnë një numër të papërcaktuar personash (zakonisht nëpunës të kabinetit) për të cilët do të zbatohen dispozitat e Ligjit dhe do të marrin paga shumë të larta, të cilat do të jenë në barë të buxhetit të shtetit.

²⁷ Raporti vjetor për punën e Gjykatës Kushtetuese për vitet 2019, 2020, 2021 dhe 2022 https://ustavensud.mk/?page_id=4643

²⁸ Përmbledhje e hulumtimeve për ofrimin e shërbimeve publike, QMN 2020, <https://cup.org.mk/publication/Compendium%20CSO%20researches%20MK.pdf>; Vlerësimi i politikave për promovimin e shërbimeve publike, CCM, 2021, <https://bit.ly/3l7lF5v>

mundësinë për reagim kur qytetarët u është bërë padrejtësi për shkak të lëshimeve të institucioneve, të cilat ata nuk do t'i vërejnë. Për më tepër, udhëzime të tilla do të lejojnë shpjegime më të mira të vendimeve diskrecionale të shkallës së parë dhe mundësinë që autoriteti i shkallës së dytë të ndërhyjë në mënyrë efektive në elementet thelbësore pas një ankese dhe në këtë mënyrë të parandalojë krijimin e pabarazive dhe të garantojë të drejtën për një mjet efektiv (neni 13 i KEDNJ). Për sa i përket kompetencave më të gjera të ligjeve, përmes analizave do të bëhen rekomandime për ndryshime dhe kufizime përkatëse të dispozitave të gjera apo të papërcaktuara të ligjeve sistemore në vend.

Është e rëndësishme të theksohet se keqpërdorimi i kompetencave diskrecionale shkakton dëme në përmasa të mëdha, siç është keqpërdorimi me sistemin e kuponëve për financimin e fondacioneve dhe klubeve sportive nga drejtuesit e Agjencisë për Rini dhe Sport, përmes së cilës shpenzohen një miliard denarë në vit²⁹. Ndër të tjera, kjo paraqet një formë veprë penale siç është shpërdorimi i pozitës zyrtare. Enti Shtetëror për Revizion (ESHR) gjithashtu ka theksuar dobësi serioze të sistemit të kuponëve të ARS-së dhe rrezikun nga korrupsioni për shkak të dispozitave ligjore të paqarta dhe të gjera³⁰. QMN-ja gjithashtu ka identifikuar pabarazitë në qasjen në të drejtat dhe shërbimet shëndetësore dhe sociale në hulumtimet e mëparshme, duke përfshirë shpërndarjen e mjeteve³¹. Kjo mund të jetë edhe për shkak të përdorimit të kompetencave të caktuara diskrecionale nga nëpunësit dhe disa qytetarë t'i trajtojnë në mënyrë më të favorshme se të tjerët. Përveç kësaj, mund të thuhet se kompetencat diskrecionale kanë një lloj **fenomenologjie juridike-politike**. Pamundësia e gjykatës për të kontrolluar vendimet diskrecionale të administratës dhe duke lënë kështu hapësirë të lirë nga mbikëqyrja dhe kontrolli, mund të jetë tregues i një çekuilibri të vazhdueshëm ose të mundshëm të parimit të ndarjes së pushteteve në drejtim të funksionit të kontrollit të gjyqësorit mbi ekzekutivin, i cili vepron pa kujdes mbi një vlerësim të lirë.

Vendosja e kufijve të qartë për administratën publike përmes udhëzimeve specifike për përdorimin e kompetencave diskrecionale dhe korrigjimin e boshllëqeve ligjore jep mundësinë e efektivitetit më të madh në rezultatin e procedurave administrative të shkallës së parë dhe mundësinë e një mjeti efektiv në procedurën e shkallës së dytë pas një ankimi të mundshëm kundër vendimit të shkallës së parë (diskrecional). Shkalla e ulët e edukimit ligjor dhe kulturës i pengon qytetarët të përdorin mjete të caktuara juridike. Prandaj, projekti do të përqendrohet në përdorimin e kompetencave diskrecionale, dhe mospërputhjet e mundshme në ato procedura, të cilat do të ndikojnë në institucionet që përdorin këto kompetenca për të harmonizuar punën e tyre me legjislacionin përkatës, për të zvogëluar numrin e kompetencave diskrecionale duke rregulluar më tej procedurat përkatëse me kritere të qarta, njëkohësisht do të rritet ndërgjegjësimi i qytetarëve për mekanizmat ligjorë për mbrojtje nga ushtrimi i paligjshëm i kompetencave diskrecionale, të cilat do të forcojnë sigurinë juridike të qytetarëve kur vendosin për të drejtat, detyrimet dhe interesat e tyre ligjore.

²⁹ <https://kanal5.com.mk/dzr-ams-da-vospostavi-soodvetni-kriteriumi-za-raspredelba-na-sredstvata-do-nsf-i-sportistite/a556295>

³⁰ Raporti përfundimtar mbi auditimin e pasqyrave financiare dhe auditimin e pajtueshmërisë për vitin 2021 të llogarisë bazë buxhetore të Agjencisë për Rini dhe Sport 637-16 https://dzr.mk/sites/default/files/2022-11/1_9_Agencija_mladi_sport_Smetka_osnoven_budzet_637_KOMPLET_2022.pdf f. 9-11

³¹ Raport mbi pikëpamjet dhe opinionet e qytetarëve mbi cilësinë dhe shërbimet në shëndetësinë publike, QMN, 2017, <https://cup.org.mk/publication/report-on-the-attitudes-and-opinion-of-citizens-on-the-quality-and-services-in-the-public-health>

Raport mbi Perceptimet e Qytetarëve për të Drejtat dhe Shërbimet nga Mbrojtja Sociale dhe Sigurimi Social, QMN, 2017, <https://cup.org.mk/publication/report-on-citizens-perception-on-the-rights-and-services-in-the-area-of-social-protection-and-social-security>

2. PËRDORIMI I KOMPETENCAVE DISKREZIONALE NË PRAKTIKË NGA ADMINISTRATA PUBLIKE

Kompetencat diskreionale janë një institut shumë i përdorur në sektorin publik, si në nivel qendror ashtu edhe në nivel lokal. Praktikisht nuk ka ligj apo institucion që nuk i ushtron këto kompetenca diskreionale. Për fat të keq, këto autorizime nuk janë analizuar në detaje, në mënyrë që të sigurohen të dhëna statistikore të sakta për fushën e autorizimeve diskreionale. Megjithatë, në kuadër të zvogëlimit të rreziqeve të korrupsionit, në vitet e fundit vëmendje e veçantë i është kushtuar këtyre kompetencave. Deri më tani, janë bërë disa analiza nga sektori civil, të cilat kanë zbuluar një sërë autorizimesh diskreionale për punësim në institucionet e sektorit publik. Megjithatë, kjo analizë do të përqendrohet në ato kompetenca që paraqesin rrezik më të madh nga korrupsioni, të cilat praktikohen në politikë dhe në ushtrimin e të drejtave dhe interesave ligjore të qytetarëve dhe subjekteve juridike. Për këto arsye, kjo analizë e paraqitur në këtë raport do të mbulojë kompetencat diskreionale të mëposhtme:

- Dhënia e subvencioneve, përkatësisht mbështetje financiare për qytetarët nga njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe
- Dhënia e subvencioneve, përkatësisht mbështetje financiare për klubet sportive dhe sportistët nga njësitë e vetëqeverisjes lokale.

Këto kompetenca diskreionale janë zgjidhur, sepse mbulojnë të gjitha aspektet e mundshme të veprimit diskreional (nga përcaktimi i qëllimit të subvencioneve dhe formave të tjera të mbështetjes financiare, duke përcaktuar kriteret për marrjen e tyre, për të vendosur se kush dhe sa mjete do të marrë), bëhet fjalë për shpenzime diskreionale të mjeteve publike nga buxheti i komunave ndërsa në fund lë një hapësirë të madhe dyshimi për korrupsion, që është e kuptueshme, kur pa asnjë arsytim, shpenzohen këto mjete.

2.1. DHËNIA E SUBVENCIONEVE, PËRKATËSISHT MBËSHTETJE FINANCIARE PËR QYTETARËT NGA NJËSITË E VETËQEVERISJES LOKALE

Njësitë e vetëqeverisjes lokale janë institucione publike me të cilat qytetarët kanë kontakt më të menjëhershëm, prandaj qytetarët mund të ushtrorjnë më lehtë dhe me sa më pak shpenzime të drejtat dhe interesat e tyre ligjore në nivel lokal. Për shkak të këtij kontakti të drejtpërdrejtë dhe të përditshëm me njësitë e vetëqeverisjes lokale, qytetarët përftojnë perceptimin e tyre për funksionimin e përgjithshëm të administratës, përfshirë korrupsionin, kryesisht nga perceptimi i tyre për qeverisjen lokale. Duke konsideruar se kompetencat diskreionale dhe praktika e tyre janë një nga rreziqet më të mëdha për sjelljen korruptive dhe paligjshmërinë në punë, gabimi apo keqpërdorimi më i vogël në këto kompetenca dhe vendime krijon menjëherë një imazh dhe perceptim negativ të administratës. Në mungesë të kriterëve të sakta ligjore, madje edhe nëse ka vetëm një rast të dhënies së subvencioneve, përkatësisht mbështetje financiare për qytetarët që nuk duhet t'i marrin, gjegjësisht nëse një qytetar refuzohet dhe plotëson kushtet, në komunitetet lokale që janë të vogla dhe në të cilat shpërndahet menjëherë informacioni, kjo mund të prishë reputacionin e vetë njësisë së vetëqeverisjes lokale. Prandaj, është me rëndësi të madhe të analizohen këto vendime diskreionale të njësisë të vetëqeverisjes lokale dhe të gjenden mekanizma për zvogëlimin dhe kufizimin e tyre. Kompetencat e njësisë të vetëqeverisjes lokale rregullohen me Ligjin për vetëqeverisjen lokale të vitit 2002, i cili është ligj i përgjithshëm sistematik, si dhe në ligje të veçanta individuale që rregullojnë kompetencën aktuale të komunave (për shembull, neni 58 paragrafi (2) i Ligjit për ndërtimin, i cili rregullon kompetencën aktuale të komunave të lëshojnë leje për ndërtimin e ndërtesave të kategorisë së dytë.

Në pajtim me dispozitat e Ligjit për njësitë e vetëqeverisjes lokale, **komunat, në përputhje me parimin e subsidiaritetit**, kanë të drejtë në territorin e tyre të kryejnë punë me interes publik me rëndësi lokale, gjejmë ato punë të cilat nuk janë të përjashtuara nga kompetenca e tyre ose nuk janë në kompetencë të organeve të pushtetit shtetëror. Ky përkufizim i kompetencave të komunave është konfuz sepse nga njëra anë i referohet parimit të ligjshmërisë që do të thotë vendimmarrje vetëm në përputhje dhe brenda kornizës së kushtetutës, ligjit dhe marrëveshjes ndërkombëtare të ratifikuar në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut, dhe nga ana tjetër bën thirrje në parimin e subsidiaritetit që do të thotë se **"pushteti qendror duhet të ketë një funksion ndihmës, duke ushtruar vetëm ato kompetenca që nuk mund të ushtrohen në nivel lokal"**. Kompetenca e përcaktuar e komunës do të thotë që komunat mund të vendosin vetëm në kuadër të ligjeve, por në të njëjtën kohë mund të vendosin për të gjitha gjërat që nuk përjashtohen në mënyrë eksplicite nga kompetenca e tyre, diçka që legjislacioni ynë nuk e njeh, sepse në legjislacionin vendas përcaktohet duke specifikuar se cili institucion është kompetent për një çështje të caktuar, dhe jo duke specifikuar se cili institucion nuk është kompetent për një çështje të caktuar, gjë që është e kuptueshme sepse nëse udhëhiqemi nga përjashtimi i institucioneve nga juridiksioni, nëse marrim parasysh se kemi rreth 1300 institucione të sektorit publik dhe përveç kësaj persona juridikë me kompetenca publike, nëse përdoret metoda e përjashtimit, neni për kompetencë në ligje do të ishte i madh, i pakuptueshëm me rrezikun që përsëri të përjashtohen institucione të caktuara që nuk duhet të jenë kompetente. Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale (KEVL)³² adreson këtë çështje dhe neni 4 paragrafi 2 thotë se "Autoritetet lokale, brenda kufijve të parashikuar me ligj, kanë diskrecion të plotë të kryejnë iniciativat e tyre në lidhje me çdo çështje që nuk është jashtë fushës së juridiksionit të tyre ose që nuk i është besuar një autoriteti tjetër." Për më tepër, neni 4, paragrafi 5 i Kartës përcakton se "Kur kompetencat u delegohen autoriteteve lokale nga një autoritet qendror ose rajonal, do të kenë diskrecion, për aq sa është e mundur, për të përshtatur zbatimin e tyre me kushtet lokale". Por kjo nuk do të thotë që autoritetet lokale kanë të drejtë të jenë arbitrare gjatë vendimmarrjes, gjë që konfirmohet nga rekomandimet e përmendura më parë të Këshillit të Evropës për mënyrën e përdorimit të kompetencave diskreionale (faqe 13 e kësaj analize).

Prandaj, vendimmarrja në kuadër të ligjit është parimi bazë në punën e të gjitha institucioneve dhe kështu të komunave. Kjo rregullohet më tej në nenin 21 të ligjit për vetëqeverisjen lokale në përputhje me të cilin **komunat në mënyrë të pavarur, në kuadër të ligjit, rregullojnë dhe kryejnë punë me interes publik me rëndësi lokale, të përcaktuara me këtë ose me ligj tjetër dhe janë përgjegjëse për kryerjen e tyre**. Nëse me ligj të veçantë përcaktohen kompetenca të tjera të komunës, të cilat nuk janë përfshirë me Ligjin për vetëqeverisje lokale, me të njëjtin ligj përcaktohen edhe burimet e financimit për ushtrimin e këtyre kompetencave.

Komunat janë përgjegjëse për kryerjen e punimeve të mëposhtme:

1. Planifikimi urban (urban dhe rural), lëshimi i lejes për ndërtimin e ndërtesave me rëndësi lokale të përcaktuara me ligj, rregullimi i hapësirës dhe rregullimi i tokës ndërtimore;
2. Mbrojtja e mjedisit jetësor dhe natyrës - masat për mbrojtjen dhe parandalimin e ndotjes së ujit, ajrit, tokës, mbrojtjes së natyrës, mbrojtjes nga zhurma dhe rrezatimi jo-jonizues;
3. Zhvillimi ekonomik lokal - planifikimi i zhvillimit ekonomik lokal; përcaktimi i zhvillimit dhe prioritetëve strukturore; zbatimi i politikës ekonomike lokale; mbështetja e zhvillimit të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme dhe sipërmarrjes në nivel lokal dhe në këtë kontekst, pjesëmarrja në krijimin dhe zhvillimin e rrjetit lokal të institucioneve dhe agjencive dhe promovimi i partneritetit;
4. Aktivitetet komunale - furnizimi me ujë të pijshëm; furnizimi me ujë teknologjik; kullimi dhe trajtimi i ujërave të ndotura; ndriçimi publik; kullimi dhe trajtimi i ujit atmosferik; mirëmbajtja e pastërtisë publike; grumbullimi, transporti dhe trajtimi i mbetjeve të ngurta dhe teknologjike komunale; rregullimi dhe mirëmbajtja e transportit publik lokal të udhëtarëve; furnizimi me gaz natyror dhe ngrohje; mirëmbajtja e varreve, varrezave, krematorëve dhe ofrimi i shërbimeve funerale; ndërtimi, mirëmbajtja, rindërtimi dhe mbrojtja e rrugëve lokale, rrugëve dhe objekteve të tjera të infrastrukturës; rregullimi i

³² <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-macedon/168098bc69> Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale u ratifikua nga Republika e Maqedonisë më 23 maj 1997.

regjimit të trafikut; ndërtimi dhe mirëmbajtja e sinjaleve të trafikut rrugor; ndërtimi dhe mirëmbajtja e hapësirës publike të parkimit; heqja e automjeteve të dëmtuara nga zonat publike; ndërtimi dhe mirëmbajtja e tregjeve; pastrimi i oxhaqeve; mirëmbajtja dhe përdorimi i parqeve, gjelbërimit dhe sipërfaqeve rekreative; rregullimi, mirëmbajtja dhe përdorimi i shtretërve të lumenjve në zonat urbane; përcaktimi i emrave të rrugëve, shesheve dhe objekteve të tjera infrastrukturore;

5. Kultura - mbështetje institucionale dhe financiare e institucioneve dhe projekteve kulturore; kultivimi i folklorit, zakoneve, zanateve të vjetra dhe vlerave të ngjashme kulturore; organizimi i ngjarjeve kulturore; inkurajimi i formave të ndryshme specifike të krijimtarisë;
6. Sporti dhe rekreacioni - zhvillimi i aktiviteteve sportive masive dhe rekreative; organizimi i ngjarjeve sportive dhe manifestimeve; mirëmbajtja dhe ndërtimi i objekteve sportive; mbështetja e sindikatave sportive;
7. Mbrojtja sociale dhe mbrojtja e fëmijëve - kopshte të fëmijëve dhe shtëpive të pleqve (pronësia, financimi, investimi dhe mirëmbajtja); realizimi i kujdesit social për personat me aftësi të kufizuara; fëmijët pa prindër dhe kujdes prindëror; fëmijët me probleme arsimore dhe sociale; fëmijët me nevoja të veçanta; fëmijët nga familjet me një prind; fëmijët në rrugë; personat në rrezik social; personat e prekur nga keqpërdorimi me drogën dhe alkoolin; ndërgjegjësimi i popullatës; strehimi i personave me rrezik social; ushtrimi i të drejtës dhe edukimi i fëmijëve nga mosha parashkollore. Ushtrimi i këtyre kompetencave është në përputhje me Programin Nacional për Zhvillimin e Mbrojtjes Sociale;
8. Arsimi - themelimi, financimi dhe administrimi i shkollave fillore dhe të mesme në bashkëpunim me pushtetin qendror, në përputhje me ligjin, si dhe organizimin e transportit dhe ushqimit të nxënësve dhe akomodimit të tyre në konvikte;
9. Mbrojtja shëndetësore - menaxhimi i rrjetit të organizatave shëndetësore publike dhe institucioneve të mbrojtjes shëndetësore primare që duhet të përfshijnë përfaqësimin e vetëqeverisjes lokale në të gjitha bordet e të gjitha organizatave shëndetësore në pronësi publike, edukimin shëndetësor; promovimi i shëndetit; aktivitete parandaluese; mbrojtja e shëndetit të punëtorëve dhe mbrojtja gjatë punës; mbikëqyrja shëndetësore e mjedisit jetësor; mbikëqyrje mbi sëmundjet infektive; ndihmë për pacientët me nevoja të veçanta (për shembull shëndeti mendor, keqpërdorimi i fëmijëve, etj.) dhe fusha të tjera që do të përcaktohen me ligj;
10. Kryerja e përgatitjeve dhe marrja e masave për mbrojtje dhe shpëtim për qytetarët dhe të mirat materiale nga shkatërrimet ushtarake, fatkeqësitë natyrore dhe aksidentet e tjera dhe pasojat e tyre;
11. Njësia për mbrojtje nga zjarri e kryer nga brigadat territoriale të zjarrfikëse;
12. Mbikëqyrje mbi kryerjen e punimeve në kuadër të kompetencave të saj dhe
13. Gjëra të tjera të përcaktuara me ligj.

Kompetencat e komunave kryhen në përputhje me standardet dhe procedurat e përcaktuara me ligj. Ligji përcakton çështjet në suazat e kompetencës së komunës, të cilat ajo do t'i kryejë detyrimisht.

Siç shihet, Ligji për vetëqeverisje lokale, i referohet ligjeve të veçanta në ushtrimin e kompetencave të përgjithshme të përcaktuara në këtë ligj, si dhe nevojës për respektimin e procedurave ligjore për realizimin e kompetencave të tyre.

Megjithatë, pavarësisht nga kompetencat ligjore të rregulluara qartë të komunave, ato përdorin kompetenca diskrecionale në një masë të madhe, veçanërisht në lidhje me dhënien e subvencioneve, përkatësisht mbështetjen financiare për qytetarët, ku këto kompetenca nuk rregullohen as me ligje të veçanta, as nuk ka ndonjë procedurë ligjore për zbatimin e tyre.

Për qëllimet e kësaj analize, vendimet e katër komunave (Komuna Qendër, Komuna e Karposhit, Komuna e Kërçovës dhe Komuna e Kisella Vodës) u shqyrtuan dhe u publikuan në faqet e tyre të internetit, ku diversiteti politik dhe etnik në menaxhimin e komunave u mor parasysh gjatë përzgjedhjes së komunave.

2.1.1. KOMUNA QENDËR

Komuna Qendër në vitin 2023 ka marrë disa vendime diskrecionale për ndarjen e mjeteve pagesore, si më poshtë:

1. Vendim për ndarjen e ndihmës financiare për viktimat e tërmetit në Republikën e Turqisë dhe Siri, me të cilën ndau 500,000 denarë për Kryqin e Kuq³³. Gjithashtu, në prezantimin e këtij vendimi, në të cilin duhet të shënohet neni ligjor nga i cili lind kompetenca për miratimin e vendimit, tregohet neni 26 i Statutit të komunës, ndërsa vetë vendimi nuk ka asnjë shpjegim; dhe
2. Vendim për miratimin e mjeteve pagesore për kurimin e personit fizik në vlerë prej 100.000 denarë³⁴. Në prezantimin e këtij vendimi, në të cilin duhet të shënohet neni ligjor nga i cili lind kompetenca për miratimin e vendimit, përsëri përmendet neni 26 i Statutit të komunës, ndërsa vetë vendimi nuk ka asnjë shpjegim.

Për më tepër, Komuna Qendër në vitin 2023 ka miratuar Rregullore për mënyrën, kushtet dhe kriteret e ushtrimit të së drejtës për pako për kujdes falas për persona të rritur në vitin 2023³⁵, në përputhje me të cilën përcaktohen mënyra, kushtet dhe kriteret për marrjen e pakove falas për kujdes për persona të rriturit për vitin 2023. Me të njëjtën rregullore përcaktohet kompetenca e komunës për të dhënë paketa falas, megjithëse nuk ka bazë të qartë ligjore për të. Në pajtim me nenin 2 të Rregullores, si kusht për realizimin e kësaj pakete, banori i Komunës Qendër duhet të jetë mbi 62 vjeç dhe të jetë përfitues i pensionit dhe ndihmës sociale, në mënyrë që të kërkojë vërtetim mjekësor në dokumentacion, e cila nuk ka asnjë lidhje me kushtet e kërkuara. Baza për miratimin e këtij Rregullorja është neni 36 i Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe përsëri neni 26 i Statutit. Neni 36 është një nen i përgjithshëm që përshkruan kompetencat e Këshillit, përfshirë miratimin e programeve të punës dhe planeve financiare për financimin e shërbimeve publike, të cilat janë përcaktuar nga komuna. Neni 26 i Statutit, përsëri rregullon kompetencat e Këshillit si më poshtë:

- Miratimi i statutit të komunës dhe rregulloreve të tjera;
- Miratimi i buxhetit të komunës dhe llogarisë vjetore të komunës;
- Përcaktimin e masës së burimeve vetjake të të ardhurave për financimin e komunës, brenda kufijve të përcaktuar me ligj;
- Themelimi i shërbimeve publike në kompetencë të komunës dhe kryen mbikëqyrje mbi punën e tyre;
- Emërimi i anëtarëve në bordet drejtuese të shërbimeve publike, të cilat i themelon;
- Miratimi i programeve të punës dhe planeve financiare për financimin e shërbimeve publike, të cilat janë përcaktuar nga komuna;
- Miratimi i raporteve për zbatimin e buxhetit dhe llogarisë vjetore të komunës
- Vendimi për dhënien e lejes për kryerjen e veprimtarisë me interes publik me rëndësi lokale, në përputhje me ligjin;
- Miratimi i raporteve për punën dhe llogaritë vjetore të shërbimeve publike, të cilat i ka themeluar Komuna;
- Vendosja për mënyrën e disponimit me pronën e komunës;
- Vendosja për mënyrën e ushtrimit të kontrollit financiar mbi buxhetin e komunës, në përputhje me ligjin;
- Kryerja e veprimtarive të tjera të përcaktuara me ligj.

Siç mund të shihet nga kompetencat e mësipërme, askund nuk është dhënë mundësia për dhënien e subvencioneve për qytetarët, as për personat juridikë, as nuk është dhënë mundësia për rregullimin e procedurave për ushtrimin e të drejtave nga qytetarët.

³³ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/02/2.-GAZETA-ZYRTARE-2023.pdf>

³⁴ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/03/3.-GAZETA-ZYRTARE-E-KOMUNËS-QENDËR-PËR-VITIN-2023-.pdf>

³⁵ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/04/5.-GAZETA-ZYRTARE-E-KOMUNËS-QENDËR-SHKUP-2023-.pdf>

Komuna Qendër ka miratuar disa programe që u japin subvencione qytetarëve në bazë të autoritetit diskrecional, në fushat e planifikimit urban, çështjeve komunale, mbrojtjes së mjedisit jetësor, punëve publike, rindërtimit dhe rehabilitimit të shkollave, mbrojtjes shëndetësore dhe sociale, sportit, etj.³⁶

2.1.2. KOMUNA E KARPOSHIT

Komuna e Karposhit në vitin 2023 ka marrë disa vendime diskrecionale për ndarjen e mjeteve pagesore, si më poshtë:

1. Vendim për dhënien e 19 shpërblimeve monetare për profesorët - trajnerë për edukim fizik dhe shëndetësor dhe sportistë nxënës, individualë për sukses në lojërat sportive shkollore Karposh 2023³⁷. Vendimi është marrë në bazë të nenit 36 pika 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.
2. Tre vendime për miratimin e mjeteve financiare për zëvendësimin e çatisë së asbestit të një ndërtese individuale banimi në Komunën e Karposhit në shumën prej 75,000 denarë secila dhe një vendim në shumën 59,219 denarë³⁸. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1, nenit 36 paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, si dhe në lidhje me Programin e Komunës së Karposhit në fushën e ekologjisë dhe efikasitetit energjetik. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.
3. Vendim për miratimin e mjeteve financiare për zëvendësimin e çatisë së një ndërtese banimi në Komunën e Karposhit në shumën prej 200,000 denarë³⁹. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1, nenit 36 paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, si dhe në lidhje me Programin e Komunës së Karposhit në fushën e ekologjisë dhe efikasitetit energjetik. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.
4. Vendim për dhënien e një pagese të njëhershme financiare si shenjë mirënjohjeje për 11 punëtorët shëndetësorë nga ISHP "Shtëpia e Shëndetit - Shkup" në shumën prej 10,000 denarë secili⁴⁰. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1, nenit 36 paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, si dhe në lidhje me Memorandumin për Bashkëpunim ndërmjet institucionit shëndetësor dhe komunës. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.
5. Vendim për shpërblimin e 15 të punësuarve në administratën komunale, anëtarë të sindikatës për suksesin e arritur në lojërat sportive sindikale me 10.000 denarë secili. Vendimi është marrë në bazë të nenit 36 pika 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, dhe nuk ka asnjë arsyetim.
6. Tre vendime për ndarjen e çmimit për sukses në fushën e sportit për tre persona, për të parin 50.000 denarët, për të dytin 40.000 denarët dhe për të tretin 30.000 denarët.⁴¹ Vendimi është marrë në bazë të nenit 36 pika 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, dhe nuk ka asnjë arsyetim.
7. Vendim për dhënien e një çmimi për sukses në fushën e sportit për një person në shumën prej 40,000 denarë.⁴² Vendimi është marrë në bazë të nenit 36 pika 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, dhe nuk ka asnjë arsyetim.
8. Vendim për dhënien e një çmimi për sukses në fushën e sportit për një person në shumën prej 30,000 denarë.⁴³ Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1 pika 13, nenit 36

³⁶ https://www.centar.gov.mk/?page_id=9702

³⁷ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

³⁸ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

³⁹ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

⁴⁰ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

⁴¹ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

⁴² <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

⁴³ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, si dhe nenit 51 të Statutit dhe nuk ka shpjegim.

9. Vendim për dhënien e mjeteve financiare për Shoqatë të qytetarëve në vlerë prej 300.000 denarë. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, dhe nuk ka asnjë arsytim.
10. Vendim për miratimin e mjeteve financiare për zëvendësimin e çatisë së një ndërtese banimi në Komunën e Karposhit në shumën prej 75,000 denarë⁴⁴. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1, nenit 36 paragrafi 1 pika 1 dhe nenit 62 të Ligjit për vetëqeverisje lokale, si dhe në lidhje me Programin e Komunës së Karposhit në fushën e ekologjisë dhe efikasitetit energjetik. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.

Përndryshe, Komuna e Karposhit ka miratuar disa programe që japin subvencione për qytetarët në bazë të autorizimit diskrecional, në fushën e ekologjisë dhe efikasitetit energjetik, çështjeve komunale, kulturës, sportit, etj.⁴⁵

Në faqen e internetit të Komunës së Karposhit ekziston edhe një thirrje publike për Subvencionimin e të rinjve për të marrë pjesë në trajnime për pjesën teorike dhe praktike të marrjes së patentë shoferit për kategorinë B⁴⁶, megjithëse nuk ka bazë ligjore për një kompetencë të tillë. Nuk ka vendime në dispozicion se cilët persona dhe sa mjete janë miratuar për këtë qëllim.

Siç mund të shihet në Komunën e Karposhit, duke nxjerrë juridiksionin nga nenet e përgjithshme të Ligjit për vetëqeverisje lokale (neni 22, neni 36 dhe neni 62), subvencionet ndahen në diskrecion, pa asnjë shpjegim.

2.1.3. KOMUNA E KËRÇOVËS

Komuna e Kërçovës në vitin 2023 ka marrë vendime diskrecionale për dhënien e mjeteve pagesore që janë botuar në Gazetën Zyrtare, duke përfshirë Vendimin për dhënien e mbështetjes financiare të njëhershme për vitin shkollor 2022/2023 për fitimin e vendit të parë në një konkurs në nivel shtetëror për shkollat fillore komunale në shumën prej 10,000 denarë⁴⁷. Vendimi është marrë në bazë të nenit 22 paragrafi 1 pika 7 dhe nenit 36 paragrafi 1 pika 1 të Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe nenit 23 të Statutit. Vendimi nuk ka asnjë shpjegim.

Gjithashtu, Komuna e Kërçovës ka realizuar:

- Thirrje publike për dhënien e kuponëve për nxënësit e klasës së parë për prokurimin e mjeteve shkollore⁴⁸,
- Thirrje publike për subvencionimin e qytetarëve për prokurimin e kondicionerëve inverter me efikasitet të lartë⁴⁹,
- Thirrje publike për mbledhjen e kërkesave për shfrytëzimin e mjeteve nga Buxheti i Komunës së Kërçovës për vitin 2023, me qëllim të mbështetjes së shoqatave dhe ekipeve sportive në vlerë prej 3.950.000 denarë⁵⁰ dhe
- Thirrje publike për ndarjen e gjithsej 30 njësjive banesore sociale për romët në komunën e Kërçovës⁵¹.

Për të gjitha këto thirrje publike, nuk është krijuar asnjë bazë ligjore, as nuk është përcaktuar një procedurë ligjore për zbatimin e tyre, që do të thotë se komuna i zbaton ato në bazë të Programeve të

⁴⁴ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-11-od-2023-1.pdf>

⁴⁵ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

⁴⁶ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Javen-povik-mladi.pdf>

⁴⁷ <https://kicevo.gov.mk/службен-гласник/> - Службен гласник бр.8

⁴⁸ <https://kicevo.gov.mk/извештај-за-реализација-на-ваучерите/>

⁴⁹ <https://kicevo.gov.mk/faza-e-dytë-e-public-call-for-subsidy/>

⁵⁰ <https://kicevo.gov.mk/public-call-for-recovery-of-requests-for-2/>

⁵¹ <https://kicevo.gov.mk/public-call-procedure-conditions-and-needed/>

veta. Duke pasur parasysh faktin se vendimet e këtyre thirrjeve publike nuk janë në dispozicion të publikut, nuk mund të kontrollohet nëse ato janë në përputhje me ligjin, përkatësisht nëse kompetencat diskrecionale përdoren ligjërisht.

2.1.4. KOMUNA KISELLA VODË

Komuna Kisella Voda në vitin 2023 ka marrë disa vendime diskrecionale për ndarjen e mjeteve pagesore, si më poshtë:

1. Vendimi për miratimin e mjeteve si ndihmë e njëhershme në para për gjashtë qytetarë në shumën prej 30.000 denarë secili, 5 qytetarë në shumën nën 12.000 denarë, 1 qytetar në shumën prej 6.000 denarë, 1 qytetar në shumën prej 10.000 denarë⁵². Vendimet janë marrë në bazë të nenit 36 paragrafi 1 pika 15 të Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe në përputhje me rregulloren për kriteret, procedurën dhe shumën e dhënies së ndihmës së njëhershme financiare;
2. Vendim për ndarjen e ndihmës financiare për viktimat e tërmetit në Republikën e Turqisë dhe Siri, me të cilën ndau 500,000 denarë për Kryqin e Kuq⁵³. Gjithashtu, në prezantimin e këtij vendimi, në të cilin duhet të shënohet neni ligjor nga i cili lind kompetenca për miratimin e vendimit, tregohet neni 34 paragrafi 1 pika 41 e Statutit të komunës, ndërsa vetë vendimi nuk ka asnjë shpjegim;
3. Vendim për miratimin e mjeteve si ndihmë e njëhershme në para për 1 qytetar në vlerë prej 20.000 denarë dhe 1 qytetar në vlerë prej 15.000 denarë⁵⁴. Vendimet janë marrë në bazë të nenit 36 paragrafi 1 pika 15 të Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe në përputhje me rregulloren për kriteret, procedurën dhe shumën e dhënies së ndihmës së njëhershme financiare dhe
4. Vendim për miratimin e mjeteve si ndihmë e njëhershme në para për 1 qytetar në shumën prej 30,000 denarë dhe 4 qytetarë në shumën prej 12,000 denarë secili⁵⁵. Vendimet janë marrë në bazë të nenit 36 paragrafi 1 pika 15 të Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe në përputhje me rregulloren për kriteret, procedurën dhe shumën e dhënies së ndihmës së njëhershme financiare.

Gjithashtu, Komuna Kisella Vodë ka realizuar:

- Thirrje publike për subvencione për qytetarët për blerjen e lëndës drusore⁵⁶,
- Thirrje publike për mbështetje materiale të klubeve sportive, shoqatave sportive dhe ngjarjeve sportive⁵⁷,
- Thirrje publike për subvencionimin e mbështetjes së bashkëfinancimit për prokurimin e materialeve termoizoluese për rikonstruksionin e fasadave⁵⁸, dhe
- Thirrje publike për subvencionim dhe mbështetje të bashkëfinancimit për prokurimin e sobave me peleta⁵⁹,
- Thirrje publike për subvencionim dhe mbështetje të bashkëfinancimit për prokurimin e peletave⁶⁰,
- Thirrje publike për mbështetje për riparimin dhe sanimin e ashensorëve ekzistues në ndërtesat e banimit⁶¹ dhe

⁵² <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20Glasnici%202023/Sluzben%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%20-%202023.pdf>

⁵³ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

⁵⁴ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

⁵⁵ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

⁵⁶ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Oglas5434.pdf>

⁵⁷ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Oglassport2023.pdf>

⁵⁸ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/fasadi1.PDF>

⁵⁹ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/pecki1.PDF>

⁶⁰ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/peleti1.PDF>

⁶¹ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/liftovi1.PDF>

- Njoftim publik për shpërblimin e mësimitdhënësve dhe bashkëpunëtorëve profesionalë më të mirë⁶².

Komuna e Kisella Vodës ka ndarë gjithsej 1,600,000 denarë për mbështetje financiare për 23 artistë, punëtorë kulturorë dhe shoqata që kryejnë interes publik me rëndësi lokale në kulturë në Komunën e Kisella Vodës⁶³

Për të gjitha këto thirrje publike dhe shpallje, nuk është përcaktuar asnjë bazë ligjore, as nuk është përcaktuar një procedurë ligjore për zbatimin e tyre, që do të thotë se komuna i zbaton ato në bazë të Programeve të veta. Duke pasur parasysh faktin se vendimet e këtyre thirrjeve publike nuk janë në dispozicion të publikut, nuk mund të kontrollohet nëse ato janë në përputhje me ligjin, përkatësisht nëse kompetencat diskrecionale përdoren ligjërisht.

KONKLUZIONE:

1. Komunat në shkallë të gjerë përdorin kompetencat e tyre diskrecionale gjatë dhënies së subvencioneve për qytetarët dhe personat juridikë, në disa nivele:
 - a. Në bazë të diskrecionit, vendosin se për çfarë qëllimi do të jepen subvencionet;
 - b. Ato përcaktojnë kriteret për këto subvencione në mënyrë diskrecionale;
 - c. Në mënyrë diskrecionale përcaktojnë shumën e këtyre subvencioneve dhe
 - d. Në mënyrë diskrecionale i ndajnë e subvencionet.

Për dhënien e subvencioneve, përdoren nenet që përcaktojnë kompetencën e komunave dhe këshillave në përgjithësi, pa pasur një bazë të qartë ligjore në ligjet e veçanta për juridiksionin aktual për ndarjen e subvencioneve. Kështu, nuk merret parasysh neni 22 paragrafi (2) i Ligjit për vetëqeverisje lokale, i cili përcakton se kompetencat e komunave kryhen në përputhje me standardet dhe procedurat e përcaktuara me ligj. Fondet publike të komunave disponohen pa standarde dhe pa procedurë ligjore.

2. Inovacioni i komunave në disponimin e parave publike pa bazë ligjore, kriteret dhe procedura është shumë i gjerë, kështu që ndahen mjete për çatitë dhe fasadat, për ashensorët, për klimat, për peleta, për sobat me pelet, për shërim, për ndihmën sociale ndaj qytetarëve, mjekëve, për shpërblimin e punonjësve, për shpërblimin e sportistëve, për mbështetjen e sportistëve, klubeve sportive dhe ngjarjeve sportive, për mbështetjen e punonjësve kulturorë, shoqatave dhe manifestimeve, për dhënien e provimeve për drejtimin e makinës, për bursat për nxënësit, për dhënien e apartamenteve, etj. Kjo u konstatua vetëm nga një analizë e 4 komunave për një periudhë një vjeçare. Përveç kësaj, për të gjitha këto kompetenca tashmë ekzistojnë institucione kompetente: për trajtim shëndetësor është Fondi i Sigurimeve Shëndetësore, për ndihmë sociale janë Qendrat për Punë Sociale, për bursa për studentë është Ministria e Arsimit dhe Shkencës, për mbështetje të sportistëve dhe klubeve sportive është Agjencia për Rini dhe Sport, për mbështetje të punëtorëve të kulturës, shoqatave dhe manifestimeve është Ministria e Kulturës, etj. Për të gjitha këto çështje, ekzistojnë edhe ligje të veçanta, si Ligji për sigurim shëndetësor, Ligji për mbrojtjen sociale, Ligji për arsimin fillor, Ligji për arsimin e mesëm, Ligji për sportin, Ligji për kulturën dhe ligje të tjera që nuk kanë përcaktuar askund kompetencat e komunave sa i përket këtyre subvencioneve dhe mbështetjes financiare.

⁶² <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/nas1.pdf>

⁶³ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Objava5.pdf>

3. Komunat zbatojnë procedura të caktuara për ndarjen e subvencioneve që ata vetë i përshkruajnë në Programet e tyre.
4. Komunat nuk marrin vendime veçanërisht të arsyetuara për pranimin dhe pagesën e subvencioneve, gjë që është në kundërshtim me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative. Kjo kryesisht për shkak se nuk ka kritere të qarta, përmbushja e të cilave do të kontrollohej në procedurën e njohjes së shpenzimeve. Për burime të caktuara financiare, nuk ka vendime në dispozicion të publikut, kështu që është e paqartë nëse ka akte individuale, dhe kështu nëse mbrojtja ligjore u ofrohet qytetarëve dhe subjekteve juridike që janë të pakënaqur me vendimet e komunave gjatë dhënies së këtyre subvencioneve.

REKOMANDIME:

1. Të rishqyrtohet nevoja për përcaktimin e kompetencës ligjore për dhënien e subvencioneve për çështje të caktuara me rëndësi lokale për komunat. Konkretisht, është fakt i padiskutueshëm se për shumicën e gjërave për të cilat komunat japin subvencione, ato duhet të kenë juridiksion, sepse janë më afër qytetarëve dhe sepse duhet të përfaqësojnë shërbimin e tyre. Sidoqoftë, disponimi me mjetet publike dhe vendimi për të drejtat dhe interesat ligjore të qytetarëve është materie ligjore, kështu që për të gjitha çështjet që do të vendosen që komunat duhet të japin subvencione, do të duhet të rregullohen në ligjet e veçanta duke përcaktuar kompetencën e qartë ligjore të komunave për të vendosur për këto çështje, duke përcaktuar kritere objektive për ushtrimin e këtyre të drejtave, si procedura ligjore për të cilat komunat do të veprojnë gjatë zgjidhjes së këtyre të drejtave. Vetëm në këtë mënyrë do të respektohet parimi i ligjshmërisë në punën e institucioneve, përkatësisht komunave.
2. Komunat duhet të respektojnë Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative dhe të marrin vendime veçanërisht të arsyetuara për pranimin e kërkesave të qytetarëve dhe dhënien e subvencioneve për secilën nga çështjet. Me këtë do të mund të kontrollohet ligjshmëria e ushtrimit të kompetencave diskrecionale dhe njëkohësisht do t'u sigurohet mbrojtje juridike qytetarëve dhe personave juridikë, të cilëve eventualisht mund të mos u njihen dhe paguhen subvencionet e kërkuara.

2.2. SUBVENCIONE, PËRKATËSISHT MBËSHTETJE FINANCIARE PËR KLUBET SPORTIVE DHE SPORTISTËT NGA NJËSITË E VETËQEVERISJES LOKALE

Siç u tha më herët, njësitë e vetëqeverisjes lokale miratojnë programet e tyre për mbështetjen financiare të sportistëve, klubeve sportive dhe ngjarjeve sportive. Në kuadër të këtyre programeve, përcaktohen mjete buxhetore me të cilat komunat subvencionojnë dhe mbështesin sportistët, klubet sportive dhe ngjarjet sportive, bazuar në thirrjet publike dhe me diskrecion të plotë. Kështu, Komuna e Qendrës⁶⁴, Komuna e Kisella Vodës, Komuna e Kërçovës⁶⁵ dhe Komuna e Karposhit⁶⁷ kanë miratuar Programe për sport, për vitin 2023 të cilat ofrojnë subvencione për kategori të ndryshme të sportistëve, klubeve dhe shoqatave sportive, ngjarje sportive dhe rekreativëve.

Gjithashtu, Komuna Qendër në programin për sport për vitin 2023 ka paraparë:

- 650,000 denarë për Lojëra sportive,
- 100.000 denarë për Krosin atletik,
- 760.000 denarë për bursa për sportistë,
- 1,000,000 denarë për mbështetje financiare të klubeve sportive, atletëve, institucioneve sportive, shoqatave dhe organizatave të tjera dhe
- 13.000.000 denarë për KB Rabotnički SHA Shkup.

Komuna e Karposhit në programin e saj për sport për vitin 2023 ka parashikuar:

- 1.000.000 denarë mbështetje financiare për klubet sportive,
- 150,000 denarë për një turne shahu për Krishtlindje,
- 300.000 denarë për KF Lepenec,
- 300.000 denarë për klubin e notit Delfin sport,
- 500.000 denarë për lojëra sportive familjare,
- 300,000 denarë për ekipet e futbollit futsal,
- 700,000 denarë për mbështetje financiare për banorët e Karposhit të cilët merren me aktivitet rekreativ sportiv,
- 100,000 denarë për lojëra rekreative sportive për pensionistët,
- 700,000 denarë për atletët e rinj të talentuar (bursa) dhe
- 2,000,000 denarë për lojërat sportive shkollore Karposh 2023.

Komuna e Kërçovës në programin e saj për sport për vitin 2023 ka parashikuar:

- 3.000.000 denarë për sportet ekipore,
- 250.000 denarë për sportet marciale,
- 600,000 denarë për shkollat e sportit dhe
- 100,000 denarë për ndërgjegjësimin e komuniteteve për sportet e integruara.

Programi për sport për Komunën Kisella Voda nuk mund të gjendet në ueb faqen e komunës, por i referohet komunës gjatë shpalljes së thirrjes publike për ndarjen e mjeteve financiare.

Siç shihet, komunat çdo vit shpenzojnë dhjetëra miliona denarë para publike për dhënien e subvencioneve dhe mbështetjes financiare për sportin. Për më tepër, edhe në vetë Programet, pa pasur nevojë për shpallje publike dhe zbatim të ndonjë procedure, burimet financiare ndahen për klubet dhe shoqatat sportive private, pa asnjë justifikim. Është e paqartë se në bazë të cilave kriteret janë përzgjedhur këto klube, dhe si është përcaktuar shumica e mjeteve financiare të alokuara për to, pse klubet e tjera sportive që veprojnë në komunë janë përjashtuar nga një mbështetje e tillë, dhe si mund të sigurojnë mbrojtje ligjore nga veprime të tilla diskrecionale të komunave.

⁶⁴ [https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/01/10.-Programi për sport dhe rekreacion e Komunës Qendër - Shkup- për vitin 2023.pdf](https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/01/10.-Programi_për_sport_dhe_rekreacion_e_Komunës_Qendër_-_Shkup_për_vitin_2023.pdf)

⁶⁵ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

⁶⁶ <https://kicevo.gov.mk/програми-и-правилници/>

⁶⁷ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

KONKLUZIONE:

1. Ligji për vetëqeverisje lokale, në drejtim të kompetencave të njësive të vetëqeverisjes lokale në fushën e sportit dhe rekreacionit, parashikonte zhvillimin e aktiviteteve sportive masive dhe rekreative, organizimin e ngjarjeve sportive dhe ngjarjeve, mirëmbajtjen dhe ndërtimin e objekteve sportive, mbështetjen për sindikatat sportive. Askund në ligj nuk është përcaktuar mundësia e dhënies së mbështetjes financiare për klubet sportive, por në praktikë komunat ndajnë mjete financiare për klubet sportive, shumica e të cilave janë në pronësi private. Në këtë rast, kemi një shembull klasik të një parashikimi diskrecional të një të drejte që asnjë ligj nuk e njeh.
2. Komunat në shkallë të gjerë përdorin kompetenca diskrecionale gjatë ndarjes së subvencione për sportistë, rekreativë, klube sportive dhe shoqata dhe ngjarje sportive. Ashtu si me ndarjen e përgjithshme të subvencioneve nga komunat, edhe në fushën e sportit, komunat ushtrojnë diskrecion të plotë për të vendosur se për cilin qëllim do të japin subvencione, përcaktojnë kriteret për ato subvencione në mënyrë diskrecionale, përcaktojnë shumën e subvencioneve në mënyrë diskrecionale, dhe i ndajnë subvencionet në mënyrë diskrecionale.
3. Komunat zbatojnë procedura të caktuara për ndarjen e subvencioneve në sport, që ata vetë i përshkruajnë në Programet e tyre. Në rastin e subvencioneve për sport, madje kam raste drejtpërdrejt në vetë programet, pa kryer procedura për ndarjen e mjeteve financiare për klube të caktuara sportive, duke përjashtuar kështu të gjithë të tjerët nga një mundësi e tillë.
4. Komunat nuk marrin vendime veçanërisht të arsyetuara për pranimin dhe pagesën e subvencioneve, gjë që është në kundërshtim me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative. Kjo kryesisht për shkak se nuk ka kritere të qarta, përmbushja e të cilave do të kontrollohej në procedurën e njohjes së shpenzimeve. Për burime të caktuara financiare, nuk ka vendime në dispozicion të publikut, kështu që është e paqartë nëse ka akte individuale, dhe kështu nëse mbrojtja ligjore u ofrohet qytetarëve dhe subjekteve juridike që janë të pakënaqur me vendimet e komunave gjatë dhënies së këtyre subvencioneve.

REKOMANDIME:

1. Të rishqyrtohet nevoja për përcaktimin e kompetencës ligjore të komunave për dhënien e subvencioneve për sport. Kështu, duhet të merret parasysh fakti se Agjencia për Rini dhe Sport ka një kompetencë të tillë, kështu që duhet të dallohet se cili nga institucionet në të cilin rast mund të japë subvencione, për të shmangur mbivendosjet dhe keqpërdorimet. Kështu, ligji do të duhet të përcaktojë kritere objektive që do të duhet të përmbushen për të ushtruar të drejtën e subvencionimit si procedura ligjore që komunat do të ndjekin gjatë dhënies së subvencioneve në fushën e sportit.
2. Komunat të respektojnë Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative dhe të marrin vendime veçanërisht të arsyetuara për pranimin e kërkesave dhe dhënien e subvencioneve në fushën e sportit. Me këtë do të mund të kontrollohet ligjshmëria e ushtrimit të kompetencave diskrecionale dhe njëkohësisht do t'u sigurohet mbrojtje juridike qytetarëve dhe personave juridikë, të cilëve eventualisht mund të mos u njihen dhe paguhen subvencionet e kërkuara.

2.3. PËRMBLEDHJE E SHKURTËR KRAHASUESE E PRAKTIKËS SË PËRDORIMIT TË DISA KOMPETENCAVE DISKREZIONALE NGA KOMUNA E QENDRËS DHE KOMUNA E KISELLA VODËS

Gjithashtu, u bë një analizë e buletineve publike të Komunës Qendër dhe Komunës Kisella Vodë për vitet 2019, 2020, 2021, 2022 dhe një pjesë të vitit 2023, me të cilën u përfshinë vendimet me të cilat Komunitat ndajnë mjete financiare për qytetarët, organizatat e shoqërisë civile dhe klubet sportive.

Në periudhën prej 4 viteve e gjysmë, Komuna Qendër ka marrë 33 vendime, ndërsa Komuna Kisella Vodë ka marrë 209 vendime në lidhje me ndarjen e burimeve financiare për qytetarët, organizatat e shoqërisë civile dhe klubet sportive.

Komuna Qendër ka një praktikë brenda një akti, përkatësisht vendimi, për të vendosur për ndarjen e mjeteve financiare për disa persona fizikë ose juridikë (organizata të shoqërisë civile). Ndërsa Komuna e Kisella Vodës miraton një akt të veçantë, përkatësisht vendim, për çdo rast individual.

E përbashkët për vendimet e dy komunave është se vendimet e tyre, nuk janë arsyetuar aspak. Komuna Qendër në pjesën operative të vendimeve nuk i referohet procesverbalit të procedurës së kryer. Ndërsa Komuna e Kisella Vodës vetëm në një pjesë të vendimeve i referohet procesverbalit dhe rregullores së tillë, ndërsa gjithashtu i referohet kërkesës së paraqitur nga pala me numrin e arkivit dhe datën e dorëzimit. Megjithatë, pavarësisht kësaj, Komuna e Kisella Vodës ishte ende e detyruar të shpjegonte vendimin e saj në akt. Për të treguar se si e ka analizuar situatën faktike, si ka përcaktuar të vërtetën materiale të çështjes së dhënë dhe kështu ka justifikuar ndarjen e mjeteve financiare.

Analiza e të dhënave dhe dokumenteve të publikuara në ueb-faqet e Komunës Qendër dhe Komunës Kisella Voda ka treguar se këto dy komuna në 4 vite e gjysmë të fundit kanë treguar se Komuna Qendër ka marrë 33 vendime, ndërsa Komuna Kisella Vodë ka marrë 209 vendime për dhënien e mjeteve financiare qytetarëve dhe subjekteve juridike.

Komuna Qendër ka një praktikë në kuadër të një akti, përkatësisht një vendimi, të vendosë për ndarjen e mjeteve financiare për disa persona fizikë ose juridikë (organizata të shoqërisë civile), ndërsa Komuna e Kisella Vodës për çdo rast individual miraton një akt të veçantë.

E përbashkët për vendimet e dy komunave është se vendimet e tyre, nuk janë arsyetuar aspak. Komuna Qendër në nxjerrjen e vendimeve nuk i referohet Procesverbalit të procedurës së kryer, ndërsa Komuna Kisella Vodë vetëm në një pjesë të vendimeve i referohet Procesverbalit dhe Rregullores së tillë, ndërsa në mënyrë plotësuese i referohet kërkesës së paraqitur nga pala me numrin e arkivit dhe datën e dorëzimit të saj. Sidoqoftë, aktet e të dyja komunave nuk arsyetohen.

Komuna Qendër në periudhën prej katër vjet e gjysmë ka marrë 5 vendime për **dhurimin e mjeteve financiare për shkak të fatkeqësive natyrore dhe fatkeqësive** (zjarre, përmbytje, etj.), nga të cilat 3 i referohen një donacioni jashtë vendit, dhe një i referohet banorëve të komunës. Në vendimet për dhurimin jashtë vendit, Komuna i referohet nenit 26 të Statutit të Komunës Qendër⁶⁸. Ky nen përmban një listë të kompetencave të Komunës, përmban një paragraf dhe 12 pika, ndërsa në asnjë prej tyre nuk përcaktohet shprehimisht kompetenca e komunës për të dhuruar burime financiare jashtë vendit. Me siguri, Komuna i referohet pikës 12 të nenit në fjalë, ku thuhet se “Kryen punë të tjera të përcaktuara me ligj”. Ndërsa në vendimin për dhurimin e burimeve financiare për banorët e Komunës, Komuna i referohet nenit 26 të Statutit të Komunës Qendër, dhe në lidhje me nenin 34 të Ligjit për mbrojtje dhe shpëtim (LMSH).

Neni 34 i LMSH-së⁶⁹ i referohet kompetencave të NJVL-ve dhe pika 1 pika 5, 6 dhe 7 thotë se

⁶⁸ Statuti i Komunës Qendër <https://shorturl.at/lrCFZ>

⁶⁹ Ligji për mbrojtje dhe shpëtim https://www.dzs.gov.mk/public/storage1/files/zakon_2.pdf

- vendos për shumën e mjeteve të nevojshme për mbrojtje dhe shpëtim nga buxheti i njësisë së vetëqeverisjes lokale;
- vendos për lartësinë e mjeteve nga buxheti i njësisë së vetëqeverisjes lokale për kompensimin e dëmeve nga fatkeqësitë natyrore dhe fatkeqësi të tjera dhe
- vendos për shpërndarjen e ndihmave humanitare të destinuara për popullatën e prekur në njësitë e vetëqeverisjes lokale.

Këtu mund të shihet qartë kompetenca e komunës për ndarjen e mjeteve financiare. Por në të njëjtin vendim, Komuna ndau mjete financiare për 6 persona, njëri prej të cilëve mori 35,000 denarë, një person mori 30,000 denarë, dy persona morën 40,000, dhe dy persona të tjerë morën 50,000 denarë⁷⁰. Në vendim nuk ka asnjë shpjegim se sa është diferenca në shumat e alokuara dhe as nuk i referohet procesverbalit për procedurën e kryer për përcaktimin e situatës faktike dhe vlerësimin e dëmit të shkaktuar.

Komuna Qendër në periudhën prej katër vjet e gjysmë ka marrë 4 vendime **për ndarjen e çmimit "Feniks"** dhe ato i referohen neneve 4, 5, dhe 6 të Vendimit për përcaktimin e çmimeve dhe mirënjohjeve të Komunës Qendër dhe neneve 16 dhe 17 të Rregullores për mënyrën, kushtet dhe procedurën e dhënies së Çmimit Vjetor për Komunën Qendër - Feniks⁷¹. Vendimi nuk i referohet ndonjë akti më të lartë si statuti i Komunës ose ndonjë ligj. Gjithashtu, nuk ka asnjë dokument nga procedura e kryer e vlerësimit të kandidatëve.

Në periudhën prej katër vjet e gjysmë, Komuna Qendër ka marrë 5 vendime në lidhje me **Klubin e Basketbollit "Rabotnički" SHA Shkup**, nga të cilat 1 vendim i referohet dhënies në shfrytëzim të sallave sportive për shkollat fillore komunale, ndërsa 4 vendimet e tjera kanë të bëjnë me miratimin e planit financiar. Në këto 4 vendime, Komuna i referohet nenit 26 paragrafi 1 pika 12 të Statutit të Komunës Qendër. Ky nen përmban një listë të kompetencave të komunës dhe pika 12 thotë "Kryen punë të tjera të përcaktuara me ligj". Nga kjo mund të konkludojmë se komuna nuk ka kompetencë eksplicite për të marrë vendime të tilla. Përkundër faktit se vendimi nuk shpjegohet, plani financiar përkatës nuk është bashkëlidhur dhe nuk tregohet shuma e miratuar.

Në periudhën prej katër vjet e gjysmë, Komuna Qendër ka marrë 14 vendime në lidhje me **kujdesin shëndetësor të banorëve të saj**, përkatësisht ndihmën për trajtim. Në këto vendime, Komuna i referohet nenit 26 të Statutit të Komunës Qendër. Neni askund nuk përcakton në mënyrë të qartë kompetencën e komunës për të marrë vendime të tilla.

Në vitin 2019, Komuna Qendër ka marrë vendim për ndarjen e mjeteve financiare për një shoqatë të qytetarëve në vlerë prej 80,000 denarë për festimin tradicional të Krishtlindjeve në Shkup⁷². Në vendim, Komuna i referohet nenit 26 të Statutit të Komunës Qendër-Shkup, dhe në lidhje me Programin e Kulturës së Komunës Qendër-Shkup për vitin 2019. Përsëri, neni 26 i Statutit të Komunës përmban një listë të kompetencave, ndër të cilat nuk ka kompetencë eksplicite për të marrë një vendim të tillë.

Komuna e Kisella Vodës merr pothuajse të gjitha vendimet në formën e **"Ndihmës së njehershme në para"**. Në vendime, komuna i referohet nenit 36, pika 1, pika 15 të ligjit për vetëqeverisjen lokale, neni 34, pika 1, pika 42 të statutit të komunës Kisella Voda, dhe në përputhje me Rregulloren për kriteret, procedurën dhe shumën e dhënies së ndihmës financiare të njehershme (në vijim referuar si "Rregullorja"). Neni 36 i Ligjit për vetëqeverisjen lokale i referohet kompetencave të këshillit ndërsa paragrafi 15 i pikës 1 (të cilës komuna i referohet në nxjerrjen e vendimeve të saj) thotë "Kryen punë të tjera të përcaktuara me ligj"⁷³. Neni 34 i Statutit të Komunës përmban një listë kompetencash, ku në pikën 42 të pikës 1 (të cilës komuna i referohet në nxjerrjen e vendimeve të saj) thuhet "kryen punë të tjera"⁷⁴.

⁷⁰ Numri 14 "Gazeta Zyrtare e Komunës Qendër-Shkup" 28 tetor 2022 <https://shorturl.at/aBEU9> f.16

⁷¹ Ibid, f. 25

⁷² Nr. 23 "Gazeta Zyrtare e Komunës Qendër-Shkup" 11 dhjetor 2019 <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2022/02/23.-%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%91%D0%95%D0%9D-%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%9D%D0%98%D0%9A-2019-.pdf> f. 23

⁷³ Ligji për pushtet lokal https://aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_lokalnata_samouprava.pdf

⁷⁴ Statuti i Komunës së Kisella Vodës <https://www.kiselavoda.gov.mk/index.php/dokumentacija/8-soodrznina/53-2012-11-13-08-53-15>

Në Rregullore⁷⁵, Komuna i referohet nenit 11 të Ligjit për mbrojtjen sociale (LMS)⁷⁶ si bazë për miratimin e tij. Neni 11 paragrafi 1 alineja 2 i Ligjit për Mbrojtjen Sociale (komuna, qyteti i Shkupit dhe komunat në qytetin e Shkupit) merr vendime për përcaktimin e të drejtave dhe shërbimeve të tjera sociale në fushën e mbrojtjes sociale, të drejtave dhe shërbimeve në një masë më të madhe se fushëveprimi i të drejtave dhe shërbimeve të përcaktuara me këtë ligj dhe kushte më të favorshme për realizimin e tyre, si dhe sigurimin e mjeteve për zbatimin e tyre.

Krijimi i të drejtave të reja me akt nënligjor është problematik nga pikëpamja e parimit të ligjshmërisë, sepse bie ndesh me hierarkinë e akteve juridike.

Për më tepër, Rregullorja përcaktohen se me të ndahen mjete për (1) trajtimin shëndetësor brenda dhe jashtë vendit, (2) prokurimin e pajisjeve mjekësore, (3) zbutjen e dëmeve nga fatkeqësitë natyrore, dhe (4) kryerjen e ekspeditave dhe sipërmarrjeve më serioze sportive, si dhe pjesëmarrjen në ngjarje kulturore. Dy pikat e para i referohen kujdesit shëndetësor, pika e tretë i referohet ndihmës që komuna është kompetente të ofrojë në përputhje me Ligjin për Mbrojtje dhe Shpëtim (neni 34 paragrafi 1 pika 5, 6 dhe 7), dhe jo neni 11 i cituat, i LMS në pjesën e dispozitave të Rregullores, dhe as pika 4 nuk përfshihet në fushën e mbrojtjes sociale, por në fushën e sportit dhe kulturës.

Në periudhën që është objekt i kësaj analize, Komuna Kisella Vodë ka miratuar disa herë Vendimin për dhënien e kompensimit monetar të njëhershëm për familjet, për të sapolindurit. Për miratimin e një vendimi të tillë, Komuna i referohet nenit 22, pika 7 dhe nenit 62, pika 1 të Ligjit për vetëqeverisje lokale dhe nenit 34, pika 8 të Statutit të Komunës së Kisella Vodës⁷⁷.

Me disa nga vendimet për dhënien e kompensimit të njëhershëm monetar, Komuna e Kisella Vodës ka ndarë burime financiare për personat juridikë. Për shembull, komuna ka ndarë:

- 60.000 denarë në Tempullin e Shën Vmç. Gjeorgji, Kisella Voda, referuar nenit 36 paragrafi 1 pika 15 të Ligjit për vetëqeverisje lokale ("Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë", nr. 5/02), dhe nenit 34 të Statutit të Komunës së Kisella Vodës⁷⁸,
- 30,000 denarë Bashkësisë së pronarëve të një ndërtese banimi në Kiro Krstevski nr.3, Komuna e Kisella Vodës, referuar nenit 36, paragrafi 1, pika 15 të Ligjit për vetëqeverisjen lokale, nenit 34, paragrafi 1, pika 42 të Statutit të Komunës së Kisella Vodës, dhe në përputhje me Rregulloren për kriteret, procedurën dhe shumën për dhënien e ndihmës së njëhershme financiare dhe Procesverbalin e Komisionit të Përkohshëm për dhënien e ndihmës së njëhershme financiare⁷⁹,
- 30,000 denarë të DPTUU Stamben Menaxher SHPKNJ, referuar neneve të njëjta të akteve si në vendimin e pikës së mëparshme⁸⁰.
- 30,000 denarë Bashkësisë së pronarëve të një ndërtese banimi 14 Dhjetori nr.3 hyrja 1 dhe 2, duke iu referuar të njëjtave nene si në vendimin e pikës së mëparshme⁸¹.
- Për disa nga vendimet për dhënien e ndihmës financiare të njëhershme për Komunën e Kisella Vodës, kërkesat nga palët janë paraqitur që në vitin 2017 ose 2018, ndërsa për to vendimi është marrë në vitin 2021 ose 2022.

Mund të theksohet se Komuna Qendër nuk ka asnjë praktikë për arsyetimin e vendimeve për dhënien e mjeteve, as në pjesën e dispozitivit për shterimin e plotë të bazave ligjore që parashikojnë ligjet dhe aktet nënligjore për to. Më së shpeshti, Komuna mbështetet në alinetë e ligjeve që përcaktojnë se

⁷⁵ Rregullore për kriteret, procedurën dhe shumën për dhënien e ndihmës financiare të njëhershme për Komunën e Kisella Vodës <https://shorturl.at/nptQ4>

⁷⁶ Ligji për mbrojtje sociale https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2019/28.5_zakon_SZ.pdf

⁷⁷ Numri 3 "Gazeta Zyrtare e Komunës së Kisella Vodës" 17.02.2023 https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf, f. 14

⁷⁸ Numër 9 "Gazeta zyrtare e Komunës së Kisella Vodës", 26 korrik 2021 <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%209-%202021.pdf> f. 49.

⁷⁹ Numri 16 "Gazeta zyrtare e Komunës së Kisella Vodës" 15 dhjetor 2022 <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20Glasnici%202022/Sluzbeni%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%2016-%202022.pdf> f. 8

⁸⁰ Ibid, f. 10

⁸¹ Ibid, f. 12

komuna kryen punë të tjera. Pra, dispozitat e përgjithshme dhe të gjera përdoren nga Komuna Qendër për ndarjen e mjeteve financiare në baza të ndryshme.

Gjithashtu mund të theksohet se Komuna e Kisella Vodës gjithashtu nuk ka praktikë të shpjegimit të vendimeve të saj për dhënien e mjeteve financiare. Por ndryshe nga Komuna Qendër, Komjuna Kisella Vodë, në një pjesë të mirë të vendimeve në pjesën operative, shteron plotësisht bazat ligjore për marrjen e vendimeve përkatëse, si dhe Rregulloret e saj, procesverbalet e procedurave të zhvilluara dhe kërkesat e paraqitura me të cilat është iniciuar vetë procedura dhe numri i tyre arkivor. Megjithatë, Komuna e Kisella Vodës gjithashtu i referohet dispozitave të përgjithshme dhe të gjera që deklarojnë se komuna kryen “punë të tjera” për ndarjen e mjeteve financiare në baza të ndryshme. Gjithashtu, pavarësisht nga arsyet e shteruara në pjesën operative të vendimeve, komuna duhet t'i shpjegojë ato. Gjatë ushtrimit të kompetencave diskrecionale nga institucionet, vendimet duhet të jenë “veçanërisht të arsyetuara”. Në këtë analizë, për fat të keq, nuk gjejmë asnjë shpjegim në vendimet e komunës.

REKOMANDIME TË PËRGJITHSHME PËR KUFIZIMIN E KEQPËRDORIMIT TË KOMPETENCAVE DISKREZIONALE

Duke marrë parasysh të gjitha mospërputhjet e konstatuara brenda kësaj analize në ushtrimin e kompetencave diskreionale, rrezikun e madh të korrupsionit që rrjedh prej tyre, si dhe mospërputhjen e praktikës së tyre me legjislacionin tashmë ekzistues, me qëllim uljen e mundësive për keqpërdorim, por në të njëjtën kohë për të garantuar pavarësinë e pushtetit lokal dhe për të forcuar orientimin e tyre të shërbimit ndaj qytetarëve dhe subjekteve juridike në nivel lokal, u propozuan rekomandimet e mëposhtme:

- 1.** Njësitë e vetëqeverisjes lokale duhet të zvogëlojnë fushën e përdorimit të kompetencave diskreionale për dhënien e subvencioneve, domethënë mbështetjen financiare për qytetarët dhe personat juridikë në nivel lokal, në mënyrë që të mund t'i përkushtohen plotësisht realizimit të kompetencave të tyre ligjore që përfshijnë politikëbërjen dhe promovimin e jetës së qytetarëve në nivel lokal. Kështu, mjetet që do të kursehen në këtë mënyrë, të cilat mund të përdoren për të zgjidhur problemet sistematike lokale, do të jenë gjithashtu të rëndësishme.
- 2.** Të rivlerësohet nevoja për dhënien e kompetencave të caktuara njësisive të vetëqeverisjes lokale për dhënien e subvencioneve, pra mbështetje financiare për qytetarët dhe personat juridikë në nivel lokal dhe nëse përcaktohet se për fusha të caktuara është e patjetërsueshme, të ndryshohen ligjet përkatëse, dhe të paktën të jepet një bazë ligjore për dhënien e këtyre subvencioneve dhe mbështetjes financiare, të përcaktohen minimumi i kriterëve ligjore, si dhe të jepet një bazë ligjore me akte nënligjore për rregullimin e mëtejshëm të këtyre procedurave.
- 3.** Të bëhet harmonizimi i miratimit të vendimeve diskreionale me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative, përkatësisht, çdo vendim për dhënien e subvencioneve dhe mbështetjes financiare duhet të jetë veçanërisht i arsyetuar, dhe jo siç është rasti tani që vendimet e tilla nuk kanë ndonjë shpjegim, sepse kjo i bën shkeljet procedurale që e bëjnë një vendim të tillë të paligjshëm.
- 4.** Të ndalohet me dhënien e subvencioneve dhe burimeve financiare vetëm në bazë të programeve të përgjithshme, pa shpallje publike, pa mundësi të paraqiten të gjithë qytetarët dhe subjekteve juridike që plotësojnë kushtet, pa kryer procedura individuale, me mungesë të kriterëve publike dhe të qarta, në të cilat do të miratohen akte individuale si për ata kërkesat e të cilëve do të pranohen, ashtu edhe për ata që do të refuzohen, duke siguruar kështu mbrojtje ligjore (ankesë ose padi) për kërkues që vlerësojnë se janë refuzuar në mënyrë të paarsyeshme. Kështu, duhet të merret parasysh fakti se mbrojtja ligjore është një e drejtë e garantuar me kushtetutë e qytetarëve dhe personave juridikë.
- 5.** Të bëhet një hulumtim më i detajuar mbi përdorimin e kompetencave diskreionale si në nivel lokal ashtu edhe në atë qendror për të identifikuar çdo anomali dhe mangësi dhe për të marrë masa për tejkalimin e tyre.