

Rajonalizimi i shoqërive të ujësjellës–kanalizimeve: eksperiencia ndërkombëtare dhe rasti i Shqipërisë

Evis GJEBREA¹

Abstrakt: *Decentralizimi i ofrimit të shërbimit të furnizimit me ujë dhe kanalizimet tek pushteti vendor ka ngritur sfida si në drejtim të menaxhimit, ashtu dhe financimit. Kjo, për shkak se, pushteti vendor shpeshherë nuk i ka kapacitetet e duhura për t'i shërbyer një numri të madh qytetarësh, si dhe ka vështirësi në sigurimin e financimit të nevojshëm për të mirëmbajtur rrjetet e ujësjellës kanalizimeve, apo dhe të kryejë investimet e nevojshme. Situata është më e vështirë për ato bashki, që ofrojnë shërbimet për një numër të madh konsumatorësh. Në Shqipëri operojnë 58 shoqëri ujësjellës–kanalizime dhe performanca e tyre është larg standardeve ndërkombëtare. Një nga mënyrat e zgjidhjes së kësaj situate, është bashkimi i disa kompanive të ujit dhe krijimi i rajoneve, siç njihet ndryshe rajonalizim. Ky proces ka ndodhur si në vendet e zhvilluara, ashtu dhe në vendet në zhvillim. Arsyeja kryesore për rajonalizim është arritja e ekonomive të shkallës, duke i shërbyer një numri të madh konsumatorësh dhe mundësia për akses tek financimet e sektorit privat, apo fondet e institucioneve ndërkombëtare, të cilët nxiten për të financuar, mbështetur në argumentin e arritjes së ekonomive të shkallës. Qëllimi i këtij punimi është rishikimi i literaturës teorike dhe eksperiencës ndërkombëtare, që mbështetin rajonalizimin, së bashku me faktorët nxitës dhe pengues. Qëllimi përfundimtar është të shihet, nëse ka një model unik për rajonalizimin dhe për të ndërtuar një model që i përshtatet rastit të Shqipërisë. Për qëllime të këtij punimi do të analizohen raste studimore, që përfshijnë si vende të zhvilluara, ashtu dhe vende në zhvillim. Rezultatet e këtij punimi synojnë të tregojnë zgjidhjet për Qeverinë Shqiptare, me qëllim rritjen e performancës së sektorit dhe pjesëmarrjes së sektorit privat në këtë sektor.*

Fjalë kyç: *Rajonalizim, Ujësjellës–Kanalizime, Raste studimore*

¹ Fakulteti i Ekonomisë dhe Teknologjisë së Informacionit, Universiteti Europian i Tiranës,
E-mail: evis.gjebrea@uet.edu.al

Abstract: *The decentralization of service delivery of water supply and sewerage to the local government has created challenges in terms of management as well as financing. Local authorities often do not have adequate capacity to serve a larger number of citizens and they have difficulties in obtaining funding necessary to maintain the water and wastewater networks and carry out the necessary investments. The situation is more difficult for those municipalities that provide services to a large number of customers. In Albania currently operate 58 water and/or sewerage and their performance is far from international standards. One way of resolving this situation is aggregating several water and sewerage utilities and creating regions otherwise known as regionalization. This process has occurred both in developed and developing countries. The main reason for regionalization is to achieve economies of scale by serving a large number of customers and the possibility of access to private sector funds, or funds from international institutions, who are encouraged to fund, based on the argument of achieving economies of scale. The purpose of this paper is to review the theoretical literature and international experience that supports regionalization together with factors promoting the initiative, as well as respective obstacles. The final aim is finding out whether there is a unique regionalization model and to build a model that fits the case of Albania. For the purposes of this paper many case studies will be analyzed that include both developing and developed countries. The results of this paper are aimed for the Government to show solutions to improve sector performance and increase private sector participation.*

Keywords: *Regionalization, Water and Sewerage, Case Studies*

1. Hyrje

Deri në shekullin e XX-të, shumica e shërbimeve të ujit siguroheshin në nivel vendor. Më pas, kur filluan të krijohen qendrat urbane, komunitetet e fermerëve, uji filloi të kuptohej si një nevojë vendore, që sigurohej dhe ofrohej nëpërmjet institucioneve vendore, duke përdorur burimet lokale. Ndërsa në SHBA, Kanada dhe vende të tjera filloi të rritej numri i popullsisë dhe sigurimi i ofrimit të ujit, po bëhej çështje problematike. Në shumë vende u bë e qartë, se sigurimi i ofrimit të ujit mund të arrihej më mirë mbi baza rajonale nëpërmjet bashkimit gjeografik, ose mbi bazën e mundësive ekonomike, të cilat janë të nevojshme për të financuar shumat e mëdha kapitale të nevojshme për importimin e ujit nga distanca të largëta dhe ruajtjen e tij. Arsye të tjera, që kanë çuar në ofrimin rajonal të ujit janë edhe ndryshimet ligjore që shumë vende kanë pasur, veçanërisht, në drejtim të përmirësimit të cilësisë, apo të mbrojtjes së mjedisit.

Decentralizimi i ofrimit të shërbimit të furnizimit me ujë tek pushteti vendor ka ngritur sfida si në drejtim të menaxhimit, ashtu dhe financimit. Kjo për shkak se, pushteti vendor shpeshherë nuk i ka kapacitetet e duhura për t'i shërbyer një numri të madh qytetarësh, si dhe ka vështirësi në sigurimin e financimit të nevojshëm për të mirëmbajtur rrjetet e ujësllës kanalizimeve, si dhe të kryejë investimet e nevojshme. Situata është më e vështirë për ato bashki, që ofrojnë shërbimet për një numër të madh konsumatorësh.

Një nga mënyrat e zgjidhjes së kësaj situatë, është bashkimi i disa kompanive të ujit dhe krijimi i rajoneve, siç njihet ndryshe rajonalizim. Ky proces ka ndodhur, si në vendet e zhvilluara, ashtu dhe në vendet në zhvillim. Sipas Kingdom, (2005:15) ekzistojnë pak publikime për rajonalizimin. Bashkimi European dhe Banka Botërore po e promovojnë këtë skemë në vendet

në zhvillim. Arsyja kryesore për rajonalizim është arritja e ekonomive të shkallës, duke i shërbyer një numri të madh konsumatorësh dhe mundësia për akses të financimit të sektorit privat apo fondet e institucioneve ndërkombëtare, të cilët nxiten për të financuar, mbështetur në argumentin e arritjes së ekonomive të shkallës.

Ky punim analizon rajonalizimin si koncept, së bashku me faktorët nxitës dhe pengues pasi ky proces ka si përfitime, ashtu edhe kufizime. Në pjesën e parë jepen përkufizime dhe evoluimi i konceptit të rajonalizimit dhe faktorët kryesorë që e favorizojnë atë. Në pjesën e dytë jepen eksperiencat ndërkombëtare, që përfshijnë vende të zhvilluara dhe vende në zhvillim. Në pjesën e fundit jepen mësimet e nxjerra, të cilat do të shërbejnë për të analizuar rastin e sektorit të ujësjellës-kanalizimeve në Shqipëri.

2. Rishikimi i literaturës për rajonalizimin

Ekzistojnë disa përkufizime lidhur me rajonalizimin. Shpeshherë ky term emërtohet si rajonalizim, konsolidim, apo ristrukturim. Fondacioni i Kërkimeve në Sektorin e Ujit, në raportin Zgjidhjet Rajonale për Sigurimin e Ujit e përkufizon rajonalizimin, si “një formë bashkëpunimi ndërmjet sistemeve të ujit për të përmirësuar shërbimin dhe efeciencën, që përfshin edhe uljen e kostove”. (Awwa Research Foundation, 2008:2). Ky lloj rajonalizimi mund të marrë dy forma:

- Bashkimi fizik i sistemeve dhe ndërlidhjes, ku dy ose më shumë njësi ndajnë së bashku një burim të trajtimit të ujit, ose ndërlidhja e sistemeve të shpërndarjes me njëra-tjetrën dhe
- Konsolidimi rajonal, që konsiston në bashkimin jo fizik, dhe më konkretisht, në marrëveshje për menaxhimin e sistemeve. Pra, njësitë mbeten të ndara fizikisht, por, me marrëveshje ndajnë së bashku disa aspekte të menaxhimit.

Sipas një tjetër autori, rajonalizimi, ose bashkimi përkufizohet, si grupimi i disa bashkive në një strukturë administrative të vetme, për ofrimin e një shërbimi të veçantë. Këto struktura të bashkuara mund të ndryshojnë në 3 dimensione (Kingdom, 2005: 5):

- Shkalla: strukturat e bashkuara mund të grupojnë 2 bashki të afërta me njëra-tjetrën, ose disa bashki në një rajon të vetëm, ose përgjatë një territori më të gjerë.
- Qëllimi: strukturat e bashkuara mund të ofrojnë një shërbim të vetëm (për shembull furnizimi në grup i ujit), ose të gjitha shërbimet, që nga tërheqja e ujit deri në trajtimin e ujërave të zeza.
- Procesi: bashkitë mund të formojnë struktura të bashkuara mbi baza vullnetare, që mbështeten në interesa të përbashkëta, ose në një nivel më të lartë qeveritar të udhëhequra nga interesi i përgjithshëm publik. Bashkimi mund të jetë i përkohshëm ose i përhershëm.

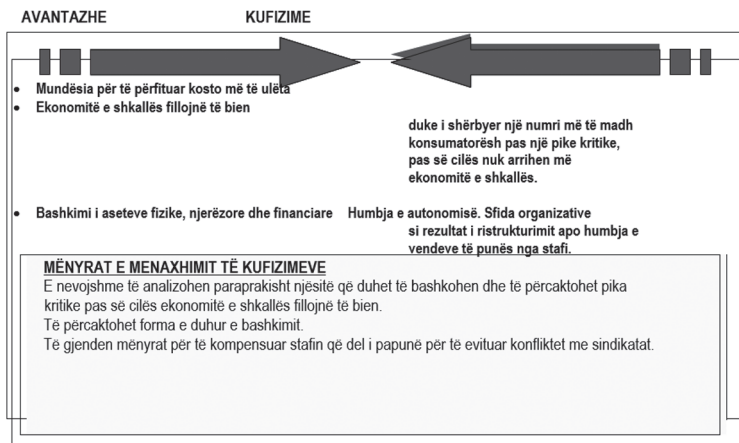
Sipas Whitlatch dhe ReVelle, (1990:70) rajonalizimi përshkruhet si bashkimi i strukturave administrative, ekonomike, sociale për të përmirësuar objektivat kombëtare, rajonale dhe lokale të shoqërisë. Ndonëse përkufizimet janë nga më të ndryshmet reformat e bashkimit të kompanive të ujësjellës kanalizimeve (UK) ndërmerren kryesisht në vendet ku menaxhimi i këtij shërbimi është jo eficient, qoftë kjo sepse njësisia ofruese është shumë e vogël për të ofruar një shërbim eficient, apo sepse ky shërbim është decentralizuar në nivel vendor në mënyrë të papërshtatshme.

2.1 Faktorët nxitës të rajonalizimit: përfitimet dhe kufizimet

Rajonalizimi është studiuar nga këndvështrimi teorik dhe praktik. Disa studime janë shkencore, të tjera studime janë subjektive. Thelbi i këtyre studimeve është, se rajonalizimi sjell përfitime të ekonomive të shkallës dhe përmirësim të mjedisit nëpërmjet përmirësimit të menaxhimit të ujërave (Beecher, 1996:10). Disa autorë gjithsesi kanë ngritur shqetësime lidhur me disavantazhet e rajonalizimit. Rice (1979:11) argumenton, se ky proces sjell konflikte pasi humbet kontrolli i autoriteteve përkatëse vendore mbi shërbimin U-K dhe ka pasoja financiare si rezultat i transferimit të pronësisë tek organizatat rajonale. Autori arrin në konkluzionin, se një program rajonal kombëtar nuk do të ishte i përshtatshëm dhe pushtetit vendor i duhet lënë liria për të vlerësuar nevojat e tyre unike, dhe burimet për ofrimin e këtij shërbimi.

Faktori më kryesor i rajonalizimit është arritja e ekonomive të shkallës. Kjo është, veçanërisht e domosdoshme për qytetet e vogla në madhësi për të cilat bëhet e vështirë arritja e ekonomive të shkallës nëse do të vepronin të vetme. Sipas një raporti të projekteve të qyteteve perëndimore (McFarlane, 2003: 7) arsyeja për të ndarë aksesin në burimet ujore janë: financiare, ndërvlerësia gjeografike, shqetësimet për shëndetin publik, ndryshimet rregullatore, dhe pritshmëritë e publikut. Sipas SMC Martin, Inc (1983: 19) rajonalizimi favorizon ekonomitë e shkallës, pasi kostot totale do të ulen me rritjen e numrit të popullsisë së cilës i shërbehet. Gjithashtu, në këtë kontribuojnë edhe kursimet që vijnë nga bashkimi i burimeve njerëzore, financiare dhe teknologjike. Figura në vijim, jep një panoramë të qartë të procesit të bashkimit të njëjësive të vogla dhe krijimin e rajoneve më të mëdha, e cila përmbledh avantazhet, kufizimet dhe mënyrat e menaxhimit të tyre (Kingdom, 2005:21)

FIGURA 1. EKONOMITË E SHKALLËS



Burimi: Kingdom (2005)

Shumë studime janë kryer për të vërtetuar hipotezat e ngritura, se shërbimet e U-K duke qenë produkt monopoli, kanë karakteristikat e ekonomive të shkallës, që do të thotë se me rritjen e prodhimit ulen kostot për njësi të prodhimit (Beecher, 1996:5). Megjithatë, sipas Beecher, nga pikëpamja teknike në literaturë ekzistojnë analiza që tregojnë kufizimet e këtij përfitimi, pasi ekonomitë e shkallës që krijohen në nxjerrjen dhe trajtimin e ujërave humbasin nga kostot që lindin nga veprimtari të tjera, si transmetimi dhe shpërndarja.

Ekonomitë e shkallës mund të arrihen në të gjitha fazat e procesit të prodhimit, për shkak të proceseve efeciente të prodhimit nga teknologjia dhe rritja e aftësisë negociuese për të blerë lëndët e para kryesore. Por, arritja e ekonomive të shkallës është eficientë, deri në pikën ku arrihet “madhësia optimale” dhe sfida për shumë kompani mbetet: të identifkojë, cila është kjo pikë optimale pas së cilës fitimet e pritshme fillojnë të bien. Sipas studimit të Tynan, (2003:1-14) një faktor shkalle e qëndrueshme është 0.8, që do të thotë se me dyfishimin e prodhimit kostot rriten me 80%. Në përputhje edhe me studime të tjera të kryera në këtë fushë, ekzistojnë evidenca se ekonomitë e shkallës arrihen më mirë për kompanitë që janë të vogla në madhësi, të cilat i shërbejnë një popullsie prej 125,000 banorë, sesa në kompanitë e mëdha ku efektet e ekonomive të shkallës fillojnë të bien shpejt.

Një tjetër faktor për rajonalizimin është rritja e mundësive për burime financiare. Për çdo njësi të sigurimit të ujit të pijshëm burimet e të ardhurave janë disa: nga taksat vendore, nga arkëtimet e faturave të ujit për shërbimin që ofrohet, nga grantet e siguruar nga pushteti vendor dhe/ose qendror, si dhe nga huatë bankare. Rajonalizimi rrit mundësinë për njësitë të cilat bashkohen, që të përfitojnë financime më të mëdha në formën e huave/granteve, çka nuk do të ishte e mundur të jepeshin nëse njësitë veprojnë si të ndara. Rritja e aksesit në përfitimim e fondeve financiare iu krijon mundësi njësisë më të vogla që të investojnë në rrjetet e tyre të amortizuara dhe të dedikojnë fonde për mirëmbajtjen. Një disavantazh që rezulton nga kostot e larta të investimit është tarifa e lartë, e cila i faturohet konsumatorit. Në këtë kuadër mbështetja e qeverisë qendrore është e nevojshme për të mbështetur këto njësi me grante, ose një pjesë të tarifës me anë të subvencioneve për ata konsumatorë, që më parë shërbeheshin nga njësi me kosto më të ulët.

Bashkimi i dy ose me shumë kompanive të ujit çon detyrimisht në ndarjen e kostove dhe mundësi fitimi më të larta në një periudhë afat-gjatë. Ky është avantazh për njësitë me kosto të lartë, të cilët përfitojnë nga njësitë me kosto të ulët, ndërsa për këto të fundit, bashkimi përbën disavantazh, pasi kostoja më e lartë për to do të thotë tarifë më e lartë për konsumatorët e zonës së tyre të shërbyer. Tarifa më e lartë mund të çojë në turbulencë sociale, dhe në këtë kuadër, negociimi me banorët e zonave me kosto më të ulët është i nevojshëm për të shpjeguar efektet pozitive të këtij bashkimi në një periudhë afat-gjatë.

3. Eksperienca ndërkombëtare: raste studimore të rajonalizimit

Seksioni në vijim përmbledh raste studimore mbi eksperiencat e disa vendeve në drejtim të rajonalizimit, një punë studimore e kryer nga Kingdom (2005:5-31) për Francën, Holandën, Italinë dhe Brazilin dhe kompania konsulente PADECO CO. Ltd për Kosovën, Rumaninë, Italinë. Arsyeja e trajtimit të eksperiencës ndërkombëtare shërben për të identifikuar, nëse ekziston një model unik, i cili do të mund të zbatohet në rastin e Shqipërisë. Si kritere për përzgjedhjen e rasteve studimore janë përdorur: (i) eksperienca e gjatë në drejtim të rajonalizimit dhe (ii) ngjashmëria e vendeve me Shqipërinë, në drejtim të menaxhimit të shoqërive të UK dhe procesit të decentralizimit. Në kriterin e parë bëjnë pjesë vende si Franca, Holanda. Në kriterin e dytë bëjnë pjesë vende, si: Italia, Rumania dhe Kosova.

Franca

Modeli i rajonalizimit në Francë është një model i konsoliduar i quajtur modeli i “sindikatave”, që konsiston në kompani rajonale të krijuara për të ofruar shërbimet e U-K dhe përfshijnë kompani të vogla në madhësi të afërta gjeografikisht (fqinje). Shërbimet e U-K kanë qenë

përgjegjësi e bashkisë, që prej kohës së Revolucionit rreth vitit 1798. Vendi karakterizohet nga nivel i lartë i decentralizimit dhe në të gjithë vendin numërohen gjithsej 36,000 bashki, shumica e të cilave janë bashki të vogla dhe iu përkasin zonave rurale. Franca ka eksperiencë të gjatë në drejtim të rajonalizimit dhe ky proces është zhvilluar tërësisht mbi baza vullnetare, megjithatë, prefektët si përfaqësues të pushtetit qendror kanë autoritetin për të “detyruar” bashkitë, që të bëhen pjesë e bashkimit. Kuadri ligjor përcakton format e bashkimit dhe rregullat për rajonalizimin në drejtim të ofrimit të shërbimeve të U-K. Për shembull, sipas ligjit, njësitë që bashkohen nuk janë të detyruara të bashkojnë të gjitha funksionet operative, por mund të zgjedhin të bashkojnë vetëm funksionin e mirëmbajtjes.

Një ndër rajonet më të mëdha të krijuara është Sindikata e Ujit në Strasbourg (SDEA), e cila u krijua në vitin 1939, nga grupimi i 55 bashkive të ngjashme në madhësi, dhe rajoni është rritur duke arritur të ofrojë shërbime për 453 njësi vendore, për një popullsi rreth 655,000 banorë. Rajoni tjetër në Francë është ai metropolitan Nimes, që është një përzierje e njësisive në zonat rurale me ato urbane dhe iu shërbejnë një numri popullsie prej 206,616 banorë. Ky rajon u krijua në 2002 me vullnetin e lirë të 14 bashkive. Në këtë rast janë bashkuar vetëm shërbimet e ujit, pasi shërbimet e kanalizimeve janë me kosto mjaft të lartë. Këto të fundit menaxhohen nga vetë bashkitë dhe për këtë subvencionohen nga shteti.

Holanda

Procesi i rajonalizimit ka nisur në vitin 1965. Ligji për furnizimin me ujë i vitit 1957 kërkonte riorganizimin e sektorit të furnizimit me ujë të pijshëm në rajone të mëdha. Ligji lejon pushtetin qendror, që të riorganizojë rajonalizimin, në rast se bashkitë nuk janë të suksesshme për të realizuar këtë proces. Kriteri kryesor për të realizuar rajonalizimin është, se çdo kompani e ujit duhet të ketë të paktën 100.000 lidhje për të siguruar ujin në një zonë më të madhe, si dhe laboratorët përkatës për kontrollin e cilësisë. Numri i kompanive që janë bashkuar deri më sot është 180, duke krijuar 40 rajone në vitin 1994, dhe 13 rajone në vitin 2008. Të gjitha kompanitë rajonale janë kompani të përbashkëta publike, aksionet e të cilave zotërohen nga pushteti vendor, qendror dhe provinca. Kompania më e madhe rajonale (PLC) është një model, që ka në përbërje tre kompani kryesore publike dhe që ju shërben 1.6 milionë banorëve të lidhur me rrjetin. Në provincën Friesland procesi i rajonalizimit u realizua më herët se në pjesën tjetër të vendit dhe ishte një proces tërësisht mbi baza vullnetare. Në vitin 1974, procesi i rajonalizimit u shtri në të gjithë provincën. Një tjetër rast bashkimi është provinca jugore e Holandës, ku janë krijuar 35 kompani të ujit në vitin 1975. Gjatë 10 viteve të fundit, provinca ndërmori disa iniciativa për të ulur numrin e kompanive dhe për të krijuar rajone. Një rast i tillë i përket vitit 1985, kur u hartua një plan për riorganizimin dhe krijimin e tre rajoneve të mëdha, por ndeshi në rezistencë të 35 kompanive, të cilat hezitonin për t’u bashkuar. Ky plan u finalizua në vitin 1991. Modeli i rajonalizimit në Holandë përfshin kompani rajonale, që ofrojnë vetëm shërbimin e ujit, ndërkohë që shërbimi i kanalizimeve ofrohet nga bordet e ujit. Një kompani tipike rajonale iu shërben 200.000-600.000 konsumatorëve të lidhur me rrjetin dhe ka nga 1-40 përfaqësues si aksionarë. Lidhur me pronësinë e aseteve, në disa raste, këto janë në pronësinë e kompanive dhe në raste të tjera në pronësinë e pushtetit vendor.

Italia

Përpara se të ndodhte procesi i rajonalizimit sektori i U-K ishte mjaft i copëzuar. Në Itali gjithsej janë 8101 bashki, të cilat kanë në juridiksionin e tyre 103 provinca dhe 20 rajone. Përpara miratimit

të ligjit Galli, të vitit 1994, shërbimet e ujit ishin të copëzuara vertikalisht dhe horizontalisht, ekzistonin 13.000 operatorë të ndryshëm dhe, mesatarisht, kompanitë ofronin shërbimin e ujit për 9000 banorë dhe 7000 kishin akses në shërbimet e kanalizimeve. Ligji i vitit 1994 mandatoi krijimin e rajoneve në nivel kombëtar me objektivin kryesor që të ulj fragmentarizimi i kompanive dhe të krijoheshin rajone për të dyja shërbimet: ujin dhe kanalizimet. Ligji parashikonte, që bashkimi të bëhej mbi bazat e aksesit në basenet ujore dhe, si rezultat, u identifikuan 91 kufij territorialë optimalë. Sikurse vihet re, faktori kryesor nxitës për këtë proces ishte përmirësimi i menaxhimit të ujërave në përputhje me Direktivën Europiane të Ujit. Mbi bazën e ligjit kryesor u hartuan akte të tjera nënligjore në nivel rajonal, të cilat zgjatën në kohë, nga viti 1995 deri në 2002. Procesi i rajonalizimit ishte i ngadaltë, për shkak të interesave politike në nivel vendor dhe të interesave të sektorit privat. Rajoni i Lazios është një shembull pozitiv në drejtim të zbatimit të ligjit Galli. Përpara krijimit të rajonit, ekzistonin 436 kompani individuale, që iu shërbenin 377 komunave. Ky rajon identifikoi 5 kufij territorialë hidrologjikë, të cilët përkojnë me kufijtë administrativë. Sipas ligjit të rajoneve secila zonë territoriale lidhi kontratë me një operator të vetëm. Zona Frosinone i shërben 550.000 banorëve (86 bashkive dhe 3 provinca) dhe ishte e para që ia delegoi përgjegjësinë një operatori privat, me anë të një kontrate koncesioni, për 29 vjet. Modeli i zbatuar në Itali përshinte bashkimin e të gjitha funksioneve, sepse modeli i rajonalizimit ka si synim kryesor integrimin e menaxhimit të ujit. Kufijtë territorialë optimalë nuk kanë një madhësi standarde, por mesatarisht iu shërbejnë një popullsie prej 640.000 banorë. Numri më i madh i bashkive të asociuara, në një zonë territoriale optimale të vetme, është në rajonin e Sardenjës (377 bashki), ndërsa rajoni i Lombardisë ka një zonë territoriale optimale me një bashki të vetme atë të Milanos.

Brazili

Historikisht, ofrimi i shërbimit të UK ka qenë përgjegjësi e pushtetit vendor. Në Brazil ekzistojnë 5,561 bashki shumica e të cilave janë mjaft të vogla (4000 që janë më të voglat përbëjnë 66% të të gjitha bashkive dhe ju shërbejnë 20% të popullsisë, ndërsa 45 bashki më të mëdha ju shërbejnë një popullsie më të madhe se 50%). Në Brazil gjatë viteve 1970 dhe 1980 u krijuan kompanitë shtetërore të ujit dhe një fond për ujin dhe kanalizimet për të mbështetur investimet. Për të qenë pjesë e kompanisë shtetërore bashkitë duhej të lidhnin një kontratë koncesioni me kompaninë, e cila ofronte shërbime të ujit dhe kanalizimeve. Madje, bashkitë mund të përfitonin fonde investimi, vetëm nëpërmjet kompanive shtetërore të ujit. Aktualisht, kompanitë shtetërore të ujit ofrojnë shërbimet e ujit dhe kanalizimeve për 3892 bashki, që iu shërbejnë 77% të popullsisë. Faktori nxitës i rajonalizimit ishte rritja e aksesit të mbulimit me shërbimet e ujit dhe kanalizimeve, nëpërmjet investimeve nga pushteti qendror dhe subvencionit i kryqëzuar. Po kështu, arritja e ekonomive të shkallës dhe tërheqja e sektorit privat, është një tjetër nxitës. Procesi i rajonalizimit ishte mbi baza vullnetare teorikisht, por aspekti financiar luajti një rol shumë të madh.

Një ndër rajonet e rëndësishme është Mato Grosso, ku si rezultat i shërbimit të dobët të ofruar nga kompania shtetërore e ujit, ky shërbim u decentralizua dhe iu kalua bashkive, të cilat u grupuan për të ofruar shërbimin për 200.000 banorë, ose më shumë. Në këtë mënyrë mund të përfitoheshin fonde më lehtësisht nga pushteti qendror. Kjo skemë krijonte lehtësira për të lidhur një kontratë koncesioni në menaxhimin e këtij shërbimi. Por, kjo skemë dështoi, për shkak të pushtetit politik që bashkitë më të mëdha kërkonin të kishin. Rajoni i Dos Lagos, në Shtetin e Rio de Janeiro-s, ka qenë rajoni më i suksesshëm që përfshinte një kontratë koncesioni të nënshkruar nga pushteti qendror dhe komunitat e bashkuara, të cilave iu delegoheshin

përgjegjësitë e menaxhimit. Bashkimi u krye mbi bazën e sistemeve fizike, kontrata të cilat u nënshkruan, në vitin 1998. Modeli i Dos Lagos bazohet në bashkimin e dy shërbimeve: ujit dhe kanalizimeve. Grupimi përfshin 5 bashki, në një rajon turistik që i shërben një popullsie prej 310.000 në periudha normale, ndërsa në sezonin e verës ky numër varion ndërmjet 390.000 dhe 893.000 banorë. Asetet nuk u bashkuan, por ato mbetën në pronësi të shtetit.

Kosova

Deri në vitin 1999, kur Kosova ishte pjesë e Republikës së Serbisë ofrimi i shërbimit të ujit dhe kanalizimeve ishin përgjegjësi e pushtetit vendor nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Pushtetit Vendor. Në vitin 2002, nën autoritetin e UNMIK u krijua Agjencia e Mirëbesimit të Kosovës (AMK), me qëllimin e administrimit të ndërmarrjeve publike. Në vitin 2002, AMK prezantoi një strategji për rajonalizimin e sektorit të U-K për të bashkuar 34 kompani dhe për të krijuar rajone. Në këtë drejtim u krijuan 7 rajone të regjistruara si kompani tregtare sh.a, të cilat deri në shpalljen e pavarësisë ishin nën administrimin e AMK-së. Bashkitë lidhën marrëveshje shërbimi me rajonet për të ofruar shërbimet e U-K. Aktivitetet e kompanive rajonale u rregulluan nga Enti Rregullator në Kosovë, që ishte krijuar sipas ligjit për ujin. Në vitin 2008, AMK që administronte rajonet i mbylli aktivitetet e saj, por, pa i kaluar zyrtarisht funksionet e saj tek ndonjë institucion tjetër. Aktualisht, Ministria e Ekonomisë dhe Financës ka marrë në përgjegjësi rajonet. Me mbështetjen e institucioneve ndërkombëtare, sektori është riorganizuar dhe rajonet funksionojnë përsëri, falë burimeve të konsiderueshme financiare dhe pa ndërhyrje politike. Strategjia e konsolidimit synon, që kompanitë rajonale të kenë mundësi të marrin grante dhe kredi, për investime në infrastrukturë dhe të hyjnë në kontrata menaxhimi, kontrata qiraje afat-gjatë dhe marrëveshje koncesionare. Qëllimi final i strategjisë është, që kompanitë të konsolidohen më tej në 4 kompani U-K rajonale, në përputhje me 4 basenet ujore në Kosovë.

Rumania

Nga viti 1950 deri në vitin 1990 menaxhimi i kompanive të ujit ka qenë një proces i centralizuar. Në vitin 1990, në kuadër të decentralizimit kompanitë u transformuan në kompani tregtare. Pas vitit 1990, vetëm 32 bashki, që iu shërbenin një numri popullsie më shumë se 100.000 banorë, kanë përfituar nga programet e investimeve kapitale, për rehabilitimin e infrastrukturës ujore dhe të kanalizimeve. Ndërkohë që, 230 qytete të vogla në madhësi nuk kanë qenë në gjendje të sigurojnë financime të huaja për sistemet e U-K dhe kjo është arsyeja, që 15 vitet e fundit këto qytete nuk kanë mundur të kryejnë rehabilitime të rrjeteve të tyre. Procesi i rajonalizimit në Rumani fokusohet, në bashkimin e njësive brenda së njëjtës zonë gjeografike, përcaktuar kjo nga aksesin në basenet e lumenjve dhe/ose kufijtë administrativë. Konkretisht, rajonalizimi është mbështetur nga një program mjedisor i Bashkimit Europian, 2007-2013, për 2600 zona që iu shërbejnë 2000 banorëve dhe synohet të arrihen qëllimet e performancës, deri në vitin 2018. Programi synon të asistojë kompanitë në drejtim të menaxhimit të U-K dhe të krijojë 50 operatorë, duke bashkuar njësitë vendore aktuale. Procesi i rajonalizimit po zbatohet aktualisht në 42 rrethe.

3.1 Mësimet e nxjerra nga rastet studimore

Modelet e rajonalizimit, të analizuara në rastet e mësipërme studimore, janë të ndryshme nga një vend në tjetrin. Kjo reflektohet nga shumëllojshmëria e modeleve, që lidhet me kushtet historike, gjeografike, kulturore dhe social ekonomike. Një mësim i përgjithshëm është, që

nuk ekziston një model unik apo universal. Numri i parametrave për t'u marrë në konsideratë, në rastin e Shqipërisë mund të jetë i ndryshëm nga ato të rasteve studimore. Në këtë kuptim, mund të mos jetë e zbatueshme në rastin e Shqipërisë, që të aplikohet një model i ndonjë vendi specifik.

Gjithsesi, rastet na ndihmojnë të nxjerrim disa mësimë si në vijim:

- Tendenca e përgjithshme në të gjitha rastet është zhvendosja drejt rajonalizimit. Në shumicën e rasteve, arsyet e bashkimit janë përmirësimi i cilësisë së shërbimeve, arritja e ekonomive të shkallës për shkak se kompanitë janë të madhësive të vogla. Në vende të tjera, si: Brazili, Rumania dhe Kosova, rajonalizimi krijonte lehtësira për të siguruar financime.
- Bashkimi vetëm mbi baza vullnetare, nga ana e njëjësive të pushtetit vendor, është mënyra më e dëshiruar, por kërkon një kohë të gjatë për t'u realizuar p.sh. rasti i Francës. Bashkimi vullnetar ishte një tipar i konstatuar në vendet e zhvilluara, me një eksperiencë të gjatë në fushën e decentralizimit, si: Franca, Holanda. Në ato vende ku rajonalizimi vullnetar shfaqte konflikte ndërhyrja e pushtetit qendror ishte një domosdoshmëri (Holanda, Brazili).
- Rajonalizimi është shoqëruar me hartimin e një ligji të posaçëm, që rregullonte kushtet e hyrjes dhe të daljes nga grupi i bashkuar, tarifrat dhe pronësinë e asetëve.
- Ndërmarrja e këtij procesi vetëm nga pushteti qendror mund të jetë eficient në fillim, por mund të ketë përplasje me politikën e decentralizimit, sipas së cilës njësitë vendore ushtrojnë përgjegjësitë e veta të përcaktuara në ligj.
- Së fundmi, në vendet ku decentralizimi është në fazat e para si p.sh.: Rumania, Kosova paraprakisht është e nevojshme një strategji komunikimi dhe edukimi për njësitë e pushtetit vendor, kompanitë e U-K, përfituesit përfundimtarë për të sqaruar, se rajonalizimi i kompanive nuk ka si qëllim të kundërshtojë parimet e procesit të decentralizimit, por, që përveç rritjes së eficiencës, ky proces ka si qëllim në të njëjtën kohë, të mos cenojë vendimmarrjen e pushtetit vendor.

4. Rajonalizimi i shoqërive U-K në Shqipëri

Në Shqipëri, decentralizimi ka nisur në fillim të viteve 90, por, megjithëse, kuadri ligjor është hartuar ky proces ka pasur probleme. Sipas raportit të përgatitur për komisionin e reformës territoriale-administrative (2014) vendi karakterizohet nga fragmentarizimi i lartë – 20% e popullsisë së Shqipërisë jetojnë në 232 njësi të qeverisjes vendore (NJQV), ose mbi 75% e totalit të NJQV-ve, kanë më pak se 5.000 banorë, çka rezulton me kosto tepër të lartë në ofrimin e shërbimeve bazë për qytetarët; (ii) kapacitetet e kufizuara njerëzore, me të cilat përballen shpesh njësitë e vogla vendore e, si rezultat, pamundësia për të ushtruar funksionet vendore, gjeneruar e grumbulluar të ardhura e ofruar shërbime; (iii) proces i lënë përgjysmë i decentralizimit administrativ e fiskal, deri diku, prej kapaciteteve të ulëta vendore, por, edhe prej ndërhyrjeve të shpeshta në bazën ligjore, reduktimit të autonomisë fiskale dhe mos mbulimit financiar të mandateve për funksionet e përbashkëta.

Performanca e shoqërive të U-K në Shqipëri është e dobët dhe këtë e tregojnë indikatorët e performancës në këtë sektor. Disa nga këto probleme, janë si në vijim: (ERRU, 2014) :

- Mbulimi i furnizimit me ujë është 81%.
- Mbulimi me shërbime të ujërave të zeza është në 51 %;
- Norma e arkëtimit është 82%; mbulimi i koston totale 84.5% dhe mbulimi i koston operative 113.8%.

- Humbje e madhe e ujit, si pasojë e amortizimit dhe sasi të mëdha uji të pa llogaritura. Shkalla e humbjes (pjesa e ujit që prodhohet e futet në sistem, por që nuk gjeneron asnjë të ardhur) është përafërsisht 67%, ndërkohë që, shifra në Europën Perëndimore është në masën 20%. Kjo shkaktohet, sepse niveli i instalimit të matësve është në nivele të ulëta, rreth 59% të lidhjeve dhe, në të njëjtën kohë, ekzistojnë lidhje ilegale në rrjet.
- Tarifat e ujit të pijshëm janë ende në nivele që nuk e përballojnë koston.
- Vazhdueshmëria e furnizimit me ujë është 11.5 orë, ndërkohë që, kjo shifër në vendet e Europës Perëndimore është në nivelin 24 orë në ditë. Vetëm dy nga shoqëritë e ujësjellësit (Korçë, Pogradec dhe Librazhd) mund të ofrojnë ujë 24 orë me presion.

Qeveria Shqiptare sapo ka nisur zbatimin e reformës së re territoriale miratuar me ligjin nr. 115/2014, që përcakton shkrirjen e 373 njësi vendore dhe krijimin e 61 bashkive dhe 12 rajoneve, nga ku qëllimi kryesor është rritja e efencencës dhe krijimit të rajoneve administrative dhe ekonomike. Pyetja që shtrohet është, se cilët janë elementët e modelit të rajonalizimit në rastin e Shqipërisë?

Eksperiencia ndërkombëtare e rajonalizimit tregon, se shumica e shoqërive të bashkuara janë kryer mbi bazën e kufijve administrativë. Kjo, për shkak se kufijtë administrativë të një rajoni janë të ndryshëm nga kufijtë e baseneve lumorë dhe një njësi administrative mund t'i përkasë më shumë se një baseni lumor. Ndërkohë, Direktiva Kuadër e Bashkimit European për Ujin (2000/60/KE), e vitit 2000, për menaxhimin e burimeve ujore përcakton kuadrin e përgjithshëm të përdorimit dhe menaxhimit me efencencë të burimeve ujore dhe ofron një sistem të vetëm menaxhimi të ujit, nëpërmjet baseneve të lumenjve si njësi natyrore gjeografike dhe hidrike, në kontrast me kufijtë administrativë dhe politikë. Shqipëria ka 6 basene dhe rajonalizimi nuk konceptohet me 1 vit, por është një proces, i cili duhet të fillojë me integrimin e njësi, grumbullimin e informacionit dhe analizimin e tij. Bashkimi mbi bazën e aksesit në basene lumorë do të kërkonte shumë dialog dhe konsultime ndërmjet strukturave të bashkuara dhe institucioneve të baseneve lumorë. Në përputhje me Direktivën Europiane, argumenti që do të mbështeste rajonalizimin mbi bazën e baseneve lumorë lidhet me ndryshimet e herë pas hershme që ndarjet administrative mund të pësojnë.

Kufijtë e bashkimit në kuadër të rajonalizimit mund të jenë një kombinim i ndarjes administrative dhe të aksesit në basenet lumore, sipas rastit specifik që analizohet. Konkretisht, në muajin dhjetor 2013 është kryer bashkimi i shoqërisë Malësi e Madhe me shoqërinë Shkodër-fshat. Ndonëse të dyja këto shoqëri i përkasin ndarjeve administrative të ndryshme, ato janë bashkuar mbi bazën e kriterit të aksesit ndaj të njëjtit basen lumor.

Ekzistojnë mjaft shembuj, si në vendet e zhvilluara, ashtu dhe në zhvillim, ku sigurimi i shërbimeve të furnizimit me ujë dhe pasjes së aksesit të kanalizimeve janë të përqendruara në një kompani të vetme. Sipas VKM nr.678 datë 3.10.2007, veprimtaria ligjore e ndërmarrjeve aksionare të U-K përcaktohet si shërbimi i furnizimit me ujë të pijshëm i konsumatorëve dhe mirëmbajtja e të dy shërbimeve të furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimeve. Në Shqipëri, nga 58 shoqëri U-K aktuale, vetëm 32 prej tyre i ofrojnë të dyja shërbimet. Për shoqëritë që ofrojnë vetëm shërbimin e ujit, shërbimet e kanalizimeve ofrohen nga Bashkia apo komuna, në përputhje me zonën e juridiksionit. Në këtë kuadër, qëllimi i bashkimit duhet të jenë të dyja shërbimet dhe të gjitha funksionet, që nga operimi deri te investimi. Po kështu, mënyra më e mirë për të bërë të mundur zbatimin e modelit të rajonalizimit është me anë të partneritetit publik-privat, sepse ky sektor është monopol, ndaj, pjesëmarrja dhe pronësia e qeverisë duhet të jetë evidente dhe një element i rëndësishëm. Ajo që do të mbetet sfida në kuadër të rajonalizimit është, se deri në çfarë shkalle do të kryhet bashkimi: duke bashkuar fillimisht disa funksione horizontalisht, apo duke bashkuar vertikalisht të gjitha funksionet.

Ekspierienca ndërkombëtare tregoi, se ekonomia e shkallës është kriteri kryesor kur kompanitë konsiderojnë bashkimin, por ky nuk është i vetmi kriter. Disa vende, për shkak të kriterit historik në drejtim të konsolidimit të procesit të decentralizimit, aplikuan formën e bashkimit mbi bazën e vullnetit të lirë nga ana e kompanive.

Në rastin e Shqipërisë, ashtu siç e tregoi dhe ekspierienca ndërkombëtare, kriteret që duhet të mbahen parasysh gjatë rajonalizimit janë teknike, gjeografike, ekonomike, sociale. Disa kriteret që duhet të mbahen parasysh janë: (i) performanca e shoqërisë, në kuptimin që së pari, të nisë ky proces me shoqëritë që performojnë më mirë, siç është rasti i shoqërisë Korçaqytet me Korçën-fshat; (ii) kriteri i investimeve, që do të thotë, se ato shoqëri që e kanë rritur performancën e tyre si rezultat i investimeve, mund të bashkohen me shoqëri të tjera, për të përfituar nga investimet e kryera dhe (iii) kriteri i zonës turistike, në të cilën ofrojnë shërbimet shoqëritë U-K, siç mund të jenë shoqëritë: Sarandë, Delvinë, Gjirokastër-qytet, Gjirokastër-fshat dhe Delvinë. Qëllimi i rajonalizimit shihet në këndvështrimin e ndarjes së kostove për të rregulluar ekuilibrat buxhetorë, ndërmjet shoqërive me rënie të lirë dhe atyre që përdorin pompa për prodhimin e ujit.

5. *Konkluzione*

Nga ekspierienca ndërkombëtare modelet e rajonalizimit të analizuara janë të ndryshme nga një vend në tjetrin. Kjo reflektohet nga shumëllojshmëria e modeleve, që lidhet me kushtet historike, gjeografike, kulturore dhe social ekonomike. Një mësim i përgjithshëm është, se nuk ekziston një model unik apo universal dhe se rajonalizimi bëhet një domosdoshmëri, kur qytetarët nuk janë të kënaqur me ofrimin e shërbimeve dhe bëjnë presion në drejtim të përmirësimit të shërbimeve dhe ky proces nxitet në kushtet, kur kërkohet për të siguruar fonde më të mëdha nga financuesit privatë. Numri i parametrevë për t'u marrë në konsideratë, në rastin e Shqipërisë, mund të jetë i ndryshëm nga ato të rasteve studimore. Nga rishikimi i literaturës dhe ekspierienca ndërkombëtare disa konkluzionet mund të nxirren në rastin e Shqipërisë:

1. Madhësia e shoqërive që bashkohen duhet të marrë si indikator numrin e popullsisë së shërbyer, duke filluar nga minimumi 100.000 banorë.
2. Të konsiderohet një kombinim i kufijve administrativë me aksesin në basenet lumorë, kur analizohet bashkimi i shoqërive U-K sipas rasteve përkatëse. Kushtet bazë të bashkimit janë:
 - Arritja e ekonomisë së shkallës duhet të konsiderohet, si në rastin e kriterit të kufijve administrativë, ashtu edhe në rastin e kufijve të baseneve lumorë.
 - Në rastin e përdorimit të kriterit të bashkimit sipas kufijve të baseneve lumore, duhet të analizohet, nëse shoqëritë i përkasin një baseni të vetëm ose jo. Në rastin kur i përkasin më shumë se një baseni, Qeveria Shqiptare, përveç kriterit të ekonomisë së shkallës duhet të marrë parasysh kohën e nevojshme shtesë, që kërkohet për të negociuar me palët e përfshira dhe arritur konsensusin e nevojshëm.
3. Të synohet bashkimi, si fillim, i atyre shoqërive që i ofrojnë të dyja shërbimet: furnizimin me ujë dhe kanalizimet. Shoqëritë U-K që bashkohen, të shohin mundësinë e bashkimit të të gjitha funksioneve, sepse jo vetëm që arrihen më mirë ekonomitë e shkallës, por shoqëria e re e bashkuar mund të përfitojë fonde më të mëdha nga investitorët privatë, të cilët janë të nxitur të ndërhyjnë në formën e partneritetit publik privat. Kriteret që duhet të mbahen parasysh, rekomandohet të jenë: (i) performanca e shoqërisë në

kuptimin, së pari të fillojë ky proces me shoqëritë që performojnë më mirë, siç është rasti i shoqërisë Korça-qytet me Korçën-fshat; (ii) kriteri i investimeve, që do të thotë, se ato shoqëri, të cilat e kanë rritur performancën e tyre si rezultat i investimeve, mund të bashkohen me shoqëri të tjera, për të përfituar nga investimet e kryera dhe (iii) kriteri i zonës turistike, në të cilën ofrojnë shërbimet shoqëritë U-K, siç mund të jenë shoqëritë: Sarandë, Delvinë, Gjirokastër-qytet, Gjirokastër-fshat dhe Delvinë.

4. Të institucionalizohen marrëdhëniet mes pushtetit vendor dhe shoqërive rajonale, për ofrimin e shërbimeve të UK dhe pronësinë e aseteve. Në kuadër të Reformës së re Territoriale, rekomandohet hartimi i një ligji të posaçëm, që do të rregullojë, veçanërisht, çështjet që lidhen me shoqëritë rajonale.
5. Në kushtet kur Shqipëria është në hapat e para të decentralizimit dhe pushteti vendor konsolidohet në drejtim të ushtrimit të roleve dhe përgjegjësisë, është e rekomandueshme që Qeveria Shqiptare të shoqërojë rajonalizimin me një strategji komunikimi dhe edukimi për njësitë e pushtetit vendor, shoqëritë e U-K, përfituesit përfundimtarë për të sqaruar, se rajonalizimi i shoqërive nuk ka si qëllim të kundërshtojë parimet e procesit të decentralizimit, por, që përveç rritjes së efeciencës, ky proces ka si qëllim në të njëjtën kohë, të mos cenojë vendimmarrjen e pushtetit vendor. Qëllimi final është të ofrohen shërbime më cilësore për konsumatorët, t'i bëjë shoqëritë të afta financiarisht dhe t'iu mundësojë financime më të mëdha nga institucionet ndërkombëtare.

Bibliografia

- Awwa Research Foundation. (2008). "Regional Solution to Water Supply Provision". Second Edition, 2.
- Beecher, J. (1996). The Regionalization of Water Utilities: Perspectives, Literature Review and Annotated Bibliography", 5;10.
- Whitlatch E. and Charles S. ReVelle. (1990). Regionalization in Water Resource Projects. Water International 15 (2),70.
- Enti Rregullator i Ujit (2014), Raporti i Performancës për Shoqëritë UK, Tiranë, Shqipëri, 8. Marrë nga: http://www.erru.al/doc/UK-Albanian_B_lowres_opt.pdf
- Kingdom, W. (2005). Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision. Water Supply and Sanitation Notes", Note No. 1, p. 5,15, 21.
- McFarlane S. (2003). Regional Water Works: sharing urban water services. Western Cities Project Report #28, p.7.
- Ministri për Çështjet Vendore. (2014). Raporti i Përgjithshëm për Komisionin e Reformës Territoriale, f.6.
- Padeco CO, LTD. (2009). Feasibility Study of Regional Utilities in the Water and Wastewater Sector of Albania, p.13.
- Rice, I. M. (1979). Regionalization of Water Utilities: Disadvantages. Journal American Water Works Association, (5),11.
- SMC Martin, Inc. (1983). Regionalization Options for Small Water Systems. Washington, DC: U.S. Environmental Protection Agency, p.19.
- Tynan, N. (2003). Returns to Scale in Water Systems in Developing Countries: Some Econometric Evidence processed, World Bank paper, p.1-14.