



RAPORT VLERËSIMI

I PRAKTIKAVE TË MEKANIZMIT TË BUXHETIMIT ME
PJESËMARRJE DHE KONSULTIMIT NË NIVEL VENDOR

NË BASHKITË DURRËS, FIER, KAMËZ, PUKË, VLORË

SHTATOR 2019



RAPORT VLERËSIMI

I PRAKTIKAVE TË MEKANIZMIT TË BUXHETIMIT ME
PJESËMARRJE DHE KONSULTIMIT NË NIVEL VENDOR
NË BASHKITË DURRËS, FIER, KAMËZ, PUKË, VLORË

SHTATOR 2019



TABELA E PËRMBAJTJES

MIRËNJOHJE	5
SHKURTIME	6
HYRJE	7
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	9
METODOLOGJIA	11
ANALIZA E SITUATËS SË BUXHETIMIT ME PJESËMARRJE DHE KONSULTIMIT NË BASHKITË DURRËS, FIER, KAMËZ, PUKË DHE VLORË	12
REKOMANDIME NGA VLERËSIMI I PROCESIT BP	16

MIRËNJOHJE

Me mirënjohje falenderojmë të gjithë ata që ndihmuan në realizimin e këtij studimi dhe raporti vlerësimi të ecurisë së procesit të buxhetimit me pjesëmarrje në bashkitë e synuara të projektit, të cilët morën pjesë aktive në ideimin, hartimin dhe realizimin e tij në të gjitha fazat.

Së pari, falenderimi u shkon organizatave partnere të Olof Palme International Center (OPC); Qendra Rinore e Vlorës në Vlorë, Qendra për Zhvillimin e Shoqërisë Civile në Durrës, Epoka e Re në Fier, Lëvizja Rinore për Demokraci në Pukë dhe Shoqata për Integrimin e Zonave Informale (SHIZI) në Kamëz.

Një falenderim i veçantë i dedikohet stafëve dhe këshilltarëve të bashkive Durrës, Fier, Kamëz, Pukë dhe Vlorë, të cilët u përfshinë drejtpërdrejt në proces përmes intervistave të realizuara si pjesë e studimit dhe ofruan përmes argumentave dhe sugjerimeve të tyre një vlerësim real e koherent të këtij procesi të rëndësishëm në bashkitë e tyre.

Së fundi, një falenderim i veçantë i shkon Qendrës Ndërkombëtare Olof Palme International Center për mbështetjen financiare dhe teknike me fonde të Qeverisë Suedeze.

SHKURTIME

BP	Buxheti me Pjesëmarrje
CSDC	Qendra për Zhvillimin e Shoqërisë Civile Durrës
GMS	Grupi i Menaxhimit Strategjik
KB	Këshilli Bashkiak
NJA	Njësi Administrative
NJQV	Njësi të Qeverisjes Vendore
OPC	The Olof Palme International Center
OSHC	Organizata të Shoqërisë Civile
PBA	Programi Buxhetor Afatmesëm
QRV	Qendra Rinore e Vlorës
SHIZI	Shoqata për Integrimin e Zonave Informale
RAT	Reforma Administrative-Territoriale
YMD	Lëvizja Rinore për Demokraci

HYRJE

Pjesëmarrja dhe përfshirja qytetare në konsultim dhe vendimarrje është një nga elementët kryesorë drejt zhvillimit të qendrueshëm dhe qeverisjes së mirë, ku zëri i të gjithëve dëgjohej gjatë gjithë procesit të vendimmarrjes, qoftë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo përmes organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve përgjegjëse. Angazhimi aktiv i qytetarëve siguron identifikimin e problemeve dhe nevojave reale, përfshirjen e njohurive dhe eksperiencave të të gjithë aktorëve, mbështetjen nga qytetarët në vendimarrje duke i bërë ata të ndihen përgjegjës për çështje të përbashkëta, rritjen e besueshmërisë dhe transparencës dhe mundësi për zgjidhje të qendrueshme.

Roli dhe kontributi i patjetërsueshëm i komuniteteve në proceset qeverisëse është thelbësor për arritjen e një qeverisjeje sa më demokratike, ndërkohë që bashkitë përmes zbatimit efektiv të ligjit, politikave të duhura e gjithëpërfshirëse sigurojnë zhvillim të qëndrueshëm, përfshirje dhe kohezion social. Është misioni i qeverisjes vendore të sigurojë një qeverisje sa më pranë qytetarëve të saj dhe të nxisë pjesëmarrjen e tyre efektive në të, ndërkohë që ushtrimi i qeverisjes dhe përmirësimi i cilësisë së jetës nuk mund dhe nuk duhet të jenë e drejtë ekskluzive e saj. Për sa kohë që ekzistojnë mekanizma dhe modele të mirëqeverisjes, bashkitë duhet të vijojnë të kërkojnë, adaptojnë dhe praktikojnë alternativa dhe forma ku qytetarët dhe gjithë shoqëria civile të shihen si partnerë të domosdoshëm të këtij procesi.

Një nga këto mekanizma është edhe Buxhetimi me Pjesëmarrje (BP), një proces demokratik që u mundëson qytetarëve një rol të drejtpërdrejtë dhe aktiv në vendimmarrjen për shpërndarjen e burimeve financiare publike. Ai nuk është thjesht një mekanizëm konsultimi me qytetarët, por një proces i drejtpërdrejtë dhe gjithëpërfshirës që mundëson edukim, angazhim dhe fuqizim të qytetarëve dhe mbarë komunitetit në funksion të mirëqeverisjes dhe demokracisë vendore. Si në çdo proces planifikimi në përgjithësi, edhe në rastin e planifikimit buxhetor rëndësi duhet t'i jepet më shumë procesit. Jo se bërja e buxhetit në vetvete është më pak e rëndësishme, por kur ai hartohet përmes një plani të mirëpërcaktuar, gjithëpërfshirës, të konsultuar dhe transparent, është edhe më i arrirë. Buxheti duhet të jetë i qytetarëve dhe si i tillë, duhet të ketë përfshirjen dhe konsultimin me qytetarët, të cilët duhen orientuar dhe angazhuar në këtë proces.

Të gjitha njësitë e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, kanë detyrim të përgatisin dhe të miratojnë buxhetin e tyre vjetor, siç përcaktohet në nenin 41 të Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore dhe në përputhje me Ligjin 9936/2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", Ligjin 68/2017 "Për financat e Vetëqeverisjes Vendore" dhe udhëzimet e tjera (të përhershme ose kalimtare) të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Po ashtu, bazuar në nenet 16/17/18 të Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, Ligjin 146/2016 "Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik" dhe nenin 5/ç të Ligjit "Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore" bashkitë duhet të sigurojnë informim, transparencë, pjesëmarrje dhe konsultim të buxhetit me qytetarët dhe grupet e interesit përmes metodave me pjesëmarrje (buxhetimi me pjesëmarrje është një prej tyre).

Bazuar në modele ndërkombëtare dhe kryesisht e iniciuar nga donatorë e organizata të shoqërisë civile, mekanizmi i buxhetimit me pjesëmarrje ka vite që praktikohet në Shqipëri dhe ka treguar një rritje të proceseve të konsultimit me qytetarët. Duke qenë një detyrim ligjor, bashkitë janë përpjekur ta kthejnë atë në një qajse dhe praktikë të konsultimit me qytetarët, por në mungesë të një procedure të mirëpërcaktuar dhe të institucionalizuar, zbatimi i plotë dhe efektiv i këtij mekanizmi vijon të mbetet një sfidë.

Problematikat janë të shumta dhe lidhen me faktorë të ndryshëm, të cilat më pas kthehen në pengesë për përmbushjen e misionit të këtij procesi. Zbatimi jo efektiv i ligjit si rezultat i mosnjohjes së kuadrit përkatës ligjor dhe kapaciteteve të pamjaftueshme të administratës vendore është një prej tyre. Ndërkohë që mungojnë procedura të standardizuara që do të lehtësonin zbatimin e këtij procesi përmes mirëkoordinimit bashki-këshill bashkiak dhe burimet financiare për realizimin e tij janë të pamjaftueshme.

Njësitë e qeverisjes vendore hasin sfida e vështirësi financiare për të përmbushur të gjitha nevojat dhe prioritetet e qytetarëve që janë rezultat i procesit BP. Për më tepër, qytetarët dhe bashkia shihen respektivisht me mosbesim e skepticizëm dhe fajësojnë njëri-tjetrin për mosrealizimin efektiv të këtij procesi dhe kjo jo pa arsye. Buxhetet vendore shpesh shihen si një mjet për plotësimin e prioriteteve politike partiake, ndërkohë që prioritetet qytetare, edhe pse kanë dalë nga konsultimet me ta, nuk reflektohen në buxhetet përfundimtare. Nga ana tjetër pjesëmarrja qytetare në proceset konsultuese le shumë për të dëshiruar, gjë që tregon se ndërgjegjësimi i qytetarëve në lidhje me rolin e tyre të patjetërsueshëm në bashkëqeverisje është i ulët.

Për adresimin e këtyre sfidave Qendra Rinore Vlorë e mbështetur nga rrjeti i organizatave OPC realizuan vlerësimin e praktikave të mekanizmit të buxhetimit me pjesëmarrje dhe konsultimit në bashkitë Durrës, Fier, Kamëz, Pukë dhe Vlorë. Ky vlerësim, së bashku me udhëzuesin përkatës për këtë proces do t'ju shërbejnë bashkive dhe këshillave bashkiakë, ta përmirësojnë këtë praktikë në zbatim të ligjit dhe në të dobi të komuniteteve të tyre.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Përgatitja e këtij raporti është bërë në kuadër të projektit “Përmirësimi i Procesit të Buxhetimit të Konsultuar dhe me Pjesëmarrje” të zhvilluar në pesë bashki të synuara të projektit: Durrës, Fier, Kamëz, Pukë dhe Vlorë. Projekti mbështetet financiarisht nga Qendra Ndërkombëtare Olof Palme, me fonde të Qeverisë Suedeze dhe është zbatuar në bashkëpunim me organizatat: Qendra Rinore e Vlorës, Qendra për Zhvillimin e Shoqërisë Civile në Durrës, Epoka e Re në Fier, Lëvizja Rinore për Demokraci në Pukë dhe Shoqata për Integrimin e Zonave Informale në Kamëz dhe Instituti Axhenda.

Projekti synoi përmirësimin e procesit të Buxhetimit me Pjesëmarrje (BP) përmes vlerësimit të praktikave të këtij mekanizmi në nivel vendor; krijimit të një modeli praktik të funksionimit të tij; lobimit dhe advokimit me autoritetet vendore për përmirësimin e procesit BP; përfshirjes, ndërgjegjësimin dhe angazhimin të qytetarëve në të dhe rritjes së kapaciteteve të të zgjedhurve vendorë në lidhje me këtë proces të rëndësishëm të përfshirjes dhe konsultimit. Projekti shërbeu edhe për forcimin e kapaciteteve dhe bashkëpunimit mes organizatave partnere të rrjetit OPC.

Vlerësimi i praktikave të mekanizmit të buxhetimit me pjesëmarrje në pesë bashkitë e synuara të projektit u krye përmes një anketimi me zyrtarët vendorë, ku 100 punonjës të bashkive dhe anëtarë të këshillave bashkiakë u intervistuan dhe dhanë opinionet e rekomandimet e tyre në lidhje me këtë proces. Për intervistat u përzgjedhën drejtues e specialistë të drejtorive që kontribuojnë dhe marrin pjesë në procesin e buxhetimit me pjesëmarrje, si dhe këshilltarë (nga komisionet e ekonomisë dhe jo vetëm) të përfshirë aktivisht në të.

Vlen për t’u theksuar që për arsye studimi, bashkitë e përzgjedhura në vlerësim përfaqësonin realitete dhe dimensione të ndryshme të qeverisjes vendore, si për nga popullsia, pozicioni gjeografik, madhësia e buxheteve vjetore dhe eksperiencat e mëparshme me këtë proces. Vlerësimi dha një panoramë dinamike të situatës së buxhetimit me pjesëmarrje në këto komunitete dhe nxorri mjaft problematika, të cilat duhet të reflektohen nga pushteti vendor. Pavarësisht se të gjithë të intervistuarit e vlerësonin rëndësinë e proceseve konsultuese dhe gjithëpërfshirëse të tilla si Buxhetimi me Pjesëmarrje, realizimi efektiv i tyre në nivel vendor mbetet ende një sfidë.

Ndërkohë që shumë problematika lidhen me zbatimin jo efektiv të ligjit (sidomos për njoftimin dhe konsultimin publik), të intervistuarit evidentuan nevojën për rishikim apo amendim të legjislacionit përkatës; krijim procedurash të mirëstrukturuara; koordinim më të mirë mes bashkisë dhe këshillit bashkiak; specifikim edhe të rolit të Këshillit të Qarkut; shtim të burimeve financiare e njerëzore, paralelisht me rritjen e kapaciteteve përmes trajnimeve dhe asistencës teknike.

Përveç kapaciteteve dhe njohurive të pamjaftueshme të administratës dhe këshilltarëve vendorë, u vërejt që shpesh përgjigjet e këshilltarëve të intervistuar orientoheshin nga përkatësitë e tyre politike. Zgjedhjet vendore të zhvilluara në një situatë të nderë politike patën

ndikimin e tyre edhe në këtë vlerësim, lidhur kjo kryesisht me periudhën në të cilën u krye, e cila përkoi me ndërrimin e kryetarëve të bashkive në katër nga pesë NQV-të pjesë të projektit dhe zgjedhjen e këshilltarëve të rinj.

Studimi nxjerr në pah që sigurimi i një angazhimi dhe konsultimi efektiv me publikun në nivel lokal vijon të mbetet një sfidë për njësitë e qeverisjes vendore. Nga vlerësimi u evidentua se përfshirja e qytetarëve në proceset e buxhetimit me pjesëmarrje është në nivele të ulta dhe se duhet bërë më tepër në këtë drejtim. Të intervistuarit pranuan se duhet përmirësuar puna për informimin në kohë e në mënyrën e duhur dhe sigurimin e pjesëmarrjes së qytetarëve në to, paralelisht me përpjekjet për të rritur ndërgjegjësimin dhe aktivizimin qytetar në bashkëqeverisje.

Si rezultat i hulumtimit dhe analizimit të situatës aktuale është përgatitur një udhëzues praktik që do t'ju vihet në dispozicion bashkive dhe këshillave bashkiakë për ta përdorur në punën e tyre për zbatimin e procesit të buxhetimit me pjesëmarrje. Ai përmban procedura dhe praktika të mirëpërcaktuara që do ta rregullonin më tej këtë proces. Udhëzuesi parashikon hapa konkretë e të detajuar dhe përgjegjësi të ndara e të mirëkoordinuara mes bashkisë dhe këshillit bashkiak. Ky udhëzues sygjerohet si një model praktik për bashkitë me qëllim përmirësimin e vendimarrjes lokale përmes mekanizmave të tillë si buxheti me pjesëmarrje. Rekomandimet e dala nga ky studim së bashku me udhëzuesin do të ndahen me bashkitë përkatëse me synim lehtësimin e zbatimit të këtij procesi dhe rritjen e pjesëmarrjes dhe angazhimit të qytetarëve në qeverisjen vendore.

METODOLOGJIA

Puna për hartimin e studimit dhe raportit të vlerësimit të procesit të buxhetimit me pjesëmarrje në bashkitë e synuara përfshiu një larmi teknikash dhe metodash, të tilla si: kërkim dhe analizim të shumë dokumentave, rregulloreve dhe ligjeve që kanë lidhje me BP; përgatitjen dhe kryerjen e një anketimi me këshilltarë dhe stafe të bashkive pjesë të këtij projekti; analizimin dhe përpunimin e të dhënave dhe përgatitjen e rekomandimeve të përfshira në këtë raport. Studimi kaloi në tre etapa kryesore, të cilat janë: faza përgatitore; faza e kryerjes së vrojtimit në terren dhe ajo përmbyllëse (analizimi i vrojtimit dhe përgatitja e raportit). Rezultatet e studimit orientuan edhe përgatitjen e një udhëzuesi praktik për përmirësimin e procesit të buxhetimit me pjesëmarrje.

Faza përgatitore shërbeu për hartimin e metodologjisë së anketimit dhe përfshiu hapa të tillë si: ngritjen e grupit të punës; përcaktimin e fushave ku do të përqëndrohej vrojtimi, llojin e informacionit që kërkohet të merret dhe mjetet që do të përdoren për kryerjen e tij. Metoda kryesore për realizimin e studimit është ajo sasiore, që nënkupton përdorimin e pyetësorëve për mbledhjen e të dhënave. Kjo metodë u kombinua me atë cilësore përmes pyetjeve dhe informacionit kryesisht cilësor për matjen e nivelit të njohjes dhe shkallës së njohurive të të intervistuarve në lidhje me procesin BP dhe jo vetëm. Theks të veçantë i është kushtuar identifikimit dhe përzgjedhjes së grupit të synuar në mënyrë që rezultatet e studimit të kishin një përfaqësim cilësor të çështjeve që merr përsipër të trajtojë. Pjesë e këtij grupi janë këshilltarë bashkiakë dhe stafe të bashkisë që janë marrë ose kanë qenë pjesë e proceseve të hartimit dhe zbatimit të BP-së.

Gjatë fazës së dytë ekspertët e projektit u morën me hartimin e dy pyetësorëve dhe pyetjeve që do të përfshiheshin në to. U hartuan pyetësorë specifikë për këshilltarët vendorë dhe stafet e bashkisë. Pyetësori për këshilltarët përfshiu 30 pyetje dhe ai për stafet e bashkisë 27. Për përgatitjen e pyetësorëve ekspertët janë konsultuar me ligjet, rregulloret dhe udhëzimet përkatëse që përbëjnë kuadrin ligjor dhe institucional për buxhetimin, si dhe stafet përkatëse me përvojë në këtë proces. Gjithashtu, ekspertët u njohën paraprakisht me shumë praktika dhe dokumente që bashkitë që janë përfshirë në projekt kanë përdorur në proceset e hartimit dhe zbatimit të buxhetimit, e sidomos atij me pjesëmarrje. Trajnimi i stafit të projektit dhe njohja e tyre me pyetësorin dhe metodat e intervistimit i shërbeu realizimit cilësor të procesit të intervistimit. Për të kryer këtë studim u plotësuan gjithsej 100 pyetësorë përmes intervistave të drejtpërdrejta me të gjithë të intervistuarit e identifikuar paraprakisht.

Faza e tretë dhe përmbyllëse përfshiu hedhjen, përpunimin statistikor, studimin dhe analizimin e të dhënave, si dhe përgatitjen e raportit përfundimtar.

Produkt tjetër i rëndësishëm është edhe hartimi i një udhëzuesi praktik për përmirësimin e procesit të buxhetimit me pjesëmarrje. Për përgatitjen e tij u konsultuan dhe u shqyrtuan shumë dokumenta dhe materiale të shkruara apo online (faqet zyrtare të bashkive). Ekspertët e projektit bënë një analizim të thellë të të gjithë praktikave ekzistuese në vend dhe në rajon, paralelisht me shqyrtimin e legjisllacionit mbështetës të këtij procesi (aneks i këtij raporti).

ANALIZA E SITUATËS SË BUXHETIMIT ME PJESËMARRJE DHE KONSULTIMIT NË BASHKITË DURRËS, FIER, KAMËZ, PUKË DHE VLORË

Buxhetimi me pjesëmarrje është një proces i rëndësishëm dhe një nga mekanizmat më efektivë të vendimarrjes së konsultuar, gjë që pranohet nga të gjithë të intervistuarit në këtë vlerësim. Stafet e bashkive dhe këshilltarët bashkiakë të të gjitha bashkive të përfshira mendojnë që pjesëmarrja qytetare në këtë proces bën një orientim më të drejtë të vendimarrjes për shpërndarjen e burimeve financiare publike në nivel vendor. Ata shprehen se përveçse është një detyrim ligjor që duhet përmbushur, qasja drejt qytetarit dhe me qytetarin është thelbësore, pasi e sjell atë më pranë qeverisjes dhe vendimarrjes së përbashkët, rrit besueshmërinë ndaj pushtetit vendor dhe forcon transparencën e përgjegjshmërinë e zyrtarëve vendorë për mirëmenaxhimin e fondeve publike.

Ligji Për Vetëqeverisjen Vendore qartësisht përcakton që një bashki para se të bëjë buxhetin duhet të vendosë shtyllat kryesore të tij, të identifikojë nevojat duke marrë informacion dhe duke u konsultuar me qytetarët dhe të përcaktojë mjetet e nevojshme për të realizuar këto nevoja. Vlerësimi nxorri problematika në zbatimin në praktikë të këtyre elementëve dhe evidentoi që mungesa e një procedure të standardizuar e bën atë një proces jo fort të qendrueshëm dhe të pambështetur nga qytetarët, të cilët janë kaq të domosdoshëm në të. Për ta kthyer BP në një proces të qendrueshëm dhe të institucionalizuar, të intervistuarit theksojnë që procesi duhet të mirëharmonizojë aktivizimin dhe zërin qytetar me procese të standardizuara e seriozitet të zbatimit të tij në të gjitha hallkat.

Vlerësimi konfirmoi që përfshirja e qytetarëve në vendimarrje vijon të mbetet një sfidë që duhet kapërcyer përmes përdorimit të gjithë mekanizmave dhe praktikave të mira që ekzistojnë. Ata pranojnë që duhet bërë më tepër për informimin në kohë dhe në mënyrën e duhur të qytetarëve për proceset e konsultimit, të cilat duhet të jenë lehtësisht të aksesueshme nga i gjithë komuniteti. Paralelisht me këtë, përpjekjet duhet të shkojnë për rritjen e njohurive dhe ndërgjegjësimin e qytetarëve mbi mirëqeverisjen dhe rolin e tyre në të. Të intervistuarit shprehen se ka paqartësi apo mungesë të informacionit të saktë nga ana e qytetarëve për funksionet e njësive të qeverisjes vendore dhe afatet ligjore për zgjidhjen e problematikave që i shqetësojnë.

Në të gjitha NJQV-të pjesë e këtij studimi ekzistojnë ekperiencia të mëparshme të buxhetimit me pjesëmarrje, si në rastin e bashkive Vlorë, Fier, Durrës dhe Kamëz, të cilat kanë një përvojë mbi 10 vjeçare të zbatimit të tij. Ndërkohë që këto bashki janë njohur me këtë mekanizëm që nga viti 2007-2009, BP është një praktikë relativisht e re për Bashkinë Pukë, e cila ka filluar zbatimin saj në vitin 2013. Bashkitë Vlorë, Fier dhe Durrës, të mbështetura nga donatorë e OSHC, kanë organizuar edhe procese të buxhetimit gjinor, një praktikë mjaft pozitive, e cila duhet promovuar dhe përdorur nga të gjitha bashkitë e tjera. Realizimi i një buxhetimi me lente gjinore orienton nje buxhet e program ku nevojat dhe prioritetet e burrave dhe grave gjejnë përfaqësim të barabartë.

Vlerësimi qartësisht provon se në bashkitë e përfshira në studim mungojnë procedura specifike, të tilla si rregullore apo akte administrative, të cilat do të standardizonin gjithë procesin nga nisja deri në përfundim, e sidomos standardet që lidhen me përfshirjen e nevojave dhe prioriteteve të qytetarëve në buxhetin vjetor dhe afatmesëm. Vërehet konfuzion dhe mungesë informacioni mes të intervistuarve të cilët shpesh marrin si të mirëqenë urdhërat e brendshëm të kryetarëve të bashkive apo rregulloret e këshillave bashkiakë në vend të një procedure të mirëfilltë të BP-së, e cila do të ishte një udhërrëfyes i standardizuar për këtë proces. Ndërkohë që konstatohet se jo të gjithë këshillat bashkiakë kanë një rregullore të tyre të brendshme (KB Pukë nuk ka fare një të tillë dhe KB Durrës është në proces hartimi), rekomandimi që vjen prej këshilltarëve të intervistuar është që buxhetimi me pjesëmarrje të bëhet pjesë e kësaj rregulloreje.

Nga vlerësimi vërehen mangësi të evidentuara si nga stafi i bashkive ashtu edhe nga këshilltarët e intervistuar për mënyrën e organizimit të buxhetimit me pjesëmarrje. Pavarësisht se të intervistuarit janë këshilltarë apo përfaqësojnë drejtori të lidhura ngushtë me procesin e BP-së, shumica e tyre nuk kanë dijeni për procesin si të tërë, por vetëm për disa nga hapat kryesorë të tij. I njëjti konfuzion ekziston edhe për strukturat përgjegjëse për organizimin dhe zbatimin e këtij procesi, të cilat duket të mos jenë të mirëkonfiguruar në këto bashki. Në përgjithësi, buxhetimi me pjesëmarrje perceptohet nga të intervistuarit si proces gjithëpërfshirës, ku gjithë drejtoritë dhe sektorët janë të përfshirë, por informacioni i tyre mbi përgjegjësitë konkrete për të është i cunguar dhe kryesisht i gabuar. Duhet përmendur se, sidomos në bashkitë e mëdha, Grupi i Menaxhimit Strategjik, i cili është struktura përgjegjëse e hartimit të programit buxhetor afatmesëm, është identifikuar nga punonjësit e bashkisë si struktura përgjegjëse për BP dhe duket si një praktikë që ka funksionuar në vitet e fundit.

Të intervistuarit ndahen në qëndrimet e tyre për marrëdhënien mes institucionit të bashkisë dhe këshillit bashkiak në procesin BP. Këshilltarë të bashkive Pukë e Kamëz u shprehën që komunikimi dhe koordinimi ka qenë i munguar. Ndërkohë që pavarësisht vlerësimit përgjithësisht pozitiv edhe këshilltarët e bashkive të tjera mendojnë që është i pamjaftueshëm dhe duhet bërë më shumë për të siguruar një bashkërendim e bashkëpunim efektiv. Kjo vihet re në të gjithë procesin BP, por më tepër në angazhimin jo efektiv të këshilltarëve në takimet publike, mosmarrjen parasysh të rekomandimeve të tyre në buxhetin përfundimtar, aksesin e kufizuar për të monitoruar ose kërkuar llogari mbi zbatimin rigoroz të BP në të gjitha hallkat e tij, etj. Sipas të intervistuarve shpesh herë roli i tyre keqkuptohet dhe politizohet dhe ata bëhen përgjegjës për çështje të cilat nuk janë përgjegjësi e tyre.

Një nga problematikat e evidentuara në këtë vlerësim nga këshilltarët e të gjitha bashkive është mosreflektimi në buxhet i nevojave për investime të identifikuar nga takimet që ata kanë me qytetarët, me pretendimin se nuk bëjnë pjesë në prioritetet e bashkisë. E njëjta ndodh edhe me nevojat dhe prioritetet e identifikuar nga qytetarët në takimet e BP-së. Mospërfshirja e këtyre prioriteteve në buxhet sjellë pasoja në organizimin e këtij procesi në vitin pasardhës, duke rezultuar në rritjen e mosbesimit të qytetarëve në vendimmarrjen lokale dhe si rrjedhojë vështirësimin e punës së bashkisë për sigurimin e pjesëmarrjes qytetare në proceset konsultuese. Të intervistuarit ndajnë mendimin që interesi qytetar për të qenë pjesë e këtyre proceseve është në nivele shumë të ulta. Për këtë shkak punonjësit e Bashkisë të Durrësit cilësojnë qytetarin si sfidën kryesore në punën e tyre për BP, ndërsa në Bashkinë Fier zgjidhjen

për përmirësimin e këtij procesi e shohin në gjetjen e formave për rritjen e interesit të qytetarëve.

Duket që mediat sociale zënë vendin e parë mes formave që bashkitë përdorin për njoftimin dhe përfshirjen qytetare në BP. Mënyrat e tjera më tradicionale, si shpalljet në ambientet e bashkisë, lajmërimet në faqen zyrtare të saj apo në TV lokale vazhdojnë të përdoren gjerësisht nga bashkitë. Po ashtu, në qytetet e mëdha lajmërimet direkte realizohen përmes administratorëve të lagjeve dhe në zonat rurale përmes administratorëve të NJA-ve dhe kryepleqëve të fshatrave. Në bashki si Durrësi, Kamza dhe Puka nuk raportohet përfshirje e kryepleqve në këtë proces.

Më shqetësuese është situata e njëjtë në të gjitha bashkitë në lidhje me regjistrin elektronik. Shumica e të intervistuarve si staf bashkie, ashtu edhe këshilltarë nuk janë në dijeni të ekzistencës së regjistrit, e aq më tepër për strukturën përgjegjëse të përditësimit të tij. Disa prej tyre u shprehën se regjistri ekziston, mbahen shënime rregullisht dhe përditësohet sipas rastit, por nuk publikohet. Të tjerë konfirmojnë publikimin e tij, por me një kërkim të thjeshtë online ky regjistër nuk ekziston në asnjë nga bashkitë. Në Bashkinë e Fierit sipas informacioneve zyrtare po punohet për përgatitjen e një udhëzuesi që do të përmirësonte praktikën e përditësimit dhe publikimit të regjistrit online.

Mungesa e standardeve në proceset e monitorimit, vlerësimit dhe raportimit të BP është qartësisht e dukshme në të gjithë hallkat e procesit. Të intervistuarit nga të gjitha bashkitë mohojnë ekzistencën e formave të monitorimit apo vlerësimit e aq më tepër të indikatorëve apo strukturave përgjegjëse. Gjithashtu, këshilltarët e intervistuar shprehën se nuk ka mekanizma apo procedura të përcaktuara për monitorimin dhe raportimin e procesit dhe sugjerojnë që një instrument i tillë të bëhet pjesë e rregulloreve të KB. Të intervistuarit shprehën për raste të rralla të ndjekshmërisë së procesit, si në rastin e Vlorës, por kjo është e padokumentuar. Mungesa e këtyre praktikave i le ata të pafuqishëm për monitorimin e zbatueshmërisë së këtij procesi, sidomos në rastet që bashkia propozon ndryshime në buxhet përgjatë vitit dhe një pjesë e mirë e projekteve ka mbetur në mes apo nuk ka përfunduar.

Në asnjë nga bashkitë nuk ka statistika mbi numrin e qytetarëve pjesëmarrës në takimet publike të ndara sipas kategorive (gjini, moshë, grupe interesi, OSHC, njerëz në nevojë, njerëz me aftësi ndryshe, etj). Të intervistuarit pohojnë se mungojnë procedura të thjeshta si plotësimi i listave të pjesëmarrësve në takime, edhe pse për shumë vite procesi është bashkëkoordinuar me organizata të shoqërisë civile, të cilat kanë kapacitete për përmbushjen e kësaj procedure sa të thjeshtë aq edhe të rëndësishme. Pasja e këtyre të dhënave do të ndihmonte bashkinë në hartimin e një buxheti të synuar, i cili do të merrte parasysh dhe do të trajtonte nevojat specifike të grupeve të caktuara dhe të marginalizuara përmes ndërhyrjeve të veçanta për zbutjen ose zgjidhjen e problemeve që lidhen me to.

Të intervistuarit mendojnë që Reforma Administrativo Territoriale (RAT) ka patur ndikim të fortë në zbatimin e mekanizmave për angazhimin qytetar dhe konsultimin publik si për njësitë e qeverisjes vendore ashtu edhe për qytetarin. Një pjesë e tyre e konsiderojnë atë me ndikime negative dhe disavantazhuese për banorët e NJA-ve, e sidomos të zonave të largëta rurale, të cilët janë më pak të përfaqësuar pikërisht si rezultat i zbatimit të kësaj reforme. Siç vihet re në

vlerësimin tonë, realizimi i procesit dhe marrja e mendimit të të gjitha grupeve të interesit në bashkitë e mëdha në territore dhe popullsi është i vështirë, pasi procesi për aksesimin e zonave të largëta do të kërkonte mjaft kohë, e cila mund të tejkalonte afatet e përcaktuara ligjore. Për lehtësi ka praktika në të cilat organizohen takime me grupe qytetarësh përfaqësues të komuniteteve të 2-3 fshatrave, të cilët të sjellin zërin dhe interesat e pjesës më të madhe të banorëve të këtyre zonave. BP duhet të jetë një proces dhe mekanizëm gjithëpërfshirës, ku mundësisht zëri i secilit të dëgjohet dhe merret në konsideratë.

Kapacitetet e pamjaftueshme të administratës dhe këshillit bashkiak është një tjerët gjetje e vlerësimin të situatës së buxhetimit me pjesëmarrje dhe konsultimit në bashkitë e përfshira. Këshilltarët shpesh shprehen se stafi i bashkisë nuk është i mirëkualifikuar dhe ka mungesë të profesionistëve në administratë. Nga ana tjetër ata i vlerësojnë kapacitetet e tyre jo të mjaftueshme dhe performancën në lidhje me të drejtat dhe detyrimet që rrjedhin nga Ligji i Vetëqeverisjes Vendore relativisht të dobët. Kjo lidhet kryesisht me mosnjohjen e plotë të bazës ligjore për angazhimin dhe konsultimin e publikut në vendimarrjen vendore. Të gjithë të intervistuarit shprehen se kanë njohuri mbi kuadrin përkatës ligjor, por kur u kërkon të përmendin disa nga ligjet ose proceset që parashikojnë angazhimin e tyre ne BP përgjigjet janë të pamjaftueshme. Një pjesë e mirë e këshilltarëve i lidhin problematikat me nevojën për përmirësim ose plotësim të legjislacionit aktual, i cili edhe pse i plotë sipas tyre, paraqet vështirësi në zbatim.

Realizimi efektiv i buxhetimit me pjesëmarrje kërkon jo vetëm kapacitete teknike e njerëzore. Infrastruktura e përshtatshme dhe burimet financiare në funksion të procesit janë një kusht i domosdoshëm për zbatimin efektiv të tij. Të gjithë të intervistuarit shprehen për kushte e infrastrukturë të munguar për zhvillimin cilësor të procesit në të gjitha hapat. Ata thonë që shpesh organizimi i dëgjësive me qytetarët bëhet në ambiente të vogla dhe jo të hapura të njësive administrative. Nuk ka salla të veçanta apo qendra informimit për zhvillimin e takimeve me komunitetin në ambiente neutrale që do të siguronin pjesëmarrjen e më shumë qytetarëve. Mungojnë botimet informative që do të ofronin informacion edhe për ata qytetarë që nuk kanë qasje në internet apo në burimet e tjera të njoftimit e informimit që bashkia përdor. Këshilltarët nga ana e tyre komentojnë se mundësitë e pakta financiare dhe në logjistikë krijojnë mjaft vështirësi për ushtrimin e rolit të tyre si përfaqësues të komunitetit. Sipas tyre mungojnë mjete të domosdoshme për ushtrimin e funksionit të tyre si këshilltarë, të tilla si kancelari e kompjutera, pa harruar financat e munguara për mbulime shpenzimesh për transportin në zonat rurale apo trajnim e rritje kapacitetesh të këshilltarëve.

REKOMANDIME NGA VLERËSIMI I PROCESIT BP

- Krijim i një standardi dhe procedure që do të udhëhiqte dhe orientonte procesin BP, përmes përcaktimit të një buxheti, udhëzuesi dhe grupi pune për këtë proces;
- Rishikim ose amendim të Ligjit të Vetëqeverisjes Vendore ose ligjeve të veçanta, që detyrojnë administratën vendore të informojë, mobilizojë dhe sigurojë pjesëmarrje qytetare në procesin BP dhe jo vetëm (mbajtje përgjegjësie ligjore dhe administrative).
- Përmirësim të Rregullores së Këshillit Bashkiak duke përfshirë edhe procesin e Buxhetimit me Pjesëmarrje në të.
- Rritje e gjithëpërfshirjes qytetare në procese të konsultimit publik përmes:
 - njoftimit në kohë dhe në mënyrën e duhur;
 - sigurimit të ambjenteve lehtësisht të aksesueshme nga qytetarët;
 - informimit jo vetëm për takimet publike, por edhe për vendimet e marra;
 - komunikimit të vazhdueshëm e transparent me ta;
 - shpeshtimin e periodicitetit të takimeve;
 - rritjes të transparencës;
 - mirëorganizimit të procesit të BP.
- Rritje kapacitetesh të këshilltarëve dhe punonjësve të bashkisë përmes trajnimeve, shkëmbimit të praktikave dhe eksperimenteve pozitive.
- Krijim i një buxheti të veçantë e të pavaruar për Këshillin Bashkiak për t'u përdorur për kancelari, pajisje kompjuterike, transport, trajnim, binjakëzim e marrje eksperiencash, thithjen e aftësisë profesionale (ekspertëve të fushës), zhvillimin e debateve publike me qytetarët në qytet dhe NJA-të, etj.
- Përmirësim i targetimit të buxhetit realizuar nga kërkesat e qytetarëve, grupeve të interesit dhe aktorëve lokalë dhe jo nga këndvështrimi apo projektet e administratës apo vetë drejtuesit lokal.
- Krijimi i sallave të veçanta apo qendrave të informimit për zhvillimin e takimeve me qytetarët në ambjente neutrale në njësitë administrative.
- Nxjerrja e publikimeve dhe broshurave për informimin periodik të qytetarëve të cilët nuk kanë akses në mediat online apo burimet e tjera të informimit.



**Përmirësimi i Procesit të
Buxhetimit të Konsultuar
dhe me Pjesëmarrje**

**Improvement of Consulted and
Participatory Budgeting Process**