

BUXHETIMI ME PJESËMARRJE
UDHËZUES PËR PUSHTETIN VENDOR NË SHQIPËRI

Ekipi i Zhvillimit Social
Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore

Dhjetor 2006

Gjetjet, interpretimet, dhe konkluzionet e këtij studimi përfaqësojnë pikëpamjet e vetë autorëve dhe nuk duhet t'i atribuohen stafit menaxhues, bordit të Drejtorëve Ekzekutivë të Bankës Botërore, ose vendeve që ata përfaqësojnë.

Tabela e përmbajtjes

Falënderime i

Akronimet dhe Shkurtime ii

Përmbledhja ekzekutive iii

1. Lidhja e buxhetimit me pjesëmarrje me qeverisjen lokale	
1.1 Ç'është buxhetimit me pjesëmarrje?.....	1
1.2 Origjina e buxhetimit me pjesëmarrje.....	1
1.3 Përfitimet potenciale të buxhetimit me pjesëmarrje	3
1.4 Kush merr pjesë në procesin BP?	3
1.5 Rëndësia e buxhetimit me pjesëmarrje për qeverisjen vendore në Shqipëri	5
2. Elementet kryesorë dhe sfidat e buxhetimit me pjesëmarrje	
2.1. Elementët kryesorë të suksesit	8
2.2 Sfidat	9
3. Ndërtimi i blloqeve të buxhetimit me pjesëmarrje	
3.1 Tipare të përbashkëta të ciklit të BP	11
3.2 Mekanizmat e pjesëmarrjes.....	11
3.3 Struktura gjeografike	13
3.4 Struktura sektoriale	14
3.5 Kriteret për caktimin e burimeve	15
3.6 Kriteri i prioritizimit	18
3.7 Statutet ose udhëzuesit e BP	18
3.8 Kapacitetet vendore	19
4. Zbatimi i një cikli të PB	
4.1 Fazat e ciklit të BP	22
4.2 Faza e parë: Formulimi i buxhetit.....	24
4.2.2 Seminaret dhe takimet parapërgatitore për stafin e qeverisjes vendore.....	24
4.3 Takimet në nivel lagjeje/fshati.....	25
4.4 Takimet e këshillave të buxhetimit me pjesëmarrje	26
4.5 Aprovimi i propozimit të BP në këshillin lokal	28
4.6 Faza 2: Monitorimi dhe vlerësimi me pjesëmarrje (M&VP).....	28
5.....	Mësimet e nxjerra nga projekti pilot BP në Shqipëri
5.1 Procesi i zbatimit.....	33
5.2 Arritje dhe sfida	33
5.3 Mësime dhe Rekomandime.....	37
6. Burimet e Informacionit.....	

Falënderime

Ky udhëzues është fryt i eksperiencës së një programi pilot mbi buxhetimin me pjesëmarrje, i cili u zhvillua në katër zona të Shqipërisë (Prrenjas, Baldushk, Kashar, dhe Elbasan). Programi pilot u zhvillua nga shkurt 2004 deri në dhjetor 2006 dhe u financua nga Granti holandez për Zhvillimin e Qëndrueshëm Mjedisor dhe Social (TFESSD) si dhe nga Program i Partneritetit të Bankës holandeze (BNPP).

Materiali dokumenton praktikat më të mira nga eksperiencat e aktorëve lokalë si kryetarë bashkive, nëpunës të administratës publike, këshilltarë lokalë, organizata të komuniteteve dhe qytetarët aktive, të cilët morën iniciativën për zbatimin e programit pilot. Pjesa më e madhe e materialit është ndërtuar në bazë të draft-manualeve të përgatitura për këtë projekt pilot nga partnerët lokalë shqiptarë të zbatimit të tij si Instituti i Kërkimeve Urbane (URI), CoPLAN dhe Qendra Nacionale për Studime Sociale Shqiptare (NACSS). Këto tri OJF zhvilluan metodologjinë, trajnuan aktorët kryesorë në pushtetin lokal të programit pilot dhe dokumentuan mësimet kryesore që dolën prej kësaj eksperience.

Ky material u përgatit nga ekipi i ECSSD si dhe në sajë të ndihmës e pazëvendësueshme të kolegëve të rajonit si dhe nga zyra Ankor e Bankës Botërore. Puna u menaxhua nga Radhika Srinivasan, nën udhëheqjen e Maninder Gill, Menaxher i Sektorit të Zhvillimit Social, si dhe prej Nadir Mohammed, Përfaqësues i Bankës Botërore në Shqipëri. Kontribuan në mënyrë të rëndësishme me pjesë të shkruara Arsala Deane dhe Andre Herzog. Falënderojmë gjithashtu, Carine Clert, e cila inicioi projektin, si dhe Jolanda Trebickën dhe Hernando Garzon.

Akronimet dhe Shkurtimet

OBK	Organizata të Bazuara në Komunitet
OSHQ	Organizata të Shoqërisë Civile
QV	Qeverisja Vendore
M&V	Monitorimi dhe Vlerësimi
OZHM	Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit
OJF	Organizata jofitimprurëse
BP	Buxhetimi me Pjesëmarrje
KBP	Këshilli i Buxhetimit me Pjesëmarrje
PBP	Procesi i Buxhetimit me Pjesëmarrje
M&VP	Monitorim & vlerësim me pjesëmarrje
PNS	Principet e ndërveprimit në ekip

Përmbledhja ekzekutive

Buxhetimi me pjesëmarrje (BP) është një trajtim i ri që sjell komunitetet lokale më afër procesit të vendimmarrjes lidhur me buxhetin publik. Kjo praktikë e re financiare ka potencialin që të rrisë pjesëmarrjen e zërit të qytetarëve përsa i përket vendimmarrjes rreth buxhetit si dhe për të ndihmuar qeverinë për të përmirësuar transparencën, efikasitetin, dhe përgjegjësinë mbi buxhetin. Qyteti Porto Allegro në Brazil ka qenë pionieri i BP, çka solli popullsinë si pjesëmarrëse të drejtpërdrejtë në formulimin dhe ekzekutimin e buxhetit kapital të qytetit. Megjithatë, nuk ka modele të sakta mbi modelet e BP-së. Ky material është nxjerrë prej programeve pilote të buxhetimit me pjesëmarrje të zhvilluara në Shqipëri. Ky program përshkruan kuadrin e konceptimit, blloqet kryesore të procesit, si dhe ciklin e BP-së, ashtu siç është zbatuar në Shqipëri.

Metodologjia e BP është konceptuar dhe implementuar në përputhje me Ligjin mbi Buxhetin e Qeverisjes Lokale dhe rregulloret në mënyrë që të plotësojë dhe jo dëmtojë proceset e formulimit dhe implementimit të buxheteve të njëjësive të qeverisjeve vendore (NJQL). Vëmendje e madhe është kushtuar që të mos mbingarkohen kapacitetet tashmë të limituara të NJQL si dhe të evitohet dublikimi i aktiviteteve të tyre. PBP ka treguar se angazhimi i qytetarëve në procesin e buxhetimit mund të kombinohet me mekanizmat tradicionale të menaxhimit publik, çka do të ndihmonte për të rritur transparencën, përfshirjen, dhe përgjegjësinë në qeverisjen lokale.

Ky udhëzues është ideuar për dy lloj audiencash. Së pari, dhe kryesorja, materiali shërben për të ofruar një guidë hap pas hapi për zyrtarët e komunave, bashkive, dhe të organizatave të tjera të qeverisjes vendore, të cilët duan të mësojnë rreth saj ose të implementojnë buxhetimin me pjesëmarrje në Shqipëri. Së dyti, materiali është menduar si një mënyrë mësimi për organizatat e shoqërisë civile në vende të tjera që duan të mësojnë rreth eksperiencës së Shqipërisë për BP dhe konsiderojnë implementimin e BP në projektet e tyre. Udhëzuesi bazohet në praktika të mira ndërkombëtare dhe metodologji të BP të testuara më parë. Këto praktika ndërkombëtare janë përshtatur për t'u përputhur me Ligjet dhe praktikat shqiptare mbi Buxhetin e Pushtetit Vendor dhe me vlerat kulturore e normat lokale shoqërore.

Pjesa e parë vë në pah fazat e e procesit të BP, të mirat që sjell ky proces për pushtetin vendor dhe për komunitetin, si dhe rolin dhe motivimin e secilit aktor pjesëmarrës në këtë proces. Të gjitha fazat e BP varen nga shkalla e përfshirjes në këtë proces e vendorëve. Këto faza konsistojnë në (i) identifikimin e projekteve lidhur me BP, të cilët përmbushin nevojat më të menjëhershme lokale, (ii) përgatitjen e studimeve vlerësuese paraprake, (iii) zhvillimi i një buxheti të propozuar për paraqitje nëpërmjet kryetarëve lokalë dhe këshillave lokalë, (iv) mbikëqyrja e procesit të aprovimit të buxhetit, (v) monitorimi i ekzekutimit dhe prokurimit, dhe (vi) vlerësimi i ekzekutimit dhe funksionimit të punëve publike të financuara. Eksperienca në Shqipëri ka treguar se komunikimi efektiv çon në pjesëmarrjen aktive të qytetarëve, me anë të së cilës fitohet bashkëpunimi dhe kontributi i grupeve kryesore të aktorëve të tjerë, siç janë komunitetet e bizneseve lokale dhe OJF-të .

Pjesa e 2-të trajton përfitimet dhe rreziqet që shoqërojnë BP-në. Një nga përfitimet kryesore të BP-së ka qenë shtimi i ndjenjës së përgjegjësisë sociale si dhe forcimi i qëndrimeve dhe

praktikave të qeverisjes së mirë. Një nga rreziqet që shoqërojnë programin BP është mundësia e rritjes së madhe të shpresave të qytetarëve si dhe pamundësia për t'i përmbushur ato si dhe mungesa e pjesëmarrjes së qytetarëve në mbledhjet e komunitetit si rezultat i komunikimit të pamjaftueshëm apo pamundësisë fizike për të arritur pjesëmarrjen. Angazhimi i qytetarëve dhe i shoqërisë në këtë proces si dhe dorëzimi në kohë i projekteve të BP që adresojnë nevojat reale të komuniteteve janë faktorë të pazëvendësueshëm në mënyrë që të shmangen problemet e sipërpërmendura.

Transparenca, qartësia, dhe përpikëria e informacionit mbi shpenzimet dhe të ardhurat nënvizojnë suksesin e ciklit të BP, të cilat analizohen në pjesën e tretë. Nënndarjet në njësi apo zona të secilës bashki apo komunë lehtësojnë proceset e komunikimit, shpërndarjen e burimeve duke përdorur kriterin territorial ose sektorial, prioritizimin e projekteve, vendosjen e normave, si dhe monitorimin dhe vlerësimin e projektit. Ndërtimi i kapaciteteve të reja nëpërmjet sesioneve të trajnimeve të planifikuara mirë dhe të pajisura siç duhet kanë qenë të rëndësishëm dhe me efikasitet të lartë për të arritur objektivat e projektit pilot të zhvilluar në Shqipëri.

Elementët e ciklit të BP, që përbëjnë edhe fokusin e Pjesës së 4-t, nxisin pjesëmarrjen dhe gjithëpërfshirjen, zgjerojnë komunikimin, transparencën dhe kapacitetet e anëtarëve të komunitetit. Për ta bërë BP të aksesueshëm nga të gjithë, komunat ose bashkitë janë ndarë gjeografikisht në zona. Komunikimi intensiv nëpërmjet institucioneve lokale dhe mediave përgatit rrugën për zgjedhjen (vullnetarisht) të delegatëve të komunitetit, për të caktuar dhe trajnuar lehtësuesit, si dhe grumbullimin e informacionit nëpërmjet seminareve dhe takimeve preliminare për prioritetet dhe shqetësimet e aktorëve kyç lokalë. Dy raunde takimesh rajonale u kanë shërbyer këshilltarëve të BP për të pasur një perspektivë më të gjerë për të caktuar listën e prioriteteve të projektit, një proces, i cili sipas eksperiencës shqiptare, ka rritur nivelin e komunikimit dhe mirëkuptimit ndërkomunitar. Një vlerë të çmuar për këtë përpjekje ka pasur mekanizmi i vizitave në terren, i cili i ka lejuar këshilltarët e BP të vizitojnë secilën zonë ku është zbatuar një projekt i dhënë, për diskutimin e prioritetit të tij për komunitetin, implikimeve financiare dhe teknike të projektit, si dhe të faktit sesa ky projekt do të plotësojë prioritetet lokale, rajonale dhe sektoriale. Vizitat në terren kanë qenë kaq të domosdoshme sa që duhen parë si pjesë esenciale e procesit të BP, pavarësisht vështirësive të logjistikës dhe kostos. Gjithashtu është e rëndësishme që dokumentet në lidhje me buxhetin të jenë të qarta dhe të lehta për t'u lexuar dhe shpërndarë tek gjithkush që përfshihet direkt në planifikimin dhe implementimin e BP. Po kështu është e rëndësishme që për të nxitur transparencën dhe pjesëmarrjen në të ardhmen si dhe për të siguruar efikasitetin e procesit të BP, në proceset e hapura të monitorimit dhe vlerësimit duhet të përfshihen anëtarët e komunitetit.

Projektet pilote në Shqipëri kanë prodhuar mësim të dobishme për zbatimin efektiv dhe të suksesshëm të BP si dhe sugjerime për institucionalizimin dhe zgjerimin e procesit. Të gjitha këto janë pasqyruar në Pjesën 5. Ndikimi pozitiv mbi komunitetet e përfshira në projekt ka sjellë rritjen e ndërgjegjshmërisë dhe pjesëmarrjes në vendimmarrje dhe në proceset e buxhetimit. Gjithashtu ka rritur dedikimin në monitorimin dhe vlerësimin e projekteve të financuara në mënyrë që të sigurohet që objektivat e komunitetit janë arritur. Efekte të tjera pozitive të projektit pilot janë rritja e ndjesisë së fuqizimit dhe pjesëmarrjes së komunitetit; ngritja e saktësisë, kuptimit drejt dhe përgjegjësisë përsa i përket burimeve dhe disbursimeve të burimeve

financiare; rritja e transparencës dhe përgjegjshmërisë sociale si dhe mirëbesimit ndërmjet qeverisjes vendore dhe komunitetit.

Përfundimet më të rëndësishme për shtjellimin e suksesshëm të ciklit të BP përfshijnë nevojën për devotshmëri dhe leadership në përfshirjen e qytetarëve në proces si dhe për të kapërcyer paternalizmin e ngulitur dhe monopolizimin mbi vendimmarrjen; marrëveshje të hershme mbi “rregullat e lojës” për strukturimin e procesit, balancimin e prioriteteve; ndërtimin e konsensusit, menaxhimin e konfliktit, etj; nevoja e përpjekjeve dhe kohës shtesë për QV, nëse jo domosdoshmërisht edhe të fondeve; nevoja për një komunikim efektiv dhe të hapur në të gjithë nivelet dhe fazat; rëndësia e të zgjedhurit këshilltarë të BP të njerëzve të aftë dhe që kanë kohë të trajnohen dhe trajnojnë njerëzit që do të mbështesin procesin; vizitat në terren, siç u theksua më sipër, dhe dobia për komunikimin, sensin e pjesëmarrjes, dhe perceptimin e rezultateve përmes përfshirjes konkrete të anëtarëve të komunitetit në prokurim, monitorim dhe vlerësim.

Mësimet e nxjerra dhe rezultatet e arritura në Shqipëri nga projekti pilot ofrojnë mundësi për shtrirje të tij dhe institucionalizim. Qeveria ka njohur përfitimet prej këtij projekti dhe ka kërkuar përhapjen e mëtejshme të programit BP. Ky program ka vënë në dukje drejtimit ku ka vend për përmirësim si zhvillimet e politikave lokale, legjislacion më i detajuar përsa i përket rregullave dhe procedurave të buxhetimit, si dhe përmirësim i planifikimit rajonal. Institucionalizimi i procesit që u krye nga programi pilot i BP (vizitat në terren, programet e trajnimit) do të ishin të dobishme. Roli i lehtësuesit ka qenë veçanërisht i suksesshëm dhe mund të përshtatet për një numër programesh që kanë qëllim mbërritjen tek të gjithë anëtarët e komunitetit e veçanërisht ata më në nevojë. NACSS (Programi për forcimin e Qeverisjes Vendore dhe Përgjegjshmërisë në Shqipëri) ka pasur përkime me programin pilot të BP, çka ka përbërë një avantazh reciprok për të dy programet; metodologji të përbashkëta dhe trajnim dhe përfshirje të lehtësuesve, trajnimin në prodhimin dhe përdorimin e hartave të varfërisë, dhe përshtatja e metodave praktike për të përfshirë grupet e marxhinalizuara ose të vobekta.

1. Lidhja e buxhetimit me pjesëmarrje me qeverisjen lokale

1.1 Ç'është buxhetimit me pjesëmarrje?

Buxhetimi me Pjesëmarrje (BP) është një mekanizëm që lejon qytetarët e një juridiksioni të caktuar që të marrin pjesë në vendimmarrjen mbi menaxhimin e të gjithave ose të një pjese të burimeve aktive të financave publike të pushtetit lokal. Buxhetimi me Pjesëmarrje ka për qëllim ngritjen e transparencës, përgjegjësisë dhe përfshirjes sociale në qeverisjen vendore.

Procesi i BP kërkon angazhimin e qytetarëve në të gjitha fazat e ciklit buxhetor siç janë përshkruar më poshtë:

- Identifikimi i investimeve kapitale dhe projekteve për t'iu përgjigjur nevojave lokale më emergjente,
- Përgatitja e studimeve vlerësuese parapërgatitore për të mbështetur projekte të tilla,
- Përgatitja e një propozim buxheti për ta dorëzuar përmes kryetarit të bashkisë tek këshilli lokal,
- Mbikëqyrja e procesit të aprovimit të buxhetit (shqyrtimi, diskutimi dhe votimi),
- Monitorimi i prokurimeve (tenderimi, ofertat dhe kontraktimi), dhe
- Monitorimi dhe vlerësimi e ekzekutimit të punëve publike.

Buxhetimi me Pjesëmarrje përfshin pjesëmarrjen direkte e qytetarëve dhe shoqërisë civile. Ai gjithashtu angazhon aktivisht aktorët e qeverisjes vendore siç janë: kryetari i bashkisë, këshillat lokale, punonjësi i thesarit dhe drejtorët lokalë të planifikimit të financave, urbanistikës dhe të planifikimit rural si dhe departamentet e shërbimeve lokale. Në hartimin e BP, përpjekje të veçanta janë bërë për përfshirjen e qytetarëve, të cilët tradicionalisht janë përjashtuar nga ky proces. BP ka krijuar mundësi për përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrjen për politikën, përmirëson efikasitetin e caktimit të burimeve, si dhe ngre kualitetin dhe shpërndarjen e mallrave dhe shërbimeve publike.

Buxhetimi me Pjesëmarrje nuk transferon fonde nga qeverisja lokal tek komunitetet lokale. Ai ndryshon konsiderueshëm nga qasjet standarde të zhvillimit të komunitetit që i lejon komunitetet të konkurrojnë për financim nga fonde publike ose nga donacione. Në BP, komunitetet punojnë bashkë me qeverisjen lokale për të rënë dakord se si të shpenzojnë në mënyrë sa më efektive burimet e pakëta të qeverisjes vendore.

1.2 Origjina e buxhetimit me pjesëmarrje

Buxhetimi me pjesëmarrje ka lindur në Brazil si pjesë e përpjekjeve të mëdha për të për të përmbysur historinë e gjatë të politikave të patronazhit, pabarazisë sociale dhe korrupsionit. Qeveria, shoqëria civile dhe partitë politike u mobilizuan që të eksperimentonin me buxhetimin me pjesëmarrje si një mënyrë për të përmirësuar transparencën e qeverisë dhe për të rritur pjesëmarrjen e zërit qytetar në vendimet e qeverisë.

Buxhetimi me pjesëmarrje filloi më 1989, në bashkinë Porto Alegre kur Partia e Punëtorëve fitoi zgjedhjet vendore. Qeveria e re eksperimentoi me mekanizma të ndryshëm për të kapërcyer shtrëngimet fiskale, për të ridrejtuar investimet kapitale dhe për t'u ofruar shërbimet të varfërve, si dhe për t'u dhënë qytetarëve një rol direkt në vendimmarrje. Buxhetimi me Pjesëmarrje është krijuar si rrjedhojë e këtij procesi eksperimental dy vjeçar. Që atëherë BP është përhapur në Brazil dhe rreth 140 bashki dhe pesë shtete kanë zbatuar programe të BP. Sot më shumë se 27 vende zbatojnë një lloj buxhetimi me pjesëmarrje.¹

Përsa i përket buxhetimit me pjesëmarrje nuk ka ndonjë metodologji universale, e cila mund të përshtatet gjerësisht në Shqipëri. Sasia e buxhetit publik të konsideruar nga BP varion. Përgjithësisht kjo sasi përfaqëson rreth 5-10% të buxhetit të të ardhurave vjetore të një qyteti, megjithëse kjo ka pësuar ngritje të konsiderueshme në disa raste. BP u ka mundësuar qytetarëve të debatojnë për investime të reja që nuk janë vendosur ose paravendosur ende.²

Buxhetimi me Pjesëmarrje është njohur nga Departamenti Ndërkombëtar për Zhvillim, Banka Botërore, OKB, UNESCO, si dhe nga organizata të tjera, përsa i përket efikasitetit të tij në përmirësimin e transparencës dhe qeverisjes. Buxhetimi me Pjesëmarrje konsiderohet si një mekanizëm efikas në ngritjen e përgjegjësisë sociale çka forcon kërkesën për qeverisje më të mirë dhe u jep mundësi qytetarëve, veçanërisht shtresave që ndihen të përjashtuara nga ana sociale, për të influencuar vendimet e marra në sektorin publik. Buxhetimi me Pjesëmarrje është i njohur për përmirësimin e sektorit publik dhe reformat në sektorin e menaxhimit të shpenzimeve publike. Nëpërmjet BP, qeverisjet vendore kanë rezultuar me një disiplinë fiskale të përmirësuar si rezultat i gjetjes së mundësive për të ulur koston, caktimin e investimeve në një mënyrë më të balancuar, si dhe rritjes së transparencën për shpërndarjen e buxhetit, shpenzimet, dhe raportimin.

Tiparet kryesore të BP përfshijnë:

- Një strukturë gjeografike që thyen kufijtë aktualë administrativë duke lehtësuar përfshirjen qytetare, pjesëmarrjen dhe përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrje për një buxhet pro të varfërve.
- Takime rregullisht të skeduar dhe debate në secilën njësi gjeografike për të përfshirë qytetarët në diskutime për vendosjen e prioriteteve strategjike për investimet kapitale dhe shërbimet, zhvillimi i plan-veprimeve dhe proceseve të vlerësimit dhe monitorimit të aktiviteteve në mënyrë që të plotësohen strukturat ekzistuese përfaqësuese të demokracisë.
- Një cikël aktiviteteve që ndjek nga afër ciklin e buxhetit vendor dhe që ofron një kuadër për pjesëmarrjen, planifikimin dhe zbatim.
- Një rrjet organizatash të përfshira në ngritjen e kapaciteteve, shpërndarjen e informacionit, komunikimin me publikun, dhe mobilizimin qytetar.³

¹ Libri i burimeve mbi Përgjegjëshmërinë Sociale: Mjete dhe Metoda.
<http://www-esd.worldbank.org/sac/Tools/toolsindex.html>

² Faqja e internetit e Njësisë së BP të Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar:
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

³ Faqja e internetit e Njësisë së BP të Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar:
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

1.3 Përfitimet potenciale të buxhetimit me pjesëmarrje

Rritja e efektivitetit në targetimin e buxhetit: Në shumë raste, buxhetet publike nuk reflektojnë prioritetet reale të qytetarëve, sidomos të të varfërve. Burimet publike të pakëta janë shpenzuar shpesh në mënyrë të gabuar ose për grupe përfituesish të gabuar. BP ndihmon të përputhen nevojat njerëzore me burimet publike.

Përmirësimi i transparencës dhe përgjegjshmërisë: Qytetarët shpesh nuk kanë akses tek informacioni mbi buxhetin i qeverisë. Në disa raste qytetarët i perceptojnë buxhetet si tepër komplekse për t'i kuptuar totalisht. BP u ofron një mundësi qeverisjeve vendore që të demistifikojnë buxhetin për qytetarët si dhe që të jenë më transparentë dhe më të përgjegjshëm në menaxhimin e burimeve publike.

Nxitja e përfshirjes sociale, pakësimit të varfërisë dhe fuqizimit: Procesi tradicional i buxhetit kontribuon shpesh në mospërfshirje sociale dhe varfëri si rezultat i kapjes së elitave, lobeve dhe interesave të fuqishme. Duke përfshirë zërin e qytetarëve të zakonshëm si dhe të grupeve më të papërkrahura, BP mund të ridrejtojë fuqishëm investimet publike drejt shërbimeve bazë për lagjet e varfra. Mësimet sociale dhe mekanizmat e mobilizimit qytetar të mishëruara në BP ndihmojnë fuqizimin e grupet të marginalizuara për të përfshirë zërin e tyre në vendimet e buxhetit.

Faktet tregojnë se nuk ka një model mbizotërues të BP. Në Shqipëri eksperiencia sapo ka lindur dhe është ende në një fazë zhvillimi. Buxhetimi me Pjesëmarrje nuk duhet parë si zgjidhja e të gjitha problemeve të qeverisjes vendore. Ai më tepër është plotësues i mekanizmave tradicionalë të sektorit publik të përgjegjshmërisë politike, administrative dhe ligjore.

1.4 Kush merr pjesë në procesin BP?

Buxhetimi me Pjesëmarrje është në fakt një proces i bashkëmenaxhuar. Me fjalë të tjera ai është një mekanizëm nëpërmjet të cilit aktorët shtetërorë dhe jo shtetërorë janë bashkë për të caktuar, shpenzuar dhe raportojnë për burimet publike. Në rast se procesi i BP dëshiron të arrijë objektivat e tij, të gjitha palët e interesuara duhet të përfshihen në këtë proces. Kjo nënkupton qytetarët, përfaqësuesit nga shoqëria civile lokale, qeverisjen, këshillat lokale, dhe komunitetin e biznesit. Procesi i pjesëmarrjes duhet të sigurojë që grupet e marginalizuara (zakonisht qytetarë me të ardhura të ulëta, gra, të rinj, fëmijë dhe emigrantë) të jenë të përfshirë direkt në të gjitha fazat e BP.

Pjesëmarrja në BP është vullnetare dhe të gjitha palët e interesuara duhet të gëzojnë mundësi të barabarta pjesëmarrjeje. Prandaj është vitale të vendosësh mekanizmat e duhura në mënyrë që secila palë e interesuar të marrë pjesë në mënyrë kuptimplote në seancat dëgjimore publike në nivel lagjeje ose fshati ose në takimet e komunitetit me grupet e veçanta (si p.sh. gratë). Ja, përse është e rëndësishme për të kuptuar aktorët, rolet dhe motivimet e tyre në mënyrë që të mbështetet pjesëmarrja e tyre.

Një nga karakteristikat kryesore të buxhetimit me pjesëmarrje në Shqipëri është se qytetarët mund të marrin pjesë direkt dhe nuk kanë nevojë të përfaqësohen nga një entitet zyrtar siç janë Sindikatat ose OJF. Megjithëse organizata të tilla luajnë një rol të rëndësishëm në proces, ato nuk kanë privilegje formale. Në fakt, qytetarët e mobilizuar marrin të gjithë vendimet e rëndësishme. Kur ka qenë e nevojshme për të zgjedhur përfaqësues ata janë zgjedhur zakonisht me anë të lotarisë ose votimit.

Secili aktor ka një rol:

Roli i **qytetarëve** është që ata të komunikojnë nevojat e tyre për të mirat dhe shërbimet publike. Qytetarët i diskutojnë këto nevoja me anëtarë të tjerë të komunitetit dhe me autoritetet lokale, arrijnë në konsensus dhe vendosin mbi prioritetet tyre. Qytetarët kontribuojnë gjithashtu për të vendosur rregullat dhe procedurat që janë guida e procesit të BP. Pasi buxheti të jetë aprovuar, qytetarët marrin pjesë në mbikëqyrjen e ekzekutimit të buxhetit, proceset e prokurimeve të qeverive lokale dhe në monitorimin dhe vlerësimin e punëve publike.

Qeverisja vendore ka për detyrë menaxhimin e përgjithshëm. Qeverisja vendore pajis qytetarët me informacion rreth procesit të BP dhe rreth buxhetit. Ajo organizon gjithashtu takimet publike. E bazuar mbi feedback-un e këtyre takimeve, qeverisja vendore analizon prioritetet për investime të qytetarëve dhe sigurohet që propozimet finale të BP janë të përfshira në dokument buxhetin i cili i çohet për aprovim këshilltarëve lokalë. Në fillimet e procesit të buxhetit, dega ekzekutive e qeverisjes vendore jep trajnime për qytetarët dhe shoqërinë civile në procesin e BP dhe vendos “rregullat e lojës”. Këto rregulla rregullojnë procesin e BP dhe duhet të respektohen nga të gjithë aktorët kryesorë. Qeverisja vendore gjithashtu planifikon proceset e BP në zona të ndryshme gjeografike, dhe si rrjedhojë duhet të ketë një ndarje gjeografike efektive të komunave ose bashkive për të siguruar një mbulim të gjerë të aktiviteteve të BP.

Në shoqëri me kapital social të dobët si ajo shqiptare, **OJF-të** mund të luajnë një rol mbështetës për mobilizimin e qytetarëve dhe organizatave të bazuara në komunitet për të marrë pjesë në procesin e BP. OJF-të mund të arrijnë grupet e vobekta të cilët kanë qenë tradicionalisht të përjashtuara nga debatet publike. Në situatat kur qeverive lokale u mungon kapaciteti për të menaxhuar procesin e BP, OJF-të mund të kontraktohen për të mbushur këtë boshllëk. OJF-të mund të ndihmojnë në moderimin e takimeve publike duke siguruar se të gjithë aktorët kryesorë kanë mundësinë për të shprehur një opinion, për të negociuar, dhe për të patur një vendimmarrje të pa penguar prej presioneve. Ato mund të zhvillojnë fushata të ngritjes së vëmendjes publike, të ndihmojnë në demistifikimin e dokumenteve të buxhetit, dhe të ndërtojnë kapacitetet lokale ndërmjet qeverisjeve vendore, qytetarëve, dhe shoqërisë civile.

Roli i **këshillave lokalë** është të diskutojnë dhe aprovojnë buxhetin. Pasi këshillat lokalë të kenë aprovuar buxhetin, dega ekzekutive e qeverisjes vendore bashkëmenaxhon me qytetarët implementimin e buxhetit. Këshillat lokalë gjithashtu luajnë rolin e mbikëqyrësit në këtë fazë.

1.5 Rëndësia e buxhetimit me pjesëmarrje për qeverisjen vendore në Shqipëri

Procesi i reformave në Shqipëri ka krijuar mundësi dhe nxitje të reja për aktorët e pushtetit vendor. Shqipëria ka implementuar gradualisht decentralizimin. Një ligj mbi Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Lokale (Ligji OFQL) në Shqipëri ka mandatuar qeverisjen vendore për të pasur autoritet legal të plotë mbi infrastrukturë, shërbimet publike dhe zhvillimin ekonomik. Megjithëse ka një numër problemesh përse i përket implementimit të ligjit, qeverisja vendore ka treguar një farë vetë-iniciative. Zgjedhjet lokale janë mbajtur dhe shumë kryetarë bashkie kanë treguar autonomi më të madhe përse i përket funksioneve politike, fiskale, dhe administrative. Ndërkohë që qeverisja vendore ka më tepër përgjegjësi, ajo ka mungesë të burimeve fiskale dhe mungesë kapaciteti për t'u përshtatur me përgjegjësitë e reja. Më problematike është mungesa e qartësisë së përgjegjësisë mbi shërbimet në aspektin ligjor, ndërmjet niveleve të qeverisjes, duke çuar, si pasojë, në një shpërndarje të dobët shërbimesh në përgjithësi.

Procesi i reformave të decentralizimit ka rritur pritshmërinë e qytetarëve. Megjithatë, një sens mosbesimi duket ende midis qytetarëve përse i përket efektshmërisë së qeverisjes lokale. Qeverisja vendore është quajtur fajtorë për të gjitha dobësitë e shpërndarjes së shërbimeve, madje edhe të atyre shërbimeve që nuk janë nën juridiksionin e saj. Skepticizmi që rrjedh prej mosbesimit rreth çfarë mund të pritët nga autoritetet lokale ka dekurajuar në mënyrë të konsiderueshme shumicën e banorëve për një bashkëpunimi ashtu siç duhet me ligjet mbi pagesën e taksave vendore, dhe në pagesën e faturave në bazë të përdorimit për shërbimet lokale. Kjo ka çuar në rrjedhje të të ardhurave dhe në një situatë relativisht të vështirë për shumicën e qeverisjeve vendore.

Procesi i buxhetit lokal është shpesh tejet i politizuar, dhe si i tillë vuan nga vonesa të dukshme. Qytetarët e shikojnë procesin e buxhetimit të qeverisjes lokale si një ushtrim partizan, me pak rëndësi për nevojat e tyre. Ky proces është veçanërisht problematik, sepse varfëria dhe përjashtimi social ende janë ekzistente në shumë zona rurale.

Aktorët shqiptarë të qeverisjes vendore dhe qendrore kanë shprehur interes në testimin e mekanizmave, të cilat do të forconin përgjegjësinë e qeverisë për qytetarët; do të përmirësonin menaxhimin nga qeverisja vendore të të ardhurave publike; dhe do të rrisnin transparencën në qeverisjen vendore. Procesi i BP ofron mjetet dhe procedurat që ndihmojnë qeverisjen vendore të kalojë vështirësitë që ajo ndesh gjatë qeverisjes. Procesi BP iu ofron qytetarëve, veçanërisht atyre që janë të përjashtuar politikisht dhe nga ana sociale, një mundësi për të ngritur zërin e tyre në vendimmarrjen politike.

Aktorët shtetërorë dhe joshtetërorë kanë motivime të ndryshme për të promovuar angazhimin qytetar në menaxhimin e shpenzimeve publike.

Motivimi i pushtetit lokal:

- **Ngritja e legjitimitetit:** Megjithëse zyrtarët e qeverisjes vendore mund të jenë në dijeni të nevojave të komunitetit, ata jo gjithmonë i vlerësojnë kërkesat e tyre me zgjedhësit e tyre. BP ngre qëllimin dhe kualitetin e dialogut ndërmjet qytetarëve dhe zyrtarëve të qeverisjes vendore duke bërë të mundur, një komunikim më të

mirë, feedback të vazhdueshëm nga qytetarët dhe dëgjimin e zërit të tyre në vendimmarrje. Kur përfaqësuesit e zgjedhur tregojnë dëshirë për të qenë më transparentë dhe kërkojnë input qytetar për çështjet e buxhetit, legjitimiteti i tyre ngrihet.

- **Përmirësimi i targetimit të buxhetit:** BP bën të mundur pjesëmarrjen e qytetarëve në caktimin dhe menaxhimin e burimeve publike. Rregullat e BP janë të vendosura në mënyrë të tillë të favorizojnë rishpërndarjen e shpenzimeve për të mirat dhe shërbimet publike në lagjet me të ardhura të ulëta. Zakonisht për këtë qëllim përdoret një indeks i nevojave bazë të paplotësuara, duke lejuar qeverinë të harxhojë më shumë në zona me nivel të ulët të infrastrukturës sociale dhe ekonomike. Procesi i BP mundëson qeverisjen vendore të marrë vendime buxhetore pro të varfërve.
- **Lehtësimi i aprovimit të buxhetit:** Procesi i BP ndihmon të ndërtohet një konsensus më i gjerë mbi planifikimin e buxhetit. Megjithëse këshilltarët lokalë kanë ende fjalën e fundit, BP mund të ndihmojë për të zvogëluar kontradiktat kryesore.
- **Promovimi i qeverisjes së mirë:** Qytetarët e perceptojnë qeverisjen lokale si tejet të korruptuar. Kur qeverisja vendore ndan publikisht informacione të detajuara mbi buxhetin dhe shpenzimet publike atëherë perceptimi i qytetarëve mbi korrupsionin reduktohet. Transparenca rritet më tej kur qytetarët ndihmojnë në mbikëqyrjen e menaxhimit të burimeve publike. Një transparencë e tillë gjithashtu u vë në pah qytetarëve kufizimet dhe shqetësimet me të cilat përballet qeveria.

Motivimi i qytetarëve

- **Aksesi në informacionin e qeverisjes vendore:** Qytetarët fitojnë akses në informacionin kryesor i cili mbahet jashtë vëmendjes publike, si shuma e taksave të mbledhura, shpenzimet buxhetore, dhe parashikimet e buxhetit. Takimet me përfaqësuesit e qeverisjes vendore pajisin qytetarët me një kuptim më të gjerë të funksioneve të qeverisë, strukturave, bazës së burimeve dhe problemeve. Qytetarët fitojnë akses në informacionin teknik mbi çështje si planifikimi i përdorimit të tokës.
- **Ngritja e zërit qytetar në vendimmarrjen vendore:** Qytetarët janë direkt të aftë për të influencuar vendimmarrjen e qeverisjes lokale. Nëpërmjet takimeve publike të BP, qytetarët veçanërisht grupet e margjinalizuara, inkurajohen të bëjnë të ditura nevojat e tyre dhe ta bëjnë qeverinë të përgjegjshme ndaj vendimeve të tyre.
- **Marrja e përfitimeve direkte:** Kur qytetarët ndihmojnë të përcaktohet se cilat vepra publike duhen financuar, ata angazhohen direkt në zhvillimin e lagjeve dhe

komuniteteve të tyre. Qytetarët aprovojnë plane teknike si kryerja e kanalizimeve ose ndërtimi i rrugëve të reja, si dhe mbikëqyrin implementimin e punimeve të këtij lloji.

- **Thellimi i ndjenjës së qytetarisë dhe demokracisë:** Nëpërmjet BP qytetarët evoluojnë nga të qenit vëzhgues pasivë, në lojtarë aktivë të zhvillimit lokal dhe administrimit publik. BP u ofron qytetarëve mundësi për të ushtruar vlerat e demokracisë.

OSHC dhe Motivimi i Sektorit Privat

- **Forcimi i kapitalit social:** Shoqëria civile është ende e dobët dhe duke u zhvilluar në Shqipëri. Procesi i BP i ofron shoqërisë civile një mundësi për të përmirësuar rolin përfaqësues të saj. Duke u përfshirë së bashku me zyrtarët e qeverisjes lokale në procesin e shpenzimeve publike, shoqëria civile mund të ushtrojë rolin e saj si avokate e reformave dhe qeverisjes më të mirë.
- **Ofrimi i shërbimeve të interesit publik:** Shumë OSHC që punojnë në sektorin e zhvillimit kanë aftësi specifike teknike dhe administrative që mund të përdoren gjatë procesit të BP. OSHC-të mund të lehtësojnë procesin e BP duke mobilizuar komunitetin, duke moderuar takimet publike dhe duke informuar qytetarët apo qeverisjen vendore për çështje të ndryshme sektoriale. OSHC-të shpesh punësojnë planifikues, arkitektë, llogaritarë dhe punonjës socialë që kanë një nivel të lartë njohurish dhe që mund të kontribuojnë në shqyrtimin e BP.
- **Ulja e korrupsionit dhe pagesave të bakshisheve:** Komuniteti i biznesit shpesh mbështet BP si promovues të transparencës dhe ulës të nivelit të korrupsionit. Ky tipar është i rëndësishëm për bizneset lokale duke qenë se kjo i lejon kontraktuesit të ofrojnë një sistem më të hapur dhe më transparent. Kontraktorët nuk paguajnë më bakshishe dhe haraçe për të siguruar që projektet e tyre do të financohen dhe zbatohen.
- **Përdorim më i mirë i taksave:** Anëtarët e komunitetit të biznesit gjithashtu përfitojnë nga BP duke qenë se taksat e tyre nacionale dhe lokale përdoren më me efikasitet. Grupimet e biznesit e shohin pro interesit të tyre pjesëmarrjen në lobime për disa zhvillime specifike që çojnë drejt përmirësimit. Një grupim biznesi i nivelit të lagjes mund të dojë që të shtrojë ose ndriçojë rrugët lokale, p.sh.. Grupimet e biznesit zakonisht organizojnë anëtarët e tyre që të sigurojnë që nevojat e tyre janë marrë në konsideratë gjatë ushtrimit të BP.

2. Elementet kryesorë dhe sfidat e buxhetimit me pjesëmarrje

2.1. Elementët kryesorë të suksesit

Programet e Buxhetimit me pjesëmarrje veçojnë elementët e mëposhtëm të përbashkët si kontribues në suksesin e tyre.

Angazhimi i qeverisë: Duke qenë se qeveria është udhëheqësi dhe menaxhuesi i një programi BP, angazhimi i saj ndaj BP ka një rëndësi të veçantë. Vullneti politik ka rëndësi vitale, veçanërisht për ndërtimin e mbështetjes midis këshilltarëve lokalë dhe aktorëve të tjerë politikë, të cilët mund të ndihen të kërcënuar nga pjesëmarrja direkte e qytetarëve në qeverisjen lokale. Stafii kryesor siç janë kryetarët e departamenteve dhe nëpunësit civilë, duhet të tregojnë nivele të larta të angazhimit meqenëse BP kërkon nivele të larta të përfshirjes.

Ndarje të vendimmarrjes: Qeveria duhet t'u garantojë fuqi vendimmarrjeje qytetarëve të saj. Duke limituar përfshirjen e qytetarëve në proces në një konsultim me ta nuk sjell incentivë të mjaftueshme për pjesëmarrje. Qytetarët duhet ta ndiejnë se prioritetet e tyre duhet të pranohen dhe implementohen.

Kapaciteti i menaxhimit financiar: Qeveria duhet të ketë një kapacitet të menaxhimit financiar të përshtatshëm. Parashikimi për të ardhura të pakta dhe pritshmëritë nga buxheti mund të çojnë lehtësisht drejt propozimeve jorealiste të BP. Përpara se një qeveri vendore të nisë implementimin e BP, ajo duhet të ketë kapacitet menaxhues për financat e saj.

Kapaciteti i komunikimit social: Qeverisja vendore duhet të jetë e aftë për të komunikuar në mënyrë efektive me popullsinë. Qeverisja lokale mund të përdorë mënyra të ndryshme komunikimi si gazetatat, radiot, dhe televizionet. Ajo mund të formojë partneritet me median lokale për të shpjeguar programin e BP një audience më të gjerë; si dhe për shpërndarjen e informacionit mbi mbledhjen e taksave, burimeve në dispozicion dhe shpenzimeve korrente.

Hapësira fiskale: Financime të përshtatshme duhet të vihen në dispozicion nëpërmjet buxhetit lokal, duke lejuar qytetarët që të marrin pjesë në debate kuptimplota dhe në planifikimin e punëve ose projekteve të reja publike. Qeverisja lokale mund të implementojnë BP edhe duke pasur një sasi fondesh të kufizuara për investimet kapitale.

Kapaciteti i shoqërisë civile: Megjithëse BP forcon angazhimin qytetar, mobilizimi i qytetarëve mund të përbëjë një detyrë të vështirë për qeverisjen lokale. Qytetarët kanë nevojë për informacion dhe për ndërtim kapacitetesh që të kuptojnë buxhetin dhe për të pasur një dialog kuptimplotë me stafin teknik të qeverisjes lokale. OBK-të lokale dhe media mund të ndihmojnë në mobilizimin e qytetarëve dhe në ndërtimin e njohurive të tyre.

“Rregulla të qarta të lojës”: Procesi i BP kërkon rregulla të qarta të lojës. Këto rregulla theksojnë objektivat e BP, detyrat e secilit aktor, kriteret e caktimit të burimeve dhe të prioritizimit të investimeve, kalendarin e aktiviteteve të BP dhe kriteret e zgjedhjes së përfaqësuesve qytetarë për këshillin e BP. Rregullat gjithashtu caktojnë mënyrën e zgjidhjes së konflikteve, ndërtimit të konsensusit dhe pjesëmarrjes qytetare. Përpara fillimit të ciklit të BP rregullat duhet të jenë miratuar nga të gjithë aktorët kryesorë për të kufizuar keqkuptimet dhe konfliktet.

2.2 Sfidat

Ky seksion hedh dritë mbi sfidat që mund të anashkaloen gjatë draftimit dhe implementimit të një programi BP.

Buxhetimi me Pjesëmarrje varion në mënyrë të konsiderueshme në mënyrën e draftimit. Disa qeverisje përdorin BP për të angazhuar qytetarët në një mënyrë relativisht modeste. Disa BP fillojnë me pjesëmarrje qytetare të kufizuar dhe evoluojnë në një proces me pjesëmarrje më aktive qytetare. Tabela më poshtë ilustron hapat tipikë të pjesëmarrjes që shfaq kufizimet dhe sfidat kryesore.

Tabela 2.1. Fazat tipike të pjesëmarrjes

Niveli	Lloji i pjesëmarrjes	Pasojat
Bazë	Konsultimi	Qeverisja vendore njihet me pikëpamjet publike, por jo domosdoshmërisht i merr ato parasysh në vendimmarrjen finale.
I Mesëm	Pjesëmarrje me lotari	Qeverisja vendore konsultohet me qytetarët, por i merr vetë vendimet finale
I Avancuar	Fuqizimi i qytetarëve	Qytetarët vendosin në bashkëpunim me qeverisjen vendore.

Burimi: Justus Mika, “The Conceptual Framework in Participatory Budgeting” (draft), p. 13.

Programi i BP në Shqipëri ka pasur kufizimet dhe sfidat e mëposhtme.

Qëllimi i ngushtë: Fillimisht qytetarët janë më pak të interesuar për të mësuar rreth të drejtave të tyre, mandatit të qeverisë, ose politikave sociale më gjithëpërfshirëse; si dhe janë më të fokusuar për të përfituar një projekt ose investim për lagjen e tyre. Shpërndarja e të mirave dhe shërbimeve të prekshme për qytetarët është vitale për të ndërtuar besimin dhe entuziazmin e njerëzve. Megjithatë, duke qenë se programi i BP fokusohet vetëm në këtë aspekt, njohuritë publike dhe fuqizimi i qytetarëve zvogëlohen. Edukimi qytetar duhet dhënë nëpërmjet programeve të BP për të siguruar një mësim në shkallë më të gjerë.

Rritja e Pritshmërisë: Stafi i qeverisjes vendore duhet të përhapë informacionin e duhur rreth buxhetit dhe t’u japë qytetarëve një parashikim realist të të ardhurave në mënyrë që procesi i BP të jetë në përputhje me realitetin fiskal vendore. Kjo është kryesore në

kontekstin shqiptar, duke qenë se disa aktivitete me pjesëmarrje të financuara nga donatorët kanë ngritur pritshmërinë qytetare dhe nuk kanë dhënë atë që kanë premtuar. Shpërndarja qytetarëve e informacionit të hollësishëm mbi shtrëngimet buxhetore i bën ata të vetëdijshëm për mosrealizimet e premtimeve financiare nga ana e qeverisjes së tyre vendore. Shpesh burimet mezi mbulojnë kostot operacionale, duke lënë hapësira të kufizuara për investimet.

Përfshirja: Qytetarët mund të mos jenë të aftë të marrin pjesë në takimet publike për një sërë arsesh. Disa lokalitete mund të jenë të vështira për t'u arritur si rezultat i distancës ose i problemeve të sigurisë. Njoftimet e pamjaftueshme mund të çojë që qytetarët që të jenë të painformuar rreth takimeve në vazhdim. Qytetarët gjithashtu mund të lodhen nga pjesëmarrja në takime të shpeshta. Një fushatë komunikimi më ekstensive dhe më e përqendruar në objektiv mund të ndihmojë në evitimin e këtyre problemeve.

Mënjanimi i kooptimit të shoqërisë civile: Qeverisja vendore mund të joshet për të kooptuar përfaqësuesit e shoqërisë civile për të arritur mbështetje politike në shkëmbim të ndereve të bëra. Autonomia e shoqërisë civile ka nevojë të respektohet në mënyrë që të ruajë integritetin e procesit të BP.

Tejshtrirja e aftësive të qeverisë: Qeveria mund të mos ketë mjaftueshëm burime dhe kohë për procesin e BP. Nëpunësit civilë janë të zënë me përgjegjësitë e tyre rutinë. Pa motivimin e duhur, nëpunësit civilë nuk do të merrnin pjesë në takimet e BP, të cilat shpesh zhvillohen pas orarit zyrtar. Qeverisja vendore ka nevojë të menaxhojë burimet njerëzore ose ajo nuk do të jetë e aftë të caktojë stafin e nevojshëm për të mbështetur BP.

Tensionet me përfaqësuesit e zgjedhur: Anëtarët e zgjedhur të këshillave lokalë mund të frikësohen se humbasin fuqinë si përfaqësues qytetarë. Duke qenë se buxheti vjen në këshillat lokalë me një sasi të konsiderueshme të legjitimitetit popullor, disa prej të zgjedhurve mund të kenë frikë se roli i tyre në procesin e buxhetimit mund të jetë thjesht formal. Pa një mbështetje politike të gjerë, këshilltarët e zgjedhur mund të bllokojnë procesin e BP.

Mbështetja: Kufizimi final është mungesa e mbështetjes së qëndrueshme. Qytetarët kanë tendencën që të braktisin BP pasi kërkesat e tyre janë plotësuar. Periudhat zgjedhore zakonisht ulin kualitetin e pjesëmarrjes duke qenë se diskutimi kthehet në debate politike. Ndryshimet politike në administratë mund të prishin potencialisht procesin e BP, veçanërisht kur BP përdoret për nxitjen programeve të ngushta politike.

3. Ndërtimi i blloqeve të buxhetimit me pjesëmarrje

3.1 Tipare të përbashkëta të ciklit të BP

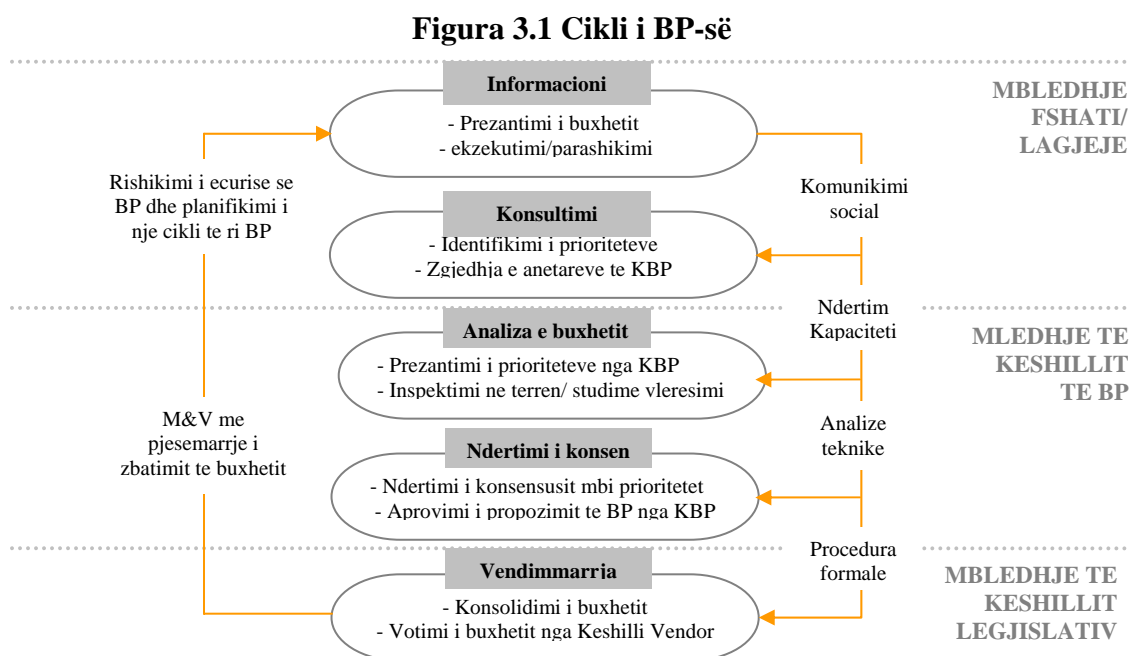
Megjithëse BP nuk ka një model universal, shumë programe të BP ndajnë vlera të përbashkëta si:

- (a) Mekanizmat e pjesëmarrjes,
- (b) Një strukturë gjeografike që ndan juridiksionin në nënndarje,
- (c) Një strukturë që lejon aktorët kryesorë të planifikojnë për investime rreth dimensioneve sektoriale,
- (d) Kriteria për caktimin e burimeve dhe prioritizimin e investimeve,
- (e) Statutet apo udhëzuesit e BP,
- (f) Komunikimi publik,
- (g) Ndërtimi i kapacitetit për të gjithë aktorët.

3.2 Mekanizmat e pjesëmarrjes

Buxhetimi me Pjesëmarrje është një proces i pjesëmarrjes qytetare direkte, vullnetare dhe universale. Gjithë qytetarët, mund të marrin pjesë pavarësisht nga gjinia, mosha, ose përkatësia etnike. Qytetarët nuk kanë nevojë të jenë pjesë e organizatave të shoqërisë civile, shoqatave, sindikatave, ose partive politike për t'u kualifikuar.

Mekanizmat pjesëmarrëse konsistojnë në lloje të ndryshme takimesh publike që organizohen rreth fazave specifike të ciklit të BP, të treguar në Figurën 3.1. Këto takime kanë qëllime dhe objektiva të qarta. Ato përshkruhen shkurtimisht më poshtë dhe specifikohen më tej në kapitullin 4.



Takimet në lagje/fshat: Cikli i BP fillon me takime në secilën nënndarje gjeografike. Në këto takime, qeverisja lokale prezanton buxhetimin me pjesëmarrje dhe ndërton interesat qytetare. Në këto takime qeverisja lokale dhe qytetarët diskutojnë rregullat dhe procedurat e BP që do të shërbejnë si guidë për ciklin e BP. Qeverisja lokale pajis qytetarët me të dhëna për ekzekutimin e buxhetit korrent dhe parashikimet për të ardhurat. Qeverisja lokale gjithashtu prezanton prioritetet e investimeve kapitale. Përpara këtyre takimeve, organizatat komunitare takojnë qytetarët në mënyrë të pavarur për të rritur përgjegjësinë dhe për të mobilizuar pjesëmarrjen e qytetarëve për të gjithë ciklin e BP.

Në një raund të dytë takimesh, çdo fshat/lagje diskuton prioritetet e tij/saj. Një lehtësues me eksperiencë moderon takimet për të nxitur pjesëmarrjen aktive nga të gjithë qytetarët. Pas prezantimit të të gjithë nevojave, qytetarët vlerësojnë prioritetet. Qytetarët gjithashtu zgjedhin individët që do t'i prezantojnë ata në Këshillat e Buxhetimit me Pjesëmarrje (KBP).

Delegatët e KBP janë zgjedhur nga secili fshat/lagje. Zakonisht, dy përfaqësues janë zgjedhur për të prezantuar secilin fshat/lagje për të qenë të sigurt që të paktën një delegat është prezent në të gjithë aktivitetet e BP. Për të qenë të pranueshëm delegatët duhet të përmbushin një sërë kriteresh. Kandidatët e përshtatshëm nuk duhet të jenë pjesëmarrës në këshillat vendorë ose në qeverisjet vendore. Mund të merren masa aktive për të nxitur përfaqësimin e grupeve të margjinalizuara në këshill. Delegatët e KBP nuk marrin shpërblime. Ata duhet të tregojnë asnjëanësi dhe të mos luftojnë vetëm për mbështetjen e ideve të tyre. Ata duhet dhe t'i kushtojnë një kohë të mjaftueshme procesit të BP dhe të sigurohen se mund t'i ndjekin gjithë Këshillat e BP dhe takimet në rang fshati/lagjeje.

Takimet e Këshillave të Buxhetimit me Pjesëmarrje: Këshilli i Buxhetimit me Pjesëmarrje është zakonisht i përbërë nga një numër i barabartë i delegatëve të zgjedhur dhe përfaqësuesve të qeverisë. Delegatët qytetarë dhe përfaqësues nga qeverisja lokale prezantojnë dhe diskutojnë nevojat e ndryshme për investime. Anëtarët e KBP ndërmarrin vizita në terren (karvanët e BP) për të inspektuar çdo prioritet si dhe për të intervistuar çdo përfitues potencial. Qeveria ndërmerr studime vlerësimi paraprake teknike dhe financiare për çdo propozim. Paralelisht, delegatët e KBP-ve marrin pjesë në aktivitetet ndërtues të kapaciteteve për t'u familjarizuar me menaxhimin e shpenzimeve publike, zgjidhjen e konflikteve dhe aftësive për të ndërtuar konsensus.

Duke qenë se burimet e qeverisjes vendore janë të kufizuara, delegatët e KBP harxhojnë një sasi të madhe kohe duke negociuar dhe duke arritur konsensus mbi prioritetet që do të financohen. Propozimi final i BP zakonisht aprovohet me konsensus, por kur nuk ka një marrëveshje të gjerë, KBP voton për listën finale të prioriteteve. Lista finale i prezantohet kryetarit të bashkisë.

Takimet e Këshillave Legjislative: Pasi kanë marrë propozimin e BP, qeverisja vendore finalizon buxhetin, duke integruar investimet kapitale me shpenzimet korrente, mirëmbajtjen dhe zhvillimin, dhe me kostot e tjera buxhetore. Kryetari i Bashkisë dorëzon buxhetin final tek këshilli lokal, i cili e diskuton dhe e aprovon buxhetin e qeverisjes vendore. Anëtarët e KBP marrin pjesë në debatet mbi buxhetin në këshillin lokal për të mbikëqyrur përputhshmërinë e buxhetit final me objektivat e KBP.

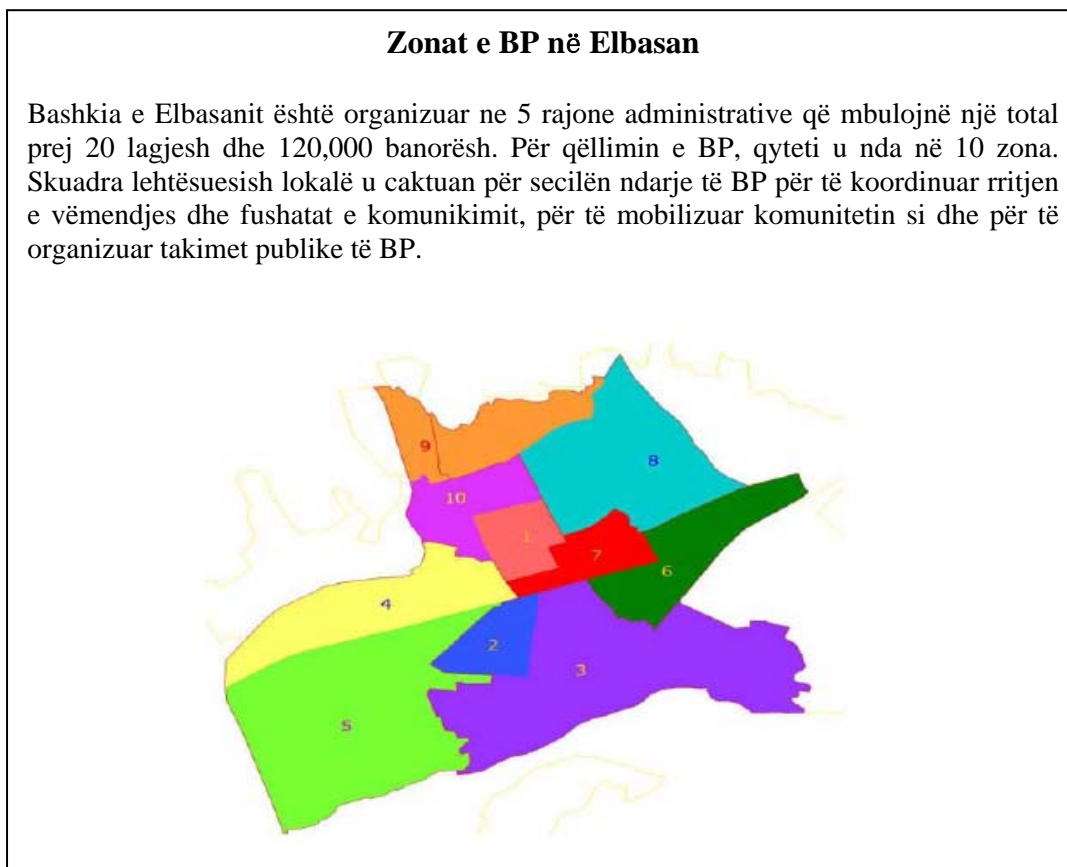
Pjesëmarrja M&E e ekzekutimit të buxhetit: Pasi buxheti është aprovuar, KBP ngre një komitet të veçantë për mbikëqyrjen e ekzekutimit të buxhetit. Gjatë fazës së fundit të ciklit të BP, qytetarët mbikëqyrin procesin e prokurimeve (tenderimit, bërjes së ofertave, dhe kontraktimit), monitorojnë ekzekutimin aktual të punëve publike dhe vlerësojnë cilësinë finale të punëve.

Rishikimi i rregullave të BP/ Planifikimi i Ciklit të ri të BP: Përpara se të nisë cikli i ri i BP, KBP takohet sërish për të vlerësuar dhe mbikëqyrur modifikimet e propozuara të rregullave të lojës së BP. Ndryshimet tipike të diskutuara përfshijnë modifikime të kalendarit të seancave dëgjimore publike, modifikim të nënndarjeve gjeografike të BP dhe të caktimit të burimeve si dhe kriterit të prioritizimit.

3.3 *Struktura gjeografike*

Juridiksioni ku zhvillohet BP ndahet në nënndarje gjeografike që ndjekin kufijtë politiko-administrativë siç janë fshatrat dhe lagjet. Kjo lloj ndarjeje lehtëson pjesëmarrjen direkte të qytetarëve duke qenë se takimet e BP mbahen në çdo fshat ose lagje. Kjo u mundëson qytetarëve akses më të mirë për informacionin si dhe ndërveprim më të afërt me stafin e qeverisjes vendore. Duke qenë se struktura gjeografike përdoret për planifikimin e investimeve, kjo ndihmon burimet që u adresohen komuniteteve që u është shërbyer më pak. Gjithashtu është më e lehtë për qytetarët të monitorojnë ndërtimin dhe mirëmbajtjen e punëve publike në nënndarjet gjeografike, të cilave ata u përkasin. Qytetarët mund të ndihmojnë në mirëmbajtjen e infrastrukturës vendore si rrugët, shkollat dhe kanalet e kullimit. Si rrjedhojë, pjesëmarrja qytetare është më e madhe kur nënndarjet gjeografike janë më të mirëplanifikuara.

Kutia 3.1 poshtë tregon nënndarjet gjeografike të Elbasanit



3.4 *Struktura sektoriale*

Struktura sektoriale përdoret për planifikimin e investimeve dhe shërbimeve siç janë infrastruktura, arsimi dhe shëndeti. Struktura të tilla lejojnë procesin e BP për të llogaritur ekonomitë e shkallës, për të ulur mbivendosjen gjatë planifikimit të burimeve, si dhe për të gjetur mënyra të reja për të ulur koston. Ndarja e bazuar në sektorë zakonisht ndjek sektorët ekzistues të menaxhimit publik. Planifikimi i bazuar tek sektorët ndihmon BP që të radhitet krahas politikave ekzistuese sektoriale. Në disa raste, si në Elbasan, planifikimi sektorial i BP vendoset në mënyrë të tillë që të plotësojë planifikimin sektorial me planet e zhvillimit lokal. Ky lloj plani i koordinuar ndihmon shtrirjen e buxhetit në përputhje me planifikimet afatgjatë dhe afatmesëm të politikave.

Zakonisht qytetarët ndihen më komodë kur marrin pjesë në diskutimet e BP të lagjes së tyre, krahasuar me dëgjimet publike të bazuara në ndarjen në sektorë të BP. Megjithatë, organizatat e shoqërisë civile, grupet profesionale, dhe shoqatat janë më të afta për të menduar në linja të ndarjes sektoriale, siç janë shoqatat mësues-prind, grupet e bizneseve lokale dhe grupe të tjera të ngjashme.

Qytetarët zgjedhin gjithashtu përfaqësues për këshillin e BP që t'i përfaqësojnë ata në aktivitetet e BP. Qytetarët mund të zgjedhin përfaqësues të BP që përfaqësojnë nëndarjet gjeografike prej nga vijnë, apo përfaqësojnë një sektor specifik.

Ndarjet e planifikuara sektoriale zakonisht reflektojnë prioritetet e qeverisjes vendore për një vit të caktuar çka do të thotë se ato mund të ndryshojnë nga viti në vit. Për të marrë pjesë në mënyrë efikase në BP, qytetarët duhet të jenë plotësisht të informuar rreth planifikimit gjeografik dhe sektorial.

Tabela 3.1 ilustron përfitimet dhe vështirësitë e planifikimit të BP sipas strukturës gjeografike dhe ndarjes sektoriale.

Tabela 3.1

Struktura	Përfitimet	Vështirësitë
Gjeografike	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buxheti mund të përfshijë nevojat e secilit fshat/lagje. ▪ Prioritetet e buxhetit dhe kontributi i taksave analizohen dhe planifikohen për njësi gjeografike ▪ Qytetarët janë më të motivuar për të marrë pjesë në BP sepse ata vendosin rreth prioriteteve të lagjes së tyre ▪ Projekte më të mëdha nga të cilat përfitojnë disa lagje mund të diskutohen me qytetarët 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Një buxhet që cakton investimet për njësi gjeografike mund të jetë shumë i fragmentuar; ▪ Investimet e planifikuara për secilën njësi gjeografike çojnë në projekte të vogla me ndikim të kufizuar; ▪ Tensionet ndërmjet fshatrave/lagjeve që paguajnë taksa dhe atyre që nuk paguajnë ▪ Decentralizim i gjerë i strukturës dhe funksioneve ▪ Mundësi më të pakëta për pjesëmarrje të grupeve më të mëdha të interesuara dhe sektorit privat
Sektoriale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ndhmon të vendosen në një vijë planifikimet afatshkurtra, afatmesme dhe afatgjata të buxhetit, ▪ Ndhmon të krijojë ekonomi shkalle, uljen në kostot e planifikimit të burimeve ▪ Ndhmon krijimin e vijueshmërisë ndërmjet prioriteteve lokale dhe politikave sektoriale kombëtare ▪ Lejon pjesëmarrje më të gjerë të OJF-ve të specializuara, grupeve të interesit dhe sektorit privat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lëviz nga realiteti ditor drejt një diskutimi më teknokrat dhe relativisht abstrakt ▪ Ulje përfshirjes në diskutime të të varfërve dhe të grupeve të tjera si rrjedhojë e natyrës abstrakte të diskutimit

3.5 Kriteret për caktimin e burimeve

Qeverisja vendore duhet të parashikojë sasinë e pritshme të burimeve që të planifikojë për investimet e mundshme. Departamenti lokal i financave identifikon përqindjen e kapitaleve korrente ose të të ardhurave kapitale që do të jenë në dispozicion për programin e BP. Sasia e burimeve financiare mund të variojë, por zakonisht ato konsistojnë në transfertat të pakushtëzuara të qeverisë qendrore dhe burime nga taksat lokale. Të ardhurat korrente janë zakonisht të caktuara për të financuar shpenzimet e përsëritura (si administrimi dhe kostoja operationale). Një pjesë e të ardhurave kapitale mund të jetë e vendosur të shpenzohet për punët që janë duke u kryer ose paravendosur për projekte (grante të kushtëzuara ose hua), dhe sigurisht që këto burime nuk mund të jenë disponueshme për BP. Si rrjedhojë pra, zakonisht nuk ka një përqindje fikse ose proporcion optimal i paracaktuar i buxhetit për BP. Ai varet i gjithi nga rrethanat e veçanta financiare të secilës qeverisjeje lokale, vullnetit politik të bashkisë dhe presionit të qytetarëve.

Nuk ka kritere të paracaktuara për vendosjen e burimeve nga nënndarjet ose sektorët. Çdo qeverisje lokale duhet të përcaktojë kriteret së bashku me qytetarët. Kriteret e jepen zakonisht pika peshe. Kriteret e përbashkëta përfshijnë:

- Popullsinë,
- Prioritetet vendore (d.m.th. strehimi, rrugët, arsimimi, shëndeti, shërbimet komunale),
- Nevojat bazë të paplotësuara (d.m.th.. uji, elektriciteti, dhe higjiena sanitare),
- Grada e pjesëmarrjes qytetare,
- Grada e evazionit të taksave ose borxheve,
- Shkalla e investimeve apo atyre të neglizhuara,
- Ndikimi i një projekti në komunitet dhe,
- Ndikimi mbi grupet e me disavantazhe dhe atyre të përjashtuara.

Për shembull n.q.s. një zonë juridiksioni vendos t'u japë tre ose më shumë pikë nevojave bazë të paplotësuara, dhe më pak pikë popullsisë atëherë më shumë burime do të shkonin tek komunitetet me nevoja bazë të paplotësuara, pavarësisht dëndësisë së popullsisë. Juridiksione të tjera mund t'i japin më shumë pikë popullsisë, duke caktuar projekte lagjeve me popullsi më të madhe dhe duke arritur një mbulim dhe ndikim më të madh në këtë drejtim.

Figura 3.2 ilustron një shembull të kriterit të caktimit të juridiksionit për burimet e ujit. Duke punuar nga 1 deri në 4 pikë sipas shkallës së vlerësimit, (1 më e vogla dhe 4 më e madhja) Me një shkallëzim nga 1 tek 4 pikë, ky juridiksion i ka dhënë më shumë pikë popullsisë me akses më të vogël të nevojave baze, dhe më shumë pikë i shkuan prioriteteve sektorialë (vend i 1^{rë}, 2^{të} dhe i 3^{të}, i prioriteteve sipas qytetarëve). Dendësia e popullsisë ka marrë më pak pikë. Në këtë juridiksion, Zona B merr fondet më të mëdha për ujë sepse vetëm 10% e popullsisë ka akses tek uji i pijshëm dhe ky ishte prioriteti më i theksuar prej qytetarëve. Fakti që ajo ka dendesine e popullsisë më të ulët nuk prek rezultatin në mënyrë të rëndësishme.

Figura 3.2

Shembuj të caktimit të burimeve për shërbimin e ujit

Kriteri bazë	Pesha
1. Përqindja e popullsisë që ka akses ndaj shërbimit	▪ 4
2. Popullsia	▪ 1
3. Prioritetet e sektorit	▪ 2
<hr/>	
1. Përqindja e popullsisë që ka akses ndaj shërbimit	Pikët
▪ 0 – 25%	▪ 4
▪ 26 – 50%	▪ 3
▪ 51 – 75%	▪ 2
▪ 76 – 100%	▪ 1
2. Popullsia për “zonën” me BP	Pikët
▪ - 10,000 banorë	▪ 1
▪ 10,001 – 25,000 banorë	▪ 2
▪ 25, 000 – dhe më shumë	▪ 3
3. Prioritetet e sektorit	Pikët
▪ Prioriteti i parë sektorial	▪ 3
▪ Prioriteti i dytë sektorial	▪ 2
▪ Prioriteti i tretë sektorial	▪ 1
<hr/>	
Zona “A” me BP	
▪ Aksesit për ujë = 60% e popullsisë = 2 pikë x 4 (pesha) = 8	
▪ Popullsia 20,000 banorë = 2 pikë x 1 (pesha) = 2	
▪ Ujë = prioriteti sektorial = 2 pikë x 2 (pesha) = 4	
<i>Nëntotali = 8 x 2 x 4 = 64 pikë</i>	
Zona “B” me BP	
▪ Aksesit për ujë = 10% e popullsisë = 4 pikë x 4 (pesha) = 16	
▪ Popullsia 5,000 banorë = 1 pikë x 1 (pesha) = 1	
▪ Ujë = prioriteti i parë = 3 pikë x 2 (pesha) = 6	
<i>Nëntotali = 16 x 1 x 6 = 96 pikë</i>	
Zona “C” me BP	
▪ Aksesit për ujë = 95% popullsia = 1 pikë x 4 (pesha) = 14	
▪ Popullsia 2,000 banorë = 12 pikë x 1 (peshë) = 2	
▪ Ujë = prioriteti i tretë = 1 pikë x 2 (pesha) = 2	
<i>Nëntotali = 14 x 2 x 2 = 56 pikë</i>	
<hr/>	
▪ Totali i burimeve për ujë	10,000,000 Lekë
▪ Shuma e pikëve (A+B+C)	216 pikë
▪ Burimet e caktuara për zonën A	64\216 x 10,000,000 Lekë =
▪ Burimet e caktuara për zonën B	96\216 x 10,000,000 Lekë
▪ Burimet e caktuara për zonën C	56\216 x 10,000,000 Lekë
<hr/>	

Disa qeverisje vendore e lidhin caktimin e burimeve sipas ndarjes gjeografike në përputhje me taksat. Gjatë seancave dëgjimore të BP debatohen taksat, shpenzimet korrente dhe cilësia e punëve publike në mënyrë që të përmirësohet menaxhimi financiar në përgjithësi. Buxheti me pjesëmarrje ka ndihmuar disa nga qeverisjet vendore për të përmirësuar përputhjen e taksave, meqenëse qytetarët nxiten më drejtpërsëdrejti për të paguar taksat nëse përfitojnë investime kapitale në lagjen e tyre.

3.6 Kriteri i prioritizimit

Secila zonë gjeografike do të ketë konkurrencë përse i përket prioritetit të investimeve. Investimet duhet të renditen sipas kriterit të prioritizimit. Ky kriter përfshin çështje si aftësia përballuese, sasia e mbështetjes nga komuniteti, vendosja në një vijë me qëllimet e caktuara (d.m.th. me planet e zhvillimit lokal dhe prioritetet sektoriale), “nevojat” përkundrejt “dëshirave”, dhe marrëdhënia me projektet dhe aktivitetet e tjera. Kutia 3.2 përshkruan llojet e kriterëve që mund t’u aplikohen investimeve konkurruese të renditura.

Kutia. 3.2 Kriteri i prioritizimit të investimeve

- A mbështet projekti qëllime ekonomike apo të tjera të komunitetit?
- A përputhet projekti me qëllimet afatgjata të komunitetit?
- A është projekti një nevojë e komunitetit apo një “dëshirë”?
- Në rast se projekti është një dëshirë çfarë ka ai që është konkurrues?
- A do të krijojë projekti ndonjë disavantazh për ndonjë grup ose individ?
- A do të mundet komuniteti të mbajë dhe vërë në punë projektin pasi ai të jetë ndërtuar?
- A ka mbështetje të fortë për projektin në komunitet?
- N.q.s. projekti ndërmerret a do të jetë ai një dublikim i përpjekjeve të tjera?
- A i kupton komuniteti tërësisht projektin dhe ndërlikimet e tij?
- A zgjidh projekti ndonjë çështje ankese?
- Cila është shkalla e kthimit të brendshëm të projektit krahasuar me shkallën e projekteve të tjera vendore?
- Cila është vlera aktuale e projektit krahasuar me atë të projekteve të tjera lokale?

Instrumente të tjerë që ndihmojnë të krijohet renditja finale e prioriteteve janë:

Karvanët e BP: Vizitat në secilën lagje ose fshat për të vlerësuar kërkesat specifike ndihmojnë anëtarët e KBP për secilin fshat ose lagje të vizualizojnë nivelet e ndryshme të nevojave.

Studimet vlerësimi paraprake teknike: Një studim vlerësimi paraprak teknik ekzaminon nëse kërkesat e një projekti janë fisibël teknikisht. Ai hedh gjithashtu dritë përse i përket shkallës së kompleksitetit të projektit.

Studimet vlerësuese finale: Një studim financiar përcakton koston e paracaktuar të secilës kërkesë dhe a përputhet kostoja me parashikimet buxhetore.

3.7 Statutet ose udhëzuesit e BP

Në Shqipëri, Ligji mbi decentralizimin në mënyrë specifike lejon pjesëmarrjen dhe konsultimin e qytetarëve në procesin e buxhetit të qeverisjes vendore. Qeverisja vendore duhet të ngrejë mbi këto baza dhe aprovojë një rregullore apo vendim që nënvizon elementët kryesorë dhe principet për zhvillimin e BP. Rregullat dhe procedurat e detajuara për BP duhet të shkruhen në një statut ose udhëzues. Qeveria dhe qytetarët zakonisht hartojnë një grup udhëzuesish të BP, të cilat diskutohen dhe bihet dakord nga aktorët kryesorë dhe më pas u shpërndahen publikut. Çdokush që dëshiron të ndjekë një takim të BP duhet të ketë një kopje të rregullores së BP. Kjo

rregullore mund të jetë në formën e një broshure, memorandumi mirëkuptimi ose një statuti, apo dhe në formën e një rezolute të këshillit lokal.

Ndërsa rregullat edhe mund të ndryshojnë, ato duhet të përmbledhin sa vijon:

- Nënndarjet gjeografike,
- Skedulën dhe listën e vendndodhjeve të gjithë aktiviteteve BP,
- Fushatat e komunikimit dhe lloji i informacionit që do t'u ofrohet të gjithë aktorëve kryesorë,
- Një sërë aktiviteteve për të mbështetur mobilizimin e pjesëmarrësve dhe përfaqësuesit e zgjedhur të këshillave të BP,
- Rregullat për reflektimin publik dhe negociatat,
- Përshkrimet dhe funksionet e të gjithë mekanizmave pjesëmarrës të BP,
- Proceset për menaxhimin e zgjidhjes së konflikteve,
- Kriteret për caktimin e burimeve dhe priorizimin e investimeve, (Një formulë për të garantuar shpërndarje të barabarta të burimeve konsiderohet gjithashtu. Zonat me varfëri të lartë, popullsi të madhe, dhe me më pak infrastrukturë marrin zakonisht një porcion më të lartë të burimeve se komunitete, të cilat janë në gjendje më të mirë.)
- Kriteria për zgjidhjen anëtarëve të Këshillit të BP,
- Mandatet, rolet dhe përgjegjësitë e anëtarëve të këshillit të BP dhe,
- Aktivitetet në dobi të grupeve të marginalizuara

Qeverisja vendore duhet të zgjedhë departamentin specifik të qeverisjes vendore, i cili do të jetë përgjegjës për menaxhimin e programit të BP. Zakonisht ai është departamenti i planifikimit të zhvillimit apo ai i financës. Disa herë BP është trajtuar si pjesë e departamentit të mirëqenies sociale në mënyrë që të shtohet fokusi për përfshirjen sociale dhe uljen e varfërisë. Herë të tjera, është zyra e kryetarit të bashkisë që merret me menaxhimin e përgjegjësive për të siguruar kështu udhëheqjen politike.

Megjithëse BP mund të vendoset në një departament të veçantë, është e rëndësishme të ketë koordinim ndërmjet departamenteve me qenë se të gjitha departamentet janë të prekura nga efekti i BP. Shefat e departamenteve duhet të mirinformohen, dhe në rast se është e mundur, të marrin pjesë në takimet e këshillit të BP për t'u pajisur me informacionin e duhur dhe për të komunikuar pikëpamjet e departamentit të tyre mbi çështjet e buxhetit.

3.8 Kapacitetet vendore

Buxhetimi me Pjesëmarrje varet gjerësisht nga kapaciteti që ka qeverisja vendore dhe shoqëria civile lokale për t'u angazhuar në një dialog të informuar dhe konstruktiv për të përgatitur një buxhet lokal. Një strategji që ndërton kapacitete dhe transferon aftësitë tek aktorët kryesorë të BP është faktor kryesor për të pasur sukses. Trajnimi është një komponent kryesor i një strategjie të tillë prandaj modulet e trajnimit duhen përgatitur për kryetarët e komunave, delegatët e zgjedhur të BP, OJF-të, këshilltarët lokalë dhe përfaqësues të qeverisjes lokale nga departamenti i financave, mbledhjes së taksave, zhvillimit lokal dhe mirëqenies sociale.

Ndërtimi i kapaciteteve për qytetarët dhe delegatët e tyre: Modulet e trajnimit duhet të përfshijnë pikat e mëposhtme:

- Aftësi për të siguruar pjesëmarrje aktive dhe kuptimplotë gjatë stadeve të ndryshme dhe aktiviteteve të procesit të BP,
- Njohuri mbi kompleksitetin e problemeve lokale dhe mbi mënyrat se si këto probleme mund të zgjidhen,
- Kuptimi i procedurave të buxhetit,
- Zgjedhja dhe kriteret e prioritizimit për projektet e ciklit të BP,
- Rritja e kuptimit të principeve dhe vlerave qytetare për të ngritur përgjegjësinë qytetare, konsensusin, dhe solidaritetin, si dhe
- Aftësia për monitorimin e tenderimeve, ofertave, dhe kontraktimit.

Ndërtimi i kapaciteteve për stafin e qeverisjes vendore dhe për këshilltarët lokalë: Modulet e trajnimit për zyrtarët lokalë duhet të përfshijnë pikat e mëposhtme:

- Ndarja aktuale të funksioneve vendore dhe përgjegjësi për shpenzimet për të mira dhe shërbime publike,
- Mekanizma të kontrollit të shpenzimeve, që përfshijnë indikatorët e efikasitetit të shpenzimeve,
- Caktimi i burimeve të të ardhurave lokale, përfshirë taksat lokale, pagesat, pagesat e përdoruesve dhe transfertat fiskale dhe grantet,
- Metoda dhe teknika të parashikimit të të ardhurave, përfshirë treguesit e progresit të të ardhurave,
- Procedurat buxhetore aktuale për qeverisjen vendore për përgatitjen dhe ekzekutimin e buxhetit,
- Aftësitë bazë menaxhuese të financave të qeverisë lokale,
- Zgjedhja e konflikteve dhe aftësitë për ndërtimin e konsensusit, dhe
- Pikat hyrëse për pjesëmarrjen e qytetarëve në ciklin e buxhetit.

Anëtarët e stafit të qeverisjes vendore duhet gjithashtu të përsosin më tej aftësitë e tyre komunikuese. Ata duhet të jenë të aftë t'u prezantojnë qytetarëve informacionin e nevojshëm dhe duhet të dëgjojnë çka qytetarët kanë për të thënë. Takimet e stafit të qeverisjes vendore që menaxhon seancat dëgjimore publike duhet të vendosin objektiva të qarta, të krijojnë një axhendë, dhe të vendosin rregulla lehtësuese që mundësojnë takime publike eficiente. Qeverisja vendore duhet të informojë pjesëmarrësit më përpara mbi datat, kohën, dhe rendin e ditës të secilit aktivitet të BP. Stafi i qeverisjes vendore mund të përdorë gjithashtu dhe anketime apo debate opinionesh për të marrë feedbackun qytetar mbi prioritetet buxhetore, cilësinë e shërbimeve, si dhe vlerësimin e procesit të BP.

Në Shqipëri mënyrat e mëposhtme janë përdorur për të komunikuar me publikun e gjerë. Në zonat rurale, qeverisja vendore nuk ka akses tek një shtyp lokal i organizuar, TV ose radio. Për të përhapur informacionin, ata mund të përdorin gazetatat zyrtare, makina me altoparlantë, postën, postera, broshura dhe takime në vende publike të zakonshme siç janë shkollat. Bashkitë e mëdha dhe qytetet kanë një media më të organizuar dhe mund të përdorin TV, radio, shtypin lokal, përveç mekanizmave të komunikimit të mësipërm. Media luan një rol të rëndësishëm në

këtë proces. Kjo shërben për monitorimin e opinionit publik, për të identifikuar sjelljet e komunitetit kundrejt çështjeve të ndryshme, të zbulojë dhe të vërë në pah ato çka shqetësojnë qytetarët, si dhe të ndërtojë mbështetje për vendime mbi investimet e reja.

Ndërtimi i kapaciteteve për pjesëmarrësit në Monitorimin dhe Vlerësimin me Pjesëmarrje (M&VP): Që qytetarët të angazhohen në hartimin dhe monitorimin e punëve publike kërkohen aftësi të veçanta. Çdo komunitet në çdo njësi gjeografike duhet të krijojë një grup monitorimi dhe vlerësimi. Ky grup trajnohet për çështjet e mëposhtme:

- Procedurat për monitorimin e punëve publike,
- Dokumentet që duhen draftuar nga grupet e punës,
- Udhëzues për mbushjen e këtyre dokumenteve, dhe
- Prezantimi i rezultateve të monitoruara.

Gjatë trajnimit grupet e M&V duhet të diskutojnë se ç'kriter do të përdorin për të vlerësuar investimet. Kriteret e detajuara duhet të specifikohen në një manual trajnimi. Një plan veprimi duhet të përgatitet nga grupi i monitorimit. Planveprimi duhet të përshkruajë aktivitetet monitoruese, mënyrat që do të përdoren, të specifikojë përgjegjësitë e secilit person, skedulet si dhe fundet e afateve për monitorim dhe vlerësimin me pjesëmarrje.

4. Zbatimi i një cikli të PB

4.1 Fazat e ciklit të BP

Pjesëmarrja aktive e qytetarëve është një tipar kryesor i Buxhetimit me Pjesëmarrje. Cikli i BP duhet ndarë në dy faza: (1) Formulimi i buxhetit; dhe (2) Monitorimi i Buxhetit. Gjatë fazës së parë, qytetarët dhe qeverisja lokal marrin pjesë në konsultime nëpërmjet takimeve publike për shkëmbimin e informacionit, debateve mbi idetë dhe prioritetet e zhvillimit lokal, dhe prodhimit të një buxhet propozimi. Gjatë fazës së dytë, qytetarët dhe qeverisja vendore monitorojnë së bashku implementimin e buxhetit dhe ekzekutimin e punëve publike. Figura 4.1 tregon me skemë secilën fazë, ndërsa figura 4.2 ilustron aktorët kryesorë të përfshirë në secilën fazë të ciklit të BP.

Figura 4.1. Fazat kryesore të ciklit të BP

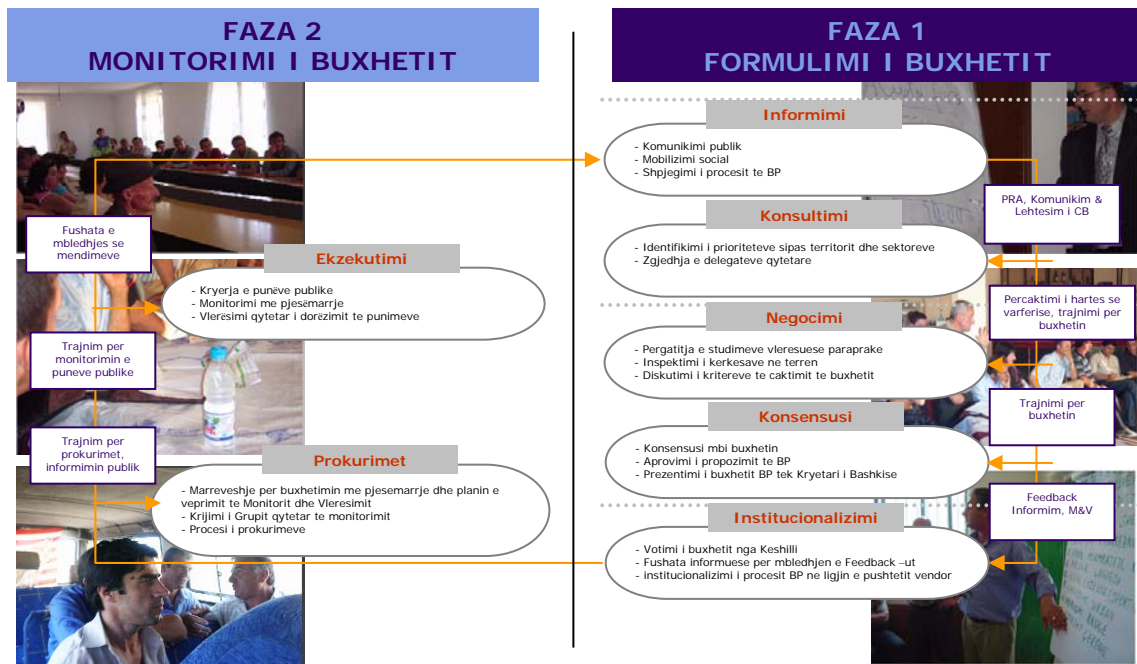
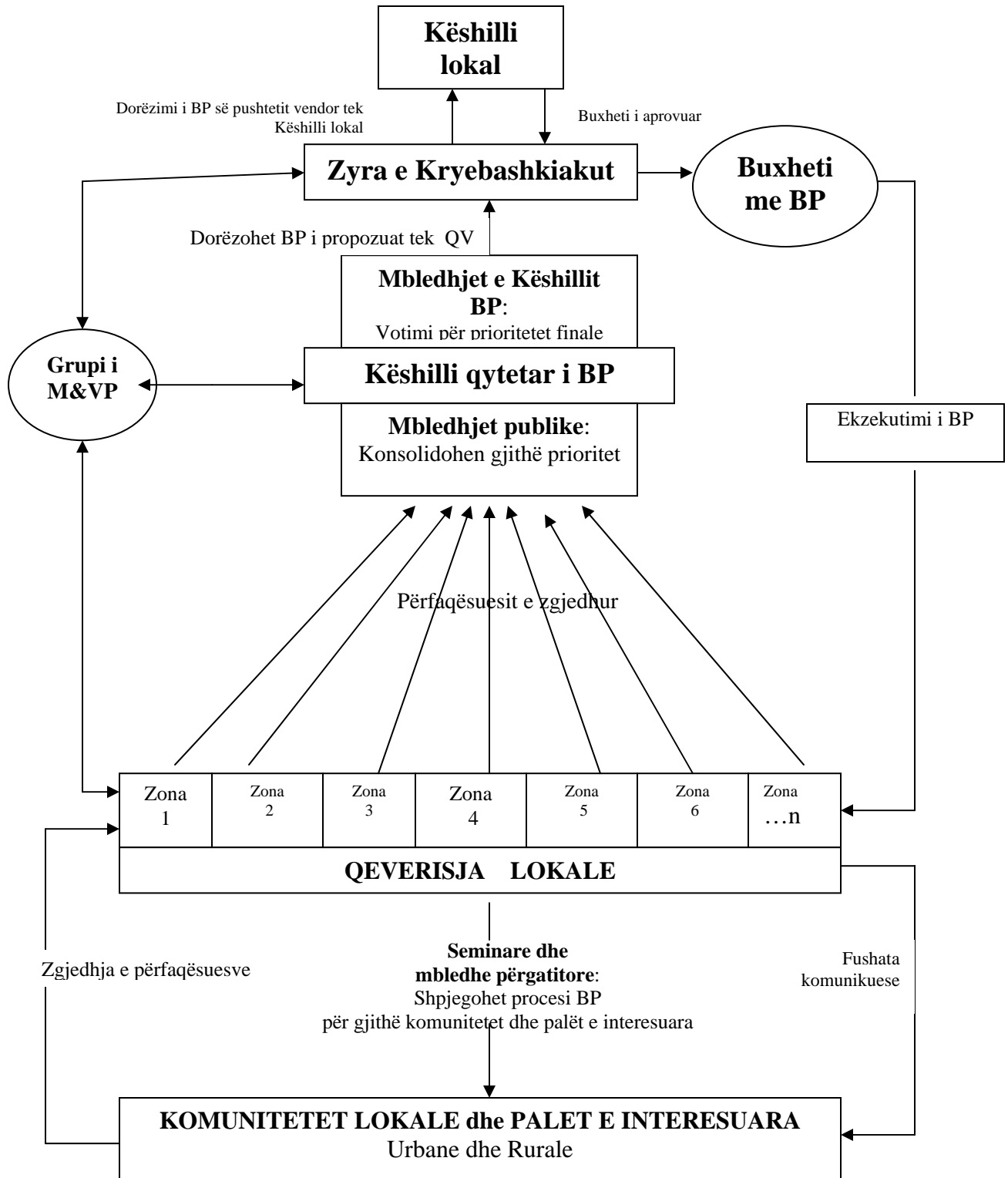


Figura 4.2. Aktorët kryesorë të BP dhe marrëdhëniet mes tyre



4.2 *Faza e parë: Formulimi i buxhetit*

Fushatat e komunikimit. BP iniciohet nëpërmjet një fushate aktive komunikimi, e cila është ideuar për të shpërndarë informacion rreth programit të BP dhe për të mobilizuar të gjithë aktorët kryesorë për të marrë pjesë në aktivitete.

Fushata zhvillohet nga qeverisja lokale (shpesh në bashkëpunim me shoqërinë civile lokale). Një sërë mënyrash përdoren për të arritur familjet në një komunitet. Këto mënyra përfshijnë stenda informimi, takime të hapura, seminare, broshura, gazeta, postera ose ilustrime vizuale që përdoren për të ofruar informacion dhe për të inkurajuar pjesëmarrjen. Fushata e komunikimit duhet bërë në vende që përdoren për mbledhje publike si qendrat komunitare, dyqanet kryesore, shkolla të vjetra dhe të mesme, universitete dhe biblioteka publike. Duhet përdorur e gjithë media e disponueshme, përfshirë deklaratat për shtyp, broshura, radio, televizione dhe gazeta.

Lehtësimi i mobilizimit të komunitetit. Përpara takimeve me publikun, qeverisja vendore dhe komuniteti së bashku zgjedhin individët që shërbejnë si ndërmjetës. Roli i ndërmjetësit duhet të:

- Sigurojë përfshirjen e komuniteteve të marxhinalizuara dhe grupeve të vobekta,
- Shpërndajë informacion komunitetit në lidhje me fazat e ardhshme dhe progresin,
- Organizojë dhe modelojë takimet me komunitetin,
- Prodhonjë raporte dhe dokumente mbi takimet e mbajtura, dhe
- Të mbajë kontakt me pushtetin vendor lidhur me zhvillimet e reja dhe progresin e procesit të BP.

Trajnimi i ndërmjetësve lokalë: Ndërmjetësit trajnohen se si të mobilizojnë komunitetet dhe se si të moderojnë takimet publike. Trajnimet e ndërmjetësve duhet të fokusohen në:

- Ciklin e buxhetit,
- Ndërmjetësimin dhe moderimin,
- Teknikat e komunikimit,
- Fiksimit e teknikave dhe prioritizimit, dhe
- Zgjidhjen e konflikteve dhe problemeve.

4.2.2 *Seminaret dhe takimet parapërgatitore për stafin e qeverisjes vendore*

Shefat e departamenteve të qeverisjes vendore dhe këshilltarët vendorë informohen mbi programin e BP zakonisht përpara fillimit të ciklit të BP. Seminari duhet të përmbledhë këto çështje:

- Prezantimin e programit të buxhetimit me pjesëmarrje ,
- Objektivat dhe detajet operacionale,
- Ndikimet lokale që priten,

- Aktivitetet që zhvillohen përpara, gjatë dhe pas implementimit,
- Parashikimi i buxhetit korrent,
- Roli që pritet të luajnë këshilltarët dhe shefat e departamenteve të qeverisjes vendore,
- Roli që pritet të luajnë aktorët e tjerë kryesorë,
- Normat dhe procedurat e BP,
- Nënndarjet gjeografike sektoriale dhe të zonave dhe,
- Procedurat e vlerësimit.

Në fund të seminarit qeverisja vendore duhet të përgatisë një plan implementimi me të cilin të bien dakord të gjithë aktorët kryesorë të interesuar dhe që duhet t'i shpërndahet publikut.

Takimet e fillimit. Pasi plani i implementimit të jetë përgatitur, planifikohet një takim i parë. Axhenda e këtij takimi duhet të përfshijë mes të tjerash pikat e mëposhtme:

- Shpjegimin e objektivave kryesorë dhe rezultateve që priten nga BP,
- Kohëzgjatjen e implementimit të BP duke përfshirë dhe ciklin e buxhetit,
- Shpjegimin e aktiviteteve kryesore, si komunikimi dhe fushatat gjithëpërfshirëse,
- Nënndarjet gjeografike,
- Planet e takimeve të para me publikun për secilën zonë, duke përfshirë axhendat, kohën dhe vendtakimet,
- Shpjegimin e roleve dhe përgjegjësi të aktorëve kryesorë të interesuar të ciklit të BP,
- Përmbajtja dhe planifikimi i moduleve të trajnimit për aktorët kryesorë në zonat kryesore dhe,
- Rregullat e diskutimit për takimet e para me publikun.

4.3 Takimet në nivel lagjeje/fshati

Takimet në nivel fshati ose lagjeje zhvillohen në dy raunde. Në këto takime qytetarët diskutojnë kriteret e prioritizimit për të caktuar investimet e reja. Komunitetet shpesh takohen në mënyrë informale përpara këtyre takimeve për të identifikuar nevojat për investime të reja dhe projekte të reja.

Takimet e para në rang lagjeje/fshati hapen zyrtarisht nga Kryetari i Bashkisë. Kryetarët e këshillave të rrethit dhe drejtorët e departamenteve përkatëse shpesh marrin pjesë në takime të tilla. Axhenda e takimit fokusohet në:

- Krijimin e rregullave të diskutimit për takimet publike,
- Diskutimet mbi çështjet lokale dhe zgjidhjet e mundshme,
- Rinovimi i ekzekutimit të buxhetit lokal dhe prezantimi i një parashikimi të buxhetit,
- Investime të reja të mundshme lokale dhe rezultatet e pritshme,
- Kriteret për prioritizimin e nevojave vendore,
- Axhenda për serinë e dytë të takimeve publike, dhe
- Një plan për të gjithë aktivitetet e BP.

Anëtarët e stafit të qeverisjes vendore shpërndajnë informacionin e mëposhtëm tek qytetarët.

- **Procedurat e buxhetit dhe kalendarin për ciklin e buxhetit të vitit të ardhshëm.** Ky duhet prezantuar në një format të përshtatshëm për përdoruesin, i cili përshkruan si përgatiten dhe aprovohen buxhetet lokalë si dhe se si ky proces prek direkt anëtarët e komunitetit.
- **Pika hyrëse të qarta për pjesëmarrjen qytetare gjatë ciklit të buxhetit.**
- **Buxheti, duke përfshirë shifra nga buxheti aktual, buxheti i aprovuar për vitin në vazhdim, dhe një buxhet i përafërt për vitin e ardhshëm.** Këto duhen përgatitur në një format të lehtë për t'u përdorur në mënyrë që të jetë e qartë për qytetarët e zakonshëm.
- **Informacion mbi nevojat e investimeve lokale dhe investimeve aktuale.** Secili departament prodhon informacion rreth shpenzimeve të tij korrente dhe programeve të ardhshme të investimit.
- **Informacion rreth burimeve të të ardhurave lokale, taksave të papaguara dhe taksat që paguhen me vonesë:** Ky informacion duhet prodhuar bazuar në të dhënat e departamentit të mbledhjes së të ardhurave vendore.
- **Strukturat operacionale vendore.** Kjo përfshin shpërndarjen e përgjegjësive dhe emrat e shefave të departamentit.

Takimet e dyta në nivel fshati lagjeje pajisin komunitetet me mundësinë për të identifikuar dhe për të votuar përfaqësuesit e këshillit të Buxhetimit me Pjesëmarrje. Përfaqësuesit e zgjedhur janë zakonisht anëtarë të komunitetit që janë përgjegjës për të prezantuar zonën e tyre në gjithë takimet dhe aktivitetet e BP si dhe të raportojnë përsëri mbi progresin e bërë. Në rastin ideal dy prezantues (një femër dhe një mashkull) zgjidhen për secilën nënndarje.

Këto takime gjithashtu u japin qytetarëve mundësinë të propozojnë projekte investimesh lokale dhe që të hartojnë një listë prioritetesh. Qytetarët diskutojnë dhe vlerësojnë prioritet bazuar në kriterin specifik të prioritizimit.

OJF-të lokale dhe lehtësuesit e BP informojnë qytetarët rreth procesit të BP dhe mobilizojnë qytetarët, e në veçanti grupet e margjinalizuara për të ndjekur këto takime. Anëtarët e OJF-ve dhe OSHC-ve përgatisin zakonisht një listë çështjesh për të diskutuar në takim. Për shembull shoqatat prind-mësues mund të takohen për të rënë dakord më parë për disa investime prioritare për shkollën, ose OSHQ-të që punojnë me gratë mund të sigurohen që gratë do të jenë prezente në takimet e BP për të shprehur mendimin e tyre.

4.4 Takimet e këshillave të buxhetimit me pjesëmarrje

Këshilli i BP diskuton dhe analizon investimet e shtruara në takimet në nivel fshati/lagjeje. Këshilli i BP mund të mblidhet disa herë për të finalizuar listën e investimeve dhe projekteve. Trajnime të shkurtra ose sesione prezantuese ndihmojnë për të ndërtuar aftësitë konsensuale dhe aftësitë negociuese.

Takimi i parë i këshillit. Në këtë takim prezantohen zyrtarisht delegatët e qytetarëve dhe qeverisjes vendore. Secili delegat ka mundësinë të diskutojë nevojat për investim të komunitetit.

Gjatë takimeve të para të KBP, delegatët marrin informacion të detajuar rreth buxhetit të qeverisjes lokale.

Karvanët e BP. Pas aprovimit të listës finale të prioriteteve, organizohen vizitat në terren në mënyrë që përfaqësuesit e këshillit të BP të mund të vlerësojnë vetë prioritetet e identifikuar nga banorët në secilin fshat/lagje. Vizitat në terren zakonisht përfshijnë anëtarët e KBP, përfaqësues nga pushteti vendor dhe anëtarët përkatës të departamenteve të pushtetit vendor. Vizitat në terren ndihmojnë pjesëmarrësit për të kuptuar se prioritetet e tjera në lagje të tjera mund të jenë më urgjente se prioritetet në lagjen e tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për ndërtimin e konsensusit. Shumica e qytetarëve konsiderojnë këtë aktivitet si një nga aktivitetet më të rëndësishëm duke qenë se qytetarët dhe përfaqësuesit e tyre fillojnë diskutimin e çështjeve si grup dhe jo si individë. Ata fillojnë të dallojnë ndërmjet prioriteteve të pazëvendësueshme dhe prioriteteve të reja. Vizitat në terren ndihmojnë përfaqësuesit për të qenë më objektivë duke qenë se ata vlerësojnë listën e prioriteteve të secilit lokalitet. Përfaqësues nga fshatrat e largët shpesh nuk mund të marrin pjesë në vizitat në terren. Prandaj është e domosdoshme që të organizohet transporti i përshtatshëm dhe logjistika e nevojshme për të siguruar pjesëmarrjen e tyre.

Studimet paraprake vlerësuese financiare dhe teknike. Pas vizitave në terren çdo investimi i bëhet një studim vlerësues financiar dhe teknik. Një studim vlerësues përfshin një vlerësim financiar dhe teknik, si dhe një vlerësim të shkurtër mbi ndikimin në ambient dhe mbi ndikimin socio-ekonomik. Qeverisja vendore llogarisit koston e përafërt të prioriteteve të infrastrukturës si dhe zhvillon një studim të plotë vlerësues për çdo projekt infrastrukture në listën e prioriteteve. Këto studime mund të ndërmerren nga stafi i pushtetit vendor ose mund të jepen me kontratë. Studimet e fisibilitetit financiar dhe teknik përcaktojnë prioritetet që janë në vijim dhe që kanë mbështetje.

Finalizimi i propozimit të BP. Këshilli i BP rishikon studimet mbi vlerësimin financiar dhe teknik si dhe përcakton listën finale të prioriteteve të buxhet propozimit. Në këtë takim delegatët e KBP aprovojnë buxhetin final duke votuar me konsensus. Prioritetet finale janë zgjedhur sipas një kriteri të paracaktuar si aksesit tek shërbimet, numri i përfituesve, treguesit e varfërisë, dhe vlerësimi i vetë delegatëve gjatë vizitave në terren. Anëtarët e KBP takohen me drejtorët lokalë të financës ose të buxhetit për të mësuar më shumë rreth shifrave të buxhetit lokal, shpenzimet e planifikuara operationale, fondet e planifikuara për programet e investimeve, dhe të ardhurat e planifikuara për përfituesit nga projekti.

Qeverisja vendore përgatit dhe shpërndan një përcaktim të duhur të të ardhurave kapitale në dispozicion në mënyrë që buxheti të jetë në një linjë me burimet fiskale aktuale. Kjo detyrë kërkon zakonisht ekzaminimin e burimeve të të ardhurave të mëposhtme:

- Taksat dhe pagesat lokale: disa ose shumica e këtyre burimeve mund të jenë paracaktuar për kosto operationale dhe administrative;
- Transferta buxhetore nga qeveria qendrore: një pjesë e këtyre të ardhurave duhet të paracaktohet për shpenzime korrente dhe punë publike që janë duke u ndërtuar;
- Grantet dhe kontributet nga autoritete të tjera kombëtare: disa prej të cilave mund të jenë paracaktuar për projekte të tjera; dhe

- Kontribute beneficiare për projektet e përzgjedhura.

Pasi këto burime të ardhurash të jenë vlerësuar kundrejt listës së prioriteteve, propozimi i BP finalizohet nga KBP. Delegatët e KBP mbajnë takime të veçanta në zonat e tyre për të komunikuar përmbajtjen e buxhet- propozimit final.

4.5 *Aprovimi i propozimit të BP në këshillin lokal*

Buxheti i propozuar më pas i jepet për riparje kryetarit të bashkisë dhe stafit të tij. Pasi kryetari i bashkisë rishikon buxhetin, qeverisja vendore zhvillon takime të hapura për të diskutuar buxhetin e propozuar me delegatët e KBP. Më pas, departamenti i financave lokale ose drejtori i buxhetit finalizon buxhetin dhe e dorëzon atë për riparje, diskutim dhe aprovim tek këshilli vendor.

Buxhetimi me pjesëmarrje duhet të jetë i lehtë për t'u lexuar dhe kuptuar nga qytetarët e thjeshtë. Ai duhet të ketë një përmbledhje ekzekutive. BP duhet të plotësojë të gjitha kërkesat ligjore dhe buxhetore. Buxheti duhet të përmbajë mesazhin e kryetari të bashkisë mbi buxhetin. Ky mesazh është një raport, i cili përshkruan se çfarë pritet që buxheti të realizojë, çështjet kryesore që këshilli lokal duhet të marrë parasysh, dhe ndryshimet e buxhetit të propozuar dhe atij ekzistues. Mesazhi shpjegon bazat mbi të cilat përgatitet buxheti, siç janë pjesëmarrja e komunitetit, kontributet speciale, parashikimi i të ardhurave dhe seksioni final për projektet prioritare të zgjedhura nga anëtarët e KBP.

Buxheti i duhet shpërndarë secilit anëtar këshilli dhe secilit delegat të këshillit për ta riparë dhe vlerësuar. Më pas komisioni i buxhetit duhet të planifikojë diskutime mbi buxhetin dhe seanca dëgjimore publike gjatë periudhës kohore të caktuar për ciklin buxhetor për të cilin është rënë dakord më parë. Këshilli vendor duhet të debatojë pastaj dhe të diskutojë buxhetin në një sesion të hapur. Gjatë fazës së riparjes së buxhetit, anëtarët e komisionit, këshilltarët dhe delegatët qytetarë pyesin teknikët e qeverisjes lokale për sqarime. Këto diskutime mund të çojnë në kërkesën për ndryshime që duhen përfshirë në buxhetin e propozuar nga qeverisja vendore.

Këshilltarët debatojnë buxhetin me kryetarin e bashkisë dhe stafin teknik lokal. Delegatët e KBP marrin pjesë në diskutimet mbi buxhetin. Pas aprovimit të buxhetit vjetor qeverisja vendore zhvillon një fushatë komunikimi për të informuar qytetarët rreth përfundimeve finale dhe për të diskutuar caktimin final të prioriteteve të BP.

4.6 *Faza 2: Monitorimi dhe vlerësimi me pjesëmarrje (M&VP)*

Faza e dytë e ciklit të BP konsiston në monitorimin nga qytetarët dhe qeverisja vendore e ekzekutimit të buxhetit dhe zbatimit të punëve publike dhe projekteve. Shtrëngesa buxhetore të paparashikuara, parashikimi i dobët i të ardhurave dhe korrupsioni mund të prekin pjesë të buxhetit që ekzekutohet. Si rrjedhojë është e domosdoshme që qytetarët dhe qeveria të monitorojnë nga afër ekzekutimin e buxhetit për t'u siguruar se buxheti implementohet sipas ligjit.

Monitorimi dhe vlerësimi me pjesëmarrje jep më tepër rezultat kur aktorët kryesorë të interesuar kanë mundësi të diskutojnë dhe planifikojnë M&VP që nga fillimi. Vlerësimi duhet të marrë parasysh ndikimin e projektit mbi komunitetin, mbi cilësinë e jetës, aftësinë për grumbullimin e burimeve, shpërndarjen e të ardhurave, krijimin e besimit në vetvete, dhe në ruajtjen e burimeve të mjedisit.

M&VP duhet t'i vlerësojë projektet sipas principeve të mëposhtme:

- **Përgjegjshmëria:** Objektivat zbatohen sipas prioriteteve të aktorëve kryesorë të interesuar;
- **Transparenca:** Qartësia dhe të qenit i hapur karakterizon gjithë aktivitetet dhe proceset;
- **Përgjegjshmëria:** Aktorët quhen përgjegjës për rolet e tyre nga ata që i zgjedhin, dhe
- **Barazia:** Kostot dhe përfitimet shpërndahen në një mënyrë sa më të barabartë që ka mundësi ndërmjet aktorëve kryesorë të interesuar.

Kompozicioni i grupeve të Monitorimit dhe Vlerësimit me Pjesëmarrje. Një program i M&VP zbatohet nga vullnetarë lokalë në bashkëpunim me ekspertë të qeverisjes vendore. Një program i tillë mund të fillohet dhe drejtohet ose nga pushteti vendor ose nga një OJF, e cila mbledh të dhëna për qëllime avokatie ose për qëllime studimore. Partnerë të tjerë potencialë mund të përfshijnë organizata financuese, universitete dhe shoqata. Organizatat financuese janë shpesh të gatshme për të marrë pjesë në M&VP duke qenë se ato kanë mundësinë për të parë sesi zhvillohet një program monitorimi.

Qëllimi i M&VP. M&VP duhet të shqyrtojë sa më poshtë:

- Ekzistenca e fondeve për projektet (nga të gjithë burimet relevante si transfertat nga buxheti i shtetit, të ardhurat lokale, kontributet nga komuniteti dhe donatorët),
- Arritja e objektivave të dëshiruara,
- Përfshirja e projekteve prioritare,
- Marrëveshjet kryesore kontraktuale,
- Përputhja me procedurat e prokurimit,
- Kohëzgjatja e zbatimit të projekteve,
- Kostoja e projektit para dhe pas përfundimit të projektit,
- Kualiteti i shërbimeve, dhe
- Devijimet nga procesi i buxhetimit me pjesëmarrje.

Zbatimi i M&VP. Aktivitetet kryesore për implementimin e M&VP përshkruhen më poshtë:

Identifikimi i projekteve për t'u monitoruar: Në rast se ka mundësi, të gjithë projektet e përfshira në buxhet duhen monitoruar. Anëtari i këshillit të BP nga secila nënndarje gjeografike dhe anëtari i stafit të qeverisjes vendore duhet të identifikojnë projektet për t'u monitoruar në secilën nënndarje gjeografike.

Vendosja e grupeve të monitorimit: Për të zhvilluar aktivitetet e M&VP, një grup monitorimi (grupi i M&VP) krijohet në çdo nënndarje gjeografike. Anëtarët e grupit zgjidhen nga komuniteti ose emërohen nga këshill i BP. Grupi i monitorimit punon në koordinim me departamentet relevante të qeverisjes vendore dhe kontraktorin përgjegjës

për zbatimin e projektit. Kriteret për zgjedhjen dhe emërimin e grupit të monitorimit përfshijnë:

- Njohuri rreth çështjeve administrative, financiare dhe sociale,
- Përfaqësimi i të gjitha njësive gjeografike që përfshihen në projekt,
- Përfaqësimi i të gjithë grupeve sociale (gjinia, mosha, grupet etniko-kulturore) dhe
- Vendosmëria e treguar në pjesëmarrjen në punët e komunitetit.

Ndërtimi i kapaciteteve të grupit të monitorimit: Një sërë sesionesh trajnimi zhvillohen zakonisht për anëtarët e grupeve të monitorimit për t'i pajisur ata me aftësitë përkatëse. Qeverisja vendore zakonisht e siguron trajnimin nga një OSHC e specializuar për trajnim. Pikat e trajnimit përfshijnë monitorimin e prokurimit, inspektimin dhe vlerësimin e implementimit të punëve publike, si dhe inspektimin e vlerësimin gjatë periudhës së garancisë për punët publike.

Grupet e M&VP zakonisht ekzaminonjë nëse projektet e aprovuara janë implementuar ashtu siç është planifikuar. Në rast se ka probleme, grupi i M&VP rekomandon zgjidhjet. Ky grup luan një rol të rëndësishëm për të siguruar se aktivitetet zhvillohen sipas planifikimit, me buxhetin e caktuar, dhe që rezultatet korrespondojnë me objektivat e projektit.

Grupet e M&VP vlerësojnë ndikimin e ndryshimeve (të planifikuara dhe të paplanifikuara mbi rezultatet dhe rrjedhojat e projektit, efektet e tyre mbi përfituesit potencialë, si dhe sasinë e përfitimit të marrë nga ndryshime të tilla.

Monitorimi i Prokurimeve. Në mënyrë që grupi i monitorimit të arrijë rezultate në punën e tij gjatë fazës së prokurimit ai duhet të dijë rregullat, procedurat ligjore dhe oraret e ndërtimit për secilin projekt. Qeverisja lokale përgatit një set dokumentesh relevantë (ofertat, zgjedhja e fituesve, kontraktimi, garancitë, orari etj) për secilin projekt të punëve publike. Ky material duhet të jetë në dispozicion edhe të grupit të monitorimit për t'u riparë përpara se të nisë procesi i prokurimit. Grupi i monitorimit vëzhgon:

- Paanshmërinë e qeverisjes vendore gjatë procedurës së zgjedhjes së kontraktorëve,
- Planifikimi buxhetor dhe kosto aktuale,
- Përputhshmërinë e kontratës me specifikimet e projektit,
- Efikasiteti i kostove (cilësia e produkti përkundrejt kostos për njësi) dhe
- Përfituesit e planifikuar përkundrejt atyre që realisht përfitojnë.

Në fund të procesit të prokurimit, grupi i monitorimit informon komunitetin mbi rezultatet e vëzhguara. Grupi gjithashtu i dokumenton gjetjet e tij në një raport që i shpërndahet stafit të qeverisjes vendore.

Inspektimi dhe vlerësimi. Një komunikimi i afërt duhet të vendoset me autoritetet e qeverisjes lokale gjatë implementimit të projekteve që qeverisja vendore të reagojë ndaj ndonjë parregullsie. Instrumentet dhe mjetet e përdorura gjatë kësaj faze duhet të jenë të lehta në të

përdorur në mënyrë që qytetari i zakonshëm të mund t'i zbatojë ato. Anëtarët e monitorimit të çdo njësie gjeografike duhet të ndërmarrin inspektime gjatë fillimit, zbatimit dhe përfundimit të projektit.

Fillimi i projektit

- Grupi i monitorimit duhet të kontrollojë nëse projekti fillon sipas planifikimit. Në rast se ka pasur vonesa, grupi i raporton qeverisë vendore mbi këto vonesa që ajo të marrë masa të menjëhershme.
- Grupi duhet të kontrollojë çdo ngritje ose ulje të kostove dhe të raportojë arsyet e këtyre ndryshimeve.
- Grupi duhet të raportojë çdo devijim nga specifikimet fizike të projektit.

Implementimi i Projektit

Grupi i monitorimit duhet të bëjë:

- Vizita në terren në lokalitetet ku projektet zhvillohen;
- Mbledhjen e të dhënave për matjen e progresit dhe indikatorëve të zhvillimit;
- Inspektimin dhe shqyrtimin e dokumenteve teknike dhe administrative, dhe
- Inspektimin e dokumenteve ligjorë si kontratat, amendimet e kontratave procedurat për aprovimin e ndryshimeve, marrëveshje për datën e fillimit dhe përfundimit të projektit, marrëveshje që revokojnë projektin, dhe arsyet për revokimin.

Në rast se ka burime të mjaftueshme, grupi mund të ndërmarrë anketime publike shtëpi më shtëpi për të matur kënaqësinë e qytetarëve me punët publike që kryhen.

Grupi duhet t'i dokumentojë gjetjet dhe progresin në një raport final.

Model i Matricës së Monitorimi dhe Vlerësimit

Projekt	Të planifikuarat sipas specifikimeve	Diferenca mes të planifikuarave dhe atyre korrente	Arsyet për diferencat	Përputhja me buxhetin BP	Vlerësimi i qeverisjes vendore me detyrimet ligjore
Koha					
Kosto					
Cilësia					
Procesi					

Vlerësuesit duhet të konsiderojnë tre faktorë kryesorë teknikë gjatë monitorimit të projekteve të infrastrukturës:

Kohëzgjatjen, vlerësimin fizik dhe transferimi. Grupet e M&VP duhet të monitorojnë:

- Progresin e konstruksionit;
 - Përputhjen me skedulin e kontratës;
 - Vlerësimin fizik pas përfundimit të punës dhe
 - Verifikimin e transfertave të projektit tek etniteti përgjegjës.
-
- ***Vlerësimi i buxhetit.*** Grupi i M&VP duhet të vendosë nëse projekti ka shpenzuar burimet financiare që i janë caktuar, apo ka dalë deficit. Të gjithë kontributet financiare të marra duhet të verifikohen si pjesë e vlerësimit të përgjithshëm të buxhetit.
 - ***Vlerësimi social.*** Grupi i M&VP duhet të vendosë nëse projekti ofron shërbimin për të cilin u projektua.

Kompletimi i projektit

Inspektimi dhe vlerësimi gjatë periudhës së garancisë: Koha e garancisë duhet të specifikohet në kontratën e lidhur ndërmjet qeverisjes vendore dhe kontraktuesit. Grupi i M&VP duhet të ekzaminojë të gjithë komponentët fizikë të projektit dhe të verifikojë që ato funksionojnë në mënyrën e duhur gjatë periudhës së garancisë. Çdo problem i vërejtur duhet t'i komunikohet qeverisjes vendore dhe komunitetit për të siguruar që korrigjimet ose përmirësimet bëhen përpara periudhës së garancisë.

Grupi i M&VP përgatit dhe dorëzon një raport vlerësimi final qeverisjes vendore dhe këshillit të BP dhe anëtarët e këshillit të BP, duke i raportuar gjetjet tek komunitetet e tyre.

5. Mësimet e nxjerra nga projekti pilot BP në Shqipëri

5.1 *Procesi i zbatimit*

Komunitetet dhe qeverisjet vendore që zbatuan BP, e konsiderojnë programin mjaft të suksesshëm. Rezultatet kyçe nga procesi i zbatimit mund të përmbledhen si më poshtë:

- Qytetarët në njësitë e qeverisjes vendore u ndërgjegjësuam për parimet e formulimit dhe ekzekutimit të buxhetit vendor. Gjatë vitit të dytë, pjesëmarrja në mbledhje si dhe pjesëmarrja aktive u rrit.
- Zbatimi i BP ka luajtur një rol të rëndësishëm në ngritjen e aftësive dhe përgjegjësisë të stafit të njësive administrative apo stafit teknik në qeverisjen vendore si dhe të anëtarëve të këshillit BP. Janë përmirësuar rrënjësisht procedurat e përgatitjes së buxhetit në të gjitha zonat pilot.
- Duke marrë pjesë në diskutimet mbi buxhetin dhe përgatitur një buxhet, komuniteti u ndje më i fuqizuar dhe tashmë ka një sens të ri të pronësisë për zhvillimin lokal.
- Për herë të parë, qeverisja vendore dhe anëtarët e këshillit të përfshirë në formulimin e buxhetit kryen një analizë më tërësore të opsioneve për investime. Ata mundën të menaxhojnë burimet e pakëta financiare, me qasjen që të trajtoheshin nevojat më urgjente dhe duke patur parasysh grupet me disavantazhe të popullsisë.
- Transparenca dhe përgjegjshmëria e qeverisjes vendore u rrit, meqenëse qytetarët merrnin informacion të lexueshëm lehtë mbi procesin e buxhetit, duke e demistifikuar në këtë mënyrë procesin. Si rezultat, qytetarët kanë një kuptim më të mirë të funksioneve të qeverisjes vendore, të ardhurave, burimeve dhe kufizimeve buxhetore.

5.2 *Arritje dhe sfida*

Arritje. BP pati një ndikim të ndjeshëm në përmirësimin e cilësisë së jetës së komuniteteve pilote. Shërbimet u përmirësuan në mënyrë të konsiderueshme në Prrenjas; kostot administrative u pakësuan në mënyrë të ndjeshme në Baldushk; dhe investimet lokale u rritën në tri njësitë e qeverisjes vendore. U arritën gjithashtu disa përmirësime në menaxhimin e qeverisjes vendore, të cilat përshkruhen më poshtë:

Kapacitet i rritur për të ardhurat: Pati një rritje të të ardhurave të qeverisjes vendore gjatë periudhës së zbatimit të projektit pilot. Megjithëse faktorë të ndryshëm të jashtëm ndikojnë të ardhurat lokale, veçanërisht reforma e taksave e zbatuar gjatë kësaj periudhe, qeverisja vendore është përpjekur të rrisë mobilizimin e burimeve përmes burimeve të taksueshme dhe atyre të pataksueshme për të trajtuar prioritetet për investime të

qytetarëve. Mbledhjet publike në kuadrin e BP u siguruan qytetarëve dhe qeverisjes vendore mundësinë për të trajtuar taksat lokale dhe çështje të pagesës për shërbimet. Qeverisja vendore dhe qytetarët diskutuan hapur problemin e taksave, përputhjes së taksave të pabarabarta dhe komunitetet u informuan më mire rreth përputhjes së taksave dhe rritjes së investimeve. Të ardhurat lokale u rritën në të gjitha zonat në 2005, megjithëse jo në mënyrë të njëjtë. Në komunën e Baldushkut të ardhurat lokale u rritën me 63 për qind, në Kashar me 42 për qind dhe në Prrenjas me 6 për qind. Qeverisjet vendore qenë të suksesshme në mobilizimin e burimeve jomonetare prej komuniteteve lokale, si tokë, pajisje dhe krah pune për projektet BP. Në Baldushk, për shembull, fermerët ranë dakord të kontribuojnë me tokë private për të ndërtuar rrugë.

Menaxhim më eficient i burimeve publike: Qeverisjet vendore kanë përmirësuar eficiencën e ekzekutimit të buxhetit, veçanërisht në blerjen e mallrave dhe kontratat. Gjatë mbledhjeve të BP, kryebashkiakët paraqisnin kopje të listave të blerjeve, të cilat tregonin reduktim të ndjeshëm të kostove operacionale. Për shembull, në Baldushk kostot i reduktuat me 40 deri 50 për qind. Grupi qytetar i monitorimit të procesit të prokurimit ndikoi dukshëm në rritjen e transparencës në prokurime, që është edhe një nga fushat më problematike të sistemit fiduciar financiar në Shqipëri.

Cilësi e përmirësuar e punëve publike: Krijimi i grupeve të monitorimit të buxhetit përmirësuan cilësinë e investimeve publike dhe mirëmbajtjes së infrastrukturës. Në Baldushk, për shembull, qeverisja vendore ndërtoi një klinike të vogël shëndetësore në një fshat të largët duke kursyer nga një projekt rruge që ishte identifikuar në kuadrin e procesit të BP. Gjatë procedurave të prokurimit, grupet e monitorimit zbuluan një gabim mbikostojë prej 15,000 USD, të cilën e përdorën për ndërtimin e qendrës shëndetësore. Në disa raste, cilësia e ndërtimeve është përmirësuar si rezultat i kërkesës së qytetarëve që kontraktorët të përsërisin punën jocilësore. Qytetarët janë përfshirë gjithashtu në mirëmbajtjen e infrastrukturës së re të ujitjes dhe kullimit. Gjithashtu, grupet qytetare të monitorimit kanë ndihmuar për zgjidhjen e problemeve të tilla si prishja e ndërtimeve ilegale që bllokoi përmirësimin e rrugëve.

Përfshirja e grupeve vulnerable: Për herë të parë, komunitetet e izoluar në Prrenjas dhe të ardhurit ruralë në Kashar morën pjesë direkt në seancat publike dëgjimore dhe panë sesi prioritetet e tyre zunë vend në buxhetin final. Këto grupe nuk kanë zë të fuqishëm politik dhe në të shkuarën janë diskriminuar në lidhje me caktimin e burimeve buxhetore. Gratë ishin më pak prezente në fazën e formulimit të buxhetit, por u bënë më aktive gjatë fazës së monitorimit.

Targetim i përmirësuar i buxhetit: Caktimi i burimeve dhe mekanizmi i prioritizimit të investimeve në procesin e BP kanë ndihmuar qeverisjet vendore që t'i përputhin më mirë investimet me prioritetet e qytetarëve. Ato gjithashtu kanë shërbyer si një mënyrë efektive për të monitoruar progresin. Hartat e varfërisë u përdorën për të prioritetuar burimet dhe monitoruar rezultatet e zhvillimit. Ato u përpoqën të menaxhojnë burimet e pakëta financiare me qëllimin për të trajtuar prioritetet e qytetarëve. Hartat e varfërisë u përdorën gjithashtu për të targetuar grupet dhe zonat më të varfra (lagje/fshatra) me shërbimet më të pakëta. Për herë të parë, qeverisja lokale dhe anëtarët e këshillit

diskutuan me popullsinë lokale si të caktoheshin investimet kapitale. Në Kashar, Prrenjas dhe Baldushk investimet e prioritzuara përmes procesit të BP u përfshinë në matricat e buxhetit final që kryebashkiakët dorëzuan dhe si rezultat u aprovuan nga këshillat lokale. Në Elbasan, Këshilli BP ra gjithashtu dakord që të përfshinte në prioritetet e investimeve kapitale Strategjinë e Zhvillimit të Qytetit të Elbasanit (CDS). Kjo lejoi integrimin e dy proceseve të planifikimit (BP dhe CDS), duke balancuar nevojat afatshkurtra me investimet strategjike afatgjata.

Qeverisje vendore e zgjeruar: Qytetarët theksuan rëndësinë e BP si një mjet që qytetarët të ushtrojnë të drejtat e tyre civike, rrisin ndërgjegjshmërinë dhe përmirësojnë përgjegjshmërinë e qeverisjes vendore. Disa nga këto dëshmi janë të dokumentuara dhe i janë shpërndarë medias. Kryebashkiakët vunë në dukje se procesi BP ka lehtësuar punën e tyre. Kryebashkiakët kanë vënë re se qytetarët tani kanë një metodë më të hapur dhe të organizuar për të artikuluar nevojat e tyre, e cila ka zëvendësuar praktikatat e zakonshme të lobimit për interesa individuale. Siç e vuri në dukje edhe një nga kryebashkiakët: “Dyert e qeverisjes vendore kanë qenë të hapura për popullin, kështu që qytetarët kanë qenë aktorët kryesorë në qeverisje.” Kryebashkiakët gjithashtu kanë argumentuar se BP i ka ndihmuar në procesin e aprovimit të buxhetit, madje edhe në fusha ku politika lokale ka ndikuar negativisht procesin e buxhetit. Ata vunë gjithashtu në dukje se BP është një mekanizëm i shkëlqyer për të luftuar perceptimin për korrupsion të qytetarit, që është edhe një nga shqetësimet kryesore.

Qëndrueshmëria dhe Institucionalizimi: BP është institucionalizuar në praktikatat e qeverisjes lokale përmes statutit të BP, një mekanizëm vetërregullues i zhvilluar nga Këshillat BP. Elbasani ka ndërmarrë edhe një hap më tej duke aprovuar një udhëzim që e fut buxhetimin me pjesëmarrje dhe caktimin e burimeve buxhetore për mbështetjen e procesit BP në mënyrë të përvitshme.

Sfidat. Disa nga sfidat kryesore të procesit BP në Shqipëri kanë të bëjnë me burimet e pakëta dhe angazhimin e pabarabartë të disa anëtarëve të qeverisjes lokale dhe këshillave lokale. Këto lloj sfidash në fakt ishin parashikuar. Stafit i qeverisjes lokale dhe këshilltarët ishin ata që patën më shumë vështirësi në marrjen pjesë në procesin e BP. Atyre u duhej të hiqnin dorë nga një pjesë e fuqisë së tyre vendimmarrëse në komunat e tyre dhe ky proces shpesh merr kohë. Për stafin e qeverisjes vendore kjo nënkupton edhe ndryshime të mëdha kulturore.

Ekonomia politike lokale: Ndoshta, sfida më e madhe e ndeshur gjatë BP është mënyra se si vepron politika lokale. Disa nga këshilltarët lokalë të zgjedhur e shihnin procesin BP si kërcënues dhe i trembeshin humbjes së fuqisë dhe autoritetit të tyre përfaqësues. Në disa raste të veçanta, anëtarë të partisë politike në pushtet ushtronin presion mbi kryebashkiakun që të investonte në zonat e tyre, veçanërisht para zgjedhjeve të përgjithshme, në vend që të merrnin parasysh prioritetet e qytetarëve. Në përgjithësi këto presione kanë dështuar për shkak të angazhimit të fortë të kryebashkiakëve për të respektuar procesin BP. Këshilltarët “kampion” kanë luajtur një rol kryesor në kë të betejë të fituar prej tyre. Këta kampionë kanë argumentuar që procesi BP është vetëm një mekanizëm për qytetarët që të propozojnë prioritetet e buxhetit tek këshilli lokal dhe prandaj nuk minon mandatin e përfaqësuesve të zgjedhur.

Axhenda e papërfunduar në kuadrin e decentralizimit fiskal: Pavarësisht reformave të fundit, kuadri aktual legal dhe rregullator i decentralizimit vazhdon të çfaqë çështje të pazgjidhura që ndikojnë mbi kapacitetin e njësisve të qeverisjes lokale për të përgatitur dhe ekzekutuar buxhetet e tyre. Së pari, buxheti i qeverisjes vendore është në përgjithësi i përgatitur mbi baza inkrementale, sesa me burime të caktuara strategjiksht për të përmbushur prioritetet e politikave të qeverisë. Akoma nuk është zbatuar nga qeverisja lokale, iniciativa e përgatitjes së buxheteve të sektorëve strategjikë me kostëzim nga poshtë-lart në kuadrin e burimeve të përgjithshme, si pjesë e buxhetit qendror MTEF. Së dyti, qeverisja vendore në mënyrë të panevojshme përgatit çdo vit dy, në vend të një buxheti. Ministria e Financave kërkon informacion në gusht mbi parametrat e gjerë e tregues buxhetorë të qeverisjes lokale në vend që t'i kërkojë qeverisjes vendore të përgatisë buxhete të detajuara në mes të vitit. Së treti, skeduli për përgatitjen e buxheteve lokale nuk i plotëson principet e menaxhimit të mirë publik financiar. Në praktikë, qeverisja vendore nuk arrin të marrë aprovimin final për buxhetin deri në fund të marsit apo edhe në prill. Deri në këtë kohë, qeverisja lokale është e detyruar nëpërmjet udhëzimeve të shpenzojë jo më shumë se një e dymbëdhjeta e të ardhurave të tyre dhe grantit të pakushtëzuar të vitit të mëparshëm. Kjo do të thotë që viti lokal fiskal zgjat vetëm tetë muaj dhe jo dymbëdhjetë. Këto praktika, të institucionalizuara në nivelin kombëtar, por jo atë lokal, ngrenë pyetje serioze mbi përgjegjshmërinë për shpenzimet që i takojnë qeverisjes vendore, por që nuk reflektohen në buxhet deri sa të bëhen fakt. Së fundi, mungesa e monitorimit dhe raportimit të duhur mbi shpenzimet, potencialisht minon përgjegjshmërinë e nevojshme për përdorimin e burimeve. Dobësitë në raportimin mbi buxhetin dëmtojnë aftësitë e qeverisjes vendore (dhe qendrore) për të monitoruar arritjen e objektivave buxhetore.

Kapaciteti qeverisës: Qeverisja vendore tregoi kapacitet të kufizuar në procesin e buxhetit. Ata kishin një kuptim të ngushtë për mandatin e tyre. Fillimisht nuk kishte informacion për shpenzimet buxhetore korrente si dhe për parashikimet. Stafi teknik demonstroi kapacitet të kufizuar teknik për të përvetësuar dhe menaxhuar informacionin mbi buxhetin. Ndërsa trajnimet në vazhdimësi për stafin e qeverisjes vendore janë kthyer në një pjesë integrale e zbatimit të projektit, stafi i qeverisjes lokale mund të përfitojë edhe nga trajnime shtesë për financat lokale.

Menaxhimi i pritshmërive: Qeverisja vendore në disa zona po fillon tashmë të përdorin të ardhurat e tyre për zbatimin e projekteve të përcaktuara nga procesi BP. Gjithsesi, qeveria ka dështuar ta komunikojë këtë në komunitet. Si rezultat, qytetarët nuk ishin të ndërgjegjshëm për faktin se qeveria e merr seriozisht në konsideratë pjesëmarrjen e tyre. Po kështu duke qenë së pritshmëritë e qytetarëve janë të larta, është urgjente që qeverisja lokale të shpërndajë histori të suksesshme, madje edhe për iniciativat që janë modeste. Qeveria duhet të menaxhojë pritshmëritë duke qenë transparent dhe të hapur rreth asaj që mund të arrihet. Kjo është kritike në mënyrë që qytetarët të mos zhgënjehen nga procesi.

5.3 Mësimet dhe Rekomandime

Nga vëzhgimet direkte të qytetarëve dhe feedback-u i qeverisjes lokale kanë dalë disa mësimet. Këto mësimet duhet, sigurisht, të merren parasysh nga ata që duan të investojnë në buxhetimin me pjesëmarrje. Mësimet kryesore nga eksperiencia dy-vjeçare janë si më poshtë:

- Është kritik angazhimi dhe lidërshipi për delegimin e përgjegjshmërisë dhe përfshirjen e qytetarëve në vendimmarrje në të gjitha fazat. Format e vjetra të paternalizmit dhe monopolist në vendimmarrje kanë krijuar pengesa për zbatimin e BP.
- Një nga mësimet më të rëndësishme të procesit BP ishte nevoja e vendosjes së “rregullave të lojës” në fazat e hershme. Rregullat e BP duhet të diskutohen dhe të bihet dakord nga të gjithë aktorët e përfshirë në proces, si dhe të shpërndahen në publik që vitin e parë. Megjithatë ky detyrim është përcaktuar në Memorandumin e Mirëkuptimit (të nënshkruar nga të gjithë pjesëmarrësit e qeverisjes lokale), rregullat nuk qenë bërë të ditura në komunitet deri në një fazë të mëvonshme të procesit BP.
- Përfshirja e këshilltarëve lokalë në fazat e hershme të përgatitjes së buxhetit ndihmoi në përfshirjen e sugjerimeve të tyre dhe siguroi shmangien e grindjeve dhe debateve gjatë mbledhjeve të këshillit lokal për buxhetin.
- Qeverisjet vendore nuk duhet të investojnë në kosto ekstra substanciale për zbatimin e programit BP, por është e nevojshme të caktojnë kohë të mjaftueshme për stafin që do të merret me zbatimin e programit.
- Qeverisja vendore duhet të jetë e aftë të komunikojë efektivisht me qytetarët. Megjithatë, megjithatë aftësi të tilla mund të mos gjenden lehtë dhe mund të ketë nevojë për trajnime në këtë drejtim.
- Fushatat sociale të komunikimit janë më të lehta për t’u kryer kur OBK marrin pjesë në promovimin e procesit BP.
- Anëtarët e grupit të monitorimit duhet të sigurohen që kanë kohë mjaftueshëm për monitorimin e aktivitetit. Në këtë drejtim vlen trajnimi, i më shumë seç duhen, i monitoruesve që të sigurojë një proces të qëndrueshëm monitorimi.
- Komuniteti i përfshirë në procedurat e prokurimit ishte shumë efektiv për të siguruar përputhshmërinë veprimeve të qeverisjes vendore me procedurat ligjore të tenderimit.
- Grupi i monitorimit rezultoi shumë efektiv në shtrirjen e komunikimit mes specialistëve të qeverisjes lokale dhe kontraktorëve. Grupi i monitorimit ishte në gjendje t’i ofronte stafit të qeverisjes vendore informacion të shpejtë të përditësuar mbi zbatimin dhe vështirësitë, gjë që e ndihmoi qeverisjen vendore të marrë veprime të shpejta për zgjidhjen e problemeve.

- Vizitat në terren (“karvanët”) ishin relativisht të shtrenjta. Qeverisjet vendore duhet të kërkojnë asistencë teknike nga OSHQ dhe nga grupe të tjera për të siguruar efikasitetin e kostos.
- Roli i lehtësuesve është diçka e re për shoqërinë shqiptare, sidomos përsa i përket zonave rurale. Ky rol u prezantua për here të pare nga programi pilot, dhe duke i kushtuar vëmendjen e duhur, ky rol mund të institucionalizohet si një instrument i ri për të përmirësuar organizimin e komunitetit, sidomos ndërmjet grupeve të marginalizuara.
- Shqipëria vuan nga një nivel i lartë varfërie dhe marginalizimi social. Rreth 1/3 e njerëzve është nën kufirin e varfërisë. Politikëbërësit dhe ligjvënësit duhet të gjejnë mënyra se si të përfshijnë në vazhdimësi në një mënyrë më kuptimplotë. Buxhetimi me Pjesëmarrje është një mekanizëm i testuar me sukses në Shqipëri që adreson përjashtimin e këtij grupi duke arritur rezultate në forcimin e qeverisjes lokale në këtë drejtim. Replikimi i suksesshëm i kësaj metodologjie përtej projekt pilot mund të ndihmojë të varfrit të marrin pjesë në një mënyrë më efektive në zhvillimin lokal.
- BP ka ofruar mundësi për bashkëpunim ndërmjet donatorëve. Në nivelin makro, dialogu i vazhdueshëm me donatorë kryesorë të përfshirë në qeverisjen lokale ndihmon në ndarjen e eksperiencës dhe që të mbajë çdo pale të interesuar më të informuar si dhe të parandalojë dublikimin. Në nivelin funksional implementimi i PBP në Elbasan u koordinua me kujdes me implementimin e EGUG, një projekti financiar nga ambasada Holandeze.

5.4 Konkluzione

Pilotimi i Buxhetimit me pjesëmarrje në bashkitë e Elbasanit dhe Kasharit dhe në komunat e Baldushkut dhe Prrenjasis tregojnë që në Shqipëri ekziston tashmë mjedisi bazë fiskal dhe ligjor për promovimin dhe ngritjen e BP. Eksperienca e këtyre katër NJQV-ve ka treguar se buxhetimi me pjesëmarrje është i rëndësishëm si mekanizëm pjesëmarrës sepse përmban incentiva të qarta për qytetarët, qeverisjen vendore dhe këshilltarët vendorë. Për më tepër, BP prodhon rezultate të prekshme duke qenë i lidhur direkt me burimet ekzistuese në vend të planeve abstrakte afatgjatë të zhvillimit. Mbi të gjitha, BP duke u mundësuar NJQV-ve të menaxhojnë burimet publike të pakëta në mënyrë më transparente, më efektive dhe më përfshirëse nga ana sociale, mund të ndërtojë besimin e qytetarëve tek autoritetet vendore dhe për qeverisje më të mirë.

Është e qartë se qeverisja perceptohet në kohët e sotme si një sine qua non për zhvillimin e qëndrueshëm social dhe ekonomik dhe kjo shtyn drejt strukturave qeverisëse më përfshirëse. Ajo shoqërohet nga kompleksiteti i menaxhimit të procesit të zhvillimit, duke ofruar nga ana tjetër mundësi të shtuara për përmirësimin e infrastrukturës për shërbime bazë për të varfrit.

Megjithatë, mundësitë që ofron decentralizimi për ta nxitur procesin BP, kërkohet krijimi i marrëdhënieve dinamike dhe transparente midis qeverisjes qendrore, asaj vendore dhe shoqërisë civile. Para së gjithash, ajo kërkon transferim kompetencash të mbështetura nga mobilizimi në sasinë e duhur të burimeve të nevojshme financiare dhe njerëzore. Së dyti, qeverisja vendore duhet të jetë e pajisur me mjetet dhe kapacitetet e nevojshme për të përmbushur përgjegjësitë e reja që dalin. E fundit, por jo më pak e rëndësishme, qeverisja vendore duhet të zhvillojë një dialog të gjerë social me qytetarët e vet për përcaktimin e niveleve dhe llojeve të shërbimeve që kërkohen.

Eksperienca shqiptare ka treguar se principet dhe vlerat e pjesëmarrjes publike janë mishëruar në Ligjin Mbi Funksionimin e Qeverisjes Vendore për të garantuar kështu demokracinë dhe

transparencën në çdo nivel. Ai siguron protokollin bazë për hapjen e informacionit publik dhe seancat dëgjimore mbi proceset vendimmarrëse të qeverisjes vendore. Në Shqipëri si dhe në shumë vende të tjera, legjislacioni kombëtar mishëron principet e pjesëmarrjes direkte të qytetarëve. Kjo qasje krijon mjedisin bazë për qytetarët që të marrin pjesë më aktivisht në strukturat e qeverisjes lokale duke fuqizuar kështu shoqërinë civile që të kontribuojë në rritjen e përgjegjshmërisë së atyre që janë në pushtet. Nuk është e nevojshme për legjislacion shtesë apo më të detajuar për ta replikuar këtë projekt pilot edhe në zona të tjera të Shqipërisë.

Megjithatë, është e nevojshme të punohet në drejtim të specifikimit më të mirë të mandateve të niveleve të ndryshme të qeverisjes vendore dhe në rritjen e parashikueshmërisë së transfertave ndërqeveritare. Në këtë drejtim procesi BP ishte më i lehtë për t'u zbatuar në Elbasan, si një bashki e madhe me më shumë burime të vetat për të përballuar një gamë më të gjerë aktiviteteve, sesa njësitë më të vogla të qeverisjes vendore, të cilat shpesh janë të varura nga transfertat që mezi mbulojnë shpenzimet e tyre minimale operacionale. Për këtë arsye, një sistem transfertash më i parashikueshëm jo vetëm që do të ndikonte pozitivisht cilësinë e shërbimeve, por do të përmirësonte kapacitete e NJQV për të qenë më e përgjegjshme për qytetarët e vet.

Projekti pilot BP në Shqipëri ka kontribuar për një qeverisje më të mirë duke rritur transparencën, përgjegjshmërinë dhe legjitimitetin. Qartazi, përfitime të tjera janë një planifikim dhe politikë bazuar në fakte, caktim burimesh sipas nevojave, hedhja e ideve të reja, informacionit dhe burimeve, menaxhim i riskut përmes një vigjilence të rritur të qytetarëve, rritje e besimit tek institucionet qeverisëse dhe ngritje e kapaciteteve civike dhe qytetarisë. Duke shkuar përtej bashkëpunimit 'oportunist', këto modele të pjesëmarrjes përfshirëse duhet të kthehen në norma qeverisëse për të gjithë institucionet publike. Ecja më tej duhet të përfshijë përpjekje për një shoqëri civile të fuqizuar, ndërtimin e kapaciteteve të tyre për dialog qytetar për ndryshimin e politikave, si dhe futjen e metodologjive të monitorimit nga qytetarët të shpërndarjes së shërbimeve.

Së fundmi, suksesi këtyre eksperiencave pilot dhe përpjekjet e aktorëve kryesorë të interesuar (OJF kombëtare, Qeveria shqiptare dhe kryebashkiakë kampionë) për shpërndarjen e mësimave të procesit BP dhe ndërtimin e kapaciteteve mbarëkombëtare do ta bënin të mundur replikimin e BP në Shqipëri. Bashki të rëndësishme si ajo e Durrësit dhe Fierit kanë shprehur interes tashmë në aplikimin e buxhetimit me pjesëmarrje. Gjithsesi, nuk është e mundur të pritët një hapje e shpejtë e procesit në shkallë të gjerë. Shpërndarja e rezultateve të BP do të ndihmojnë të ndërrimin e mentalitetit të liderëve lokalë, të cilët do të shohin të mirat e pjesëmarrjes qytetare në planifikimin dhe buxhetimin lokal, duke zëvendësuar gradualisht format tradicionale të politikës lokale të karakterizuar nga patronazhi, klientelizmi dhe mungesa e transparencës. Në këtë drejtim, ky udhëzues mund të jetë instrumental si referencë për qeverisjen lokale që do të zbatojë buxhetimin me pjesëmarrje.

6. Burimet e Informacionit

MATERIALE TRAJNIMI

Kurse të Mësimi në Distancë

The World Bank Institute's, Community Empowerment & Social Inclusion (CESI) Program
<http://vle.worldbank.org/gdln/cesilac.htm>

Sesione me Video "Porto Alegre: Një shembull interesant" (Anglisht/Spanjisht)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/CESILPROGRAM/0,,contentMDK:20291807~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:459661,00.html>

Prezantime Seminaresh

Buxhetimi me pjesëmarrje në Brazil dhe implikimi për projektet e qeverisjes lokale
<http://www.worldbank.org/participation/ParticipatoryBudgetingBrazil.pdf>

Eksperiencia vendesh për Planifikimin&Buxhetimin dhe Implementimin bashkiak me Pjesëmarrje.
Konferenca Ndërkombëtare mbi Zhvillimet Vendore, The World Bank, 2004
http://www1.worldbank.org/sp/ldconference/PS1_S5.asp

Seminar i Buxhetimit me Pjesëmarrje në Bosnje-Hercegovinë, Shkurt 2005
<http://vle.worldbank.org/gdln/bosnialocalgovernance/>

BIBLIOGRAFI

Përmbledhje Konceptesh dhe Metodologjish

Harvard University (2004), *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*. Center for Urban and Development Studies/Inter-American Development Bank.
<http://www.iadb.org/sds/doc/ParticipatoryBudget.pdf>

PGU-ALC (2004), *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*. Programa de Gestion Urbana – UN-HABITAT/UNDP
<http://www.pgualc.org/es/data/files/download/PDF/ConceptPaper.pdf>

Souza, C. (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: limits and possibilities in building democratic institutions" , in *Environment & Urbanization*, Vol 13 No 1, April 2001 – IIED.
http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_part_budgëIIED_Souza_Budgeting_Brazil.pdf

UN-HABITAT (2004), *72 Frequently Questions Asked about Participatory Budgeting*. Urban Governance Toolkit Series.
<http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

PGU-ALC (2004), *Presupuestos Participativos*. Special edition of La Era Urbana, March 2004. Programa de Gestion Urbana – UN-HABITAT/UNDP
http://www.pgualc.org/es/data/files/download/PDF/Presup_Part.pdf

Vlerësim i impaktit

Baiocchi, G. et al. 2004. *Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities*. World Bank draft, december 31.

<http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/Brazilpres.pdf>

Marquetti, A. 2002 “O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre”. *I Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre, 16-17 maio.

http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_participacao_redistribuicao.htm

RASTE STUDIMORE

Latin America and Caribbean Experience

Acioly, C., Herzog, A. et al. (2003), *Participatory Budgeting in Santo Andre: the challenges of linking short-term problem solving with long-term strategic planning in a Brazilian Municipality*. Institute for Housing and Urban Development Studies.

<http://www.ihs.nl/sinpa/resources/publications/ENG19%20-%20participatory%20budgeting.pdf>

Guerra, E. (2002) “Citizenship Knows No Age: children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil”. Vol 14 No 2, October 2002 – IIED

<http://www.childfriendlycities.org/pdf/guerra.pdf>

Baiocchi, G. (2002), *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Case and Deliberative Democratic Theory*. (Revised January 2002), Originally appeared in *Politics & Society* Sept 2001.

http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers_files/Baiocchiutopiasfinal.pdf

Shah, P. and Wagle, S., (2003). *Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Social Development Notes, The World Bank.

<http://www.worldbank.org/participation/sdn/snd71.pdf>

Schneider, A., Goldfrank, B. (2002), *Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State* - IDS Working Papers

http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_part_budg/IDS_Schneider_Budgets_ballots_Brazil_Participatory_Budgeting.pdf

Partners of America's Center for Civil Society. *Involving Citizens in Public Budgets: mechanisms for transparent and participatory budgeting*. <http://www.partners.net/Images/partners/English.pdf>

Ekspierienca e rajonit të Evropës & Azisë Qendrore

World Bank, *Participatory Budgeting Pilots in Albania*

<http://www.worldbank.org.al/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/ALBANIAEXTN/0,,contentMDK:20289798~menuPK:301417~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:301412,00.html>

World Bank, *Local Governance and Civic Engagement in Rural Russia*

<http://wbln0018.worldbank.org/ECA/ECSSD.nsf/0/14596A2486F257D585256DAD00519286?Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandView>

Allegretti, G., Herzberg, C. (2004). *Between Efficiency and Local Democracy Growth: the challenge of participatory budgets addresses the European context*. Working Paper August 2004 (in Italian), Transnational Institute – New Politics Project.

Azia Jugore

Janaagraha, India. Launched in December 2001, the process involved three stages - identifying issues, costing them and prioritizing them based on the available budget. Ward works is one small item in the budget (6%) that deals with roads, footpaths and drains.

http://www.janaagraha.org/campaigns/ward_works.htm

LIDHJE ME FAQE INTERNETI TE ORGANIZATAVE RELEVANTE

Lidhje në internet me faqe të Bankës Botërore

Grupi i Bankës Botërore i Angazhimit civil dhe me pjesëmarrje

<http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>

World Bank Institute's Community Empowerment & Social Inclusion Learning

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/CESILPROGRAM/0,,menuPK:459702~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:459661,00.html>

Community of Practice on Social Accountability (COPSA)

<http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/SocialAccountabilityCommunityofPracticeonSocialAccountabilityCOPSA>

World Bank Public Expenditure Group (PREM)

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.cfm>

Lidhje me organizata të jashtme

PGU-LAC Përmbledhje burimesh të buxhetimit me pjesëmarrje

<http://www.pgualc.org/index.php?sv=1&category=Presupuesto%20Participativo&title=Catálogo%20de%20Recursos>

Fushata Globale e Qeverisjes UN-HABITAT

<http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/>

DFID Buxhetimi me pjesëmarrje

http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/participatory_budgeting.htm#city

Buxhetimi me pjesëmarrjen e fëmijëve, UNICEF

http://www.childfriendlycities.org/resources/block_6.html

Organizata Ndërkombëtare e Buxhetimit

<http://www.internationalbudget.org>

Projekti i Buxhetimit me Pjesëmarrje – Instituti Goethe Porto Alegre

<http://www.goethe.de/br/poa/buerg/en/framebag.htm>

Qeverisja Demokratike dhe me Pjesëmarrje, Rrjeti i Burimeve të Zhvillimit Njerëzor

<http://www.yorku.ca/hdrnet/library.asp?id=6&subid=61>