

Manual

për

Ngritjen dhe
Funksionimin e

Observatorit
Qytetar

Orsiola Kurti
Egest Gjokutaj



Manuali për Ngritjen dhe Funkcionimin e Observatorëve Qytetarë është përgatitur nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Departamenti për Qeverisje Vendore dhe Zhvillim të Integruar. Botimi është realizuar me mbështetjen financiare të Fondacionit për Shoqërinë e Hapur Soros, në kuadër të projektit "Nxitja e Pjesëmarrjes Qytetare në Vendimmarrjen Vendore përmes Krijimit dhe Funkcionimit të Observatorëve Qytetarë".

INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM

Rr. Shenasi Dishnica, Nr. 1, Tirana, Albania

P.O.Box 8177, Tirana, Albania

Email: info@idmalbania.org

Tel: 00355 4 240 0241

Fax: 00355 4 240 0640

www.idmalbania.org

Manual

për

Ngritjen dhe
Funksionimin e

**Observatorit
Qytetar**

Orsiola Kurti
Egest Gjokutaj

Tiranë, mars 2014

PËRMBAJTJA

Hyrje	5
1. Qeverisja e mirë vendore dhe pjesëmarrja qytetare	6
1.1 Qeverisja e mirë vendore	6
1.2.Pjesëmarrja qytetare dhe demokracia vendore	9
1.3 Forma dhe metoda të pjesëmarrjes qytetare	11
2. Kuadri ligjor për demokracinë vendore	17
3. Funksonimi praktik i observatorit qytetar	22
3.1 Veprimtaria administrative	22
3.2 Shërbimet publike vendore	26
3.3. Financat dhe buxheti vendor	32
3.4 Përfshirja qytetare	35
4. Kriteret profesionale të përzgjedhjes së Observatorëve Qytetarë	41
4.1 Për monitorimin e veprimtarisë administrative të bashkisë	41
4.2 Për monitorimin e shërbimeve publike	42
4.3 Për monitorimin e financave dhe buxhetit vendor	43
4.3 Për monitorimin e përfshirjes qytetare	43
5. Qëndrueshmëria e funksionimit të Observatorit Qytetar	44
Bibliografi	46

HYRJE

Pjesëmarrja qytetare në vendimarrje dhe në politikbërje është baza kryesore e mirëfunksionimit të një regjimi demokratik. Shqipëria që prej fillimit të proceseve të reformave për arritjen e standardeve demokratike ka kryer dhe po vazhdon të kryejë reformim efikas për të arritur standardet që do ta renditnin vendin mes vendeve demokratike. Plotësimi i parimeve dhe standarteve të një shoqërie demokratike nuk mund të arrihet përmes ndryshimeve mekanike. Për këtë nevojitet vendosja e një lidhjeje organike të përhershme midis demokracisë dhe mentaliteteve shoqërorë duke filluar që nga organet qeverisës e deri tek strukturat bazë të komunitetit, qytetarët.

Pjesëmarrja qytetare në vendimarrje është një nga komponentët kryesorë të një demokracie. Baza për zhvillimin e mekanizmave që synojnë rritjen e pjesëmarrjes qytetare në vendimarrje është niveli vendor. Ky pohim qëndron, pasi në këtë nivel marrëdhëniet qytetar-pushtet janë më të drejtpërdrejta dhe vendimet e strukturave vendore ndikojnë drejtpërdrejt mbi jetën e qytetarit. Për sa më sipër është zgjedhur niveli vendor për zbatimin e projektit aktual, i cili synon të nxisë përfshirjen qytetare në vendimarrje përmes Observatorit Qytetar.

Kjo guidë hartohet në kuadër të projektit “Pjesëmarrja Qytetare në Vendimarrjen Vendore përmes Krijimit dhe Funksionimit të Observatorëve Qytetarë” Projekti synon forcimin e pjesëmarrjes qytetare në vendimarrjen vendore përmes ngritjes së Observatorit Qytetar si strukturë për monitorimin qytetar të aktivitetit të Bashkisë. Ndërhyrja e parë për ngritjen e kësaj strukture po zhvillohet në Bashkinë Shijak. Guida synon së pari njohjen me konceptin e mirëqeverisjes dhe pjesëmarrjes qytetare si formën më demokratike për ushtrimin e pushtetit. Në pjesën e dytë jepet baza ligjore që mundëson pjesëmarrjen qytetare dhe transparencën në nivelin vendor në Shqipëri. Pjesa e tretë përmban disa shembuj të formave të pjesëmarrjes qytetare. Në pjesët vijuese trajtohen mënyra e përbërjes dhe funksionimit të observatorit qytetar dhe qëndrueshmëria e tij.

1. QEVERISJA E MIRË VENDORE DHE PJESËMARRJA QYTETARE

1.1 Qeverisja e mirë vendore

Qeverisja përkufizohet si ushtrimi i autoritetit politik, ekonomik dhe administrativ për menaxhimin e të gjithë niveleve të një aparati shtetëror. Ajo përfshin mekanizmat, proceset dhe institucionet përmes të cilëve qytetarët dhe grupimet shoqërore artikulojnë interesat e tyre, ushtrojnë të drejtat e tyre ligjore, përmbushin detyrimet përkatëse dhe zgjidhin mosmarrëveshjet ndërmjet tyre.¹ Qeverisja, pra, nënkupton marrëdhënien ndërmjet qeverisë dhe organeve të saj në të gjithë nivelet nga njëra anë dhe aktorëve të ndryshëm shoqërorë nga ana tjetër. Qeverisja përfshin çdo institucion dhe organizim shoqëror që nga familja e deri tek institucionet shtetërore dhe përmbledh të gjithë metodat që shoqëritë përdorin për shpërndarjen e pushtetit dhe menaxhimin e burimeve publike.²

Në sistemet demokratikë koncepti i qeverisjes lidhet me atë të mirëqeverisjes apo qeverisjes së mirë. Në varësi të kontekstit mirëqeverisja përfshin një sërë treguestreguesish si respektimi i të drejtave themelore të njeriut, sundimi i shtetit ligjor, pjesëmarrja efektive qytetare, partneriteti ndërmjet aktorëve të ndryshëm, pluralizmi politik, proceset dhe institucionet transparente dhe me nivel të lartë të llogaridhënies, një sektor publik efektiv dhe eficient, ligjshmëria, aksesimi i gjerë tek njohuritë dhe dijet, informacioni dhe arsimimi, fuqizimi politik

1 UNIFEM, (2005). An Introduction to Governance, Good Governance and the process of Engendering Economic Governance http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good_governance.html

2 Po aty.

i njerëzve, barazia, qëndrueshmëria dhe vlerat dhe sjelljet që forcojnë përgjegjësinë, solidariteti dhe toleranca.³ Në parim, mirëqeverisja konceptohet si një grup parimesh dhe procesesh që vlerësojnë një formë të caktuar qeverisjeje si 'të mirë' apo 'të keqe'. Disa prej treguesve kryesorë të mirëqeverisjes janë:

- Transparenca
- Përgjegjshmëria,
- Llogaridhënia,
- Pjesëmarrja qytetare
- Efiçenca
- Efikasiteti⁴

Koncepti i mirëqeverisjes lidhet ngushtësisht me pjesëmarrjen qytetare në vendimmarrje. Kështu pjesëmarrja e publikut në proceset e qeverisjes sjell konsolidimin e qeverisjes së mirë. Pjesëmarrja qytetare në qeverisje është pra një parakusht për pasjen e mirëqeverisjes si në nivel qendror ashtu edhe në atë vendor. Përsa i përket qeverisjes vendore, pjesëmarrja qytetare në vendimmarrje është edhe më e rëndësishme pasi në këtë nivel marrëdhëniet pushtet-qytetar janë më të drejtpërdrejta.⁵

Në demokraci ekzistojnë forma të ndryshme të shprehjes së sistemit në shoqëri. Kështu dallohen format tradicionale të demokracisë apo demokracia e drejtpërdrejtë e cila përfshin procese sikundër votimi dhe referendumet popullore. Gjithashtu një tjetër formë është demokracia përfaqësuese ku qytetarët ushtrojnë vullnetin e tyre përmes përfaqësuesish të zgjedhur. Në këtë rast pjesëmarrja qytetare në proces është jo e drejtpërdrejtë.⁶ Një formë tjetër e ushtrimit të demokracisë është demokracia pjesëmarrëse, e cila përfshin forma të ndryshme të pjesëmarrjes qytetare si edhe e-government ose qeverisja elektronike.⁷

Në nivel vendor rritja e pjesëmarrjes së aktorëve jo publikë në përgjithësi mund të arrihet përmes një sërë praktikash dhe mënyrash ku përfshihen pjesëmarrja aktive në qeverisje, partneritetet tripalëshe

3 United Nations Human Rights, Office of the Commissioner for Human Rights <http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>

4 Manual i Funkcionimit të Observatorit Qytetar

5 Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office (2001) Citizens participation in Local Self-government. Experience of Southeastern European Countries

6 Po aty.

7 Po aty.

(institucione publike, biznes, dhe aktorë jo-publikë nga shoqëria civile) si dhe përmes prezantimit të teknologjive të reja të informacionit.⁸

Duke pasur parasysh sa më sipër, duhet theksuar se për të pasur një marrëdhënie sa më të shëndoshë dhe efikase e cila bazohet tek bashkëpunimi dhe besimi reciprok faktori kryesor që duhet nxitur është pjesëmarrja aktive e publikut përkatës në vendimmarrjen vendore, në zbatimin e saj dhe në monitorimin e mënyrës se si realizohet i gjithë procesi. Ekzistojnë dy kategori kryesore objektivash të pjesëmarrjes qytetare, të cilat jepen si më poshtë:

Objektivat e pjesëmarrjes qytetare në këndvështrimin e perspektivës së demokracisë.

- Më shumë pjesëmarrje do të thotë një nivel demokratik më i lartë.
- Pjesëmarrja e madhe është objektiv në vetvete pasi për nga natyra e saj pjesëmarrja është parimisht pozitive.
- Zhvillimi i një shoqërie civile aktive kërkon në vetvete një pjesëmarrje më të lartë.
- Pjesëmarrja qytetare rrit legjitimitetin demokratik në vendimmarrjen vendore.
- Pjesëmarrja qytetare sjell një model ku komuniteti është i përfshirë dhe i përgjegjshëm.

Objektivat e pjesëmarrjes qytetare në këndvështrimin perspektivës së zbatimit të politikave:

- Pjesëmarrja rrit pranueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e një politike apo vendimmarrjeje të re.
- Pjesëmarrja vendos balancën e duhur ndërmjet asaj që kërkohet nga komuniteti dhe asaj që ofrohet nga Bashkia sidomos kur bëhet fjalë për ofrimin e shërbimeve publike.
- Pjesëmarrja rrit mbështetjen, legjitimitetin, transparencën dhe përgjegjshmërinë e një politike.
- Pjesëmarrja rrit cilësinë e shërbimeve publike.⁹

Në pjesën e mëposhtme trajtohet më konkretisht roli i pjesëmarrjes qytetare në kontekstin e demokracisë vendore.

8 Institute for Democracy and Mediation (2008), Building Citizens-Centered Policymaking http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/citizen_centred_policy_making.en_.pdf

9 Këto objektiva përkufizohen në Manualin e Këshillit të Evropës për Shoqatat e të Zgjedhurve Vendorë

1.2. Pjesëmarrja qytetare dhe demokracia vendore

Pjesëmarrja qytetare përbën bazën e mirëqeverisjes në një sistem demokratik. Për më tepër, mund të thuhet se meqenëse demokraci do të thotë pushtet i popullit, pjesëmarrja e qytetarit (ose e popullit) në vendimmarrje është mjaft e rëndësishme gjatë ushtrimit të pushtetit. Gjithashtu, nëse demokracia konsiderohet jo vetëm si një formë qeverisjeje por edhe si një mënyrë të jetuari, politikbërësit dhe institucionet publike duhet të përpiqen për të mundësuar mbizotërimin e praktikave të pjesëmarrjes qytetare kundrejt atyre burokratike gjatë përcaktimit të mënyrave të hartimit dhe zbatimit të politikave publike.¹⁰

Procesi i përfshirjes qytetare në një sistem demokratik fillon në nivelin vendor ose, e thënë ndryshe, tek marrëdhëniet ndërmjet qytetarit dhe pushtetit vendor. Kjo ndodh pasi organet e pushtetit vendor ndodhen më afër qytetarit dhe kanë marrëdhënie më të drejtpërdrejta me të. Si rrjedhojë, në nivelin vendor ekzistojnë kushtet më optimale për zhvillimin e një dialogu ndërmjet qytetarëve dhe vendimmarrësve. Në këtë mënyrë pasja e një demokracie vendore përbën parakushtin thelbësor për të mundësuar përkrahjen e qytetarëve ndaj veprimeve dhe vendimmarrjes së një organi të pushtetit vendor. Në këtë kontekst rritja e pjesëmarrjes qytetare në nivel vendor përbën parakusht për arritjen e niveleve më të zhvilluar të demokracisë vendore.¹¹

Pjesëmarrja qytetare në nivelin vendor përkufizohet si përfshirja e qytetarëve në një grup të gjerë aktiviteteve politike, të tilla si përcaktimi i nivelit të shërbimeve, prioritetet buxhetore, dhe pranueshmëria e ndërtimeve fizike me qëllim organizimin e programeve qeverisës sipas nevojave të qytetarit, ndërtimin e mbështetjes publike dhe inkurajimin e ndjesisë së kohezionit në një shoqëri.¹² Pjesëmarrja qytetare ndihmon në përmirësimin e transparencës së organeve të qeverisë vendore kundrejt qytetarit. Për më tepër, rritja e pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrjen

10 Friedrich Ebert Stiftung Zagreb Office (2001) Citizens participation in Local Self-government. Experience of South-eastern European Countries

11 Partners Albania dhe CRNVO (2010) Pjesëmarrja e qytetarëve dhe bashkëpunimi mes sektorit civil dhe vetëqeverisjeve lokale në Mal të Zi dhe Shqipëri, <http://www.crnvo.me/attachments/article/8544/Ucesce%20gradjana%20ALB%204%20ëeb.pdf>

12 Kakumba, U, and Singo, S. Citizens participation in local government and the process of rural development. Journal of Public Administration, Vol.23. No.2. http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/6486/Kakumba_Citizen%282008%29.pdf?sequence=1

vendore ndikon pozitivisht përmirësimin e perceptimeve të qytetarëve për nivelin e hapjes së organeve të qeverisjes vendore, përmirësimin e perceptimeve qytetare për nivelet e korrupsionit, rritjen e komunikimit dypalësh ndërmjet pushtetit vendor dhe qytetarit si edhe për krijimin e mundësive reale dhe të konsoliduara për pjesëmarrje të qytetarëve në proceset vendimmarrëse.

Po ashtu, qytetarët që angazhohen në forma të ndryshme të pjesëmarrjes në nivel vendor kanë më tepër njohuri lidhur me çështje të komunitetit të tyre krahasuar me qytetarët që nuk përfshihen. Rrjedhimisht, qytetarët që përfshihen në programet e pjesëmarrjes në qeverisjen vendore kanë më shumë gjasa që të perceptojnë se njësitë vendore të cilat ofrojnë mundësinë e këtyre skemave pjesëmarrëse kanë nivele më të larta transparence, kanë një komunikim më të drejtpërdrejtë dhe të barabartë me qytetarin dhe kanë një qeverisje me pjesëmarrje qytetare më të zhvilluar.¹³

Fuqizimi i qeverisjes vendore në Shqipëri po realizohet përmes procesit të decentralizimit dhe transferimit të kompetencave si edhe përmes autonomisë së pushtetit vendor. Të dy këto parime garantohen në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë së vitit 1998. Shprehimisht, në nenin 13 të Kushtetutës sanksionohet se “Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore.” Përmes decentralizimit organet e pushtetit vendor marrin më tepër kompetenca dhe funksione për trajtimin e çështjeve vendore në dobi të komunitetit sikundër marrin edhe të drejtën e ushtrimit të autonomisë në zgjidhjen e tyre për t’iu përgjigjur në mënyrë të pavarur kërkesave dhe përparësive të paracaktuara nga vetë komuniteti si të diferencuara nga ato të komuniteteve të tjera.¹⁴

Në vendet me demokraci në zhvillim, sikundër është edhe Shqipëria, lind qartësisht nevoja për pasjen e një balance ndërmjet shtetit si aparat nga njëra anë dhe grupimeve qytetare nga ana tjetër. Në këtë kuadër duket se ndërtimi i besimit e i normave demokratike dhe zhvillimi i rrjeteve të përfshirjes së aktorëve civilë është një parakusht për pasjen e një sistemi demokratik të qëndrueshëm.

13 Soonhee Kim and Jooho Lee (2012), Citizen Participation and Transparency in Local Government: An Empirical analysis. <http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Kim-Lee.pdf>

14 Manual i Funkcionimit të Observatorit Qytetar

Edhe pse në Shqipëri gjatë viteve të fundit janë bërë përpjekje serioze dhe një sërë hapash përpara për konsolidimin e përfshirjes së qytetarëve dhe komuniteteve në aktivitetin e qeverisjes vendore banorët ende kanë vështirësi për të komunikuar, propozuar dhe kërkuar zgjidhje për mungesat dhe problemet e tyre që konstatojnë lidhur me shërbimet publike e sociale që janë kompetenca të pushtetit vendor dhe që ndikojnë drejtpërdrejt jetën e tyre si për shembull varfëria, ruajtja e mjedisit nga ndotja, furnizimi me ujë dhe rrjeti i kanalizimeve, sistemi rrugor dhe një sërë problematikash të tjera që kërkojnë angazhim të besueshëm të strukturave përkatëse.¹⁵ Kjo situatë ndikohet nga një sërë faktorësh ku mund të veçohen trashëgimia e një sistemi të centralizuar, ku gjithçka përqendrohet në qendër, një mentalitet shpesh përjashtues në institucionet vendore, por edhe nga indiferenca e qytetarëve për pjesëmarrje në nisma që nxitin pjesëmarrjen qytetare në vendimmarrjen vendore.¹⁶ Në këtë kontekst, del në pah nevoja për një demokratizim më të madh të organeve qeverisëse duke përfshirë ndër të tjera edhe rritjen e pjesëmarrjes së qytetarëve në monitorimin e aktiviteve të organeve vendimmarrëse vendore.

1.3 Forma dhe metoda të pjesëmarrjes qytetare

Siç u theksua nga diskutimi i mësipërm, pjesëmarrja qytetare është një prej misionëve më të rëndësishëm të veprimtarisë së strukturave të pushtetit vendor. Përpjekjet për maksimizimin saj kanë rezultuar në një sërë instrumentesh dhe metodash për këtë qëllim. Në parim, format e pjesëmarrjes qytetare në veprimtaritë e pushtetit vendor mund të kategorizohen në dy grupe bazë: metodat tradicionale dhe metodat bashkëkohore.

Metodat tradicionale

Mbledhjet e hapura

Mbledhjet e hapura përbëjnë një formë tradicionale të pjesëmarrjes së

15 Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim: Ridimensionimi i Strukturës së Ndërlidhësit Komunitar: Përvoja dhe Rekomandime, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/english_version_ok2.pdf

16 Tamo, A. Baka, B. dhe Gjokuta, E. (2011), Besimi social dhe autoriteti institucional në demokracinë shqiptare.

drejtpërdrejtë të publikut në vendimmarrje. Në kontekstin e qeverisjes vendore në Shqipëri forma më tradicionale e pjesëmarrjes publike në vendimmarrjen vendore është përfshirja e qytetarëve në mbledhjet e hapura apo mbledhjet publike sikundër janë mbledhjet e këshillit bashkiak dhe atij komunal. E drejta për pjesëmarrje të publikut në këto mbledhje sanksionohet me ligjin për pushtetin vendor, i cili thekson se mbledhjet e këshillave të qarqeve, bashkive dhe komunave zhvillohen të hapura përveç rasteve kur anëtarët e këshillave vendosin ndryshe me shumicë të cilësuar.

Për të garantuar pjesëmarrjen aktive të qytetarëve në mbledhjet publike të këshillave të qarqeve, bashkive apo komunave nuk mjafton vetëm rritja e numrit të pjesëmarrësve. Për më tepër nevojitet që përfaqësuesit e qytetarëve të njoftohen publikisht dhe në kohën e duhur për datën, vendin ku mbledhja do të mbahet dhe për rendin e ditës së saj. Për këtë arsye përtej njoftimeve që shpallen në vende publike apo nëpër faqet përkatëse të internetit, mund të kryhen edhe njoftime në mediat vendore apo edhe përmes postës.

Një tjetër element i mbledhjeve publike është mënyra e zhvillimit të tyre. Kështu përtej thithjes së një numri sa më të madh qytetarësh duhet garantuar gjithashtu që këta qytetarë të kenë mundësi objektive për të shprehur mendimet e tyre gjatë mbledhjeve të këshillave. Për këtë duhet siguruar minutazhi përkatës ku qytetarët të kenë mundësi të shprehin opinionin e tyre dhe të diskutojnë.

Metoda të tjera tradicionale të pjesëmarrjes qytetare janë edhe:

- Pritjet me popullin të kryetarit të bashkisë
- Takime informale të zhvilluara me përfaqësues të këshillave apo të administratës së bashkisë me qytetarë individualë për çështje të interesit publik.¹⁷

Metoda bashkëkohore të pjesëmarrjes qytetare

Pjesëmarrja qytetare kategorizohet në pjesëmarrje aktive dhe pjesëmarrje pasive. Pjesëmarrja pasive ndodh kur publiku përfshihet duke kontribuar me informacion ose me të dhëna, por mjaftohet me aq. Në rastet e marrëdhënies qytetar-pushtet vendor, raste të pjesëmarrjes pasive janë

¹⁷ Manual i Funkcionimit të Observatorit Qytetar

për shembull kur komuniteti përfshihet si dëgjues në mbledhjet e këshillit bashkiak apo kur strukturat vendore informojnë komunitetin e tyre për vendimet e marra përmes afishimit të vendimeve në mjedise publike apo publikimit të tyre në internet. Në këto raste marrëdhënia ndërmjet publikut dhe strukturave vendore bazohet thjesht në shkëmbimin e ndërsjellët të informacionit dhe nuk ka pjesëmarrje të drejtpërdrejtë të publikut në vendimmarrjen vendore. Në këtë kontest mund të arrihet në përfundimin se format tradicionale të pjesëmarrjes qytetare janë kryesisht forma të pjesëmarrjes pasive.¹⁸

Përgjatë njëzetë viteve të fundit janë bërë një sërë përpjekjesh për vendosjen e formave të pjesëmarrjes aktive të qytetarëve në qeverisjen vendore. Këto metoda synojnë që qytetari të jetë i pranishëm dhe të japë opinionin e tij gjatë diskutimeve, hartimeve dhe ekzekutimeve të vendimeve dhe masave të organeve vendore, që prekin drejtpërdrejt jetën e tij. Në këtë kontekst, dallojmë një sërë metodash të pjesëmarrjes aktive që janë zhvilluar në Shqipëri përgjatë viteve të fundit ku përfshihen: komisionet qytetare, planet e zhvillimit të komunitetit, ndërlidhësit komunitarë dhe observatorët qytetarë. Këto metoda do të shtjellohen shkurtimisht më poshtë.

Komisionet qytetare

Komisionet qytetarë janë forume që zakonisht ngrihen me nismën e bashkisë për të përfshirë qytetarët në hartimin dhe zbatimin e politikave publike vendore. Këto komisione garantojnë transparencën dhe legjitimitimin e procesit të hartimit të politikave si edhe mundësojnë një konsensus publik apo përfitim të interesave profesionale të ndryshme. Këta faktorë shtojnë qytetarët të bëhen pjesë e këtyre strukturave.

Përbërja më tipike e këtyre komisioneve konsiston me pjesëtarë nga:

- shoqëria civile si pjesa më aktive e komunitetit,
- përfaqësues vendorë të grupeve të interesit,
- përfaqësues të komunitetit me përvojë në fushat ekonomike, politike apo kulturore;
- përfaqësues të medias së shkruar dhe vizive;
- përfaqësues të grupeve në nevojë,

¹⁸ Zyher Beci (Undated) Transparenca dhe pjesëmarrja e publikut në qeverisjen vendore

- përfaqësues të rinisë.

Një komision qytetar është ngritur dhe funksionon pranë Bashkisë Durrës që prej vitit 2012 e në vazhdim. Komisioni u prezantua në vitin 2012 dhe krijimi i tij u mbështet nga Projekti i USAID-it për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore që synonte rritjen e përfshirjes së shoqërisë civile dhe aktorëve qytetarë në vendimmarrjen e pushtetit vendor.¹⁹

Planet strategjikë të zhvillimit komunitar

Planet strategjikë janë instrumente që përcaktojnë të ardhmen e komunitetit përmes metodologjisë së pjesëmarrjes dhe përfshirjes qytetare si instrument i rëndësishëm për hartimin dhe zbatimin e tyre. Planet strategjikë kanë një metodologji e cila bazohet në këto hapa: përgatitja, profili i komunitetit, analizimi i tendencave, përcaktimi i vizionit, plani i veprimit.

Përgatitja: Kjo fazë përmbledh krijimin dhe identifikimin e detajeve organizative për të filluar planifikimin strategjik. Më konkretisht këtu përfshihen një sërë etapash të cilat përkufizohen si më poshtë:

- a) Krijimi i grupit të punës me ekspertë dhe përfaqësues të komunitetit për të hartuar planin dhe për tu siguruar se i gjithë procesi do zhvillohet sipas metodologjisë përkatëse.
- b) Arritja e angazhimit të kërkuar politik ndërmjet aktorëve brenda bashkisë dhe atyre të jashtëm për mbështetjen e planit strategjik të zhvillimit.
- c) Identifikimi i aktorëve dhe grupeve të interesit që mund të përfshihen në procesin e hartimit dhe zbatimit të planit strategjik.

Profili i komunitetit: Ky është një dokument i cili përmban të dhëna të rëndësishme lidhur me secilin komunitet, si për shembull të dhëna demografike, vendndodhja gjeografike, burimet natyrore dhe mjedisi, situata sociale dhe ekonomike, shërbimet publike, arsimit, punësimi, biznesi, etj. Këto të dhëna janë të rëndësishme, pasi bazuar në to diskutohet dhe ndërtohet modeli më i përshatshëm i zhvillimit të komunitetit.

Analizimi i tendencave: Gjatë kësaj faze përcaktohet se ku po shkon

¹⁹ Faqja e Internetit e Bashkisë Durrës. (dhjetor 2012) Ngrihet në Durrës komisioni këshillimor qytetar vendor. Projekt i USAID në bashkëpunim me Bashkinë Durrës. <http://www.durres.gov.al/index.php/zyra-shtypit/378-ngrihet-ne-durres-komisioni-keshillimor-qytetar-vendor-projekt-i-usaid-ne-bashkepunim-me-bashkine-e-durresit>

zhvillimi i komunitetit. Gjithashtu këtu përfshihet dhe një skenar i mundshëm që përshkruan se si do të zhvillohet komuniteti në të ardhmen nëse do t'i qëndrojë tendencave aktuale apo do të ndryshojë drejtim.

Përcaktimi i vizionit: Vizioni është një imazh i gjerë i asaj që komuniteti dëshiron të jetë në të ardhmen. Ai duhet të lidhet ngushtë me mirëqenien e përgjithshme dhe nevojat e komunitetit. Për ndërtimin e vizionit kërkohet leadership dinamik i kryetarit dhe mbështetja e stafit të bashkisë. Gjithashtu është mjaft e rëndësishme që të ketë një përfshirje të hapur dhe shumëpalëshe të grupeve të ndryshme qytetare.

Plani i veprimit: është mënyra që përcakton rrugët e shndërrimit të vizionit në realitet. Ky plan duhet të specifikojë qëllimet kryesore, objektivat dhe programet dhe projektet. Metodologjia më e përdorur për planin është SMART (specifik, i matshëm i pranueshëm dhe i realizueshëm).

Ndërlidhësi komunitar

Ndërlidhësi komunitar kryen ndërmjetësimin ndërmjet qeverisjes vendore dhe nevojave të komunitetit, i cili përfaqësohet prej tij. Kësisoj, kjo strukturë vepron si një urë lidhëse dhe funksionale ndërmjet komunitetit dhe organeve të pushtetit vendor dhe atij qendror në zbatimin e akteve normative në territorin ku ai vepron. Gjithashtu, ndërlidhësi lehtëson përfaqësimin e komunitetit në strukturat qeverisëse duke luajtur rolin e një mesazheri në komunitet dhe në institucionet publike.²⁰

Ndërlidhësi komunitar mund të mbulojë një sërë detyrash specifike si më poshtë:

- zhvillon takime me banorët për marrjen e mendimeve në mënyrë të organizuar në grupe ose individualisht dhe i sugjeron mendimet e tyre përfundimtare administratës së komunës apo bashkisë;
- ndihmon për zgjidhjen e problemeve që lidhen me respektimin e detyrimeve prej komunitetit apo për zgjidhjen e problemeve ndërmjet tyre;
- bashkëpunon me strukturat e bashkisë apo komunës që veprojnë në fushën e kujdesit dhe përkrahjes sociale dhe informon strukturat vendore përkatëse për rastet e verifikuara dhe problematikën

²⁰ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim: Ridimensionimi i Strukturës së Ndërlidhësit Komunitar: Përvoja dhe Rekomandime, http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/english_version_ok2.pdf

përkatëse;

- bashkëpunon dhe mbështet organet e policisë së rendit dhe të policisë bashkiake për plotësimin e detyrave të tyre
- identifikon subjektet pa leje apo të paregjistruara në regjistrin e detyrimeve fiskale;
- ndihmon administratën e bashkisë për evidentimin e saktë të subjekteve taksapagues, për përditësimin e regjistrit të taksapaguesve si edhe për zbatimin e sanksioneve përkatës
- evidenton ndërhyrjet e paligjshme në ndërtim, në sistemin e furnizimit me ujë, kanalizime, rrugë, trotuare dhe hapësira publike, rastet e shkeljeve në fushën e higjenës apo shërbimit veterinar etj
- njofton bashkinë për konstatimet e verifikuara drejtpërdrejtë prej tij në raste emergjencash civile duke ndjekur masat e marra dhe zbatimin e tyre nga organet kompetente
- ndihmon administratën e bashkisë për verifikimin dhe saktësimin e dokumentacionit të gjendjes civile.

Kjo praktikë është e përhapur në mënyra të ndryshme edhe në vende të tjerë të Evropës. Në Shqipëri strukturat e ndërlidhësit komunitar ekzistojnë në Shkodër, në Tiranë dhe në Durrës.²¹

Për funksionet e Observatorit Qytetar si instrument për nxitjen e pjesëmarrjes qytetare në nivel vendor përmes monitorimit të aktiviteteve të qeverisë vendore do të flitet më gjerësisht në kapitullin përkatës. Seksioni i mëposhtëm është një panoramë e legjislacionit vendor që mundëson ushtrimin e demokracisë vendore dhe pjesëmarrjen qytetare në proceset vendore.

²¹ Po aty.

2. KUADRI LIGJOR PËR DEMOKRACINË VENDORE

Përpara se të kalojmë tek ato aspekte të kuadrit ligjor që lidhen me demokracinë vendore dhe që garantojnë de jure pjesëmarrjen e qytetarëve në vendimmarrjen vendore po përmendim shkurtimisht legjislacionin bazë për qeverisjen vendore. Legjislacioni bazë për pushtetin vendor në Shqipëri, i cili garanton demokracinë vendore dhe pjesëmarrjen qytetare, mund të përmbledhet shkurtimisht si më poshtë:

- Kushtetuta e vitit 1998. Pjesa e Gjashtë (nenet 108-116)
- Karta Evropiane e Autonomisë Vendore ratifikuar me Ligjin Nr. 8548, datë 11.11.1999 “Për Ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë vendore”
- Ligj Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendor”

Shkurtimisht po ofrojmë një përshkrim të shkurtër të sistemit aktual të qeverisjes vendore në vend. Qeverisja vendore në Shqipëri organizohet në dy nivele. Komunitatet dhe Bashkitë janë njësi bazë të qeverisjes vendore dhe përbëjnë nivelin e parë, ndërsa Qarku përbën nivelin e dytë të qeverisjes vendore. Njësitë vendore janë autoritete publike të decentralizuara dhe autonome, përgjegjëse për dhënien dhe shpërndarjen e të mirave dhe shërbimeve publike.²²

Dy parimet bazë të qeverisjes vendore janë autonomia dhe decentralizimi. Autonomi do të thotë që organet e qeverisjes vendore e ushtrojnë veprimtarinë e tyre në mënyrë të pavarur nga qeverisja qendrore. Ky parim garantohet edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë ku sanksionohet se *“Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në*

²² Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2008) Praktikrat e mira rrajonale mbi pjesëmarrjen komunitare në qeverisjen vendore <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/idm-praktikat-mira-rajonale.pdf>

bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore".²³ Megjithë sa më sipër, duhet theksuar se pavarësisht se organet e pushteti vendor ushtrojnë autoritetin e tyre në mënyrë autonome ato ruajnë lidhje të vazhdueshme me institucionet e qeverisjes qendrore një pjesë e të cilave sanksionohen në kuadrin ligjor të qeverisjes vendore.²⁴

Dy parimet bazë të qeverisjes vendore në Shqipëri, decentralizimi dhe autonomia vendore në parim favorizojnë pjesëmarrjen e banorëve në qeverisje. Duke i dhënë rol aktiv dhe vendimmarrës organeve të qeverisë vendore në shumë fusha veprimtarie dhe përmes një komunikimi të hapur, komunitetet gjenden më pranë angazhimeve qeverisëse. Rrjedhimisht, interesat specifike të qytetarëve mund të trajtohen më konkretisht dhe ata mund të përfshihen më gjerësisht në marrjen e vendimeve dhe në procesin e realizimit të tyre. Në kontekstin e këtij studimi duhet theksuar se transferimi gjithnjë në rritje i kompetencave nga pushteti qendror drejt atij vendor sjell nevojën për zbatimin e skemave më të qarta të bashkëpunimit të organeve përfaqësuese me banorët.²⁵

Baza juridike që garanton në parim pjesëmarrjen publike në qeverisjen vendore dhe raportet ndërmjet organeve përfaqësuese dhe institucioneve përkatëse me komunitetin është mënyra e krijimit dhe zgjedhjes së organeve të pushtetit vendor. Kushtetuta e Shqipërisë thekson se vetëqeverisja vendore ushtrohet prej organeve përfaqësuese dhe përmes referendumeve vendore, sanksionon se organet e qeverisjes vendore zgjidhen përmes zgjedhjeve të përgjithshme dhe të drejtpërdrejta si edhe se këto organe janë të mandatuara të nxjerrin urdhëresa, vendime dhe urdhra.²⁶ Fakti që kryetarët dhe këshillat e bashkive dhe komunave zgjidhen me votime të drejtpërdrejta ndikon pozitivisht në besimin që banorët kanë tek organet e pushtetit vendor që ata zgjedhin si dhe krijon kushtet bazë për një komunikim të qëndrueshëm dhe efektiv.²⁷

Në Shqipëri nevojitet një angazhim më i madh qytetar për pasjen e një

23 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 13

24 European Movement Albania. (tetor 2012). Të njihemi me pushtetin vendor. Shembull praktik: Bashkia Shkodër http://www.em-al.org/skedaret/1360147088-EMA_Broshure_Te_njihemi_me_pushtetin_vendor.pdf

25 Manual i Funksonimit të Observatorit Qytetar

26 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nenet 108, 109 dhe 113

27 Manual i Funksonimit të Observatorit Qytetar

pjesëmarrjeje më të madhe në zgjedhje si edhe ka nevojë për përpjekje të mëtejshme për krijimin e kushteve dhe standardeve që garantojnë votën e secilit prej qytetarëve.²⁸ Tendenca e rënies së numrit të qytetarëve që marrin pjesë në zgjedhje nuk është vetëm një fenomen shqiptar por ndodh edhe në vende të tjera më të zhvilluara. Megjithatë, duhet theksuar se në stadin ku gjendet Shqipëria pjesëmarrja e qytetarëve në zgjedhje dhe e shprehja e vullnetit të çdo zgjedhësi në votime është më e nevojshme sesa në vendet e konsoliduara ekonomikisht, politikisht dhe nga ana shoqërore. Për sa më sipër, nevojitet që të gjithë aktorët të mobilizohen për një komunikim të rregullt me qytetarin dhe për një përfshirje të plotë të tyre në vendimmarrje.²⁹

Një pjesë tjetër thelbësore e procesit të garantimit të transparencës dhe pjesëmarrjes qytetare në të gjithë nivelet e qeverisjes në përgjithësi si edhe në atë vendor në veçanti lidhet me të drejtën për informim. Në rrafshin e konventave ndërkombëtare e drejta për informim si pjesë e lirisë së shprehjes përfshihet në Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së në 1949, si edhe në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut e Këshillit të Evropës. Përsa i përket zbatimit të së drejtës së informimit në kuadrin e pushtetit vendor, Karta Evropiane e Autonomisë Vendore³⁰ thekson se bashkësive vendore (pra komunitetit) i duhet kërkuar mendimi në kohën e duhur dhe me mënyrën e përshtatshme gjatë planifikimit dhe marrjes së vendimeve për çështje që i përkasin drejtpërdrejt komunitetit.³¹

Në kuadrin ligjor shqiptar de jure e drejta e informimit garantohet nga neni 23 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (1998). Më specifikisht, kjo e drejtë përcaktohet nga Ligji për të Drejtën e Informimit.³² Ky ligj sanksionon të drejtën e çdo qytetari për të kërkuar informacion për dokumente zyrtare që lidhen me veprimtarinë e organeve shtetërore dhe personave që ushtrojnë funksione publike pa pasur nevojë për dhënie

28 Tamo, A. Baka, B. and Gjokuta, E. Besimi social dhe autoriteti institucional në demokracinë shqiptare

29 Po aty.

30 Ratifikuar me Ligj Nr.8548, datë 11.11.1999 Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë vendore

31 Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, neni 4, pika 6 <https://wcd.coe.int/VieëDoc.jsp?id=1962223&Site=COE>

32 Ligj Nr. 8503, datë 30.06.1999, "Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare"

e shpjegimeve.³³ Po sipas të njëjtit ligj çdo autoritet publik nevojitet që brenda 40 ditëve është i detyruar të japë informacionin e kërkuar për çdo dokument zyrtar përveç rasteve kur parashikohet ndryshe me ligj.³⁴

E drejta e informimit, sipas ligjit të përmendur më sipër, vlen për një sërë institucionesh të administratës. Në kontekstin e qeverisjes vendore duhet theksuar se nevojitet që zbatimi i saj në këtë nivel të rregullohet specifikisht në nivel bashkie apo komune sa më qartë që të jetë e mundur. Kjo mund të kryhet përmes akteve administrative të këshillit bashkiak apo të Kryetarit të Bashkisë. Kjo në disa raste trajtohet si pjesë e rregullores së administratës së bashkisë dhe si detyrë konkrete e zyrave për marrëdhënien me publikun.³⁵

Nga ana tjetër, janë disa akte ligjore të veçanta që përcaktojnë çështje të veçanta që detyrojnë institucionet e ndryshëm në nivel qendror dhe vendor për të pasur transparencë dhe marrëdhënie të hapura me publikun. Në këtë kuadër, Kushtetuta e Shqipërisë përcakton se treguesit e të ardhurave dhe shpenzimeve publikohen si nga organet e pushtetit qendror ashtu edhe nga ato të pushtetit vendor.³⁶

Po ashtu, ligji për funksionimin e pushtetit vendor³⁷ në disa nene të tij përcakton kompetenca të veçanta për të garantuar transparencën dhe komunikimin e hapur me komunitetet vendore. Më konkretisht, ky ligj thekson se një ndër misionet e qeverisjes vendore është dhe nxitja efektive prej saj e pjesëmarrjes së bashkësisë në qeverisjen vendore.³⁸ Ligji gjithashtu përcakton detyrimin për të hartuar rregulloret e brendshme të njësive të qeverisjes vendore sipas ligjeve për administrimin e dokumentacionit dhe arkivave.³⁹ Ky ligj përcakton rregulloren e votimit në vendimmarrje duke theksuar nivelin e informacionit me procedurat e

33 Po aty., Neni 3 paragrafi 1

34 Po aty., Neni 3 paragrafi 2

35 Për shembull në Rregulloren e funksionimit të administratës së Bashkisë Vlorë për vitin 2012, Neni 12 pika a përcakton se "marrëdhëniet me publikun të Bashkisë Vlorë realizohen përmes Drejtorisë së Marrëdhënieve me Publikun" Rregullore e Funksionimit të Administratës së Bashkisë Vlorë për vitin 2012 http://www.bashkiavlore.org/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=54

36 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 157, pika 4

37 Ligj Nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit vendor"

38 Po aty, Neni 3

39 Po aty, Neni 20

fshehta si elemente të demokracisë.

Për më tepër, ligji thekson se mbledhjet e këshillit bashkiak janë të hapura për qytetarët dhe se çdo qytetar mund t'i ndjekë këto mbledhje përveç rastit kur Këshilli Bashkiak me shumicë votash vendos për të kundërtën. I njëjti ligj thekson se njoftimi për mbledhjet e këshillit bashkiak duhet të jetë publik.⁴⁰ Në vijim përcaktohet gjithashtu se këshilli komunal apo bashkiak duhet të zhvillojë këshillime me komunitetin. Këto këshillime janë të detyrueshme në rastet kur: miratohet buxheti apo ndryshime në të, kur tjetërsohen apo jepen në përdorim prona në pronësi të të tretëve, kur vendoset niveli i taksave dhe tarifave vendore si edhe kur miratohen normat për rregullimin e funksionimit të këshillit bashkiak.⁴¹

Ligji për pushtetin vendor pasi mandaton Këshillin e Ministrave për nxjerrjen e akteve në zbatim të kreut XI të ligjit, thekson se ky proces do kryhet përmes bashkëpunimit dhe këshillimit me përfaqësuesit e njësive të qeverisjes vendore, bashkësitë vendore dhe shoqërinë civile në përgjithësi.⁴²

40 Ligj Nr. 8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit vendor", Nenet 33 dhe 34

41 Po aty, Neni 35

42 Po aty, Neni 74

3. FUNKSIONIMI PRAKTIK I OBSERVATORIT QYTETAR

Observatori qytetar konceptohet si një instrument që do të monitorojë veprimtarinë e Bashkisë duke u përqendruar tek shqyrtimi i procedurave dhe marrëdhënieve të punës ndërmjet punonjësve bashkiakë nga njëra anë dhe qytetarëve nga ana tjetër. Më konkretisht marrëdhëniet të cilat do të monitorohen prej observatorit kategorizohen në katër grupe si më poshtë:

- Veprimtaritë administrative
- Shërbimet publike vendore
- Buxheti vendor
- Pjesëmarrja qytetare

3.1. Veprimtaria administrative

Veprimtaria administrative përkufizohet gjerësisht si marrëdhënia ndërmjet organeve dhe administratës publike nga njëra anë dhe qytetarëve si individë apo si grupe komunitare nga ana tjetër. Në nivelin e pushtetit vendor veprimtaria administrative përfshin marrëdhënien ndërmjet administratës së bashkisë dhe komunitetit. Në kuptim më të ngushtë me veprimtari administrative kuptohet gjithashtu edhe shprehja e vullnetit të bashkisë apo komunës përkatëse përmes akteve administrative dhe normative që ndikojnë drejtpërdrejt jetën e qytetarëve banorë të asaj njësie të pushtetit vendor si individë apo si pjesë e komunitetit. Shembuj të

këtyre akteve mund të jenë lejet e ndryshme, si për shembull ato në fushën e urbanistikës apo edhe lejet për ushtrimin e aktiviteteve si transporti që marrin karakter individual. Akte të tjera normative me karakter të përgjithshëm të pushtetit vendor të cilat ndikojnë të gjithë komunitetin paraqiten akoma më të rëndësishëm në kontekstin tonë. Shembuj të këtyre të fundit janë vendimet për nivelin e taksave dhe tarifave vendore, plan-i i përgjithshëm rregullues, buxheti i qeverisë vendore, planet e zhvillimit ekonomik e social, etj.

Pra, për sa më sipër, ky grupim i observatorit qytetar ka një rol thelbësor për monitorimin e veprimtarisë administrative të bashkisë. Monitorimi në këtë rast përqendrohet kryesisht tek respektimi nga ana e bashkisë i parimeve bazë të Kodit të Procedurave Administrative (KPA) që janë detyrim ligjor për nëpunësit dhe organet e administratës publike. Këto parime monitorohen prej Observatorit Qytetar sipas renditjes së mëposhtme.

Parimi i ligjshmërisë

Ky parim është baza e veprimtarisë administrative publike. Në kontekstin shqiptar parimi sanksionohet në nenin 9 të KPA i cili thekson se: "Organet e administratës publike zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjeve ndërkombëtare në të cilat aderon Republika e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave që iu janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilat janë dhënë këto kompetenca."⁴³

Në këtë aspekt, Observatori monitoron respektimin e parimit të ligjshmërisë në veprimtarinë e organeve dhe administratës së bashkisë. Një tregues për monitorimin e ligjshmërisë është për shembull numri i vendimeve të Këshillit Bashkiak apo Kryetarit të Bashkisë që nuk janë konfirmuar nga institucioni i Prefektit dhe për të cilat ky institucion ka argumentuar se janë të pa bazuara në ligj. Nëse numri i akteve të cilat Prefekti i ka shpallur si të pabazuara në ligj është më i madh se gjysma ose i konsiderueshëm mund të theksohet se ka probleme me respektimin e ligjshmërisë nga ana e bashkisë. Një tjetër tregues mund të jetë numri i çështjeve gjyqësore me objekt paligjshmërinë e akteve administrative

43 Kodi i Procedurave Administrative, neni 9. http://petani-lawfirm.com/www_foto/uploads/File/legjislacion/Kodi_Proc_Administrative_2009.pdf

të bashkisë që janë shqyrtuar prej gjykatës administrative dhe që janë zgjidhur në favor të qytetarëve. Edhe këtu sasia e çështjeve ku gjykata ka vendosur kundër bashkisë në raport me numrin e përgjithshëm të akteve administrative që merr bashkia luan një rol në monitorimin dhe raportimin e respektimit të parimit të ligjshmërisë. Këta dy tregues mund të paraqiteshin sipas tabelës së mëposhtme:

Viti 2007	Numri i akteve	Raporti në %	Viti 2008. Numri i akteve /raporti në %	Raporti në % 2007/2008
Totali i akteve të bashkisë	100	100%	200/100%	
Aktet e pamiratuara nga Prefekti	30	30%	20 / 10%	- 30%
Vendime të gjykatës në disfavor të bashkisë për efekt paligjshmërie	3	3%	10 / 5%	+ 2%

Standardizimi dhe transparenca e akteve administrative⁴⁴

Monitorimi i standardizimit të akteve administrative lidhet me hartimin dhe përdorimin nga bashkia të formularëve standard të kërkesë/ankesave për të gjithë llojet e vërtetimeve, lejeve apo licencave. Një administratë funksionale dhe moderne komunikon përmes formularësh të standardizuar për të gjithë çështjet administrative në kompetencë të bashkisë. Një pjesë e akteve që lëshohen prej bashkisë standardizohen automatikisht përmes ligjesh apo aktesh nënligjore. Të tillë janë për shembull formularët standard të urbanistikës, licencat e transportit etj. Për formularët standard të gatshëm observatori monitoron nivelin e aksesit që qytetarët kanë tek këta formularë. Ata duhet të jenë lehtësisht të disponueshëm kundrejt kërkesës së qytetarit përmes internetit apo edhe përmes zyrës së informacionit dhe/ose zyrës së marrëdhënieve me publikun në bashki. Një tjetër opsion më pak i preferuar do të ishte që këto formularë të ishin të disponueshëm në zyrat e administratës (për shembull formularët e urbanistikës në zyrat e urbanistikës, etj.). Marrja pa vështirësi i këtyre formularëve prej qytetarit ndikon në de-burokratizimin e administratës vendore, ul deri diku mundësitë për korrupsion dhe ndikon në rritjen e nivelit të transparencës së perceptuar prej qytetarit. Për sa më sipër, observatori qytetar duhet t'i kushtojë rëndësi të veçantë edhe monitorimit të këtij aspekti.

⁴⁴ Marrë nga Manual i Funkcionimit të Observatorit Qytetar

Megjithatë, një pjesë e akteve nuk janë të standardizuara a priori nga legjislacioni përkatës. Për këtë kategori bashkia mund ta kryente vetë procesin e standardizimit duke qenë se ligji as nuk e garanton, por as nuk e pengon standardizimin e këtyre akteve. Formularët e gatshëm lehtësojnë nga njëra anë qytetarin por edhe nëpunësin i cili në rastet kur nuk disponon të tillë të parapërgatitur duhet të pajiset me një formular sa herë që kërkohet nga qytetarët. Formulari duhet të përmbajë vendin bosh ku të shkruhet identiteti i qytetarit, datat dhe vendi, numri i protokollit, vendi ku shkruhet kërkesa apo ankesa sipas rastit, referencën për bazën ligjore, emrin e zyrtarit që ka pranuar formularin dhe emrin e punonjësit/ instancës që merret me shqyrtimin e kërkesës apo ankesës në fjalë si dhe afatin e shqyrtimit.

Për këto raste observatori monitoron vazhdimisht dhe jep vlerësimin e tij në raportet përkatëse se sa të disponueshëm janë formularët e sipërpërmendur për qytetarët dhe sa të gatshëm janë nëpunësit e bashkisë për të ndihmuar qytetarin në marrjen e formularëve të standardizuar.

Efiçenca dhe deburokratizimi i administratës

Një ndër parimet bazë të funksionimit të administratës publike është efiçenca dhe respektimi i afateve kohore për marrjen e vendimeve. Në këtë aspekt është e rëndësishme që organet dhe nëpunësit e bashkisë të jenë efikasë në vendimmarrjen e tyre dhe të respektojnë afatet kohore që përcaktohen me ligj për marrjen e vendimeve administrative. Deburokratizimi dhe efiçenca e administratës publike janë faktorë të rëndësishëm që ndikojnë për uljen e korrupsionit dhe për rritjen e transparencës. Kur një qytetari i shërbehet shpejt dhe pa pengesa, ai ka një perceptim pozitiv për punën e administratës. Në të kundërt çdo vonesë e pajustificueshme në vendimmarrjen administrative do të rriste pakënaqësitë e qytetarëve dhe do të krijonte hapësira për korrupsion.

Në këtë drejtim, observatori mund të monitorojë në vazhdimësi nivelin e efiçencës së administratës të bashkisë. Monitorimi mund të përqendrohet tek fakti se sa shpejt iu shërbehet qytetarëve për dhënien e lejeve, licencave dhe çertifikatave apo vendimeve të ndryshëm administrativë që janë kompetenca të bashkisë. Kjo matet përmes anketimit të qytetarëve që aplikojnë në bashki për akte administrativë por edhe përmes zyrës së protokoll-arkivës apo asaj të informacionit, të cilat regjistrojnë dhe

protokollojnë çdo kërkesë/ankesë që bëjnë qytetarët. Në procedimin administrativ afatet e publikuara janë të ndryshëm në varësi të çështjes që shqyrtohet. Megjithatë, në përgjithësi afati një mujor prej datës së aplikimit duhet të jetë i mjaftueshëm për nëpunësit e bashkisë që ata t'i kthejnë përgjigjen e duhur qytetarëve lidhur me ankesat apo kërkesat e tyre.

3.2 Shërbimet publike vendore

Çdo njësi bazë e qeverisjes vendore ka si funksion kryesor ofrimin e shërbimeve publike për komunitetin që ajo përfaqëson. Sipas Ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” funksionet e bashkisë dhe komunës ndahen në funksione të veta, funksione të përbashkëta dhe funksione të deleguara.⁴⁵ E përmbledhur shkurtimisht, funksionet e veta janë ato fusha për të cilat bashkia dhe komuna kanë përgjegjësi ekskluzive për mbarëvajtjen e tyre. Me funksione të përbashkëta kuptohen funksionet të cilat ushtrohen në bashkëpunim me qeverisjen qendrore ndërsa me funksione të deleguara kuptojmë ato funksione të cilat i delegohen bashkisë nga organet e pushtetit qendror për një qëllim të caktuar.

Shërbimet që ofrohen drejtpërdrejt nga bashkia/komuna mund të përmbliken shkurtimisht në:⁴⁶

- Shërbimet e gjendjes civile, që mundësojnë plotësimin, ndryshimin dhe mbajtjen e regjistrave të gjendjes civile dhe publikojnë ose shpërndajnë certifikata. Ndër shërbimet që ofron gjendja civile përfshihen: deklarimi i lindjes, deklarimi i vdekjes, ndryshimi i emrit apo mbiemrit, transferimi i të dhënave të gjendjes civile, lidhja e martesës, ndarja dhe bashkimi familjar, taksa e akteve dhe e pullës.
- Një tjetër kategori shërbimesh janë shërbimet sociale që i adresohen kategorive të ndryshme të personave në nevojë përmes instrumentit të përkrahjes sociale.
- Shërbime të ndihmës ekonomike të cilat bazohen në instrumentin e ndihmës ekonomike për familjet në vështirësi ekonomike dhe për personat me aftësi të kufizuara;

45 Ligj Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, Neni 9

46 Pjesa e mëposhtme është marrë nga EMA (tetor 2012) “Të njihemi me pushtetin vendor: shembull praktik bashkia Shkodër”

- Shërbimet publike sikundër janë infrastruktura rrugore, transporti, furnizimi me ujë të pijshëm dhe kanalizimet, ndërtimi dhe mirëmbajtja e rrugëve vendore, shërbimi i pastrimit të mbetjeve urbane dhe gjelbërimit publik, ndriçimi publik, transporti publik, strehimi, ndihma shoqërore, varrezat dhe shërbimi publik.

Kryerja me cilësi dhe efikasitet i shërbimeve publike është detyrim kryesor i njësisë të qeverisjes vendore. Megjithatë, duhet thënë se në kontekstin shqiptar menaxhimi i shërbimeve publike përballet me një sërë sfidash që variojnë që nga burimet e pakta financiare për qeverisjen vendore e deri tek kapacitetet e ulëta të burimeve njerëzore në qeverisjen vendore. Pavarësisht vështirësive të theksuara më sipër kryerja e shërbimeve publike prej bashkive dhe komunave po përmirësohet gradualisht. Një faktor që ndikon këtë prirje është edhe decentralizimi financiar i cili nënkupton rritjen e fondeve financiare për financimin e shërbimeve publike por edhe ndërgjegjësimi i komunitetit për trysinë pozitive që ata mund të ushtrojnë për përmirësimin e cilësisë së shërbimeve publike.⁴⁷

Monitorimi i shërbimeve publike prej observatorit është me mjaft rëndësi dhe paraqet disa sfida. Njëra lidhet me aspektet teknike e më konkretisht me treguesit që mund të përdoren për matjen e këtyre shërbimeve. Një tjetër vështirësi lidhet me faktin se shërbimet publike si të tillë kanë një ndjeshmëri të lartë si në sferën sociale ashtu edhe në atë politike.

Duke pasur parasysh sfidat e sipërpërmendura, monitorimi përveçse duhet të jetë sa më realist duhet të ketë parasysh edhe vështirësitë objektive me të cilat përballet bashkia gjatë realizimit të shërbimeve. Të tilla mund të jenë për shembull financimi i ulët për investime publike në rrugë, mospagesa e tarifave për pastrimin nga qytetarët, amortizmi i rrjetit të ujësjellës kanalizimeve etj.

Treguesit⁴⁸ që duhen përdorur për matjen e performancës për kryerjen e shërbimeve publike mund të masin shërbimet publike në total ose shërbime publike specifike. Disa prej treguesve që mund të përdoren prej observatorit qytetar janë renditur më poshtë:

⁴⁷ Marrë nga Manual i Funkcionimit të Observatorit Qytetar

⁴⁸ Këta tregues janë marrë nga manuali "Plani i Veprimit për Përmirësimin e Shërbimit" përgatitur nga LGDA-USAID program për qeverisjen vendore në Shqipëri 2003-2007

Treguesit e rezultateve për shërbimin e mbeturinave

- Përqindja e totalit të mbeturinave që mblidhen
- Numri dhe përqindja e shtëpive që përfitojnë periodikisht shërbimin e mbledhjes së mbeturinave
- Shpeshtësia/rregullsia e mbledhjes së mbeturinave (sa herë mblidhen mbeturinat në javë)
- Numri dhe përqindja e pargjeve të plehrave me një ose më shumë rreziqe për shëndetin si rezultat i mosmbledhjes së mbeturinave
- Numri i zjarreve për mbeturinat e pambledhura
- Numri i (a) problemeve të mëdha në zonat e shkarkimit me insekte, gazra, zjarre ose rreziqe të tjera për shëndetin dhe sigurinë dhe (b) numri i vendeve me një ose më shumë probleme madhore
- Përqindja e njerëzve që thonë se kanë parë insekte në vendet e plehrave në lagjen e tyre brenda 30 ditëve të fundit
- Përqindja e (a) shtëpive dhe (b) bizneseve që raportojnë mosgrumbullimin e mbeturinave
- Përqindja e (a) shtëpive dhe (b) bizneseve që raportojnë mbetje nga procesi i grumbullimit të plehrave
- Numri i ankesave të qytetarëve për shërbimin e grumbullimit të mbeturinave, sipas llojit, për 1,000 shtëpi që marrin këtë shërbim
- Numri i problemeve të shkaktuar nga duhani, pluhuri dhe hiri në çdo pikë grumbullimi dhe (b) numri i pikave të grumbullimit me të paktën një problem të madh
- Përqindja e zonave të grumbullimit të mbeturinave që vlerësohen si “të pastra” ose “shumë të pastra”
- Përqindja e qytetarëve që raportojnë se ndihen të painformuar rreth standardeve dhe tarifave të shërbimit
- Përqindja e kostos së mbuluar nga taksat e mbledhura
- Përqindja e mbulimit të kostos nga:
 - Bizneset
 - Institucionet
 - Qytetarët

Pastrimi i rrugëve

- Përqindja e rrugëve që klasifikohen si “të pastra” ose “shumë të pastra” nëpërmjet vlerësimeve të vëzhguesve të kualifikuar

- Përqindja e rrugëve, shesheve dhe trotuareve që fshihen/pastrohen çdo ditë
- Përqindja e qytetarëve që kategorizojnë lagjet e tyre si “të pastra” dhe “shumë të pastra”

Furnizimi me ujë të pijshëm

- Pjesa e popullsisë që ka “akses të qëndrueshëm përse i përket burimeve të përmirësuara të ujit” [ujit me tubacione, çezma publike, puse ose pompa, puse të mbrojtura, burime të mbrojtura ose ujëra shiu]*ose përqindja e shtëpive që kanë ujë të pijshëm, të lokalizuara 200 metra larg njësisë së banimit
- Pjesa e popullsisë me tuba uji (ose “që u ofrohet” ose me “ lidhje shtëpie”)
- Numri dhe përqindja e shtëpive që furnizohen me të paktën 20 litra ujë të pijshëm në ditë për person
- Numri mesatar i orëve në ditë të furnizimit me ujë
- Pjesa e popullatës që furnizohen me ujë të pijshëm, për të cilën rezultatet e provave tregojnë që uji është i sigurt për tu pirë
- Përqindja e shtëpive që raportojnë kënaqësi në lidhje me cilësinë e përgjithshme të ujit ose përqindja e ujit të humbur përgjatë rrjedhjes së tij
- Përqindja e shtëpive që raportojnë kënaqësi në lidhje me: presionin, shijen dhe erën e ujit të pijshëm
- Pjesa e prodhimit të ujit që merr (a) trajtim të plotë; (b) vetëm të klorinuar; dhe ose (c) asnjë trajtim
- Përqindja e ujit të pallogaritur (ose përqindja e rrjedhjes)

Menaxhimi i mbeturinave

- Pjesa e popullsisë që ka përmirësim të higjienës [që kanë mjete “që ndajnë në mënyrë higjienike jashtëqitjet njerëzore nga kontaktet e njerëzve, kafshëve dhe insekteve”]
- Numri i pikave të grumbullimit për të cilat kontrollet e bëra klasifikojnë kushtet e përgjithshme të pikës si të mjaftueshme për mbartjen e mbeturinave, pra duke shmangur kështu ndotjen e ajrit dhe ujit
- Pjesa e popullsisë me sisteme higjienizimi të mbeturinave (si për shembull lidhjet e kanalizimeve të ujërave të zeza)

- Përqindja e banjave publike në kushte të kënaqshme
- Përqindja e ujërave të zeza që kalon një formë trajtimi
- Përqindja ujërave të zeza të ricikluar
- Përqindja e mbeturinave që kalojnë një formë trajtimi
- Përqindja e shtëpive që kanë shërbimin e mbledhjes së mbeturinave në mënyrë periodike
- Përqindja e shtëpive që raportojnë kënaqësinë e tyre në lidhje me shërbimin e mbledhjes së mbeturinave
- Numri i ditëve në të cilat ndotja e ajrit tejkalon normat
- Numri i personave që jetojnë në zonat ku ndotja e ajrit është mbi nivelet e dëmshme

Gjendja e rrugëve

- Numri i aksidenteve të raportuara të trafikut dhe niveli për 1,000 banorë, në tërësi dhe sipas shkakut
- Numri dhe nivelet e plagosjeve – shoferët dhe pasagjerët
- Numri dhe nivelet e vdekjeve – shoferët dhe pasagjerët
- Përqindja e popullsisë, koha e udhëtimit të së cilës drejt punëve të tyre, shkollave apo dyqaneve (me cilindo mjet që ata përdorin zakonisht, si automjete, biçiklete apo duke shkuar në këmbë) është më e madhe sesa x minuta.
- Përqindja e qytetarëve të cilët vlerësojnë mundësinë e tyre për të shkuar atje ku dëshirojnë brenda juridiksionit të njësisë vendore në një kohë e cila vlerësohet në mënyrë sa më të arsyeshme si e kënaqshme.
- Përqindja e shoferëve që ndjejnë se rrjeti rrugor është përgjithësisht i sigurt (ose i pasigurt) (a) në komunitet dhe (b) në lagjet e tyre.
- Përqindja e qytetarëve që vlerësojnë kuptueshmërinë, shikueshmërinë dhe mjaftueshmërinë e përgjithshme të shenjave të qarkullimit dhe të informimit, semaforëve, vizave të bardha në rrugë dhe tabelave me emrat e rrugëve si të kënaqshme.
- Përqindja e kilometrave të rrugëve në nivele të ndryshme gjendjeje.
- Përqindja e rrugëve të qytetit që vlerësohen në gjendje “të keqe” ose shumë të keqe”
- Përqindja e ndriçuesve rrugorë që nuk punojnë.
- Vlerësimi i gjendjes së shenjave të kontrollit të qarkullimit, si tabelat, sinjalet dhe vijëzimet.

- Përqindja e gjatësisë së rrugës që i mungon sistemi i mirë i kullimit.
- (a) Sasia e ndotësve të ajrit që i përkasin automjeteve; (a) numri i ditëve kur ndotja e ajrit kalon nivelet e rrezikut , dhe (c) numri i personave të ekspozuar ndaj niveleve të rrezikut

Ndriçimi rrugor

- Përqindja e qytetarëve që e vlerësojnë qytetin si “të ndriçuar mirë”
- Përqindja e qytetarëve që e vlerësojnë fluksin e ndriçimit si “të dobët”
- Përqindja e ndriçuesve që nuk punojnë ose që nuk kanë llamba (vlerësime të vëzhguesve të kualifikuar)
- Përqindja e qytetarëve që nuk ndjehen të sigurt gjatë natës
- Përqindja e rrugëve me ndriçim (në rrugët kryesore dhe në lagje)
- Përqindja e parqeve dhe e lulishteve që nuk kanë ndriçim.
- Përqindja e mbulimit të kostos (aty ky bashkia ka vendosur tarifa ndriçimi)
- Përqindja e familjeve që paguajnë tarifë
- Përqindja e qytetarëve të gatshëm të paguajnë tarifa për ndriçim më të mirë rrugor

Parqet dhe argëtimi

- Përqindja e familjeve që vlerësojnë parkun dhe ambientet argëtuese të lagjes së tyre si të kënaqshme.
- Numri i qytetarëve që frekuentojnë parqet e qytetit
- Përqindja e familjeve që kanë përdorur të paktën njëherë parkun e qytetit apo ambientet argëtuese apo një program që ata e vlerësojnë si të kënaqshëm.
- Përqindja e familjeve përdoruese që e vlerësojnë pastërtinë si të kënaqshme.
- Numri plagosjeve aksidentale (të themi, për 10,000 vizita).
- Numri i incidenteve kriminale (të themi, për 10,000 vizita).
- Përqindja e qytetarëve që jetojnë brenda (ose jo brenda) 15 – 30 minutash kohë udhëtimi nga një park komuniteti apo ambient argëtimi, të dallueshëm nga lloji i ambientit dhe mënyra kryesore e transportimit.
- Përqindja e familjeve jo-përdoruese që cituan orët e papërshtatshme të funksionimit si arsye për mos-frekuentimin e parkut .
- Përqindja e parqeve dhe ambienteve të tjera argëtuese vlerësuar si të

kënaqshëm për gjendjen e tyre fizike nga një vëzhgues i kualifikuar.

3.3. Financat dhe buxheti vendor

Në veprimtarinë e njësisve vendore çështjet e financave dhe buxhetit vendor janë pjesë e rëndësishme e funksionimit të vetë bashkive, pasi janë “paratë” ato të cilat shërbejnë si mjet pagese për shpenzimet në fushën e shërbimeve publike, shpenzimeve administrative dhe investimeve publike. Financat e njësisve të qeverisjes vendore kategorizohen në bazë të prejardhjes së burimit të tyre në :

- a) Të ardhurat e veta të njësisë vendore, ku përfshihen taksat dhe tarifat vendore p.sh taksa e biznesit të vogël, taksa e ndërtesës, tarifa e pastrimit, etj. Mbi këtë burim të ardhurash bashkia ka diskrecionin më të madh dhe është bashkia që vendos kryesisht për nivelin dhe bazën e taksave në përputhje me ligjet në fuqi si dhe ka liri të plotë për vendosjen e nivelit dhe bazës për tarifat vendore. Në të ardhurat e veta përfshihen gjithashtu edhe të ardhura nga granti i pakushtëzuar i buxhetit të shtetit që ndahet për çdo njësi me formulë që ka për bazë kryesisht numrin e popullsisë; të ardhurat nga menaxhimi i aseteve vendore; huamarrja vendore apo donacionet e ndryshme;
- b) Të ardhurat e kushtëzuara të cilat vijnë kryesisht nga buxheti i shtetit për investime publike apo për kryerjen e funksioneve të deleguara; bashkia nuk ka fare liri në përdorimin e këtyre të ardhurave, të cilat nëse nuk shpenzohen për qëllimin që janë dhënë, duhet të kthehen mbrapsht në buxhetin e shtetit;
- c) Të ardhurat që shteti ndan nga tatimi mbi fitimin dhe tatimi mbi të ardhurat personale.

Ky burim të ardhurash akoma nuk është efektiv dhe pritet një hap tjetër i decentralizimit financiar;

Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e bashkisë duhet të përfshihen në planin vjetor financiar ose, thënë ndryshe, në buxhetin vjetor të bashkisë. Legjislacioni për hartimin dhe zbatimin e buxhetit vendor është shumë i ndërlikuar dhe njohja e tij përbën vështirësi objektive. Megjithatë, mbetet detyrë për t’u asimiluar, sepse çdo keqfunksionim i bashkisë në fushën financiare sjell pasoja shumë të rënda ligjore. Më poshtë jepet në hollësi përshkrimi i buxhetit vendor në mënyre të thjeshtë për t’u kuptuar nga

personat që do të angazhohen në projektin e observatorit qytetar.

Buxheti i bashkisë si instrument financiar bazë për funksionimin e njësisë vendore

Buxheti i njësisë vendore si instrumenti financiar bazë përcaktohet në Kushtetutë, në Ligjin Organik të të qeverisjes vendore, në Ligjin Organik të Buxhetit të Shtetit dhe një sërë aktesh të tjera nënligjore. Neni 111 (2) i Kushtetutës: “Njësitë e qeverisjes vendore kanë buxhet të pavarur, i cili krijohet në mënyrën e parashikuar me ligj”.

Buxheti i bashkisë si instrument për zbatimin e politikave dhe vizionit të Kryetarit të Bashkisë

Buxheti instrument funksional që lidhet me politikat e zhvillimit ekonomik, politikat e investimeve, politikat e punësimit etj.

Buxheti i bashkisë si instrument bazë për transparencën publike

Kushtetuta neni 157 (4): “Organet e pushtetit qendror dhe atij vendor janë të detyruara t’i bëjnë publike të ardhurat dhe shpenzimet”. Ligji 86522 neni 32 (1) (dh): “Seanca e këshillimit me komunitetin është e detyrueshme për miratimin e buxhetit”

Aktorët pjesmarrës në hartimin dhe zbatimin e buxhetit të bashkisë.

Në procesin e përgatitjes, miratimit dhe zbatimit të buxhetit vendor me ligj marrin pjesë disa aktorë: kryetari i bashkisë dhe stafi i tij, këshilli bashkiak me komisionet përkatëse dhe komuniteti dhe shoqëria civile.

- **Kryetari dhe stafi i bashkisë**

Sipas Ligjit Nr. 8652, organi ekzekutiv i bashkisë është organi i vetëm që përgatit dhe harton projektbuxhetin si dhe zbaton atë. Kjo është një e drejtë ekskluzive dhe nuk mund të zëvendësohet me nisma apo projekte alternative nga aktorë të tjerë. Në fakt ky është kuptimi që deri më sot i bëhet procesit të hartimit të projekt buxhetit. Përherë e më shumë po

del në pah fakti që në procesin e hartimit të buxhetit, bashkia duhet të përfshijë edhe aktorët e tjerë, kryesisht anëtarët e këshillave bashkiake pa dallim të kujt force politike i takojnë si dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile dhe komunitetit.

Përfshirja e shoqërisë civile që në hapat e parë të përgatitjes së buxhetit e bën këtë proces më të hapur dhe më të ndjeshëm ndaj përparësive dhe nevojave reale të qytetarëve. Asnjë kryetar bashkie apo anëtar i këshillit bashkiak nuk duhet dhe nuk mund të pretendojë se i njeh ai/ajo vetë më mirë përparësitë dhe nevojat e qytetit, duke qenë i/e zgjedhur. Procesi i hartimit të buxhetit duhet të jetë i hapur për mendime alternative ndaj atij zyrtar.

Në këtë aspekt, observatori qytetar duhet të monitorojë situatën se sa është e hapur bashkia për konsultime paraprake me shoqërinë civile dhe intelektualët e qytetit për hartimin e buxhetit vendor. Konsultimi nuk mund të quhet objektiv nëse ai kthehet në instrument vetëm formal, por në të vërtetë nevojitet që konsultime të tilla të dalin me propozime konkrete.

- **Këshilli bashkiak**

Sipas ligjit organik të qeverisjes vendore, Këshilli bashkiak miraton buxhetin dhe ndryshimet në të si dhe kontrollon zbatimin e tij. Miratimi i buxhetit në Këshill është një nga momentet më delikate në punën e kryetarit/kryetares së bashkisë, sepse këtu përplasen vizioni dhe politikat e kryetarit me vizionin dhe politikat e Këshillit.

- **Komuniteti dhe shoqëria civile**

Shoqëria civile dhe komuniteti në përgjithësi janë një faktor kyç për vendimmarrjen politike. Një nga fushat në të cilat përfshirja e komunitetit është detyrim ligjor për organet e bashkisë është edhe procesi buxhetor.

Vetë Kushtetuta dhe ligji organik i qeverisjes vendore përbëjnë bazën e mjaftueshme ligjore për përfshirjen aktive të shoqërisë civile dhe komunitetit në procesin e buxhetit. Përsa i përket këshillimit publik për çështjet e buxhetit kjo paraqet një element të veçantë në të gjithë hapësirën e komunikimit publik. Procesi buxhetor dhe buxheti në veçanti paraqiten dhe konceptohen si elemente shume teknike gjë që e bën të vështirë diskutimin në rang jo specialistësh. Kjo paraqet edhe vështirësinë objektive për të arritur një përfshirje efektive të komunitetit në debatin

mbi projektbuxhetin e bashkisë. Organizata të veçanta të shoqërisë civile që kanë arritur një nivel të caktuar ekspertize mund të luajnë një rol efektiv dhe shpeshherë mjaft konstruktiv në procesin e buxhetimit.

Disa nga treguesit që mund të përdoren nga observatori qytetar për monitorimin e buxhetit dhe financave vendore paraqiten si më poshtë:

Financat dhe buxheti vendor

- Shuma dhe përqindja e të ardhurave që duhet t'i ishin paguar bashkisë, por që nuk janë paguar gjatë 12 muajve pas afatit që duhej të ishin paguar.
- Përqindja e të ardhurave të veta; të kushtëzuara në buxhetin vjetor;
- Përqindja e mbulimit të kostos për secilin shërbim të veçantë;
- Përqindja e qytetareve që thonë se ata ndjehen "të informuar" ose "të mirë-informuar" rreth taksave/tarifave që duhet të paguajnë për shërbimet e veçanta.
- Përqindja e arkëtimit të taksave/tarifave nga biznesi, institucionet, familjet;
- Numri i mbledhjeve/takimeve publike kushtuar projektbuxhetit vendor

3.4 Përfshirja Qytetare

Observatori qytetar pavarësisht se në cilën nga tre fushat e përcaktuara më sipër është përqendruar monitorimi i tij, duhet të ketë në vëmendje se përfshirja qytetare është instrumenti horizontal i monitorimit që përshkon të tre fushat e monitorimit, përkatësisht të veprimtarisë administrative; shërbimeve publike dhe financave të buxhetit vendor.

Disa nga treguesit që mund të përdoren në kuadrin e matjes së nivelit të përfshirjes qytetare janë paraqitur si më poshtë:

Tregues monitorimi për përfshirjen qytetare

- Numri i qytetarëve që vizitojnë zyrën e informacionit të bashkisë.
- Përqindja e qytetarëve që i besojnë përgjigjeve të dhëna nga zyrtarët vendorë.
- Përqindja e qytetarëve që mendojnë se bashkia është e interesuar në tërheqjen e mendimit të tyre .
- Përqindja e ankesave që kanë marrë përgjigje brenda dhjetë ditësh .

- Përqindja e qytetareve se ata ndjehen “të informuar” ose “të mirë-informuar” rreth aktiviteteve të bashkisë.

Një model tip i zgjeruar dhe i ndërthurur për anketimin e qytetarëve për përfshirjen qytetare dhe transparencën për të tre fushat e monitorimit jepet si me poshtë:⁴⁹

1	Në tërësi, sa mirë ju informon bashkia për aktivitetin dhe shërbimet e qeverisë vendore?	Shumë mirë Mirë Keq Shumë keq Nuk e di Pa përgjigje	1 2 3 4 9 99					
2	Gjatë 12 muajve të shkuar, a keni vizituar për çfarëdolloj arsyeje ndonjë zyrë të qeverisë vendore?	Po Jo Pa përgjigje	1 2 99					
3	Cila ka qenë arsyeja e kontaktit tuaj më të fundit me këtë zyrë?	Për të paguar taksa/tarifa: specifiko: Për të aplikuar apo për të marrë asistencën sociale Për të aplikuar për një licensë biznesi Për të marrë një certifikate nga zyra e gjendjes civile Për të bërë një pyetje, specifiko: Për të kërkuar informacion, specifiko: Për të dorëzuar një ankim, specifiko: Për të raportuar një problem, specifiko: Tjetër, specifiko	1 2 3 4 5 6 7 9 99					
4 Lidhur me këtë kontakt, ju lutemi vlerësoni secilin nga zërat e mëposhtëm								
		Sh. mirë	Mirë	Keq	Sh. keq	nuk apli-kohe	Nuk e di	Pa përgji-gje
4/a	Mirësjellja e nëpunësve të bashkisë	1	2	3	4	5	9	99
4/b	Shërbimi në kohën e duhur	1	2	3	4	5	9	99

⁴⁹ Ky model pyetesori është marrë nga manuali “Plani i Veprimit për Përmirësimin e Shërbimit” përgatitur nga Programi i USAID-it për Qeverisjen Vendore në Shqipëri (LGDA) 2003-2007.

4/c	Përshtatshmëria e orarit zyrtar	1	2	3	4	5	9	99
4/d	Aftësia për të zgjidhur problemin/dhënë përgjigje një pyetjeje	1	2	3	4	5	9	99
4/e	E lehtë për të kontaktuar personin e duhur	1	2	3	4	5	9	99
4/f	Informacion/rregulla dhe procedura të qarta dhe të sakta të vëna në dispozicion qytetarëve	1	2	3	4	5	9	99
4/g	Performanca në tërësi në përgjigje të qytetarëve	1	2	3	4	5	9	99

5	Tani do t'ju pyesim për opinionin tuaj lidhur me disa pohime. Duke shprehur opinionin tuaj personal, ju lutem na thoni sa jeni dakord sipas shkallës së mëposhtme?						
		Shumë dakord	Dakord	Jo dakord	Aspak dakord	Nuk e di	Pa përgjigje
5/a	Qeveria vendore është e interesuar dhe i kushton vëmendje asaj që mendojnë njerëz si unë.	1	2	3	4	9	99
5/b	Qeveria vendore e mirëpret pjesëmarrjen qytetare në vendim-marrjen bashkiake	1	2	3	4	9	99
5/c	Unë përfitoj shërbime të mira në këmbim të taksave dhe tarifave që paguaj.	1	2	3	4	9	99
5/d	Në qoftë se do të kisha një problem dhe do të kisha nevojë për ndihmë nga qeveria vendore, do ta dija menjëherë se ku të drejtohesha.	1	2	3	4	9	99
5/e	Qeveria vendore ofron akses të lirë e të lehtë mbi informacionin lidhur me aktivitetet dhe vendimet e saj (p.sh., protokollin e mbledhjeve të këshillit, procedurat e aplikimit për leje biznesi, buxhetin.	1	2	3	4	9	99

5/f	Qeveria vendore ka një strategji afatgjatë për përmirësimin e cilësisë së jetës së qytetit	1	2	3	4	9	99
5/g	Qeveria vendore vepron në mënyrë të ndershme kur lidh kontrata (p.sh., ndërtesa, ndërtime rrugësh, shërbime të tilla si mbledhja e mbeturinave)	1	2	3	4	9	99
5/h	Zyrtarët e qeverise vendore në bashkinë time rrallë veprojnë në mënyrë të pavarur nga qeveria qendrore.	1	2	3	4	9	99
5/i	Në procesin e buxhetimit qeveria vendore reflekton prioritetet e qytetarëve.	1	2	3	4	9	99
5/j	Qeveria vendore aplikon taksa dhe tarifa në mënyrë të ndershme për të gjithë qytetarët.	1	2	3	4	9	99
5/k	Qeveria vendore përgjithësisht realizon atë që thotë se do të bëjë.	1	2	3	4	9	99
5/l	Zyrtarët e zgjedhur vendorë i kushtojnë më tepër vëmendje asaj që u kërkon partia e tyre se sa asaj që mund të ishte në interes të komunitetit vendor.	1	2	3	4	9	99

6	Gjatë 12 muajve të fundit, thoni përafërsisht se sa shpesh keni kryer aktivitetet e mëposhtme:						
		Po, më shumë se 1 herë në muaj	Po, tre ose katër here në vit	Po 1 ose dy here në vit	Jo kurrë	Nuk e di	Pa përgjigje
6/a	Keni ndjekur një mbledhje të këshillit bashkiak apo një seancë dëgjimi publik	1	2	3	4	9	99

6/b	Keni marrë pjesë në ndonjë komision këshillimor qytetar të organizuar nga bashkia	1	2	3	4	9	99
6/c	Keni marrë pjesë në një mbledhje të komunitetit për problemet e qytetit	1	2	3	4	9	99
6/d	Keni marrë pjesë vullnetarisht në një grup/aktivitet për të përmirësuar diçka në komunitet	1	2	3	4	9	99

7	Lidhur me takimin më të fundit të këshillit bashkiak ose seancën dëgjimore publike që keni ndjekur, a kishite vend mjaftueshëm për qytetarët që të shprehnin opinionin apo komentet e tyre?	Po	1
		Jo	2
		Nuk e di	9
		Pa përgjigje	99
8	Gjatë 12 muajve të shkuar, a keni vizituar për çfarëdolloj arsyeje ndonjë zyrë të qeverisë vendore?	Shumë	1
		Disi	2
		Pak	3
		Aspak	4
		Nuk e di	9
		Pa përgjigje	99

9	Sa besim dhe siguri keni tek qeveria vendore?						
		Shumë	Disi	Pak	Aspak	Nuk e di	Pa përgjigje
9/a	Në lidhje me aftësinë e saj për të zgjidhur problemet vendore	1	2	3	4	9	99
9/b	Në lidhje me sjelljen e ndershme dhe të drejtë ndaj të gjithë qytetarëve	1	2	3	4	9	99
9/c	Në lidhje me respektimin dhe mbështetjen e ligjit	1	2	3	4	9	99

10	A njihni ju personalisht dikë të cilit i është kërkuar bakshish nga zyrtarë/ nëpunës të stafit vendor?	Po	1
		Jo	2
		Nuk e di	9
		Pa përgjigje	99

11	Në përgjithësi, sa i përhapur është korrupsioni sipas mendimit tuaj tek zyrtarët e qeverisë vendore?	Është shumë i përhapur Është i përhapur Pak i përhapur Nuk ndodh Nuk e di Pa përgjigje	1 2 3 4 9 99
12	Sa besim keni ju që bashkia i menaxhon mirë fondet?	Shumë Disi Pak Aspak Nuk e di Pa përgjigje	1 2 3 4 9 99

4. KRITERET PROFESIONALE TË PËRZGJEDHJES SË OBSERVATORËVE QYTETARË

Siç u përmend edhe gjatë seksionit të mësipërm Observatori Qytetar do të funksionojë sipas katër shtyllave të cilat po i rikujtojmë shkurtimisht:

1. Veprimtaria administrative
2. Shërbimet publike
3. Financat dhe buxheti vendor
4. Përfshirja qytetare

Në këtë kuadër nevojitet që secili prej pjesëmarrësve që do të merren me monitorimin e secilit prej fushave të sipërpërmendura të kenë disa njohuri bazë për secilën prej fushave. Këto njohuri mund të shtohen dhe kontekstualizohen më pas edhe nëpërmjet trajnimeve të posaçëm përpara bërjes funksional të Observatorit. Sipas fushave të monitorimit kriteret që duhen plotësuar nga kandidatët për pjesëtarë të observatorit qytetar përfshijnë.

4.1 Për monitorimin e veprimtarisë administrative të bashkisë

Kritere bazë

- Të ketë arsimin e lartë juridik

- Të ketë përvojë pune me pushtetin vendor
- Të njohë mirë ligjet si: Kodi i Procedurave Administrative, ligjin për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore; ligjin për statusin e nëpunësit civil, ligjin për të drejtën e informimit publik, ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit.
- Të ketë aftësi komunikimi të mira si me qytetarët ashtu edhe me nëpunësit e bashkisë
- Të ketë aftësi të mira raportuese
- Të jetë i përshtatshëm për punë në grup

Kritere fakultative

- Disponimi i licencës së avokatit
- Përvojë pune me projekte të ngjashme
- Njohuri të gjuhës angleze dhe të gjuhëve të tjera të huaja

4.2 Për monitorimin e shërbimeve publike

Kritere bazë

- Të ketë arsim të lartë në fushën e inxhinierisë
- Të ketë përvojë pune me pushtetin vendor ose në mbikqyrjen e shërbimeve publike
- Të ketë aftësi të mira komunikimi me qytetarët dhe me nëpunësit e bashkisë
- Të ketë aftësi të mira raportuese
- Të jetë i përshtatshëm për punë në grup

Kritere fakultative

- Disponimi i licencave profesionale
- Përvojë pune me projekte të huaja të ngjashme
- Njohja e gjuhës angleze apo e ndonjë gjuhe tjetër të huaj

4.3 Për monitorimin e financave dhe buxhetit vendor

Kritere bazë

- Arsim i lartë ekonomik
- Përvojë pune në pushtetin vendor ose në institucionet e kontrollit financiar
- Njohje e mirë e legjislacionit financiar për pushtetin vendor si edhe e ligjeve për auditim të brendshëm
- Aftësi të mira komunikuese me qytetarët dhe nëpunësit e bashkisë
- Njohuri dhe aftësi të mira për raportim dhe për raportimin financiar
- Aftësi pune në grup

Kritere fakultative

- Përvojë pune në hartimin dhe zbatimin e buxheteve të institucioneve
- Njohja e gjuhës angleze ose e një gjuhe tjetër të huaj

4.4. Për monitorimin e përfshirjes qytetare

Kritere bazë

- Arsim të lartë në shkencat humane (për shembull shkencë sociale, shkencë politike etj)
- Përvojë pune me projekte të informimit publik ose në media
- Aftësi komunikimi si me qytetarët dhe me nëpunësit e bashkisë
- Aftësi për punë në grup

Kritere fakultative

- Preferohen kandidatë që kanë kryer kurse mbi transparencën dhe përfshirjen qytetare
- Preferohen persona që kanë marrë pjesë në aktivitete për sensibilizimin e komunitetit
- Preferohen persona që njohin mirë traditat, zakonet dhe kontekstin lokal.

5. QËNDRUESHMËRIA E FUNKSIONIMIT TË OBSERVATORIT QYTETAR

Në rastet e strukturave për nxitjen e pjesëmarrjes qytetare në vendimmarrjen vendore dhe për forcimin e transparencës dhe llogaridhënies së strukturave vendore kundrejt publikut në rajonin e Evropës Juglindore argumentohet se një nga faktorët që cenon qëndrueshmërinë e këtyre strukturave është fakti se këto nisma shpesh lindin dhe jetojnë si nisma të projekteve të ndryshëm afat-shkurtër dhe mbijetojnë aq gjatë sa edhe projekti përkatës që i mbështet këto struktura.⁵⁰ Një problem i ngjashëm mund të shfaqet edhe në rastet e Observatorëve Qytetarë. Kështu pas përfundimit të mbështetjes nga projektet të cilat ndihmojnë në ngritjen e këtyre strukturave, aktorët vendorë mund të humbasin interesin që këto struktura të jenë funksionale. Kjo mund të çojë në reduktimin e interesit si nga qytetarët pjesëmarrës ashtu edhe prej strukturave të bashkisë ku aplikohet ky mekanizëm.

Për tejkalimin e sfidës së mësipërme nevojitet së pari krijimi i partneriteteve afatgjatë ndërmjet strukturave të qeverisjes vendore nga njëra anë dhe aktorëve të ndryshëm qytetarë, privatë dhe civilë të zonës ku ngrihet Observatori Qytetar. Ky lloj partneriteti do të ishte i qëndrueshëm vetëm me ekzistencën e një grupimi të përkushtuar bazë i cili përbëhet prej zyrtarësh vendorë, përfaqësuesish të grupimeve të ndryshme të komunitetit dhe përfaqësuesish të qytetarëve në zonat ku zbatohet projekti. Ekzistenca e kësaj strukture do të çonte gradualisht në një lloj institucionalizimi të praktikës së Observatorit Qytetar dhe do ta kthente atë në një strukturë të qëndrueshme për të garantuar një

⁵⁰ Serban, D (undated) Citizens participation in local governance in Southeastern Europe. Driven by the need or imposed by the donors; programmes?

marrëdhënie të shëndoshë dhe demokratike ndërmjet strukturave të qeverisjes vendore dhe qytetarit.

Një tjetër faktor që cenon mirëfunksionimin e Observatorit Qytetar apo edhe të strukturave të tjera të ngjashme është niveli i ulët i pjesëmarrjes qytetare në këto struktura. Përsa i përket Shqipërisë pasiviteti i qytetarëve dhe nivelet e ulëta të pjesëmarrjes janë tipike edhe në nivel qendror. Megjithatë në rastin kur flasim për marrëdhënien ndërmjet qytetarit dhe strukturave të pushtetit vendor ky tipar bëhet edhe më i rëndësishëm duke pasur parasysh ndikimin e drejtpërdrejtë që këto dy palë kanë tek njëri-tjetri.

BIBLIOGRAFI

Legjislacioni

Karta Evropiane e Autonomisë Vendore. [On Line]: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1962223&Site=COE>. Parë në 2.9.2013

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (1998) [On Line]: http://www.parlament.al/ëeb/Kushtetuta_e_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1150_1.php. Parë në 16.09.2013

Ligj Nr. 8503, datë 30.06.1999, “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare.” [On Line]: http://www.mete.gov.al/doc/20100621093226_ligji_mbi_informimin_e_publikut.pdf. Parë në 2.9.2013.

Ligj Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit vendor”, [On Line]: http://www.moi.gov.al/drupal1/qeverisja/qeverisja_vendore.pdf. Parë në 16.09.2013

Ligj Nr.8548, datë 11.11.1999 Për ratifikimin e Kartës Evropiane të Autonomisë vendore [On Line]: http://www.kqk.gov.al/sites/default/files/publikime/ligji_nr.8548_date_11.11.1999-_k.europiane_e_autonomise_vendore.pdf. Parë në 9.09.2013

Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë. [On Line]: http://petani-laëfirm.com/www_foto/uploads/File/legjislacion/Kodi_Proc_Administrative_2009.pdf. Parë në 2.9.2013.

Bashkia Vlorë, (2012) Rregullore a administratës së Bashkisë për publikun [On Line]: http://www.bashkiavlore.org/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=54. Parë në 9.9.2013

Burime të tjera

EMA (tetor 2012) Të njihemi me pushtetin vendor: shembull praktik bashkia Shkodër. [On Line]:http://www.em-al.org/skedaret/1360147088_EMA_Broshure_Te_njihemi_me_pushtetin_vendor.pdf. Parë në 12.10.2013

Friedrich Ebbert Stichtung Zagreb Office (2001) Citizens participation in local self-government. Experiences in Southeastern Europe. [On line]: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Citizens%20Partipation%20in%20Local%20Self-Government/09.pdf>. Parë në 2.9.2013.

Faqja e Internetit e Bashkisë Durrës. (dhjetor 2012) Ngrihet në Durrës komisioni këshillimor qytetar vendor. Projekt i USAID në bashkëpunim me Bashkinë Durrës. [On line]: <http://www.durres.gov.al/index.php/zyra-shtypit/378-ngrihet-ne-durres-komisioni-keshillimor-qytetar-vendor-projekt-i-usaid-ne-bashkepunim-me-bashkine-e-durresit>. Parë në 9.9. 2013

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2011). Ridimensionimi i strukturës së ndërlidhësit komunitar përvoja dhe rekomandime. [On line]: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/english_version_ok2.pdf. Parë në 12.9.2013

Institute for Democracy and Mediation (2008) Building citizens centered policy making. [On line]: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/citizen_centred_policy_making.en_.pdf Parë në 9.9. 2013

Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (2008) Praktikat e mira rajonale mbi pjesëmarrjen komunitare në qeverisjen vendore. [On line]: <http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/idm-praktikat-mira-rajonale.pdf>. Parë në 2.10.2013.

Kakumba, U, and Singo, S. Citizens participation in local government and the process of rural development. Journal of Public Administration, Vol.23. No.2. [On line]: http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/6486/Kakumba_Citizen%282008%29.pdf?sequence=1. Parë në 13.9.2010

LGDA-USAID programi për qeverisjen vendore 2003-2007, Plani i Veprimit për Përmirësimin e Shërbimit.

Partners Albania dhe CRNVO (2010) Pjesëmarrja e qytetarëve dhe bashkëpunimi mes sektorit civil dhe vetëqeverisjeve lokale në Mal të Zi dhe Shqipëri [On line]: <http://www.crnvo.me/attachments/article/8544/Ucesce%20gradjana%20ALB%204%20ëeb.pdf>. Parë në 13.10.2013

United Nations Human Rights, Office of the Commissioner for Human

Rights. Good governance and human rights [On Line]: <http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>. Parë në 12.10.2013

UNIFEM, (2005). An Introduction to Governance, Good Governance and the process of Engendering Economic Governance. [On Line]: http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good_governance.html. Parë në 12.10.2013

Serban, Daniel (2001). Citizens participation in local governance in Southeastern Europe. Driven by the need or imposed by the donors programmes? [On Line]: http://www.dsp.unito.it/download/summer_serban_romania.pdf. Parë në 20.10.2013

Soonhee Kim and Jooho Lee (2012), Citizen Participation and Transparency in Local Government: An Empirical analysis. [On Line]: <http://www.transparencyconference.nl/ep-content/uploads/2012/05/Kim-Lee.pdf> Parë në. 12.10.2013

Tamo, Adem. Baka, Besnik. dhe Gjokuta, Egest. (2011), Besimi social dhe autoriteti institucional në demokracinë shqiptare. [On Line]: <http://www.idmalbania.org/publications/social-trust-and-institutional-authority-albanian-democracy>. Parë në 11.9.2013

Zyher Beci (2006) Transparenca dhe pjesëmarrja qytetare në qeverisjen vendore