**NDRYSHIMI I POLITIKAVE PËRTEJ DIALOGUT POLITIK**

Një dokumentim dhe analizë cilësore e angazhimit dhe ndikimit të dldp-së mbi politikat

Cyrih, janar 2018 Bernd Steimann

Koordinator i Politikave për Zhvillim, HELVETAS Bashkëpunimi Zviceran



**P**Ë**RMBAJTJA**

1. [Historiku dhe objektivat e misionit 1](#_TOC_250011)
2. [Qasja analitike dhe metodologjike 2](#_TOC_250010)
3. [Grupi A: Decentralizimi 4](#_TOC_250009)
   1. Procesi i reformës dhe roli i  [dldp-së 4](#_TOC_250008)
   2. Ndikimi i [dldp-së në politikë 5](#_TOC_250007)
   3. Fuqitë dhe dobësitë 7
4. [Grupi B: Ligji për Financat Vendore 9](#_TOC_250006)
   1. [Procesi i reformës dhe roli i dldp-së 9](#_TOC_250005)
   2. Ndikimi i [dldp-së në politikë 11](#_TOC_250004)
   3. Fuqitë dhe dobësitë 12
5. [Grupi C: Menaxhimi i Mbetjeve 13](#_TOC_250003)
   1. [Procesi i reformës dhe roli i dldp-së 13](#_TOC_250002)
   2. Ndikimi i [dldp-së në politikë 16](#_TOC_250001)
   3. Fuqitë dhe dobësitë 17
6. [Vërejtje përfundimtare… 19](#_TOC_250000)

Shtojcë: Referencat, Lista e të Anketuarve 20

**Falënderime**

Autori do të donte të falënderonte të gjithë ekipin e dldp-së në Shqipëri për mbështetjen e tyre të shkëlqyer para dhe gjatë misionit kërkimor dhe për mikpritjen e tyre fantastike në Shqipëri. Gjithashtu, shumë falënderime shkojnë për të gjithë pjesëmarrësit e grupeve të fokusit dhe të anketuarit individualë për disponueshmërinë, çiltërsinë dhe durimin e treguar.

Faleminderit!

# HISTORIKU DHE OBJEKTIVAT E MISIONIT

Që nga zgjedhjet parlamentare të vitit 2013, të cilat rezultuan në një mandat shumë të konsoliduar për qeverinë e re, Shqipëria ka parë një sërë reformash politike themelore të cilat kanë shndërruar formën dhe funksionin e qeverive vendore. Duke u mbështetur në Reformën Administrative dhe Territoriale e cila solli riorganizimin thelbësor të bashkive, qeveria shqiptare vijoi më pas lançimin e një programi reforme pas një tjetri, duke përfshirë Strategjinë për Decentralizim, Ligjin e ri për Vetëqeverisjen Vendore, Ligjin e ri për Financat Vendore, si edhe një numër reformash sektoriale. E nxitur nga një moment shumë i fuqishëm politik dhe e inkurajuar nga partnerët ndërkombëtarë, qeveria shqiptare i realizoi këto reforma më një ritëm mbresëlënës.

Për qeveritë vendore, kjo u shfaq edhe si mundësi edhe si kërcënim. Në njërën anë, shumë reforma ishin të vonuara, nevoja për riorganizim më shumë se e dukshme. Nga ana tjetër, shpejtësia e reformave dhe vendosmëria e qeverisë shqiptare u shfaqën si një sfidë shumë e madhe, teksa bashkitë as nuk përdoreshin as nuk ftoheshin rregullisht për të folur për shqetësimet e tyre dhe të ndikonin në mënyrë aktive në politikat dhe ligjet përkatëse deri tani.

Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor (dldp) i financuar nga SDC-ja kishte shumë vite që punonte me bashkitë në Shqipërinë e Veriut kur nisi ujëvara e reformës së qeverisjes vendore. Prandaj, reformat e filluara përbënin një mundësi unike për trajtimin e disa çështjeve dhe shqetësimeve themelore si edhe për formulimin e ligjeve dhe rregulloreve kuptimplota përgjatë nevojave dhe pritshmërive të bashkive. Në të njëjtën kohë, kjo nënkuptonte një përgjegjësi të konsiderueshme për programin për të siguruar që grupet vendore të interesit t’i detyronin të tjerët t’i dëgjonin dhe të kishin mundësi reale për të shprehur mendimin e tyre për këto reforma.

Duke filluar nga viti 2013, programi kësisoj u angazhua gjithnjë e më shumë në dialogun politik dhe avokacinë në nivel kombëtar, duke avokuar zgjidhje të zotëruara dhe sprovuara në nivel vendor dhe duke u përpjekur në mënyrë aktive për të lidhur debatet vendore me ato kombëtare. Që atëherë, programi ka grumbulluar përvojë të konsiderueshme në ndikimin e politikave dhe ka arritur rezultate mbresëlënëse. Deri më sot, sidoqoftë, angazhimi politik i dldp-së nuk është dokumentuar apo analizuar me shumë hollësi.

Kësisoj, objektivi i këtij raporti është të

* 1. dokumentojë angazhimin politik të dldp-së në fushat e përzgjedhura tematike; dhe
  2. analizojë ndikimin e programit në politikat e përzgjedhura dhe proceset e hartimit të politikave.

Për hir të qartësisë dhe duke pasur parasysh burimet e kufizuara, raporti fokusohet në tri grupe politikash:

* **Grupi A:** Reforma Administrative dhe Territoriale, Strategjia për Decentralizim, Ligji për Vetëqeverisjen Vendore
* **Grupi B:** Ligji për Financat Vendore
* **Grupi C:** Menaxhimi i Mbetjeve

Të tria grupet ishin dokumentuar tashmë në formën e rasteve studimore, prapëseprapë ende jo në një mënyrë të njëtrajtshme dhe me një nivel të ndryshëm hollësish në aspektin e qasjeve dhe ndikimit të avokacisë. Në hapin e parë, ky dokumentacion ekzistues u analizua për të identifikuar informacionin që mungonte për avokacinë. Në hapin e dytë, një mision pesë ditor i zhvilluar në Tiranë në fillim të muajit nëntor 2017 ndihmoi në mbledhjen e informacionit të munguar nëpërmjet diskutimeve në grupe fokusi dhe intervistave individuale me aktorët e përfshirë, duke përfshirë edhe stafin e programit, partnerët dhe aleatët (p.sh. ekspertët teknikë, bashkitë, agjencitë e donatorëve), si edhe grupet përkatëse të synuara (p.sh. politikanë, përfaqësues të ministrive dhe departamenteve; shihni shtojcën për hollësitë).

# QASJA ANALITIKE DHE METODOLOGJIKE

Për të vlerësuar punën e dldp-së me politikat dhe ndikimin e saj në proceset e hartimit të politikave në Shqipëri, puna kërkimore për këtë raport u nda në tri hapa. **Hapi i parë**  ishte “rindërtimi” dhe dokumentimi i proceseve përkatëse të politikave dhe i veprimtarive *ex post* të programit.

Cilat ishin hapat dhe fazat e ndryshme të procesit të hartimit të politikave, çfarë ndodhi kur, kush ishte i përfshirë, kush po bënte partnerin dhe me kë ishte partner, dhe si? Për të rindërtuar sa më shumë informacion të ishte e mundur, u zhvilluan tri sesione grupesh fokusi me partnerë përkatës të zbatimit, homologë nga ministritë, konsulentë tematikë dhe grupe të tjera interesi. Këto sesione të përbashkëta ndihmuan për të rindërtuar datat dhe veprimtaritë specifike dhe për të riverifikuar disa informacione. Proceset përkatëse të politikave u sollën në kujtesë gjatë diskutimeve në grupe fokusi, të cilat lejuan theksimin e boshllëqeve të njohurive si edhe ndërlidhjet ndërmjet disa aktorëve dhe proceseve. Disa nga informacionet e përftuara në këto sesione të grupeve të fokusit u verifikuan pastaj gjatë intervistave individuale me grupe të tjera interesi.

**Hapi i dytë** ishte analiza dhe vlerësimi i strategjive, qasjeve dhe metodave të përzgjedhura nga dldp-ja për të ushtruar ndikim mbi politikën, si edhe identifikimi i fuqive dhe dobësive specifike. Kjo u realizua në mënyrë të strukturuar duke iu referuar Konceptit të Avokacisë së HELVETAS-it si edhe Listës së Plotë përkatëse të Avokacisë. Pyetjet udhëzuese analitike ishin si më poshtë:

* **Formulimi i problemit dhe zgjidhja e propozuar:** A e kupton qartë programi problemin me politikat që dëshiron të trajtojë, dhe a mund të ofrojë një zgjidhje kuptimplotë, praktike, të kuptueshme?
* **Të kuptuarit e mjedisit të jashtëm:** A e kupton plotësisht programi kontekstin politiko-institucional në të cilin operon? A është i vetëdijshëm për politikat, ligjet dhe rregullat kryesore përkatëse për çështjen të cilën avokon? A i njeh vendimmarrësit përkatës, dhe se si lidhen me njëri-tjetrin?
* **Besueshmëria/ pozita institucionale:** A është programi një avokues i besueshëm i çështjes dhe pse? A ka ai një pozitë të konsoliduar institucionale kundrejt grupeve të tij të synuara kryesore?
* **Identifikimi dhe qasja ndaj grupeve të synuara:** A janë identifikuar qartë grupet e synuara dhe a ka programi një strategji kuptimplotë për të shkuar te to?
* **Partnerët dhe aleancat, rolet dhe përgjegjësitë:** A ka programi partnerë të fuqishëm, të besueshëm dhe legjitimë për avokimin e çështjes? Si shpërndahen rolet dhe përgjegjësitë ndërmjet partnerëve?
* **Identifikimi dhe trajtimi i opozitës/kundërshtisë/formulimit të mesazheve të politikës:** Si e trajton programi opozitën/kundërshtinë dhe qëndresën? A i kupton qartë opozitën dhe argumentet kryesore të saj, dhe a ka programi një ide të qartë se si ta trajtojë atë?
* **Metodat e zbatuara dhe toni i zërit:** A janë të përshtatshme metodat e zbatuara për advokacinë dhe toni i përzgjedhur i zërit nga pikëpamja e çështjes, kontekstit politik dhe grupeve të synuara të programit?
* **Hapësirat e eksploruara:** Cilat hapësira dialogu përdor programi, dhe a i përdor ato në mënyrën e duhur, të efektshme?
* **Përdorimi i provave/të dhënave:** A prodhon dhe përdor programi prova/të dhëna për dialogun politik? A janë të mjaftueshme provat/të dhënat; a paraqiten ato në mënyrë të plotë?
* **Teoria e Ndryshimit:** A kaprogrami një vizion të qartë si duhet të ndodhë ndryshimi i parashikuar? A ka një sekuencë strategjike të hapave rritës që çojnë drejt objektivit përfundimtar?
* **Monitorimi dhe vlerësimi i avokacisë:** A i rishikon dhe ripërshtat rregullisht programi teorinë e tij të ndryshimit dhe qasjet dhe metodat e zbatuara? A është në gjendje të reagojë me elasticitet ndaj rrethanave të ndryshueshme?
* **Identifikimi dhe menaxhimi i rreziqeve që lidhen me avokacinë:** A ka identifikuar programi ndonjë rrezik specifik për advokacinë, dhe si e trajton?

Informacioni përkatës u mblodh nga diskutimet në grupe fokusi si edhe nga intervistat individuale. Për të qenë sa më koncizë, në krerët vijues nuk do të diskutohet çdo aspekt me hollësi për të gjitha tri proceset e politikave, por do të theksohen disa prej tyre.

Hapi i tretë ishte **vlerësimi i ndikimit të dldp-së** mbi politika, ligje dhe rregullore specifike nga pikëpamja cilësore. Kjo u realizua duke iu referuar modelit me pesë hapa të proceseve politike sikurse propozohet në Konceptin e Avokacisë së HELVETAS-it

* + **Ndryshimi i përkufizimit:** Grupet përkatëse të interesit- duke përfshirë ato që ndikohen drejtpërdrejt nga një çështje; audienca e mundshme e synuar dhe grupe të tjera interesi- e kuptojnë më mirë çështjen (p.sh. rritjen e ndërgjegjësimit në nivel bashkiak për mangësitë në ofrimin e shërbimeve komunale)
  + **Ndryshimi i sjelljes:** Publiku i gjerë, partnerët strategjikë, aleatët dhe grupet parësore të interesit janë në gjendje të flasin më hapur për çështjen e trajtuar (p.sh. debatet publike dhe mbulimi nga media i sfidave në ofrimin e shërbimeve komunale)
  + **Ndryshimi i angazhimit:** Merren hapa konkretë për të trajtuar çështjen ( p.sh. parlamenti i vendit krijon një grup pune për nisjen e një procesi legjislativ)
  + **Ndryshimi i politikës:** Ndryshimet në kuadrin ligjor (p.sh. parlamenti i vendit miraton një ligj të ri për ofrimin e shërbimeve komunale)
  + **Ndryshimi i praktikës:** Përmirësime konkrete për grupet parësore të interesit (p.sh. zbatimi i ligjit përmes veprimeve ligjore).



**Figura 1:** Pesë dimensionet e ndryshimit të politikave (HELVETAS Bashkëpunimi Zviceran, 2015; nga Karakaçi dhe Byrne 2016)

Informacioni për këto pesë ndryshime u mblodh nga diskutimet në grupe fokusi si edhe nga intervistat individuale. Për të analizuar kontributin specifik dhe ndikimin e dldp-së në procesin e hartimit të politikave, autori u përpoq të identifikonte “momentet kyç” specifike- d.m.th. ndërhyrjet e dldp-së që ia kanë dalë mbanë të “bëjnë ndryshimin” duke krijuar apo rritur shtysën në mënyrën sesi politika të caktuara u debatuan, hartuan apo zbatuan. Kjo mund të realizohet në shumë mënyra: duke ushtruar trysni të jashtme, duke kontribuar me prova/të dhëna tejet të rëndësishme, duke përfshirë partnerë të tjerë, apo duke negociuar një marrëveshje ndërmjet grupeve të ndryshme të interesit- për të përmendur vetëm disa prej tyre. Në tri seksionet e mëposhtme tregohet sesi dldp-ja ia doli mbanë ta bënte këtë disa herë.

# GRUPI A: DECENTRALIZIMI

Ky grup i parë merr në shqyrtim tri procese politike të ndërthurura ngushtë me njëra-tjetrën: Reforma Administrative dhe Territoriale (RAT), Strategjia për Decentralizim dhe Ligji për Vetëqeverisjen Vendore (“Ligji Organik”). Reforma Administrative dhe Territoriale, e nismëtuar dhe realizuar nga koalicioni i udhëhequr nga Partia Socialiste pas fitores së tij të bindshme në zgjedhjet e vitit 2013, përgatiti terrenin për reformat pasuese ligjore në lidhje me qeverisjen vendore, duke përfshirë Ligjin për Financat Vendore (krahasoni seksionin 4). Dldp-ja u përfshi plotësisht në këtë proces politik në fund të vitit 2013 kur filloi promovimin e qasjes së saj të Zonave Funksionale te vendimmarrësit përkatës në nivel kombëtar. Me pak fjalë, mesazhi i avokacisë së programit mund të përmblidhet si më poshtë: “Reforma Administrative Territoriale duhet të projektohet sipas kritereve të zonave funksionale.”

## PROCESI I REFORMËS DHE ROLI I DLDP-SË

Në tabelën e mëposhtme paraqiten hapat kryesorë të procesit të Reformës Administrative dhe Territoriale (RAT) që nga viti 2013 dhe theksohet roli i dldp-së në këtë proces. Ndryshimet kryesore politike që identifikohen në kolonën e fundit përshkruhen më me shumë hollësi në seksionin 3.2.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Data** | **Procesi politik** | **dldp: Veprimtaritë, Roli** | **Ndryshimi i politikës** |
| qershor 2013 | Partia Socialiste fiton zgjedhjet parlamentare dhe siguron një shumicë të konsoliduar në Kuvendin e Shqipërisë. Ajo e shpall RAT-in një prioritet parësor që duhet realizuar para zgjedhjeve vendore në mesin e vitit 2015. Sidoqoftë nuk ka ide të qarta se si do të realizohet RAT-i. |  |  |
|  | Komuniteti i donatorëve jep sinjale për një mbështetje të fuqishme për planet për reforma të qeverisë. |  |  |
| T4 2013 |  | dldp-ja fillon Studimin e saj për Zonat Funksionale në bashkitë e Shqipërisë së Veriut, me mbështetjen e ekspertëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë. Teksa planet e qeverisë për RAT-in bëhen më konkrete, dldp-ja vendos të përshtatë fokusin e studimit të saj te nevojat e reformës së ardhshme. | **Përkufizimi** Me studimin për ZF-të, dldp-ja adopton dhe teston një metodologji, duke përfshirë një set te gjerë kriteresh për zhvillimin urban-rural në NJQV-të e bashkuara. |
|  | Qeveria shqiptare krijon Grupin e Punës për RAT-in. | dldp-ja nuk është ende pjesë e Grupit të Punës, por e sheh punën e këtij Grupi si mjaft mekanike, me qasje nga lart-poshtë dhe pa përmbajtje të qenësishme. |  |
| dhjetor 2013 | Grupi i Punës njihet me studimin për ZF-të dhe shfaq shumë interes për të mësuar më shumë; Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore i kërkon dldp-së të publikojë rezultatet e para për të frymëzuar procesin e RAT-it. | Dldp-ja nuk pranon të publikojë rezultatet paraprake të studimit. | Grupi i Punës shfaq interes për studimin e ZF-ve. |
| shkurt 2014 |  | dldp-ja publikon rezultatet përfundimtare të studimit të saj për ZF-të, gjatë një vizite studimore të zhvilluar në Zvicër me deputetë, kryetarë bashkish, dhe ekspertë të tjerë. | **Sjellja**  Aktorët kyç krijojnë pronësinë për konceptin e ZF-ve. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | dldp-ja i jep Grupit të Punës informacionin e nevojshëm në mënyrë që ai mund të përdorë metodologjinë e ZF-ve për RAT-in; më vonë, dldp-ja mbështet raundin e parë të konsultimeve në nivel vendor në bashkitë në të cilat operon. |  |
|  | Parlamenti shqiptar krijon një komision ad- hoc për RAT-in. Pas bashkëpunimit fillestar, partia opozitare tërhiqet dhe deklaron së do ta bojkotojë të gjithë reformën. |  |  |
| prill 2014 | (Pjesërisht) Duke u mbështetur në qasjen e ZF-ve, Grupi i Punës i paraqet komisionit parlamentar ad-hoc pesë opsione të ndryshme për kufijtë e ardhshëm administrativë (“skenarë”), i cili përzgjedh dy skenarë për diskutime të mëtejshme. Fillon një seri diskutimesh me grupe të ndryshme interesi. |  | **Angazhimi** Grupi i Punës zbaton konceptin e ZF-ve (pjesërisht) për të hartuar propozime konkrete. |
|  | Projekti STAR (UNDP) mbështet qeverinë me një konsultim në mbarë vendin për RAT-in. |  |  |
| qershor 2014 | Dëgjesa parlamentare | dldp-ja ia paraqet studimin e ZF-ve edhe partisë në pushtet edhe asaj të opozitës. |  |
| korrik 2014 | Komisioni parlamentar më në fund vendos të reduktojë numrin e bashkive në 61 dhe i propozon Kuvendit Ligjin përkatës. |  |  |
| 31/7/2014 | Kuvendi i Shqipërisë miraton Ligjin për Reformën Administrative dhe Territoriale. |  | **Politika**  Ligji i miratuar pasqyron konceptin e ZF-ve në masë të konsiderueshme. |
| T3 2014 | Opozita politike deklaron se do ta ankimojë ligjin në Gjykatën Kushtetuese- por pa sukses. |  |  |
| T1/2 2016 | Rishikimi i Ligjit ekzistues për Vetëqeverisjen Vendore; rishikimi i Kodit Zgjedhor. |  |  |
| qershor 2015 | Zgjedhjet vendore; Ligji për Reformën Administrative dhe Territoriale zbatohet më në fund zyrtarisht. |  |  |

## NDIKIMI I DLDP-SË NË POLITIKË

Ndikimi i dldp-së në Reformën Administrative dhe Territoriale (RAT) ka të ngjarë të jetë afër maksimumit të asaj që mund të dëshirojnë aktorët e shoqërisë civile në drejtim të avokacisë dhe ndikimit në politikë. Sikurse ndodhi, qasja e dldp-së e Zonave Funksionale erdhi si një kontribut i hershëm, shumë themelor dhe që i nevojitej jashtëzakonisht një projekti reforme politike shumë ambicioz, por i konceptualizuar shumë dobët. Kësisoj, dldp-ja ia doli mbanë ta formësonte diskutimin për RAT-in në një fazë shumë të hershme dhe vendimtare për procesin e reformës, duke pasur në këtë mënyrë ndikim të konsiderueshëm në diskutimet pasuese.

#### Ndryshimi i përkufizimit

(formulimi i çështjeve)

Përmes studimit të saj për Zonat Funksionale në Shqipërinë e Veriut, dldp-ja adopton dhe teston një qasje dhe metodologji konceptuale për riorganizimin e shërbimeve bashkiake dhe hapësirës së përbashkët, duke përfshirë një seri të gjerë kriteresh për zhvillimin dhe planifikimin rural. Studimi i lejon grupet vendore të interesit të zhvillojnë një mënyrë të re për trajtimin e çështjeve të qeverisjes vendore. Kjo i ndihmon ato të zgjerojnë perspektivën e tyre për planifikimin dhe bashkëpunimin në nivel rajoni dhe bashkie, dhe i lejon të depolitizojnë debatin përmes diskutimeve të zgjidhjeve të ndryshme alternative duke u mbështetur në një sërë kriteresh objektive.

Rrjetëzimi dhe dialogu rajonal i dldp-së për studimin e ZF-ve ndihmon për të krijuar një mirëkuptim të përbashkët të çështjeve dhe për të rënë dakord për një qëndrim të përbashkët me qeverinë shqiptare.

* + 1. **Ndryshimi i sjelljes** (sjellja e vendimmarrësve)

Grupet kombëtare të interesit përgjegjëse për RAT-in shfaqin interes të hershëm për punën e dldp-së dhe për rezultatet e studimit të ZF-ve. Ato madje e nxitin dldp-në të publikojë rezultatet paraprake të studimit në mënyrë që ato të mund të merren parasysh për procesin e reformës kombëtare. Sidoqoftë, programi nuk pranon të publikojë gjetjet paraprake. Përkundrazi, ai i fton vendimmarrësit kombëtarë dhe vendorë në një vizitë studimore në Zvicër gjatë së cilës ndërthuren paraqitja dhe diskutimi i rezultateve përfundimtare të studimit me ekspozimin në terren dhe takimin me profesionistët e fushës. Pa asnjë dyshim, vizita studimore është një moment kyç për procesin e mëtejshëm të RAT-it, teksa i lejon vendimmarrësit përkatës (duke përfshirë edhe partinë opozitare) të familjarizohen me idetë dhe manifestimet konkrete të qasjes së zonave funksionale.

Aktorë të shumtë (duke përfshirë edhe Ministrin e Shtetit për Çështjet Vendore) e pranojnë që qeveria ishte e përkushtuar ta realizonte këtë reformë, por nuk ishte e qartë në lidhje me metodologjinë që duhej të përdorte. Propozimi i dldp-së për të përdorur metodologjinë e Zonave Funksionale ndihmoi kësisoj duke i dhënë përmbajtje konkrete një debati të pastër politik, duke futur një seri kriteresh (sociale, ekonomike, historike, politike) sipas të cilave mund të ripërcaktoheshin kufijtë administrativë.

#### Ndryshimi në angazhim

(procesi politik)

Pas vizitës së parë studimore dhe paraqitjes së rezultateve të studimit të ZF-ve, Grupi Qeveritar i Punës vendos të adoptojë metodologjinë e ZF-ve për projektimin e RAT-it, d.m.th. për të hartuar pesë skenarë të ndryshëm për reformën. Këta më pas konsultohen dhe diskutohen me grupet kombëtare dhe vendore të interesit. Ndonëse metodologjia e ZF-ve nuk zbatohet në një mënyrë rreptësisht shkencore (d.m.th. jo aq rigoroze sa në studimin e dldp-së për ZF-të), ajo lejon zhvillimin e alternativave kuptimplota dhe kësisoj mundëson një diskutim real mes aktorëve të interesuar.

Edhe pse partia opozitare vendos ta bojkotojë të gjithë procesin e reformës, dldp-ja përpiqet të mbajë të hapur dialogun për RAT-in dhe qasjen e ZF-ve më të gjithë aktorët politike. Në fund, dldp-ja madje ftohet për ta paraqitur qasjen e ZF-ve në një dëgjesë me opozitën.

#### Ndryshimi i politikës

(ligje, politika konkrete)

#### Ligji për Reformën Administrative dhe Territoriale (korrik 2014) Strategjia për Decentralizim (korrik 2015)

#### Ligji për Vetëqeverisjen Vendore (dhjetor 2015)

Reforma përfundimtare me 61 njësi të reja të qeverisjes vendore pasqyron idetë e qasjes së ZF-ve në një masë të konsiderueshme. Madje edhe partia opozitare, e cila e refuzon të gjithë RAT-in si një program thjesht politik, e pranon drejtimin e përgjithshëm të reformës dhe idenë e riorganizimit të bashkive të Shqipërisë sipas një serie kriteresh të përcaktuara sikurse propozohen nga studimi për ZF-të. Kësisoj, rreziku që elementet thelbësore të reformës të hidhen poshtë pas një ndryshimi të qeverisë (që për momentin nuk ka gjasa të ndodhë) duket shumë i kufizuar.

* + 1. **Ndryshimi i praktikës** (ndjekja e zbatimit)

E vetëdijshme për faktin që RAT-i krijon bazën për reforma ligjore të mëtejshme, më specifike, dldp-ja vazhdoi të angazhohej në nivel kombëtar duke u përfshirë në mënyrë aktive në diskutimet e mëvonshme përkatësisht për Strategjinë për Decentralizim (e miratuar në korrik 2015), dhe Ligjin e ri për Vetëqeverisjen Vendore ( i miratuar në dhjetor 2015). Njëkohësisht, dldp-ja vazhdoi të mbështeste bashkitë në zbatimin e efektshëm të këtyre strategjive dhe ligjeve të reja, p.sh. duke futur monitorimin vjetor dhe konkursin e praktikave të mira në nivel bashkiak.

E fundit por jo më pak e rëndësishmja, disa grupe interesi të përfshira e pranuan ndikimin themelor të dldp-së në procesin në vetvete të hartimit të politikave. Duke futur, shpjeguar dhe promovuar një model konceptual të konsoliduar, shkencërisht të sprovuar dhe të orientuar drejt praktikës për procesin e një reforme politike kombëtare, dldp-ja ia doli mbanë të përmirësonte në mënyrë të konsiderueshme cilësinë e debatit politik. Kjo nuk do të kishte qenë e mundur gjithsesi, pa qasjen strategjike të SDC-së e cila në mënyrë të qëllimtë mbështeti dy aktorë të tjerë- Projekti STAR dhe StateWeb – duke promovuar qasje paksa të ndryshme për RAT-in dhe politikat dhe ligjet përkatëse. Ofrimi aktiv i alternativave të ndryshme i detyroi vendimmarrësit përkatës të merrnin parasysh perspektiva dhe qëndrime të ndryshme të cilat çuan në një debat të gjerë politik.

* 1. **FUQITË DHE DOBËSITË**

#### Ofrimi i një zgjidhjeje të realizueshme dhe të sprovuar

Sigurisht që nuk ishte dldp-ja që theksoi nevojën për një reformë administrative dhe territoriale ne Shqipëri. Përkundrazi, shumë analiza dhe raporte theksonin nevojën për një riorganizim hapësinor dhe administrativ në vend, madje shumë kohë përpara se programi të fillonte të operonte në Shqipëri. Sidoqoftë, ishte dldp-ja që doli me një qasje kuptimplotë sapo qeveria shqiptare e nismëtoi reformën, kësisoj duke propozuar një udhëzim konceptual të realizueshëm dhe të kuptueshëm për një proces politik shumë të brishtë. Në këtë mënyrë, zgjidhja e propozuar nga dldp-ja nuk ishte një skenar konkret reforme në vetvete, por më tepër një “recetë” apo udhëzim për vendimmarrësit që të zhvillonin skenarët e tyre. Fakti që dldp-ja futi qasjen e ZF-ve si një mundësi ndërmjet të tjerave sigurisht ndihmoi në përmirësimin e pranimit të saj nga vendimmarrës të ndryshëm, duke përfshirë edhe opozitën politike. Së fundmi, fakti që dldp-ja dhe ekspertiza e saj nuk u “përvetësuan” asnjëherë nga ndonjëra prej partive kryesore politike dëshmon që programi i kuptonte mirë ndjeshmëritë politike dhe rreziqet përkatëse (shihni më poshtë).

### “Ideja e zonave funksionale ishte pikërisht çka po kërkonte qeveria pa e ditur- një dhuratë nga Zoti.”

Një përfaqësues ministrie

#### Shfrytëzimi më së miri i mjedisit mbështetës politiko-institucional

Dldp-ja sigurisht që përfitoi nga një mjedis politiko-institucional përgjithësisht mbështetës në fillim të procesit të reformës. Jo vetëm që qeveria e re ishte tejet e përkushtuar për t’i çuar përpara këto reforma, por ekzistonte edhe një frymë e fuqishme marrëveshjeje ndërmjet aktorëve të tjerë kyç në mbështetje të RAT-it, duke përfshirë shumë agjenci përkatëse donatorësh si BE-ja, USAID, SIDA, Bashkëpunimi Italian, apo SDC-ja. Kësisoj, sfida e dldp-së nuk ishte nxitja e reformave si e tillë, por më tepër pozicionimi i programit në një proces tejet dinamik. Pasi kryerjes së studimit për ZF-të në kohën e duhur, programi ishte gati dhe i gatshëm të shfrytëzonte mundësinë e reformës së ardhshme dhe të investonte për burimet e nevojshme, ndonëse kjo nuk ishte pjesë e planeve fillestare të programit. Prapëseprapë, falë angazhimit të tij afatgjatë në çështjet e qeverisjes vendore, programi tashmë kishte një kuptim të konsoliduar të realiteteve politike në nivele të ndryshme dhe kishte vendosur shumë kontakte me vlerë me vendimmarrësit kyç- çka lejonte krijimin dhe vendosjen e kontakteve dhe aleancave përkatëse për sigurimin e mbështetjes së duhur.

#### Mbështetja te një pozitë e konsoliduar institucionale

Kryerja e studimit për ZF-të në bashkëpunim me bashkitë si edhe më ekspertët vendas dhe ndërkombëtarë sigurisht ndihmoi në përmirësimin e pozitës institucionale dhe besueshmërisë së programit kundrejt aktorëve politikë përkatës në nivel vendor dhe kombëtar.Sikurse dihet, angazhimi i dldp-së në procesin e RAT-it nuk nisi menjëherë, por dukej si një vazhdim logjik i angazhimit të saj në çështjet e qeverisjes vendore në Shqipërinë e Veriut që nga viti 2006. Edhe pse rajoni konsiderohej si “bastion i opozitës” pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2013, angazhimi i madh i dldp-së dhe përvoja e konsoliduar në terren, duke përfshirë edhe bashkëpunimin me vendimmarrësit dhe profesionistët vendorë, sigurisht e rriti besueshmërinë dhe legjitimitetin e programit në nivel kombëtar. Programi e forcoi më tej pozitën e tij nëpërmjet rolit të tij aktiv si një “ndërmjetës/borker njohurish”, duke transferuar dhe interpretuar njohuritë dhe ekspertizën përgjatë niveleve dhe grupeve të ndryshme të interesit (krahasoni me Karakaçi & Byrne 2016). Një aspekt tjetër që ndihmoi maksimizimin e ndikimit të dldp-së në procesin e e RAT-it ishte pozicionimi aktiv i programit si një ekspert teknik pak a shumë asnjanës. Programi u përpoq gjithnjë të pozicionohej si një aktor asnjanës që nuk mbante anën e askujt, por ofronte këshilla “profesionale” në bazë të të dhënave dhe provave të konsoliduara dhe njohurive të ekspertëve. Ky manovrim i hollë dhe mendjemprehtë në një kontekst politik tejet të polarizuar funksionoi mjaft mirë- në fund të fundit, dldp-ja ia doli mbanë t’i ruante kontaktet madje edhe me opozitën, pavarësisht nga mospranimi kategorik i saj i RAT-it.

#### Krijimi i një hapësire “asnjanëse”, lehtësimi dhe ndërmjetësimi i njohurive

Kontributi i parë madhor i dldp-së në procesin e RAT-it ishte vizita studimore në Zvicër ku programi ia paraqiti gjetjet kryesore të studimit të tij për ZF-të një grupi vendimmarrësish shqiptarë nga nivele dhe parti politike të ndryshme. Paraqitja dhe diskutimi i rezultateve të studimit në një “terren asnjanës” ishte sigurisht një vendim i mirë, meqenëse ndihmoi në depolitizimin e një debati përndryshe tejet të politizuar.

Një anëtar i partisë opozitare i cili iu bashkua vizitës studimore por më vonë mbështeti vendimin e partisë së tij për ta bojkotuar RAT-in tha: “Vizita studimore ishte shume frytdhënëse. Diskutimet që zhvilluam në Zvicër ishin krejt e kundërta e asaj që ndodhi më vonë në Shqipëri.” Pas kthimit në Shqipëri, lehtësimi/moderimi i një debati të politizuar shkonte sidoqoftë përtej fuqisë dhe ndikimit të dldp-së.

Megjithatë, duke marrë rolin e lehtësuesit/moderatorit dhe ndërmjetësit/brokerit të njohurive që bën transferimin dhe interpretimin e njohurive ndërmjet niveleve dhe grupeve të ndryshme të interesit, programi ia doli mbanë të mbante procesin e RAT-it pak a shumë përgjatë ideve kryesore të qasjes së zonave funksionale.

#### Ngadalësimi i reformës

Duke folur për dobësitë e mundshme, disa zyrtarë të qeverisë të përfshirë në RAT kritikuan faktin që dldp-ja ishte krahasimisht e ngadaltë në ofrimin e provave/të dhënave dhe imputeve dhe kontributeve të reja. Në fakt, programi gjithnjë bënte verifikimin me ekspertët vendorë dhe të jashtëm para se të mbante një qëndrim në lidhje me çështjet me interes. Teksa ky proces përsëritës i vleftësimit dhe pozicionimit është një nga karakteristikat kyç të dldp-së, disa politikanë dhe nëpunës civilë mërziteshin kur duhej të prisnin impute dhe fidbek të ri nga programi. Konsultimet e përsëritura me grupet vendore të interesit morën shumë kohë- një investim që ia vlente nga pikëpamja e programit për të siguruar pjesëmarrje të vërtetë, prapëseprapë shumë i ngadaltë për mendimin e një politikani shqiptar. Sidoqoftë, dldp-ja ia doli mbanë të ruante drejtpeshimin e duhur ndërmjet të qenit shumë shpejt dhe shumë ngadalë, meqenëse fidbeku i përgjithshëm nga aktorët vendorë dhe kombëtarë është shumë pozitiv. Sidoqoftë, nga një këndvështrim i jashtëm, RAT-i u çua përpara me një shpejtësi mbresëlënëse.

# GRUPI B: LIGJI PËR FINANCAT VENDORE

Ky grup i dytë analitik shqyrton rolin dhe ndikimin e dldp-së në procesin që përfundimisht çoi në Ligjin e ri për Financat vendore në Shqipëri. Pas miratimit nga Parlamenti të Reformës Administrative dhe Territoriale, Strategjisë për Decentralizim, dhe Ligjit për Vetëqeverisjen Vendore, Qeveria Shqiptare lançoi zyrtarisht reformën e Ligjit për Financat Vendore në fillim të vitit 2016. Në atë kohë, dldp-ja nuk mund të mbështetej vetëm te përvoja dhe ekspertiza e gjatë në menaxhimin e financave vendore, por u përfshi plotësisht në dialogun politik kombëtar, me rrjete të krijuara më së miri në të gjitha nivelet, dhe ishte kësisoj gati të bëhej plotësisht pjesë e këtij procesi të ri reforme. Me pak fjalë, mesazhi i avokacisë së dldp-së mund të përmblidhet si më poshtë: “Një Ligj kuptimplotë për Financat Vendore duhet të mbulojë edhe anën e të ardhurave edhe atë të shpenzimeve.”

## PROCESI I REFORMËS DHE ROLI I DLDP-SË

Në tabelën e mëposhtme paraqiten hapat kryesorë të politikës për Ligjin për Financat Vendore që nga viti 2006 dhe theksohet roli i dldp-së në këtë proces. Ndryshimet kryesore politike që identifikohen në kolonën e fundit përshkruhen më me shumë hollësi në seksionin 4.2.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Data** | **Procesi politik** | **dldp: Veprimtaritë, Roli** | **Ndryshimi i politikës** |
| 2006 –  2009 |  | **dldp I** fillon të punojë me bashkitë në Shqipërinë e Veriut, me fokus planifikimin e buxheteve vendore; në të njëjtën kohë programi krijon lidhje të ngushta me Ministrinë e Financave. | **Përkufizimi** Shumë kohë para reformës ligjore, dldp-ja rrit ndërgjegjësimin dhe krijon kompetencën vendore për menaxhimin e financave publike. |
| 2008 | Parlamenti miraton një **Ligj të ri Organik për Buxhetin**, që rregullon menaxhimin e financave publike vendore (ana e shpenzimeve; së fundmi i ndryshuar në qershor 2016) | dldp analizon ligjin, duke arritur në përfundimin se ai anashkalon çështjet kyç për qeveritë vendore. |  |
| 2010-  2013 |  | **dldp II** vazhdon me fokus në lidhjen e planifikimit të zhvillimit strategjik dhe planifikimit financiar në nivel vendor. Programi vazhdon dialogun me partnerët kombëtarë, duke përfshirë edhe Ministrinë e Financave. |  |
| 2010/11 | Qeveria shqiptare nismëton Fondin e Zhvillimit Rajonal. |  |  |
| 2012 | Programi për qeverisje vendore PLGP (USAID) fillon punën me bashkitë në Shqipërinë e Jugut, me fokus te decentralizimi fiskal | Dldp-ja fillon një ushtrim të ngjashëm me “PEFA-n” në bashkinë Shkodër, duke mbuluar periudhën  2012-14 (i përfunduar në vitin 2015) |  |
| korrik 2014 | Miratimi nga Parlamenti i Reformës Administrative dhe Territoriale krijon një shtysë të re për përgatitjen e Ligjit të ri për Financat Vendore |  |  |
| korrik 2014 | Qeveria miraton Strategjinë e re për Decentralizim |  |  |
| dhjetor 2014 | Parlamenti shqiptar miraton Ligjin e ri për Vetëqeverisjen Vendore (“Ligji Organik”) |  |  |
| 2015 |  | dldp-ja realizon një ushtrim të ngjashëm me “PEFA-n” në tri bashki ku operon programi  (Shkodër, | **Sjellja**  Ndonëse jo të gjithë aktorët janë dakord, |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Durrës, Lezhë) për të krijuar prova/të dhëna për kapacitetet dhe nevojat vendore në drejtim të menaxhimit të financave publike; rezultatet ndahen me një gamë të gjerë grupesh interesi duke përfshirë MF-në, BB-në, FMN-në, SECO-n, USAID-in, BE-në dhe UNDP-në | dldp-ja ia del mbanë ta pasurojë debatin ekzistues për reformën e orientuar ndaj të ardhurave me një perspektivë për shpenzimet |
| 2015 | PLGP-ja kryen një studim mbi përvojat e vendeve të tjera në lidhje me financat vendore |  |  |
| Fillimi i vitit 2016 | Eventi i lançimit zyrtar të reformës së Ligjit për Financat Vendore  Ngritja e Grupit Teknik të Punës (MF-ja, bashkitë, partnerët e zhvillimit, PLGP-ja, dldp-ja)  Ngritja e Grupit të Ekspertëve (PLGP-ja, dldp-ja, ekspertë të jashtëm dhe vendorë)  PLGP-ja merr derjtimin tematik për aspektet që lidhen me të ardhurat | dldp-ja bëhet pjesë edhe e Grupit Teknik të Punës dhe Grupit të Ekspertëve, duke marrë drejtimin tematik për menaxhimin e financave publike (d.m.th. aspektet që lidhen me shpenzimet) | **Angazhimi**  dldp-ja ia del mbanë që aspektet e shpenzimeve të merren zyrtarisht parasysh gjatë procesit të reformës |
| Mesi i vitit 2016 | Paraqitet dhe diskutohet drafti i parë i ligjit | dldp-ja vleftëson çdo draft të ri të Ligjit me Qendra e saj vendore të Kompetencës  dldp-ja nismëton një platformë elektronike diskutimi për 61 NJQV-të | **Angazhimi**  dldp-ja siguron vleftësimin/validimin e vazhdueshëm me grupet vendore të interesit |
| Vjeshtë 2016 | Projektligji përfundimtar i paraqitet dhe diskutohet me partnerët e zhvillimit, duke përfshirë BB-në, FMN-në, dhe SECO-n |  |  |
|  | Misioni i FMN-së në Shqipëri | FMN-ja fton dldp-në të paraqesë propozimin e saj për Ligjin e ri për Financat Vendore, duke përfshirë edhe rezultatet e ushtrimeve të ngjashme me “PEFA-n”: FMN-ja jep sinjalin e mbështetjes ndaj qëndrimit të dldp-së për një ligj gjithëpërfshirës |  |
|  |  | Shkëmbimi me SECO-n dhe BB-në për fushën e veprimit të ligjit | **Angazhimi**  BB-ja dhe SECO-ja bien dakord për një ligj që përfshin edhe shpenzimet, por argumentojnë një qasje “gjërat themelore në fillim” (ndryshe nga ambicia e qeverisë për të përmbushur standardet ndërkombëtare të MFP-së) |
| Fund i vitit 2016 | MF-ja merr përsipër dërgimin e Draftit Përfundimtar të Ligjit në të gjithë procesin ndërministror dhe parlamentar | MF-ja konsultohet me dldp-në për të diskutuar dhe vlerësuar komentet nga ministritë e tjera të linjës |  |
| mars 2017 | Projektligji diskutohet nga Këshilli i Ministrave |  |  |
| prill 2017 | Parlamenti shqiptar miraton **Ligjin e Ri për Financat Vendore**, një ligj me fushë të gjerë veprimi që rregullon edhe të ardhurat edhe shpenzimet |  | **Politika**  Ligji i ri pasqyron detyrat kryesore të dldp-së në lidhje me menaxhimin e financave publike |
| Mesi i vitit 2017 | MF-ja fillon hartimin e 12 akteve nënligjore që kërkohen për zbatimin e efektshëm të Ligjit të Ri për Financat Vendore | dldp-ja i ofron MF-së mbështetje teknike/ ekspertë për hartimin e pesë akteve nënligjore |  |

## NDIKIMI I DLDP-SË NË POLITIKË

Pa asnjë dyshim, dldp-ja pati ndikim kryesor në përmbajtjen konkrete të Ligjit për Financat Vendore. Pa avokacinë e fokusuar dhe shumë ngulmuese të programit për një ligj me fushë të gjerë veprimi, ligji i ri nuk do të mund t’i mbulonte edhe aspektet e të ardhurave edhe ato të shpenzimeve të financave të qeverisjes vendore. Kësisoj, roli i dldp-së në këtë proces të veçantë hartimi ligjesh ishte mjaft i ndryshëm nga angazhimi më i hershëm i programit në Reformën Administrative Territoriale (RAT, shihni seksionin 3), ku programi nuk pati ndikim të drejtpërdrejtë në rezultatin përfundimtar të reformës, por ofroi dhe promovoi një udhëzim konceptual për diskutim. Këtë herë, sidoqoftë, dldp-ja ishte shumë e qartë që në fillim në lidhje me çfarë do të konsiderohej një Ligj i mirë për Financat Vendore apo çfarë jo, dhe e ndoqi atë synim në mënyrë shumë strategjike dhe të përkushtuar deri në fund.

#### Ndryshimi i përkufizimit

(formulimi i çështjeve)

Shumë kohë para se të fillonte reforma e Ligjit për Financat Vendore, dldp-ja angazhohet në financat e qeverisjes vendore në Shqipërinë e Veriut, duke përfshirë ndërgjegjësimin për praktikën e mirë ndërkombëtare në legjislacionin për financat e qeverisjes vendore. Angazhimi konkret i programit me organet bashkiake dhe mbështetja ndaj tyre si edhe shkëmbimet e vazhdueshme të tij me Ministrinë e Financave ndihmuan në përgatitjen e terrenit për angazhimin e mëvonshëm të programit në procesin e hartimit të ligjit.

* + 1. **Ndryshimi i sjelljes** (sjellja e vendimmarrësve)

Ndër veprimtaritë e tjera të programit dhe punës së vazhdueshme të advokacisë, rezultatet e ushtrimit të “frymëzuar nga PEFA” të zhvilluar në Shqipërinë e Veriut në vitin 2015 ndihmojnë në krijimin e shtysës për aspektet e shpenzimeve edhe në nivel kombëtar, kështu që ato më në fund merren parasysh për procesin e reformës ligjore- madje edhe kundër vullnetit të aktorëve të fuqishëm si PLGP-ja (USAID) të cilët avokojnë një ligj me fokus vetëm tek të ardhurat.

#### Ndryshimi i angazhimi

(procesi politik)

Në fillim të vitit 2016, qeveria krijon zyrtarisht Grupin Teknik të Punës si edhe Grupin e Ekspertëve. Dldp-ja merr drejtimin e punës për aspektet e shpenzimeve, ndërsa PLGP-ja merr drejtimin e punës për anën e të ardhurave. Fakti që shpenzimet merren parasysh aq dukshëm gjatë fazës së hartimit të ligjit mund të shihet si një rezultat i drejtpërdrejtë i advokacisë së dldp-së për një ligj me fushë të gjerë veprimi. Më pas, dldp-ja angazhon një gamë të gjerë aktorësh në procesin e hartimit të ligjit, krijon në mënyrë aktive pronësi dhe aleanca në nivel kombëtar (MF-ja) dhe vendor (NJQV-të), si edhe me disa donatorë kyç (FMN-ja, SDC-ja). E fundit por jo nga rëndësia, programi siguron angazhim dhe pronësi vendore nëpërmjet disa raundeve konsultimi dhe vleftësimi me partnerët vendorë në Shqipërinë e Veriut.

#### Ndryshimi i politikës

(ligje, politika konkrete)

Parlamenti i Shqipërisë miraton **Ligjin e ri për Financat Vendore në prill të vitit 2017** – një ligj me fushë të gjerë veprimi sikurse u avokua nga dldp-ja gjatë gjithë procesit legjislativ.

* + 1. **Ndryshimi i praktikës** (ndjekja e zbatimit)

dldp-ja tregon përkushtim të vazhdueshëm në ofrimin e mbështetjes për zbatimin e ligjit të ri duke mbështetur Ministrinë e Financave në përgatitjen e disa akteve nënligjore, si edhe nëpërmjet mbështetjes së vazhdueshme për ngritjen e kapaciteteve të bashkive.

* 1. **FUQITË DHE DOBËSITË**

#### Pozitë institucionale dhe besueshmëri e konsoliduar

Kur filloi puna në lidhje me Ligjin për Financat Vendore, dldp-ja kishte tashmë një pozitë institucionale të konsoliduar sa i takon qeverisjes vendore dhe financave të bashkive. Në njërën anë, kjo kishte ardhur si rrjedhim i përvojës së gjatë të punës të programit me bashkitë në Shqipërinë e Veriut; nga ana tjetër- ishte pasojë e kontakteve tashmë të vendosura të programit me aktorët në nivel kombëtar. Kjo nënkupton që dldp-ja nuk duhej të fillonte çdo gjë nga e para në drejtim të njohurive dhe rrjetëzimit, por duhet të vijonte me gjërat aty ku ishin zhvilluar deri në atë kohë. Fakti që Ministria e Financave në mënyrë aktive i drejtohej dldp-së për këshilla në disa raste duket se nënvizonte këtë pozitë të shkëlqyer institucionale. Sikurse edhe në rastin e procesit të TAR-it, sidoqoftë, zgjedhjet parlamentare të vitit 2013 dhe ndryshimi i pushtetit mund ta kenë rrezikuar paska pozitën e programit kundrejt vendimmarrësve kombëtarë. Prapëseprapë, zgjerimi gjeografik i zonës së programit gjatë dldp II rezultoi kësisoj vendimtar për përmirësimin e legjitimitetit të programit në dialogun kombëtar politik- pa të, programi mund të ishte lënë lehtësisht mënjanë si “aleat i opozitës”.

#### Krijimi i aleancave, trajtimi i opozitës/kundërshtisë

Një nga sfidat më të mëdha për advokacinë e dldp-së për këtë ligj ishte mbase mosmarrëveshja ekzistuese në lidhje me fushën e tij të veprimit, d.m.th. qëndresa e ashpër e PLGP-së kundër përfshirjes së aspekteve të shpenzimeve publike. Në parim, PLGP-ja argumentonte që kjo do të krijonte mbivendosje me Ligjin ekzistues Organik për Buxhetin (miratuar në vitin 2008), ndërsa dldp-ja ishte e vendosur të hartonte një ligj koherent, me fushë të gjerë veprimi i cili do të mbulonte të gjitha aspektet e rëndësishme nga pikëpamja e bashkive. Kësisoj, sapo mori drejtimin tematik zyrtar për aspektet e lidhura me shpenzimet, dldp-ja filloi të avokonte në mënyrë strategjike me Ministrinë e Financave duke kërkuar diskutime të hershme tematike dhe duke e njohur stafin e departamenteve të ndryshme me përvoja nga jashtë vendit. Duke vepruar në këtë mënyrë, dldp-ja ia doli mbanë të krijonte mbështetje të gjerë brenda MF-së për idetë dhe propozimet e saj në lidhje me shpenzimet publike- një mbështetje që në fund rezultoi vendimtare kur MF-ja duhet të merrte vendimet e vështira. Së fundmi, dldp-ja shfrytëzoi mundësinë e një misioni të FMN-së në Shqipëri në vitin 2016 për të siguruar mbështetje të nivelit të lartë për një Ligj integral për Financat Vendore. Së bashku me lehtësimin/moderimin e SDC-së, kjo ndihmoi për të kapërcyer qëndresën nga ana e PLGP-së (USAID).

### “Sa i takon Ligjit për Financat Vendore, dldp-ja u tregua shumë këmbëngulëse.”

(përfaqësues i USAID-it)

#### Përdorimi i provave/të dhënave, formulimi i mesazheve

Një nga lëvizjet më intriguese të dldp-së në fushatën e avokacisë ishte në njëfarë mënyre përdorimi kreativ i PEFA-s, një metodologji e njohur globalisht për vlerësimin e performancës së menaxhimit të financave publike. Teksa dldp-ja as nuk ishte as në gjendje dhe as zyrtarisht e autorizuar të kryente një ushtrim zyrtar të PEFA-s, në vend të kësaj, programi vendosi të bënte një ushtrim të “frymëzuar nga PEFA” për të vlerësuar performancën përkatëse në bashkitë ku operonte. Rezultatet inkurajuese u përdorën më pas për të riformuluar mesazhin kryesor të dldp-së në lidhje me çështjen nëse ligji i ri duhej t’i përfshinte edhe aspektet e shpenzimeve (“Njësitë e qeverisjes vendore janë plotësisht të afta për të zbatuar një ligj me fushë të gjerë veprimi”). Duke iu referuar provave dhe të dhënave të krijuara në përputhje me një kuadër analitik të pranuar gjerësisht, dhe duke riformuluar mesazhin e saj fillestar politik sipas terminologjisë së PEFA-s, dldp-ja ia doli mbanë ta përçonte mesazhin kyç të saj tek aktorët të cilët përndryshe nuk do të mund t’i kishte bindur ndonjëherë, duke përfshirë edhe FMN-në.

#### Sprovimi i durimit të të tjerëve, mbështetja tek ekspertiza e jashtme

Sa i takon procesit të RAT-it, disa nga grupet e përfshira të interesit në nivel kombëtar u ankuan që ndonjëherë dldp-ja kishte u kishte sprovuar durimin me raundet e përsëritura të konsultimeve në nivel vendor.

Të vendosur për t’i çuar përpara këto reforma sa më shpejt të ishte e mundur, disa përfaqësues të qeverisë mund të mos ishin gati për një përfshirje kaq sistematike të zërave vendorë. Sidoqoftë, dëgjimi i zërave dhe shqetësimeve të njerëzve në nivel vendor gjatë këtyre reformave ishte një dimension themelor i teorisë së ndryshimit të dldp-së në lidhje me të cilën programi nuk do të bënte kompromis. Rezultati përfundimtar i reformës dhe pronësia e konsoliduar në nivel bashkiak duket se tregon që dldp-ja pati të drejtë në lidhje me këtë çështje.

Një kritikë tjetër e bërë nga përfaqësuesit e USAID-it ka të bëjë me ekspertizën e jashtme te e cila u mbështet dldp-ja. Ndonëse ata e pranuan cilësinë dhe rëndësinë e kontributeve të ekspertëve zviceranë, disa vëzhgues do të kritikonin faktin që dldp-ja thjesht “lehtësonte/ moderonte” procesin por nuk kishte ekspertë financiarë në Shqipëri- ndryshe nga PLGP-ja që dukej se kishte ekspertët e saj në Tiranë.

# GRUPI C: MENAXHIMI I MBETJEVE

Puna e dldp-së me politikat ishte paksa e ndryshme nga dy shembujt e mëparshëm në kuptimin që kishte të bënte më pak me avokacinë në vetvete sesa me një mënyrë sistemike të punuari. Në këtë rast, fokusi kryesor i dldp-së nuk ishte asnjëherë politika- e cila ekzistonte tashmë por që dukshëm kishte nevojë për përmirësim- por një “ankorim” sistematik i aspekteve të ndryshme të menaxhimit vendor të efektshëm të mbetjeve në nivele të ndryshme të sistemit politiko- institucional. Ndryshimi i politikës ishte vetëm një nga rrugët e mundshme në këtë përpjekje, dhe me sa duket madje as më e rëndësishmja. Shembulli kësisoj tregoi sesi avokacia dhe dialogu politik mund (apo madje duhet) të ndërthuren me forma të tjera angazhimi, duke përfshirë ngritjen e kapaciteteve vendore, duke siguruar përvetësimin e koncepteve dhe qasjeve kyç nga institucionet përkatëse, dhe duke forcuar burimet njerëzore të sistemit.

## PROCESI I REFORMËS DHE ROLI I DLDP-SË

Në tabelën e mëposhtme paraqiten hapat kryesorë të politikës për menaxhimin e mbetjeve që nga viti 2010 dhe theksohet roli i dldp-së në këtë proces. Ndryshimet kryesore politike që identifikohen në kolonën e fundit përshkruhen më me shumë hollësi në seksionin 5.2.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Data** | **Procesi politik** | **dldp: Veprimtaritë, Roli** | **Ndryshimi i politikës** |
| para vitit 2010 |  | dldp-ja mbështet bashkitë në Shqipërinë e Veriut në përgatitjen e planeve për menaxhimin e mbetjeve vendore | **Përkufizimi** Përmirësimi i mirëkuptimitndërmjet grupeve vendore të interesit në lidhje me zgjidhjet praktike për menaxhimin e efektshëm të mbetjeve |
| fillimi i vitit 2011 | Me mbështetjen e BE-së, qeveria harton dhe përfundimisht paraqet Projekt-Strategjinë Kombëtare për Menaxhimin e Mbetjeve, duke vendosur standarde shumë të larta për menaxhimin e mbetjeve vendore |  |  |
|  | AAM-ja dhe AAC-ja lehtësojnë/moderojnë konsultimet në nivel vendor për Projekt-Strategjinë; sidoqoftë, vetëm një numër i vogël rekomandimesh të dhëna nga niveli vendor merren parasysh | dldp- ja mbështet konsultimet në nivel vendor që lehtësohen/moderohen nga AAM-ja dhe AAC-ja |  |
| mesi i vitit 2011 | Qeveria miraton zyrtarisht Strategjinë e Re Kombëtare për Menaxhimin e Mbetjeve | dldp-ja e sheh Strategjinë e re si tejet ambicioze, të nxitur të BE-ja dhe jo në përshtatje me nevojat dhe kapacitetet vendore; programi identifikon nevojën për instrumente konkrete që mund t’i ndihmojnë bashkitë për zbatimin e Strategjisë |  |
| 2011ff |  | Në bashkëpunim me bashkitë, |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Qendrat vendore të Kompetencave, Ekipi i Ekspertëve dhe me mbështetjen e ekspertëve ndërkombëtarë (CSD), dldp –ja fillon zhvillimin e një serie instrumentesh dhe udhëzimesh praktike për menaxhimin e mbetjeve bashkiake.   * Udhëzimi për përllogaritjen e kostove dhe tarifave * Manuali “bëje vetë” për menaxhimin e mbetjeve vendore |  |
| shtator 2011 | Kuvendi i Shqipërisë miraton Ligjin e Ri për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve |  |  |
| 2011/12 | Ministria e Mjedisit nismëton një seri tryezash të rrumbullakëta dhe konferencash për të diskutuar aspektet specifike të menaxhimit të mbetjeve vendore | dddp-ja së bashku më BE-në mbështetin MM-në në organizimin dhe lehtësimin/moderimin e këtyre ngjarjeve kombëtare; dldp-ja i përdor ato për të diskutuar çështjet në nivel vendor dhe për të promovuar instrumentet, manualët dhe udhëzimet e hartuara me bashkitë | **Sjellja**  Aktorët kombëtarë sensibilizohen për nevojat vendore dhe njihen me zgjidhjet konkrete |
|  | BE-ja vendos ta zgjerojë fokusin e saj sa i takon menaxhimit të mbetjeve në nivel vendor |  |  |
| qershor 2013 | Zgjedhjet parlamentare; koalicioni i udhëhequr nga Partia Socialiste vjen në pushtet dhe nis një sërë reformash themelore |  |  |
| mesi i vitit 2013 |  | dldp-ja organizon një vizitë studimore në Zvicër me aktorët kombëtarë për menaxhimin e mbetjeve | **Sjellja**  Aktorët kombëtarë sensibilizohen për nevojat vendore dhe njihen me zgjidhjet konkrete |
| 2013 | MM-ja krijon dy organe zyrtare:   * Grupin Ndërministror të Punës për Menaxhimin e Mbetjeve (GNMP) * Grupin Kombëtar Këshillues të Punës (mblidhet 4 herë në vit; bashkitë marrin pjesë drejtpërdrejt, jo nëpërmjet shoqatave) | dldp-ja i ndihmon të dy grupet në mënyrë aktive me këshilla teknike |  |
| 2014 | MM-ja përgatit një Projekt-Politikë për caktimin e kostove dhe tarifave në menaxhimin e mbetjeve | dldp-ja mbështet MM-në në hartimin e projekt-politikës, duke iu referuar aktivisht punës së saj në nivel bashkiak |  |
| 2015 | Ligji i ri për Vetëqeverisjen Vendore për herë të parë përmend standardet minimale, përballueshmërinë dhe menaxhimin e ofrimit të shërbimeve në bazë te performancës | dldp-ja organizon një vizitë të dytë studimore në Zvicër me pjesëmarrjen e aktorëve kombëtarë dhe vendorë për menaxhimin e mbetjeve (MM-ja, MF-ja, ofruesit e shërbimeve, aktorët vendorë) | **Sjellja**  Aktorët kombëtarë fillojnë zbatimin e parimeve të decentralizimit në sektorin e menaxhimit të mbetjeve |
|  |  | dldp-ja harton një sistem standardesh krahasuese (benchmarking) dhe dy instrumente specifike (planifikimi në bazë të performancës; modeli i monitorimit) | **Praktika**  Aktorët vendorë fillojnë të përdorin instrumente të hartuara bashkërisht për menaxhimin e mbetjeve vendore |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Zbërthimi i ligjit të ri organik për sektorin e menaxhimit të mbetjeve, i cili përfundimisht zbatohet nga 6 bashki ku operon dldp-ja |  |
|  |  | Së bashku me Shkollën Shqiptare të Administratës publike (ASPA; nën mbikëqyrjen e Kryeministrit), dldp-ja harton katër module mësimore për menaxhimin e integruar të mbetjeve |  |
| 2016 | BE-ja, GIZ-i dhe SECO-ja lançojnë programet e reja për menaxhimin e mbetjeve, ku në të gjitha merret parasysh edhe niveli vendor |  | **Angazhimi** Donatorët i zhvendosin prioritetet e tyre për menaxhimin e mbetjeve te çështjet “soft” në nivel vendor |
| fundi i vitit 2016 |  | dldp-ja organizon një tjetër vizitë studimore në Slloveni me pjesëmarrjen e aktorëve (ndër)kombëtarë dhe vendorë për menaxhimin e mbetjeve (MM-ja, GIZ-i dhe të tjerë) |  |
| 2017 | MM-ja me mbështetjen e GIZ-it fillon rishikimin e Strategjisë Kombëtare për Menaxhimin e Mbetjeve me synimin e shpallur për ta bërë më realiste dhe reaguese ndaj nevojave dhe kapaciteteve të bashkive | GIZ-i kontrakton Ekipin e ekspertëve të nismëtuar nda dldp-ja për të asistuar Rishikimin e Strategjisë |  |
| shtator 2017 | Partia Socialiste (pa koalicion) konfirmohet në zgjedhjet parlamentare; një Ministër i ri i Mjedisit merr detyrën | dldp-ja i njeh ministrin dhe zëvendësministrin e ri përgjegjës për menaxhimin e mbetjeve me provat/ të dhënat dhe praktikën e dldp-së | **Angazhimi**  Menaxhimi i mbetjeve merr shtysë në nivel politike; praktikat e dldp-së janë bërthama e planit të veprimit të qeverisë “Të pastrojmë Shqipërinë” |
| nëntor 2017 |  | dldp-ja zyrtarisht ia dorëzon GIZ-it funksionin saj mbështetës ndaj Grupit Ndërministror të Punës për Menaxhimin e Mbetjeve dhe Grupit Kombëtar Këshillues të Punës, por vazhdon të japë kontribute në bazë të kërkesës |  |
| dhjetor 2017 | MM-ja dhe GIZ-i paraqesin draftin e parë të strategjisë së rishikuar |  | **Politika**  Nëpërmjet Ekipit të Ekspertëve, dldp-ja siguron ndikim të tërthortë në përmbajtjen e strategjisë së rishikuar |

## NDIKIMI I DLDP-SË NË POLITIKË

#### Ndryshimi i përkufizimit

(formulimi i çështjeve)

Gjatë punës së saj me bashkitë në Shqipërinë e Veriut, dldp-ja po harton instrumente dhe udhëzime për menaxhim e efektshëm të mbetjeve vendore në mënyrë pjesëmarrëse. Kjo ndihmon në përmirësimin e të kuptuarit nga ana e grupeve vendore të interesit të zgjidhjeve praktike për menaxhimin e efektshëm të mbetjeve dhe përgatit terrenin për përfshirjen e mëvonshme të tyre në procese që kanë të bëjnë me politikat. Në të njëjtën kohë, dldp-ja ndihmon të tjerët ta shohin menaxhimin e mbetjeve jo vetëm nëpërmjet një optike sektoriale, por gjithashtu edhe nga perspektiva e decentralizimit dhe qeverisjes.

* + 1. **Ndryshimi i sjelljes** (sjellja e vendimmarrësve)

Nëpërmjet (bashkë)organizimit të disa platformave kombëtare dhe rajonale, konferencave si edhe të vizitave studimore në Zvicër dhe Slloveni, dldp-ja ndihmon në sensibilizimin e aktorëve (ndër)kombëtarë në lidhje me nevojat vendore dhe u lejon atyre të njihen me zgjidhjet konkrete për menaxhimin e efektshëm të mbetjeve vendore. Fakti që aktorët vendorë dhe (ndër)kombëtarë, stafi i bashkive dhe ministrive marrin pjesë në këto vizita studimore lejon të mësuarin reciprok dhe përmirësimin e të kuptuarit të nevojave dhe shqetësimeve të njëri-tjetrit. Pas miratimit të Ligjit të ri Organik në vitin 2015, vizitat studimore gjithashtu i ndihmojnë vendimmarrësit t’i interpretojnë parimet e decentralizimit nga një perspektivë sektoriale, dhe t’i zbatojnë ato në përputhje me këtë të fundit (p.sh. në sektorin e menaxhimit të mbetjeve).

#### Ndryshimi i angazhimit

(procesi politik)

Aktualisht, Grupi Ndërministror i Punës për Menaxhimin e Mbetjeve dhe Grupi Kombëtar Këshillues i Punës mund të ishin ngritur fare mirë edhe pa kontributin e dldp-së. Menaxhimi i mbetjeve ka qenë debatuar për një kohë të gjatë, prapëseprapë kryesisht nga një perspektivë kombëtare dhe me fokus në çështjet “hard” (të infrastrukturës). Duket së përpjekjet e dldp-së për rritjen e ndërgjegjësimit për shqetësimet vendore dhe për çështjet “soft” (të menaxhimit) në fund ia dolën mbanë të ndryshonin fokusin e aktorëve përkatës në lidhje me menaxhimin e mbetjeve në Shqipëri. Në fund të fundit, kur BE-ja, GIZ-i dhe SECO-ja- tri nga donatorët kyç në sektor – lançuan programet e tyre të reja për menaxhimin e mbetjeve në vitin 2016, ata të gjithë morën parasysh çështjet e menaxhimit të mbetjeve në nivel vendor.

#### Ndryshimi i politikës

(ligje, politika konkrete)

Teksa dldp-ja nuk ishte përfshirë drejtpërdrejt në hartimin e **Projekt-Strategjisë së parë të rishikuar të paraqitur në dhjetor 2017,** programi kishte të paktën një ndikim të tërthortë në përmbajtjen e saj. Në njërën anë, kjo ndodhi nëpërmjet shkëmbimit të ngushtë dhe konstruktiv me GIZ-in në muajt dhe vitet e mëparshme të cilat kontribuuan në rritjen e fokusit të GIZ-it në çështjet vendore. Nga ana tjetër- përmes forcimit dhe pozicionimit strategjik të “Ekipit të Ekspertëve”, një grup ekspertësh shqiptarë të menaxhimit të mbetjeve të cilët do të vazhdonin të promovonin dhe avokonin parimet dhe qasjet kyç të dldp-së në lidhje me menaxhimin e mbetjeve vendore madje edhe përtej ekzistencës së programit. Për shkak të pozitës së tij të konsoliduar dhe reputacionit të shkëlqyer, “Grupi i Ekspertëve” më në fund u kontraktua nga GIZ-i për të asistuar rishikimin e Strategjisë për Menaxhimin e Mbetjeve. Sipas një zyrtari të lartë ministrie, sjellja e ekspertizës vendore të “Grupit të Ekspertëve” do të ndihmonte të siguronte që Strategjia e re të ishte shumë më realiste dhe e dobishme se e mëparshmja.

* + 1. **Ndryshimi i praktikës** (ndjekja e zbatimit)

Ndryshe nga dy shembujt e mëparshëm- RAT-i dhe Ligji për Financat Vendore, “praktika” këtu i referohet më pak zbatimit të një politike apo ligji të ri (në këtë rast Strategjia e rishikuar Kombëtare për Menaxhimin e Mbetjeve, e cila ende po përpunohet). Përkundrazi, praktika në këtë rast ka të bëjë më shumë me institucionalizimin, promovimin dhe zbatimin e disa parimeve, qasjeve dhe instrumenteve që ishin zhvilluar shumë kohë para se të fillonte rishikimi i strategjisë aktuale (shihni 5.3 për qasjen e “ankorimit” të dldp-së).

* 1. **FUQITË DHE DOBËSITË**

#### Përmbushja me sukses e një fushate tematike

Ndryshe nga dy proceset e politikave të mëprashme të përshkruara më sipër, shtysa fillestare për shqetësimin kryesor të dldp-së ishte shumë e ulët në këtë rast. As qeveria shqiptare dhe as ndonjë nga agjencitë e donatorëve nuk kishin një interes real në aspektet “soft” të menaxhimit të mbetjeve. Përkundrazi, debati kombëtar po fokusohej në standardet e BE-së dhe infrastrukturën e madhe për përpunimin dhe largimin e mbetjeve, teksa pak a shumë anashkalonte çështjet e menaxhimit të mbetjeve vendore. Në këto rrethana, dldp-ja mund të kishte dështuar fare mirë nëse ajo do të ishte përpjekur të avokonte nevojat dhe çështjet vendore menjëherë në nivel kombëtar- thjesht mungonte interesi i mjaftueshëm, dhe programi kishte shumë pak ndikim për të ndryshuar rrjedhën e debatit në atë kohë. Sidoqoftë, dldp-ja vazhdoi punën në nivel vendor, duke zhvilluar zgjidhje praktike, duke i pasqyruar ato në kuadrin e ri politik për nivelin vendor (Ligji Organik), dhe duke i promovuar hap pas hapi te ministritë e interesuara dhe grupe të tjera interesi në nivele më të larta. Kësisoj, programi ia doli mbanë me sukses të përmbushte një fushatë tematike dhe të krijonte (edhe një herë) një reputacion dhe pozitë institucionale të konsoliduar. Kur të tjerët filluan të marrin në shqyrtim çështjet e menaxhimit të mbetjeve vendore, dldp-ja ishte tashmë atje, gati për të ofruar njohuritë e ekspertëve vendas dhe ndërkombëtarë dhe në gjendje për të paraqitur zgjidhje praktike dhe të sprovuara. Bashkëpunimi afatgjatë i programit me bashkinë e Shkodrës- dhe së fundmi me bashkinë e Dibrës- rezultoi veçanërisht me vlera në atë proces. Shumë aktorë do të vizitonin “komunitetet e dldp-së” për të mësuar për vlefshmërinë e instrumenteve të ndryshme- dhe për t’u impresionuar nga pronësia vendore.

### “dldp-ja na ndihmoi me të vërtetë për të kuptuar çfarë po ndodhte në nivelin vendor.”

Ish-koordinator i GNMP-së

#### Eksplorimi sistematik i hapësirave të shumëfishta

Për të promovuar zgjidhjet e sprovuara dhe për t’i sjellë çështjet vendore në vëmendje të zyrtarëve të lartë dhe të donatorëve përkatës, dldp-ja shfrytëzoi hapësira të ndryshme dialogu. Ofrimi i asistencës teknike për Grupin Ndërministror Të Punës për Menaxhimin e Mbetjeve (GNMP) si edhe për Grupin Kombëtar Këshillues të Punës duket se ka qenë një nismë shumë e rëndësishme, teksa kjo ndihmoi avokimin e çështjeve “soft” të menaxhimit të mbetjeve dhe lehtësimin/moderimin e dialogut kuptimplotë ndërmjet aktorëve të ndryshëm. Sipas një ish-koordinatori të Grupin Ndërministror të Punës për Menaxhimin e Mbetjeve, mbështetja teknike e marrë nga dldp-ja ishte absolutisht vendimtare për të kuptuar plotësisht sfidat e sektorit si edhe marrëdhëniet e tij me çështje më të gjera të qeverisjes, duke përfshirë buxhetimin vendor, caktimin e taksave dhe tarifave, pjesëmarrjen e qytetarëve dhe shumë të tjera. Ky angazhim u mbështet nga (bashkë) organizimi dhe pjesëmarrja në tryeza të rrumbullakëta dhe konferenca kombëtare për menaxhimin e mbetjeve, si edhe vizita studimore jashtë vendit. Këto të fundit përsëri ndihmuan të bashkonin vendimmarrës dhe ekspertë të niveleve të ndryshme, t’i njihnin ata me koncepte të reja dhe të lehtësonin/moderonin një diskutim të hapur në “terren asnjanës”. Fuqia e qasjes së dldp-së qëndron në faktin që programi i përdori këto hapësira në mënyrë strategjike dhe të fokusuar, me qëllimin e qartë për të advokuar çështjet e menaxhimit të mbetjeve vendore. Gjithashtu, ekspertiza e konsoliduar teknike, e lejoi programin të bëhej në njëfarë mënyrë i domosdoshëm për vendimmarrësit kombëtarë të cilët kishin shumë pak njohuri për çështjet përkatëse.

#### Ankorimi i parimeve, qasjeve dhe instrumenteve brenda një sistemi

Ndryshe nga dy proceset e tjera të politikave, ndikimi në një politikë, ligj apo strategji të re (në këtë rast Strategjia e re për Menaxhimin e Mbetjeve) në këtë rast nuk ishte objektivi kryesor i programit. Përkundrazi, dldp-ja po kërkonte më shumë institucionalizimin, promovimin dhe zbatimin e plotë të disa parimeve, qasjeve dhe instrumenteve të zhvilluara në nivel vendor- shumë kohë para se të fillonte rishikimi i strategjisë ekzistuese. Ky “ankorim” e realizua në tri mënyra të ndryshme. Së pari, nëpërmjet bashkëhartimit me ASPA-n të disa moduleve mësimore për menaxhimin e mbetjeve- duke siguruar që të gjithë nëpunësit publikë të njiheshin me disa nga parimet dhe idetë bazë të dldp-së në drejtim të menaxhimit të mbetjeve. Së dyti, nëpërmjet zhvillimit pjesëmarrës të instrumenteve dhe qasjeve në nivel bashkiak- duke siguruar pronësi vendore të konsoliduar dhe zbatimin ditë pas dite nga administrata vendore. Së treti, duke inkurajuar (dhe herë pas here edhe duke mbështetur) ish-partnerët dhe stafin e mëparshëm të programit për të marrë detyra publike, qoftë në ministritë kyç apo si kryetarë bashkish- duke siguruar që të paktën një pjesë e ADN-së së programit të vazhdonte të ishte pjesë e administratës publike apo qeverisë.

#### Dobësi: I gjerë nga pikëpamja tematike, mungesë fokusi

Edhe partnerët e programit edhe përfaqësuesit e donatorëve komentuan që programi shpesh ka trajtuar shumë çështje të ndryshme në të njëjtën kohë, kësisoj duke humbur fokusin. Sidoqoftë, teksa advokacia e efektshme zakonisht ka të bëjë me fokusin dhe mesazhin e qartë, duket se dldp-ja ka zgjedhur qasjen e duhur, aq më tepër meqenëse angazhimi i saj në menaxhimin e mbetjeve ishte do gjë tjetër përveçse një fushatë “tipike” avokacie. “Ankorimi” i sipërpërmendur sistemik i parimeve dhe qasjeve zor se do të kishte qenë i mundur pa një fokus të ngushtë në një mesazh të vetëm avokacie.

# VËREJTJE PËRFUNDIMTARE

Nuk ka dyshim që dldp-ja la luajtur një rol të rëndësishëm në disa reforma kryesore politike në Shqipëri gjatë viteve të fundit. Duke shfrytëzuar më së miri një moment të rëndësishëm politik dhe një mjedis institucional shpesh lehtësues dhe mbështetës, programi ia ka dalë mbanë vazhdimisht të sjellë vlerë të shtuar në debatet politike aktuale apo ato të mëvonshme. Programi e ka realizuar këtë duke i ofruar mbështetjen aq të nevojshme konceptuale, asistencën teknike dhe këshillimin vendimmarrësve përkatës, duke lehtësuar/ moderuar proceset dhe ndërmjetësuar/brokeruar njohuritë ndërmjet grupeve të ndryshme (dhe shpesh krejt të ndryshme) të grupeve të interesit, dhe duke i paraqitur të dhënat dhe provat në mënyrë që grupet e ndryshme të synuara të mund t’i kuptonin. Duke vepruar kësisoj, dldp-ja vazhdimisht ia ka dalë mbanë të ridrejtojë apo madje dhe t’i japë kthesë tjetër një debati politik, apo t’i shtojë një dimension të ri cilësor një diskutimi ekzistues. Shembujt përfshijnë futjen me kujdes dhe të mirëmenduar të modelit të Zonave Funksionale, i cili përfundimisht ndikoi të gjithë procesin e Reformës Administrative Territoriale; apo avokacinë shumë strategjike dhe të vendosur të programit për një Ligj me fushë të gjerë veprimi për Financat Vendore. Prandaj, cilësitë kryesore të dldp-së në drejtim të ndikimit mbi politikat dhe avokacisë mund të përmblidhen si më poshtë:

**I rrënjosur fort, analitikisht i fortë**

dldp-ja ka qenë gjithnjë gati të shfrytëzojë mundësitë e mira politike- por e ka bërë këtë vetëm kur ka pasur një lidhje të dukshme dhe një mundësi për punë konkrete të programit me bashkitë. Kjo ka sjellë një pozitë të konsoliduar institucionale dhe besueshmëri të madhe, meqë propozimet e dldp-së njihen si të sprovuara dhe zotëruara në nivel vendor. Në të njëjtën kohë, programi është përpjekur në mënyrë aktive të sjellë ekspertizën e jashtme, ndërkombëtare atje ku është e nevojshme, dhe ka investuar shumë në shqyrtimin e kontekstit politiko-institucional dhe në të kuptuarit e argumenteve dhe qëndrimeve të të tjerëve. Kësisoj, dldp-ja ka qenë në gjendje të jetë e hapur ndaj ideve të tjera kur ato janë të arsyeshme dhe të dobishme- por gjithashtu edhe shumë e vendosur sapo është e sigurt që është gjetur zgjidhja më e mirë.

**Promovimi i partnerëve vendorë, krijimi i aleancave të forta**

Duke ndjekur të njëjtën logjikë nga poshtë-lart, dldp-ja zbatoi një qasje gjithëpërfshirëse duke promovuar në mënyrë aktive vendimmarrësit dhe ekspertët vendorë në procesin e hartimit të politikave. Programi kërkoi vazhdimisht të krijonte hapësira të reja dialogu (apo të mbronte ato ekzistuese), dhe i përdori në mënyrë aktive për të lehtësuar një dialog kuptimplotë përgjatë niveleve dhe rajoneve të ndryshme. Teksa disa prej këtyre hapësirave kishin natyrë të përkohshme (tryeza të rrumbullakëta, konferenca), të tjerat më së fundmi u institucionalizuan (p.sh. Ekipi i Ekspertëve). Disa të anketuar përmendën përkushtimin e dldp-së ndaj partnerëve vendorë si faktorin kryesor dallues në krahasim me nisma të OJQN-ve apo donatorëve të tjerë. Në të njëjtën kohë, dldp-ja ka investuar shumë në krijimin e aleancave të gjera në nivel kombëtar. Në vend që të punonte vetëm me vendimmarrësit e nivelit të lartë, programi kërkoi të bindte edhe nivelet më të ulëta të ministrive dhe departamenteve gjithashtu. Të paktën në rastin e Ligjit për Financat Vendore, kjo strategji ishte çelësi i suksesit.

**Synimi i ndryshimit sistemik përtej ndryshimit të politikave**

Mund të duket e çuditshme– prapëseprapë karakteristika më dalluese e angazhimit politik të dldp-së ka të ngjarë të jetë se ndryshimi i politikave nuk ka qenë ndonjëherë objektivi kryesor i saj. Përkundrazi, dldp-ja ka synuar të ndryshojë sistemet në të cilat politikat dhe ligjet janë thjesht një dimension krahas dimensioneve të tjera. Kjo ilustrohet më së miri nga shembulli i menaxhimit të mbetjeve, por pasqyrohet po ashtu edhe në angazhime të tjera të programit. Ndikimi mbi kuadrin kryesor rregullues (d.m.th. politikë, ligj, strategji) nuk ka qenë asnjëherë objektivi i vetëm i programit. Përkundrazi, dldp-ja është fokusuar në “ankorimin” e parimeve dhe qasjeve kyç brenda sistemit: nëpërmjet akteve nënligjore dhe rregulloreve, nëpërmjet moduleve për ngritjen e kapaciteteve të nëpunësve civilë, nëpërmjet instrumenteve praktike për bashkitë, si edhe nëpërmjet individëve në funksione kyç në politikë dhe administratën publike që i “i bëjnë gjërat sipas mënyrës së dldp-së”. Është ndërthurja strategjike dhe inteligjente e këtyre dimensioneve të ndryshme që rrit ndikimin e konsiderueshëm të dldp-së mbi politikat.

**SHTOJC**Ë

#### Referencat

* **Byrne, S.** (2017) Të nxënit dhe ndarja e njohurive në dldp: shqyrtimi dhe këndvështrimi. Helvetas Bashkëpunimi Zviceran. Tiranë dhe Bernë, shkurt 2017.
* **Helvetas Bashkëpunimi Zviceran** (2015). Koncepti për Advokacinë i Helvetas-it. Cyrih dhe Bernë, 2015.
* **Karakaçi, V., Byrne, S.** (2016) Ndërmjetësimi/brokerimi i njohurive për politikën. Një rast studimor për rolin e dldp-së në hartimin e ligjit të ri për financat vendore në Shqipëri. Helvetas Bashkëpunimi Zviceran. Tiranë dhe Bernë, dhjetor 2016.
* **van Hout, R.** (2014) Nga një qasje projekti në një strategji kombëtare: kapitalizmi i një projekti për qeverisjen vendore dhe advokacinë. Ndarja e përvojave nga studimi i dldp-së për zonat funksionale dhe ndikimi i programit në reformën territoriale në Shqipëri. Helvetas Bashkëpunimi Zviceran.
* **Zürcher, D., Bühler, J., Quku, S.** (2015) Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Vendor (dldp) në Shqipëri. Rishikim i programit (dhe projekteve) të zonave funksionale. Tiranë, korrik 2015.

#### Lista e të anketuarve

|  |  |
| --- | --- |
| Seminar me ekipin e dldp-së | Valbona Karakaçi, Erton Kashta, Arben Kopliku, Erida Dobrushi, Elvin Hoxha, Rikard Luka, Lili Hajdari, Mirsa Titka |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grupi A: Reforma Administrative Territoriale dhe Decentralizimi** | | |
| Grupi i fokusit | Enea Hoti | Ish-Këshilltar i Ministrit të Shtetit për Çështjet Vendore |
| Fatlum Nurja | Ekspert i PLGP/USAID |
| Eduart Cani | Ofrues shërbimesh i dldp-së |
| Saemira Gjipali | Eksperte e çështjeve gjinore që mbështet dldp-në |
| Erton Kashta | Anëtar i stafit të dldp-së |
| Lili Hajdari | Anëtare e stafit të dldp-së |

|  |  |
| --- | --- |
| Z. Blendi Çuçi | Ish-Ministër i Shtetit për Çështjet Vendore, aktualisht Anëtar i Parlamentit, Partia Socialiste |
| Z. Gent Strazimiri | Anëtar i Parlamentit, Partia Demokratike |
| Z. Artan Hoxha | Universiteti Evropian i Biznesit, promovues i platformave të diskutimit për RAT-in |
| Z. Vladimir Malkaj | Drejtor Projekti në PNUD, mbështeti krijimin e projektit STAR |
| Z. Blendi Bushati | Ekspert zhvillimi që mbështet dldp-në |
| Znj. Voltana Ademi | Kryetare e Bashkisë së Shkodrës |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grupi B: Ligji për Financat Vendore** | | |
| Grupi i fokusit | Fran Brahimi | Ministria e Financave dhe e Ekonomisë |
| Ornela Shapo | Eksperte financash, mbështeti dldp-në |
| Emilia Koliqi | Bashkia Shkodër |
| Elvin Hoxha, Erton Kashta | Anëtar i stafit të dldp-së |

|  |  |
| --- | --- |
| Z. Erion Luçi | Zëvendësministri i Financave |
| Z. Kevin McLaughlin | Drejtor Projekti PLGP/ USAID |
| Znj. Evis Sulku | Banka Botërore |
| Znj. Linda Spahia | FMN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grupi C: Strategjia për Menaxhimin e Mbetjeve** | | |
| Grupi i fokusit | Lediana Karalliu | Ministria e Mjedisit |
| Redi Baduni | Më parë është marrë me menaxhimin e mbetjeve në Ministrinë e Mjedisit |
| Eduart Cani | Ofrues shërbimesh i dldp-së |
| Konals Gjoka | Ekspert mjedisor që mbështet dldp-në |
| Fatbardh Kuçi | Bashkia Shkodër |
| Arben Kopliku | Anëtar i stafit të dldp-së |

|  |  |
| --- | --- |
| Znj. Ornela Çuçi | Zëvendësministre e Mjedisit |
| Znj. Oliana Ifti | Ish- Zëvendësministre e Mjedisit |
| Znj. Maren Kneller | Përgjegjëse e Bashkëpunimit për Zhvillim, Ambasada Gjermane |
| Znj. Elda Bagaviki | Oficere Programi, SDC Shqipëri |