

Autor: Aldo MERKOÇI - Drejtor Ekzekutiv, Lëvizja MJAF!

Kontribuoi: Xheni Lame

Qeverisja e hapur e njësive të vetëqeverisjes vendore në rajon dhe në Republikën e Shqipërisë

Rekomandime për përmirësimin e situatës

Gusht 2019



Autor: Aldo MERKOÇI, Lëvizja MJAFT!

**Qeverisja e hapur e njësive të
vetëqeverisjes vendore në rajon
dhe në Republikën e Shqipërisë**

Rekomandime për përmirësimin e situatës

Tiranë, Gusht 2019

Hyrje

Në bashkëpunim me partnerët nga rajoni, të rrjetit ActionSEE, Lëvizja MJAFT! ka përgatitur këtë punim për të analizuar nivelin e transparencës, hapjes institucionale dhe llogaridhënies së njësive të vetëqeverisjes vendore në rajonin e Ballkanit Perëndimor.

Ky punim vjen si rezultat i një kërkimi gjithëpërfshirës, bazuar në metodologji të zhvilluar nga partnerët e programit ActionSEE në të gjitha vendet e rajonit, përgjatë muajve të shkuar. Qëllimi është të paraqitet një përshkrim i situatës aktuale përmes matjeve objektive të hapjes institucionale të kuvendeve në rajon dhe për të parashtruar një set me rekomandime, për të përmirësuar situatën. Gjithashtu, ky punim synon forcojë parimet e mirëqeverisjes dhe të ndihmojë institucionet t'i zbatojnë ato efektivisht në punët e tyre.

Propozimet e këtij punimi përfaqësojnë të dokumentin e tretë të realizuar në kuadër të ActionSEE, shoqëruar me analiza dhe rekomandime. Në vijim të kërkimit të parë të realizuar në vitin 2016, metodologjia kërkimore u përmirësua bashkë me treguesit e saj, duke e bazuar punën tonë në gjetjet dhe rezultatet e kërkimit. Hulumtimi i këtij viti u zhvillua mbi bazën e treguesve që ofrojnë një panoramë të saktë të kuvendeve të rajonit, të cilët janë duke punuar për përmirësimin e hapjes institucionale përgjatë vitit të fundit.

Të gjithë institucionet në rajon duhet të sigurojnë hapje të plotë institucionale të punës së tyre, si dhe të demostrojnë llogaridhënie politike dhe respektim të parimeve bazë të demokracisë. Duke siguruar gjithë informacionin relevant, njësitë vendore duhet të ofrojnë transparencë të plotë të punës së tyre. Vetëm institucionet e hapura dhe llogaridhënese mund të punojnë drejt krijimit të një shoqërie demokratike, të cilën janë duke u përpjekur për ta arritur të gjitha vendet e rajonit.

Ky punim i drejtohet të gjithë vendimmarrësve të njësive të vetëqeverisjes vendore në Shqipëri, si dhe në vendet e rajonit. Gjithashtu, mund të shërbejë edhe për përfaqësues të organizatave ndërkombëtare dhe të kolegëve të sektorit të shoqërisë civile, të cilët punojnë me çështje të tilla.

Të gjitha sugjerimet, kritikrat dhe diskutimet lidhur me këtë punim janë më se të mirëpritura!

Qeverisja e hapur e pushtetit vendor në rajon

Në krahasim me vitin e dytë të studimit (v.2017), ku niveli rajoni i hapjes institucionale të njësive të vetëqeverisjes vendore ishte 31%, analiza e rezultateve të vitit të tretë të matjeve (v. 2018) tregon ende një nivel të pakënaqshëm, me një rritje shumë të vogël të performancës së institucioneve, në nivelet 36%. Kjo rritje me 5% e nivelit rajon të hapjes institucionale tregon se njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë menaxhuar të tejkalojnë rezultatet e tyre që nga viti i parë i matjeve, por gjithsesi, ende në nivelet e duhura.

Duke qenë se njësitë e vetëqeverisjes vendore janë institucionet kryesore për ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarëve, është shumë e rëndësishme përjasja nga poshtërlart dhe reformat duhet të vijnë nga niveli lokal. Për më tepër, duke qenë se ndryshimet minimale të niveleve të hapjes institucionale mund të konsiderohen jo të rëndësishme dhe inkurajuese për pjesëmarrjen e qytetarëve në ndikimin e proceseve vendimmarrëse lokale, rezultatet tregojnë se situata vazhdon të mbetet në nivele alarmante dhe se matje proaktive të përshtatshme duhet të ndërmerren në nivel lokal.

Nga një pikëpamje pozitive, analizimi individual i njësive të vetëqeverisjes vendore në vendet e Ballkanit Perëndimor, tregon një rritje të nivelit të transparencës së të gjitha shteteve, përjashtuar një prej tyre. Në krahasim me rezultatet e matjeve të mëparshme, kanë performuar progres të rëndësishëm në nivelin e hapjes institucionale njësitë e vetëqeverisjes vendore të shteteve të Kosovës, Shqipërisë dhe Bosnje & Hercegovinës. Pavarësisht përmirësimit të hapjes institucionale të njësive të vetëqeverisjes vendore në Maqedoninë e Veriut në krahasim me vitin e shkuar, rezultatet e këtij viti tregojnë se ky shtet shënon performancën më të ulët në rajon, me 25%. Megjithatë, niveli i hapjes institucionale në njësitë e vetëqeverisjes vendore në Serbi është i vetmi që shënon pengesë, gjë e cila demonstron mungesën e përkushtimit të këtyre institucioneve në promovimin e hapjes institucionale përgjatë periudhës së mëparshme.

Me qëllim kontribuimin ndaj establishmentit të një përjasje sistematike për rritjen e hapjes institucionale dhe llogaridhënies së institucioneve, duke përmirësuar kështu gradualisht komunikimin ndërmjet institucioneve dhe publikut të gjerë në nivel lokal, në vijim të këtij punimi do të gjenden të shtjelluara mangësitë kyçe që institucionet publike do të duhet të përmirësojnë për të siguruar hapjen e administratave të tyre.

Aksesueshmëria dhe ndërveprimi me qytetarët

Duke parë nivelin rajonal të hapjes institucionale së njërive të vetëqeverisjes vendore në Ballkanin Perëndimor përmes katër shtyllave kryesore të Indeksit të Hapjes Institucionale (aksesueshmëria, efektshmëria, integriteti dhe transparenca), aksesueshmëria rezulton në nivelet më sfiduese të njërive vendore, me 26.84% të treguesve të plotësuar. Më konkretisht, rezultatet më të ulëta njësitë vendore i shënojnë në realizimin e konsultimeve publike e debateve të shoqëruara me shpjegime të shkruara, kthimin e përgjigjeve ndaj komenteve të bëra në faqet zyrtare online, si dhe mungesa e rritjes së kapaciteteve të punonjësve civil sa i takon konceptit të open data dhe udhëzimeve për t'i përdorur dhe publikuar të dhënat në këtë format. Një mangësi tjetër që mund të vërehet në këtë drejtim është mungesa e thirrjeve të hapura për projekt-propozime për organizatat e shoqërisë civile gjatë vitit të kaluar, shoqëruar me vendime mbi fondet e alokuara dhe rezultatet e publikuara në faqet zyrtare, përfshirë këtu pikët e dhëna për të gjithë aplikantët dhe një listë individuale e rezultateve. Për më tepër, aspekti i dytë i aksesit, të cilin njësitë vendore e kanë lënë pas dore është sigurimi i qasjes në informacion, pasi ekziston një mungesë e informacionit për personat përgjegjës të kontaktit (koordinatori i FOI) për qasje në informacione me rëndësi publike të disponueshme në faqet zyrtare, zyrat e informacionit që do të shërbejnë si qendra dokumentacioni ose baza të dhënash publike, përgjigje të publikuara për kërkesat e depozituara bazuar në ligjin për të drejtën e informimit, përditësimi i udhëzuesit për FOI i publikuar njëherë në vit apo një seksion më vetë për informacionet relevante të FOI në faqet zyrtare të institucioneve. E përsëritur është mungesa e kryerjes së trajnimeve në fushën e aksesit ndaj informacionit publik. Megjithatë, në krahasim me rezultatet e vitit të kaluar, ka një përmirësim të vogël të bashkëveprimit me

qytetarët, që do të thotë se njësitë vendore kanë filluar të kenë llogari aktive në mediat sociale, dhe orë fikse të konsultimeve me kryetarin e njësisë.

Meqenëse aksesueshmëria përfaqëson një nga shtyllat kryesore për përfshirjen e qytetarëve në proceset e vendimmarrjes në nivel lokal, performanca e saj në nivele të ulëta e bën të pamundur që qytetarët të marrin informacionin e duhur, ta marrin atë me kohë dhe në një mënyrë sa më të kuptueshme për ta. Për pasojë, qytetarët ndihen të privuar për të shprehur nevojat e tyre përmes përfshirjes në debate të çështjeve me interes vendor.

Efektshmëria dhe planifikimi strategjik te njësitë e vetëqeverisjes vendore

Është alarmues rezultati prej 49.12% i efektshmërisë në matjet e këtij viti, krahasuar me ato të mëparshmet, me një rënie prej 5.15%; kjo nënkupton se njësitë vendore nuk e konsiderojnë të rëndësishëm këtë komponent për të ndërmarrë hapa të dedikuar në menaxhimin strategjik të institucioneve të tyre. Për sa i takon monitorimit dhe vlerësimin të njësisve vendore dhe duke mbajtur parasysh se shumë prej vende të Ballkanit Perëndimor kanë një detyrim ligjor për të zhvilluar plane vjetore, programe dhe raporte të punës për Këshillin Bashkiak dhe Kryetarin e Bashkisë, rezultatet tregojnë se ka një mungesë të përdorimit të treguesve për matjen e performancës kur zhvillohen këto dokumenta, gjë e cila shfaqet në unison për të gjitha vendet e rajonit. Kjo na çon në përfundimin se vendosshmëria e njësisve vendore për të punuar në mënyrë strategjike është inkoherente nëse indikatorët e performancës nuk janë ndjekur, gjë e cila mund të mohojë pranueshmërinë dhe rëndësinë e këtyre institucioneve në sytë e publikut të gjerë nëse qasja strategjike mbetet vetëm në letra. Vëmendje e lartë i duhur kushtuar edhe krijimit të strategjisë së zhvillimit përmes një kalendari kohor pune, alokimit të buxhetit dhe strukturave përgjegjëse të zbatimit. Kjo nënkupton se njësitë vendore duhet të dokusohen më shumë në krijimin e një plani veprimi konkret, në mënyrë që të arrijnë nivele më të larta të efektshmërisë. Përveç krijimit të këtij plani dhe publikimit të aksesueshëm të buxhetit vjetor, njësitë vendore duhet të sigurojnë që këto dokumenta janë publikuar në formatin open data

dhe se janë hartuar në një mënyrë të kuptueshme për audiencën e gjerë, gjë e cila lehtëson monitorimin publik dhe veprimin në përmirësimin e progresit dhe mangësive aktuale të performancës së njësive vendore.

Përkushtim ndaj integritetit

Me një progres të lehtë prej 7.7% në fushën e integritetit (28.21%), njësitë vendore në rajon kanë treguar angazhim në aspektin e hapjes instucionale krahasimisht me vitin e shkuar, edhe pse në nivele të vogla. Ky progres mund t'i atribuohet ekzistencës së linjave direkte të komunikimit dhe udhëzuesve të disponueshëm në shumicën e faqeve zyrtare të njësive vendore, përmes të cilave qytetarët mund të ngrenë shqetësime, ankesa dhe të ankimojnë. Rezultatet janë një tregues i avancimit të ndërveprimit ndërmjet institucioneve dhe publikut të gjerë në nivel lokal, që na nxjerr në konkluzionin se ekziston mundësia e transformimit të marrëdhënies aktuale ndërmjet këtyre dy aktorëve, për të drejtuar në rritjen graduale të besimit të qytetarëve ndaj institucioneve. Megjithatë, rezultati më i ulët në fushën e integritetit ndikohet nga mungesa e rritjes së kapaciteteve të nëpunësve civil në tematika të lidhura me konfliktin e interesit, parandalimin e korrupsionit dhe sinjalizuesve në rastet e parregullsive.

Transparenca

Pavarësisht përmirësimit të përgjithshëm të hapjes instucionale të njësive vendore përmes prizmit të transparencës (38.77%) me 5.91% në krahasim me vitin e kaluar, transparenca mbetet në listën e fushave që kanë nevojë për fokus dhe përmirësim shtesë. Progres i vogël, i cili nuk është i mjaftueshëm për të thënë se transparenca është efektive, mund të vërehet në aspektin e buxheteve komunale. Më konkretisht, progres mund të vërehet përmes dorëzimit të një projektvendimi për buxhetin në Këshillin Bashkiak të paktën 3 muaj para fillimit të vitit fiskal, për të lejuar kohë të mjaftueshme për një rishikim të duhur nga Kuvendi, duke mbajtur konsultime publike për draftin e buxhetit vjetor dhe shpalljen e tyre në faqet zyrtare të internetit, si dhe publikimin e raporteve nga konsultimet publike dhe paraqitjen e informacionit të detajuar mbi nivelin dhe përbërjen e borxhit të komunës. Sidoqoftë, kur shumica e njësive vendore nuk arrijnë standardet e përgjithshme është, me rastin e publikimit të

buxhetit të qytetarëve në faqet e tyre zyrtare që i referohet shpenzimit, dhe mënyrës transparente dhe të kuptueshme të shpërndarjes së fondeve.

Megjithatë, në mënyrë që të prodhojnë dhe publikojnë këto dokumente në mënyrë të duhur dhe në kohë, njësitë vendore duhet të kenë aftësinë për ta bërë këtë, gjë që na çon në pikën tjetër. Duke mos përmbushur standardet me rastin e publikimeve të informacionit organizativ, njësitë vendore demonstrojnë performancë të ulët në këtë aspekt, që nuk i atribuohet vetëm mungesës së përgjithshme të qasjes strategjike ndaj hapjes evidente në kontekst të informacionit të formatit me të dhëna të hapura të publikuara në faqet e tyre zyrtare, por pengesa që është bërë në krahasim me një vit më parë. Rezultatet tregojnë se ka nevojë për një përqendrim më të madh në miratimin dhe publikimin e dokumenteve përkatëse, siç janë strategjitë, procedurat dhe politikat e njësive vendore, programet vjetore të punës dhe raportet e punës të njësive vendore dhe këshillave bashkiak, si dhe informacione përkatëse siç janë pagat e zyrtarëve publik, aksionet e ndërmarrjeve publike të mbajtura nga njësitë vendore, shitja dhe/ose marrja me qira e pronave, dhe rregjistrimet video/audio nga seancat e këshillave bashkiak të paktën 1 herë në vit. Mungesa e publikimit në kohë dhe proaktiv të këtyre të dhënave, megjithëse është e diskutueshme, ndoshta mund t'i atribuohet nevojës për ngritje të kapaciteteve të nëpunësve civilë dhe/ose mbështetjes teknike pasi ndoshta është mungesa e aftësive dhe njohurive që shkaktojnë pengesë kryesore në përmbushjen e standardeve më të larta. Kapaciteti i nëpunësve civilë për të prodhuar dokumente relevante dhe gjithëpërfshirëse dhe që të jenë në gjendje t'i publikojnë ato në një format të hapur të dhënave, ndikon më tej në nivelin e angazhimit për t'i bërë informacionet të aksesueshme për publikun.

Si përfundim, përderisa shumica e vendeve brenda Ballkanit Perëndimor përballen me sfida të ngjashme në nivel lokal, është obligim i njësive vendore të krijojnë strategji individuale të përshtatshme, duke pasur parasysh realitetin lokal dhe praktikat e mira ekzistuese, por edhe momentin e sigurimit të njëtrajtshmërisë së hapjes institucionale të njësive vendore brenda vendit.

Qeverisja e hapur e Pushtetit Vendor në Shqipëri

Pushteti vendor në Shqipëri, në matjen e tretë të realizuar në kuadër të programit ACTION SEE, ka plotësuar 34.63% të treguesve të hapjes institucionale. Performanca e këtij pushteti është përmirësuar përgjatë tre vjeçarit të studimit të mbajtur, por edhe pse është shumë e përafërt me mesataren rajonale, ende nuk është në nivele të kënaqshme. Shtyllat e hapjes institucionale kanë shënuar si në vijim: aksesueshmëria 33.58% të plotësimit të indikatorëve, integriteti 45.1%, transparencja 27.03% dhe efektshmëria 71.76%. Siç mund të shihet, performancën më të ulët bashkitë e kanë arritur në plotësimin e treguesve të buxhetit bashkiak (40.99%), informacionit organizacional (25.18%) dhe procedurave të prokurimeve publike (6.59%), por edhe në zbatimin e procedurave të konsultimeve publike (6.58%). Ndërkohë, treguesit më të plotësuar i takojnë procedurave të monitorimit dhe vlerësimit (76.67%), raportimit në këshillat bashkiakë (88.24%) dhe planifikimit strategjik (52.41%).

Pjesë e studimit të këtij viti kanë qenë 17 bashki, të renditura sipas nivelit të performancës së hapjes institucionale: Bashkia Skrapar, Bashkia Belsh, Bashkia Elbasan, Bashkia Maliq, Bashkia Vorë, Bashkia Korçë, Bashkia Lezhë, Bashkia Kukës, Bashkia Tiranë, Bashkia Durrës, Bashkia Rrogozhinë, Bashkia Lushnjë, Bashkia Pukë, Bashkia Gjirokastër, Bashkia Devoll, Bashkia Pustec dhe Bashkia Dibër. Bashkia Skrapar e cila paraqitet si bashkia me hapjen më të lartë institucionale, shënon 58.78% të plotësimit të treguesve, ndërsa Bashkia Dibër me performancën më të ulët, shënon 16.34%. Nga këto bashki, rreth 29% e tyre nuk i kanë kthyer përgjigje pyetësorit të dërguar ndaj administratës së tyre. Ndërsa për ato bashki të cilat kanë kthyer përgjigje, është vënë re se një pjesë e koordinatorëve për të drejtën e informimit, nuk janë në dijeni të informacioneve të publikuara në faqet zyrtare të institucioneve. Vlen të theksohet se të gjitha bashkitë, pjesë e studimit, disponojnë faqe zyrtare online.

Disa nga treguesit që nuk janë plotësuar nga asnjë prej bashkive që kanë qenë në monitorim të këtij studimi, lidhen me publikimin e thirrjeve për procedurat e prokurimeve publike, publikimin e vendimeve në lidhje me alokimin e fondeve dhe projekteve që paraqitura nga aplikantët, publikimin e minutave të sesioneve të Këshillit Bashkiak, si dhe transmetimin live video apo audio të sesioneve të këshillave.

Në rastin e procedurave të prokurimeve publike, bashkitë e Republikës së Shqipërisë nuk kanë të publikuara të dhënat që lidhen me thirrjet, vendimet, kontratat dhe anekset e prokurimeve. Sa i takon pyetjeve "A janë të publikuara anekset e procedurave të prokurimeve publike?" dhe "A janë të publikuara vendimet mbi procedurat e prokurimeve publike?", për secilën pyetje, rezulton vetëm një bashki në Shqipëri që i plotëson këta tregues. Gjithashtu, kontratat e prokurimeve publike kanë rezultuar të publikuara në vetëm 8.82% të bashkive.

Treguesit më pak të plotësuar nga të gjitha bashkitë e këtij studimi janë planet mbi konsultimet publike që do të realizojnë institucionet, si dhe informacionet e detajuara mbi nivelin dhe përbërjen e borxhit të bashkive. Në të dyja rastet, rezulton vetëm një bashki që i plotëson këto tregues.

Tregues të tjerë që kanë shënuar rezultat shumë të ulët lidhen me mungesën e një hapësire për pyetjet dhe përgjigjet me frekuencë më të lartë për institucionet vendore, publikimin e thirrjeve për pranimin e projekt-propozimeve nga organizatat e shoqërisë civile, si dhe mungesa e informacionit (emrat, kontaktet dhe pozicionet) për nëpunësit civile, tregues të cilët nuk kalojnë 18%.

70.56% e bashkive të Republikës së Shqipërisë kanë pohuar në pyetësorin e dërguar pranë administrative të tyre, se kanë zhvilluar konsultime publike për draft buxhetin e vitit të fundit. Ndërkohë, në 47.06% e bashkive nuk kanë bërë depozitim të buxhetit në Parlament brenda periudhës ligjore, 3 muaj përpara vitit fiskal. Më pak se gjysmat e bashkive pjesë e studimit kanë të publikuara buxhetet e tri viteve të fundit në faqen e tyre zyrtare; një pjesë e tyre publikojnë një ose dy buxhete, ndërsa 51.47% nuk kanë asnjë buxhet të publikuar.

Sa i takon buxhetit faktik, gjendet i publikuar në vetëm 27.17%.

Për sa i takon trajnimeve në të cilat përfaqësuesit e bashkive kanë marrë pjesë, 64.7% e tyre shprehen se kanë ndjekur trajnimet mbi të drejtën e informimit. Ndërkohë, vetëm 23.53% kanë deklaruar se kanë qenë pjesë e trajnimeve për publikimin e të dhënave në format open data. Bashkitë e Republikës së Shqipërisë kanë plotësuar vetëm 13.12% të treguesve për matjen e publikimit të të dhënave në formatin open data, duke shfaqur performancën më të ulët në rajon.

Metodologjia e kërkimit

Hapja përfaqëson një kusht kyç të demokracisë, pasi ajo u lejon qytetarëve të marrin informacion dhe njohuri të nevojshme për pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendim-marrje efektive dhe pasjen e institucioneve të përgjegjshme për politikën, të cilat ato ndjekin.

Rreth botës, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënien të qytetarët. Indeksi Rajonal për Hapjen e Parlamentit është ndërtuar në qëllim të përcaktimit se në cilën shkallë qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin dhe kuptojnë informacionin e institucioneve të tyre.

Indeksi Rajonal i Hapjes mat shkallën në të cilën Parlamentet e Ballkanit Perëndimor janë të hapur për qytetarët dhe shoqërinë, bazuar në katër parimet bazë si vijon: 1) Transparenca, 2) Aksesueshmëria, 3) Integriteti, dhe 4) Efektshmëria.

Parimi i transparencës përfshin informacionin organizativ, buxhetin dhe procedurat e prokurimeve publike, të cilat janë në dispozicion të publikut dhe të publikuara. Aksesueshmëria është e lidhur me sigurimin dhe respektimin e procedurave për akses të lirë në informacion, duke përmirësuar disponueshmërinë e informacionit përmes mekanizmave të debatit publik dhe forcimin e ndërveprimit me qytetarët.

Integriteti përbëhet nga mekanizmi i parandalimit të korrupsionit, mbajtjen e kodit etik dhe rregulloret e lobimit. Parimi i fundit, Efektshmëria i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të zbatuara nga Institucionet.

Duke ndjekur standardet ndërkombëtare, rekomandimet sikurse dhe shembuj të praktikave të mira, këto parime janë zhvilluar më tej përmes treguesve specifik cilësorë dhe sasiorë, të cilët janë vlerësuar në bazat e: disponueshmërisë së informacionit në ëbsitet zyrtare, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar në institucione.

Përmes rreth 78 treguesve, ne kemi matur dhe analizuar hapjen e njësive vendore në rajon dhe janë mbledhur më shumë se 8000 të dhëna. Të dhënat e grumbulluara janë ndjekur nga një verifikim i tyre, nga ky rezultoi gabim standard prej +/-3%.

Matjet janë kryer gjatë periudhës Dhjetor 2018 deri në fund të Mars 2019. Një set rekomandimesh dhe udhëzuesish drejtuar institucioneve është hartuar në varësi të gjetjeve kryesore.



This project is funded by
the European Union



The "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION SEE" project is implemented by Metamorphosis Foundation, Westminster Foundation for Democracy, CRJA – Center for Research, Transparency and Accountability, Citizens Association Why not?, Center for Democratic Transition, Open Data Kosovo (ODK) and Levizja Mjaft!.