

## Qeverisja e hapur e Njësive të Vetëqeverisjes Vendore në Shqipëri dhe në rajon

### Propozimet për përmirësimin e gjendjes aktuale



Ky projekt është mbështetur financiarisht nga Bashkimi Europian. Opinionet, gjetjet dhe rekomandimet janë të autor-it/ve dhe nuk përbëjnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorëve.

**Korrik, 2018**

### Hyrje

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit rajonal të organizatave të shoqërisë civile *ActionSEE*, Lëvizja MJAFT! ka përgatitur këtë punim mbi politikën, në të cilin janë analizuar nivelet e transparencës dhe llogaridhënies së pushtetit ekzekutiv në rajonin e Ballkanit Perëndimor.

Punimi paraqet rezultatet e një kërkimi gjithëpërfshirës, të bazuar në metodologji shkencore dhe të zhvilluar nga anëtarët e rrjetit ACTION SEE përgjatë muajve të kaluar. Qëllimi i aktivitetëve tona është që të përkufizojë rolin konkret që shteti luan në rajon përmes matjes objektive së hapjes institucionale të pushtetit ekzekutiv dhe të adresojmë rekomandime për përmirësimin e tij. Gjithashtu, ne kërkojmë të përmirësojmë respektimin e principeve të mirëqeverisjes, ku hapja institucionale mban një vend të rëndësishëm.

Ne besojmë se këto janë qëllimet të cilat ne ndajmë me institucionet të mbuluara nga ky kërkim.

Ky propozim, së bashku me analizat e bëra për këtë fushë, përfaqëson dokumentin e dytë të llojit të tij, që rrjeti i *ActionSEE* prodhon. Bazuar në studimin e kryer vitin e shkuar, anëtarët e rrjetit përgatitën rekomandime për përmirësimin e hapjes institucionale të qeverisë.

Mbi bazën e rezultateve të matura në vitin 2016, u hartuan punime, të cilat prezantonin gjendjen e institucioneve të Republikës së Shqipërisë dhe rajonit, duke përfshirë edhe mangësitë që institucionet shfaqin dhe praktikën e mira në këtë fushë. Në bazë të këtyre analizave, u përgatitën

rekomandimet dhe udhëzuesit për përmirësimin e fushave specifike të cilat mbulohen nga kjo punë kërkimore.

Duke e bazuar punën e tyre në gjetjet dhe rezultatet të mbledhura në monitorimin e fundit, rrjeti i anëtarëve të ACTION SEE filloi të përmirësonte dhe të modifikonte metodologjinë e treguesve të hulumtimit, duke shpresuar se informacioni i ri do të kontribuojë në rezultate më të larta dhe më cilësore të punës kërkimore. Qëllimi i përdorimit të këtyre treguesve të rinj dhe të përmirësuar është për t'i shtuar dimensionet e reja të punës kërkimore ashtu sikurse një kontribut më efektiv për të përmirësuar hapjen institucionale në rajon.

Me njohuritë tona të fituara nga kërkimi i shkuara, me rezultatet dhe analizat konkrete të hapjes rajonale, me shpresën se institucionet e pushtetit ekzekutiv do të udhëhiqen nga hapat e paraqitur për përmirësimin e gjendjes në këto fusha dhe do të punojnë për ta përmirësuar atë, ne vendosëm të advokojmë për një nivel më të lartë të hapjes së institucioneve qeveritare në rajon. Për këtë arsye, kërkimit të këtij viti i janë shtuar tregues, të cilët advokojnë për standarde më të larta të transparencës proaktive.

## Transparenca e vetëqeverisjes lokale në rajon

Analiza e disa treguesve përgjatë vitit të dytë të matjeve tregojnë një diferencë të madhe krahasuar me rezultatet e vitit të shkuar. Që do të thotë se gjatë vitit 2016, Shqipëria ka patur vetëm **12,12 %** nivel transparence të arritur në rajon, ndërsa në 2017 matjet kanë treguar se ka arritur **27,55%** nivel transparence, e cila tregon një punë të madhe të bërë nga institucionet e vetëqeverisjes lokale në Shqipëri në krahasim me të kaluarën. Gjithë shtetet e tjera në rajon kanë patur përqindje më të ulur në krahasim me matjet e shkuara. Kjo mund të shpjegohet me faktin se kërkimi i zhvilluar gjatë këtij viti përfshinte tregues të rinj, duke na krijuar besimin se kemi një qasje kërkimore më kërkuese dhe një nivel më të avancuar të nxitjes së institucioneve të vetëqeverisjes vendore për të përmbushur treguesit përkatës.

Niveli rajonal i transparencës së vetëqeverisjes lokale këtë vit është **31.39%** që tregon një rënie prej **2.6%** krahasuar me matjet e shkuara. Duke patur parasysh që bashkitë janë institucionet kryesore për shërbimin e qytetarëve, është shumë e rëndësishme që të ketë një punë progresive në nivel lokal. Politikatat e transparencës ndikojnë nivelin e përfshirjes qytetare në krijimin e

politikave lokale dhe të mundësisë për të influencuar dhe riformuar vendimet e marra nga vetëqeverisja lokale.

Treguesit e rinj e bënë hulumtimin më kërkues, por nga ana tjetër asnjë përmirësim nuk është parë në rolin e rëndësishëm që ato luajnë në shoqëri. Niveli i aksesueshmërisë rajonale tregon që në faqen e tyre të webit akoma nuk ka raporte të publikuara nga debatet publike, as raportet nga konsultimet publike nuk përmbajnë shpjegime të shkruara dhe përgjigje të dhëna, as informacione të cilat aksesimi i lirë është tashmë i aprovuar (përgjigje nga kërkesa FOI) të publikuara. Me nivel kaq të ulët aksesueshmërie vetëqeverisja vendore në rajon nuk po lejon qytetarët që të mirë-informohen dhe të marrin pjesë rregullisht në debatet e problemeve të interesave lokal.

Përsa i përket menaxhimit strategjik dhe nivelit të përgjegjshmërisë në rajon, i cili është jo i kënaqshëm, vetëm 48,12% në 2017, Shqipëria dhe Bosnia dhe Hercegovina kanë patur përmirësime të mëdha, Shqipëria me 20,09% në 2016 dhe çuditërisht 63,21% në 2017. Si një specifikë e rajonit mund të shihet se vetëqeverisjes lokale i mungojnë treguesit e performancës kur paraqesin programin e tyre vjetor dhe programin për Keshillat Bashkiak. Rezultatet e pranishme nuk janë koherente me përcaktimin e NJV-ë për të punuar strategjikisht nëse kjo nuk pasohet nga treguesit e performancës. Përjasje të tilla strategjike të shkruara vetëm në raporte, përfshirë dhe raportet e përgjithshme strategjike, mund të shihen si përmbushëse të detyrimit ligjor për të zhvilluar një punë vjetore programesh dhe të kenë shkruar një plan ku kanë paraqitur objektivat ( Strategjitë e Zhvillimit).

Me qëllim arritjen e një niveli më të lartë të përgjegjshmërisë, një plan veprimi për implementimin e Strategjisë së Zhvillimit, i cili të përfshijë një kohëzgjatje specifike, alokimet buxhetore dhe organet përgjegjëse për zbatimin, duhet të hartohet. Buxheti Vjetor është instrumenti kyç i përdorur nga institucionet e vetëqeverisjes vendore në shndërrimin e politikave të tyre në plane veprimi. Për këtë arsye, buxhetet nuk duhet të jenë në dispozicion të publikut vetëm për hir të tij; ato duhet gjithashtu të jenë të aksesueshme për publikun në një mënyrë të tillë që të jenë të kuptueshme objektivat dhe mënyra e arritjes së qëllimeve.

Në vend të progresit të pritshëm në fushën e integritetit, institucionet e NJV-së në rajon kishin rezultate edhe më të këqija krahasuar me vitin e mëparshëm. Rënia e madhe e nivelit të

integritetit konsiderohet për shkak të mosplotësimit të një sërë prej çështjeve, njëra prej të cilave konsiston në zhvillimin e trajnimeve / workshopeve apo aktiviteteve të tjera edukative për zyrtarët e saj në lidhje me çështje të tilla si konflikti i interesit / parandalimi i korrupsionit / sinjalizimi (whistleblowing) në rast të parregullsive. Gjithashtu, një nga shqetësimet kryesore mbetet mungesa e një kanali të drejtpërdrejtë të komunikimit në faqen e internetit përmes të cilit qytetarët mund të ngrenë shqetësime, ankesa si dhe padi. Ky nuk është vetëm një tregues i mundësive të pakta të komunikimit, por gjithashtu dhe tregues se institucionet nuk kanë potencial për të transformuar marrëdhëniet ekzistuese mes NJV-së dhe qytetarëve, duke përmirësuar në këtë mënyrë transparencën dhe llogaridhënien. Pavarësisht kësaj, transparenca është vendi për një debat shtesë, sidomos kur bëhet fjalë për zbatimin e të gjitha aktiviteteve që kanë nevojë për sisteme të mbështetjeje teknike, siç është regjistrimi me video të sesioneve të Këshillave Bashkiak në webfaqen e tyre apo regjistrimet video / audio nga sesionet e Këshillit Bashkiak në faqen e internetit për të paktën një vit.

Por më e rëndësishmja, Buxheti Qytetar, i cili i referohet shpenzimeve si dhe mënyrës transparente dhe të kuptueshme të shpërndarjes së fondeve, nuk është publikuar në faqen e internetit. Krijimi dhe shpërndarja e raporteve të tilla është thelbësor për vetëqeverisjet lokale.

Ata duhet të kenë kapacitete për të prodhuar raporte të tilla në mënyrë periodike, për shkak se prodhimi i buxheteve qytetare shërben gjithashtu për të institucionalizuar angazhimin e NJV-së për paraqitjen e politikave të saj në një mënyrë të tillë e cila është e aksesueshme për publikun. Përsa i përket shpenzimeve publike është e domosdoshme që të kemi debate të mëparshme dhe vendimi mbi buxhetin e propozuar duhet të depozitohet "3 muaj para fillimit të vitit fiskal" si një tregues që NJV-të duhet t'a përmbushin, por ata nuk e kanë përmbushur atë. Afati mund të ndryshojë nga një vend në tjetrin, por të gjithë dakordësohen që thirrjet për pjesëmarrjen në konsultimet publike mbi buxhetin duhet të publikohet paraprakisht në faqen e internetit të bashkisë. Një veçori interesante në këtë drejtim është se kjo nuk është e kuptohet kudo si pjesë e parimit të transparencës, por si "nëse ekziston një dispozitë legjislative". Përkatesisht, nëse nuk ka dispozita ligjore që përshkruajnë botimin e raportit tremujor / gjysmëvjetor mbi punën e këshillit bashkiak, atëherë ata nuk kryejnë ndonjë analizë të punës së bërë.

Për më tepër, informacioni mbi emrat, pozicionet dhe kontaktet e nënpunësve civilë të bërë publik dhe të vendosur në dispozicion në faqen e internetit është pjesë e përmirësimit të situatës që mund të vërehet në disa nga vendet, por nuk mjafton të thuhet se transparenca është efektive.

Mungesa e qasjes strategjike ndaj hapjes institucionale është ende e dukshme në kontekstin e formateve ‘open data’ të të dhënave që duhet të publikohen në faqet e tyre të internetit. Në numër të madh të rasteve, ende nuk ka përdorim të hapjes dhe transparencës në dokumentat (strategjitë, procedurat ose politikat) që lidhen me çështjet. Mungesa e politikave të brendshme dhe aspirata për të punuar në përmirësimin e këtyre fushave, reflektohet qartë në ofrimin e informacionit mbi aksionet e ndërmarrjeve publike që mbahen nga bashkia. Ende mbetet në fokus rekomandimi, që duhet të miratohen dokumentet strategjike dhe planet vjetore të veprimit që adresojnë zhvillimin e hapjes. Është e nevojshme që vendet të planifikojnë zhvillimin, por edhe të sigurojnë uniformitetin e hapjes institucionale të NJV-ve.

## **Qeverisja e hapur e Pushtetit Vendor në Shqipëri**

Hapja institucionale e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë shënon shifrat e 28% të përbushjes së treguesve të përfshirë në këtë matje. Performanca e këtyre institucioneve ka ardhur në rritje, duke u përmirësuar vit pas viti. Megjithatë, edhe pse ky rezultat është shumë i përafërt me mesataren e rajonit të Ballkanit Perëndimor, mbetet një rezultat ende i pakënaqshëm, duke qenë se një pjesë e treguesve nuk plotësohen as në gjysmën e tyre.

Konkretisht, komponentët e hapjes institucionale për njësitë vendore kanë arritur të performojnë: efektshmëria me 63% të treguesve të plotësuar, integriteti 33%, aksesueshmëria 26% dhe transparenca 21% të treguesve.

Në 18 bashki që kanë qenë pjesë e këtij studimi, bashkia Shkodër ka rezultuar me performancën më të mirë prej 50% të treguesve të arritur dhe bashkia Libohovë me rezultatin më të ulët prej 9.8%.

28% e njësive të vetëqeverisjes vendore nuk i kanë kthyer përgjigje pyetësorit që është dërguar pranë administratës së tyre dhe tre prej bashkive pjesë e këtij studim nuk kanë një faqe zyrtare online. Situata ka ardhur duke u përmirësuar përse i përket kthimit të përgjigjeve nga

koordinatorëve e të drejtës së informimit të bashkive dhe ngritjes së platformave online. Megjithatë, sasia e informacionit të publikuar në këto faqe mbetet ende e ulët, e cila pasqyrohet dhe mrezultatit që ky pushtet ka performuar.

Qeverisja vendore përcaktohet shpesh si shkalla më e ulët e administrimit publik në një shtet, duke synuar të afrojë qeverinë sa më pranë qytetarit dhe duke i mundësuar qytetarit të marrë pjesë në mënyrë efektive në vendimmarrjen që prek jetët e tyre të përditshme (nëpërmjet votës). Si niveli më i afërt me qytetarin, qeverisja vendore është në një pozicion më të mirë se qeverisja qendrore për të zgjidhur çështjet që kërkojnë njohuri dhe rregullime, në bazë të prioriteve dhe nevojave lokale<sup>1</sup>. Por rezultatet tregojnë se njësitë e vetëqeverisjes lokale në Shqipëri nuk kanë qenë efektive në ofrimin e mundësive për ndërveprim qytetar dhe pjesëmarrje qytetare përmes konsultimeve publike, për vendimet e bashkive. Vetëm 6% është arritur plotësimi i treguesve që masin realizueshmërinë e konsultimeve publike nga bashkitë në Shqipëri, ku thirrjet për këto procedura nuk janë të publikuara online dhe shpesh, realizimi i këtij procesi është i paqartë për punonjësit vendorë. Megjithatë, është vënë re se një pjesë e thirrjeve për konsultime publike apo e shpalljeve të vendimeve të këshillave bashkiakë afishohen në ambjentet e institucioneve.

Gjithashtu, në 67% të njësive lokale të përfshira në këtë studim, mungojnë planet e integritetit apo politika të brendshme anti-korrupsion, si dhe kanalet e drejtpërdrejta të komunikimit apo udhëzuesve për ngritjen e shqetësimeve dhe ankesave të qytetarëve ndaj shërbimeve publike që institucionet ofrojnë. Pra, pavarësisht se pushteti vendor ka si synim të jetë sa më pranë qytetarit, ku përmes identifikimit të nevojave, të ofrojë shërbime sa më cilësore, vihet re se në Shqipëri ende nuk përdoren mekanizmat e duhur për ta afruar komunitetin me përfaqësinë lokale.

Aksesimi i informacionit është në nivelet 41%. Vlera jo të kënaqshme shfaqen në ngritjen e zyrave të informacionit për qytetarët e komunitetit që njësitë mbulojnë, mungesa e publikimit të emrin dhe kontaktit të personit përgjegjës për ofrimin e informacionit zyrtar të institucionit, si dhe mosmbajtja apo mungesa e pranisë në trajnime mbi të drejtën e informimit dhe formatet open data. Në 32% të rasteve, njësitë lokale krijojnë hapësira për takime me qytetarët, krijojnë dhe përditësojnë llogari të rrjeteve sociale, publikojnë buletinë mujorë informativë, si dhe integrojnë në platformat e tyre publikimin elektronik të shërbimeve.

---

<sup>1</sup> Research-based Report on the role of local government in the promotion and protection of human rights, 2015, Human Rights Council

Vlerat më të larta të performancës, njësitë e vetëqeverisjes vendore në Shqipëri i arrijnë në Raportimin ndaj Këshillëve Bashkiakë, me 94% të treguesve të plotësuar, si rezultat i detyrimit ligjor të përcaktuar në ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”. Pjesërisht, si rezultat i detyrimeve ligjore të reformës administrative-territoriale, njësitë lokale plotësojnë rreth 66% të treguesve të Monitorimit dhe Vlerësimit, për të zhvilluar programe dhe raporte vjetore pune për kryebashkiakët dhe këshillat bashkiakë, por duke neglizhuar përcaktimin e treguesve të performancës për zhvillimin e planeve dhe raporteve vjetore të punës.

Njësitë lokale nuk janë mjaftueshëm efektive në planifikimet strategjike, me 45% të treguesve të plotësuar. Në një pjesë të konsiderueshme të tyre mungojnë dokumentat që përcaktojnë objektivat institucionale, si dhe planet e veprimit për arritjen e objektivave (ku përfshihen alokimi buxhetor dhe afatet kohore të realizimit).

Përqindjen më të ulët të arritjes së treguesve për hapjen institucionale e përfaqëson transparenca. Vetëm në 27% të rasteve gjendet i publikuar informacioni mbi buxhetin e bashkisë në faqet zyrtare, 22% e informacionit organizacional është transparent, ndërkohë që dokumentat që lidhen me procedurat e prokurimeve publike janë thuajse inekzistente në platformat e ngritura të bashkive.

Transparenca është mjaft e rëndësishme për të siguruar menaxhimin e shërbimeve publike. Ajo jep informacion që ndihmon të kuptuarin e politikave dhe zvogëlon pasigurinë, që shpesh shkaktohen nga mungesa e informacionit. Kështu, qytetarët mund të vlerësojnë performancën e aktiviteteve të realizuara nga administrata publike (Perona G.P., 2014, fq. 1)<sup>2</sup>. Arritja e 22% të treguesve të transparencës lë hapësira për të dyshuar për praktika korruptive me financat publike që njësitë lokale menaxhojnë, por edhe për cilësinë e ofrimit të shërbimeve publike nga këto administrata kundrejt komunitetit që kanë nën juridiksion.

Krahas të dhënave të mësipërme, në rastin e pushtetit vendore vihet re edhe një përdorim i ulët i formateve open data, me 7.2%. Ky rezultat përfaqëson përqindjen më të ulët në rajon. Mungesa e këtyre formateve lidhet edhe me transparencën e ulët të informacioneve buxhetore të njësive lokale. Bashkitë e Këlcyrës, Klosit, Libohovës dhe Pustecit janë katër bashki që nuk mbartin asnjë dokument në formën open data; 22% është rezultati më i lartë i publikimit të këtyre

---

<sup>2</sup> Perona, G. P., Budget Transparency in Local Governments, June 2014, pg. 1.

formateve në faqe zyrtare. Megjithatë, përdorimi i formateve open data nga administratat lokale, dhe jovetëm, mbetet mbi çështje që duhet parë më me prioritet, si një nga standardet e dakordësuara në Partneritetit për Qeverisjes e Hapur, ku Republika e Shqipërisë ka pranuar të jetë pjesë prej krijimit të tij në vitin 2011<sup>3</sup>.

## Metodologjia

Qeverisja e hapur përfaqëson një kusht kyç të demokracisë pasi kjo 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.

Ndërkombëtarisht, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënies të qytetarët. Indeksi Rajonal për Qeverisjes e Hapur të pushtetit vendor 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 Qeverisjes së hapur mat shkallën në të cilën institucionet e Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë, dhe ai bazohet 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 aksesueshmërisë së informacionit në websitet zyrtare të institucioneve, e shqyrtimit të kuadrit ligjor për çështje të veçanta, e burimeve të tjera të informacionit publik dhe e pyetësorëve të dorëzuar në institucione.

---

<sup>3</sup><https://www.opengovpartnership.org/theme/open-data>



Duke përdorur më tepër se 110 indikatorë për institucion, kemi matur dhe analizuar hapjen institucionale të institucioneve të njësive të vetëqeverisjes vendore, ku janë mbledhur më shumë se 1000 të dhëna. Mbledhja e të dhënave është pasuar nga procesi i verifikimit, ku rezultoi një devijim standard prej +/-3%. Matjet janë kryer gjatë periudhës dhjetor 2017 deri në fund të shkurt 2018.

*ActionSEE është një rrjet orgnizatash të shoqërisë civile të punojnë së bashku në promovimin dhe dhe sigurimin e llogaridhënies dhe transparencës së qeverisë në rajonin e Evropës Juglindore, duke rritur potencialin për aktivizimin dhe pjesëmarrjen qytetare, promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut në internet dhe në ndërtim të kapaciteteve dhe interesave brenda organizatave të shoqërisë civile dhe individëve në rajon në përdorimin e teknologjisë në promovimin e demokracisë.*