

autorë: Aldo Merkoçi / Xheni Lame / Sonila Biba / Andi Bregu

# ANALIZA E QEVERISJES SË HAPUR TË NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE NË SHQIPËRI



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

autorë: Aldo Merkoçi / Xheni Lame / Sonila Biba / Andi Bregu

# ANALIZA E QEVERISJES SË HAPUR TË NJËSIVE TË VETËQEVERISJES VENDORE NË SHQIPËRI

---

KY PROJEKT ËSHTË MBËSHTETUR FINANCIARISHT NGA BASHKIMI EUROPIAN. OPINIONET, GJETJET DHE REKOMANDIMET JANË TË AUTOR-IT/VE DHE NUK PËRBËJNË DOMOSDOSHMËRISHT PIKËPAMJET E DONATORËVE.

**TIRANË, MAJ 2017**

## HYRJE

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit rajonal ACTION SEE, Lëvizja MJAF! ka përgatitur analizën e nivelit të transparencës, hapjes dhe llogaridhënies së njësive të vetëqeverisjes vendore në rajonin e Ballkanit Perëndimor. Konkluzioni i përgjithshëm është se këto njësi të qeverisjes vendore kanë performuar në nivele shumë të ulëta, si në vendin tonë, ashtu edhe në rajon. Në periudhën Tetor-Dhjetor 2016, anëtarët e rrjetit ACTION SEE kanë punuar në një hulumtim të detajuar, bazuar në metodologji shkencore, duke përfshirë 144 njësi nga 6 shtetet e rrjetit dhe mbi 60 indikatorë për bashki.

Qëllimi i këtij dokumenti është të përcaktojë një situatë reale në fushën e qeverisjes së hapur dhe llogaridhënies, për të treguar gatishmërinë e njësive lokale në ofrimin e shërbimeve ndaj qytetarit. Qeverisja e hapur e njësive lokale përfshin transparencën dhe efikasitetin e institucioneve, si dhe komunikimin efektiv me qytetarët.

Në krahasim me rezultatet e qeverisjes së hapur të pushtetit ekzekutiv dhe Parlamentit, rezultatet janë shumë më të ulëta e në të njëjtën kohë edhe shqetësuese. Është e pranuar se qeverisja e hapur rritet sa më shumë të zbresim në hierarkinë e strukturave qeverisëse, duke qenë se janë në kontakt të drejtpërdrejtë me qytetarët. Megjithatë, ky studim ka treguar të kundërtën. Pushtetet rajonale duhet të përpiqen më shumë në mënyrë që të angazhojnë qytetarët në vendim-marrje, gjë e cila reflekton drejtpërdrejt në cilësinë e tyre të jetesës.

Duke marrë parasysh që ekzistojnë shumë fusha problematike, njësitet vendore nga rajoni duhet të përkushtohen në përmirësimin e situatës aktuale sa më shpejt të jetë e mundur.

Qeverisja e hapur e pushteteve përfaqëson një nga postulatet themelore të mirëqeverisjes dhe drejtësisë, si dhe është një karakteristikë domethënëse e çdo shoqërie demokratike. Kjo karakteristikë është një vlerë publike e shoqërive të zhvilluara dhe një instrument i rëndësishëm për parandalimin e korrupsionit. Fatkeqësisht, kjo çështje nuk është diskutuar mjaftueshëm në rajon, ndërkohë që në pak raste janë ndërmarrë hapa specifikë për të arritur standardet e qeverisjes së hapur.

Ky dokument i adresohet vendim-marrësve të njësive lokale në rajon dhe strukturave shtetërore që merren me problematikat e pushtetit vendor. Gjithashtu, mund të jetë i dobishëm për përfaqësues të institucioneve ndërkombëtare dhe kolegët e sektorit të organizatave joqeveritare, që merren me çështje të tilla.

Jemi në dispozicionin tuaj për të gjitha sugjerimet, kritikën dashamirëse dhe diskutimet lidhur me këtë punim!

## QEVERISJA E HAPUR E PUSHTETIT VENDOR NË SHQIPËRI

Qeverisja e hapur e Pushtetit Vendor në Republikën e Shqipërisë arrin në shifrat 12% të përmbushjes së treguesve, një rezultat jo i kënaqshëm për performancën e veprimtarisë së këtij pushteti. Kjo si produkt i Reformës Administrativo-Territoriale të ndërmarrë nga qeveria shqiptare, e cila erdhi si rezultat i anëtarësimit të Shqipërisë në Kartën Europiane të Vetëqeverisjes Vendore<sup>1</sup>. Më konkretisht, territori lokal u nda në 12 qarqe dhe 61 bashki sipas Ligjit Nr.30/2015 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8652, datë 31.07.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, të ndryshuar<sup>2</sup>”.

1) European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985

2) <http://80.78.70.231/pls/kuv/f?p=201:Ligj:30/2015:02.04.2015>

Ajo që kemi vënë re është se kjo reformë është zbatuar vetëm në nivel territorial dhe jo në atë administrativ, duke bërë kështu që kuadri funksional i njësive të vetëqeverisjes vendore të jetë ende i pastrukturuar dhe të prodhojë ineficenca. Shumica e këtyre njësive janë në proces strukturimi dhe organizimi territorial, për të përshtatur veprimtarinë e tyre sipas përcaktimeve të ligjit, ende të pakonsoliduara mirë.

Gjithashtu, në bazë të Ligjit Nr.119/2014, datë 18.09.2014 “Për të drejtën e informimit<sup>3</sup>”, në kreun II “E drejta e Informimit dhe Transparenca”, përcaktohet se çdo autoritet publik duhet të hartojë dhe publikojë programet e transparencës, duke përfshirë kështu edhe administratën e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë.

Duke qenë një reformë e saponërmarrë në vendin tonë, ende nuk ka një vlerësim konkret në lidhje me efikasitetin e kësaj reforme. Për vetë funksionin që kanë njësitë e pushtetit vendor në mbështetjen e shumë shërbimeve të rëndësishme ndaj qytetarit, kjo përqindje duhet të tërheqë vëmendjen e institucioneve për t’u ndërgjegjësuar e për të reaguar në përmirësimin e kësaj situate.

3)

[https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/10/ligj\\_nr\\_119\\_dt\\_18\\_9\\_2014\\_19327\\_1.pdf](https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/10/ligj_nr_119_dt_18_9_2014_19327_1.pdf)

### Komunikimi dhe Transparenca

Ligji për të Drejtën e Informimit përcakton qartë strukturën e nevojshme dhe infrastrukturën që duhet të përmbushin institucionet publike në lidhje me informimin e publikut dhe ndarjen e informacionit. Në rastin e organeve të pushtetit vendor vihen re mungesa në strukturim dhe infrastrukturën e komunikimit. Një pjesë e konsiderueshme e njësive të vetëqeverisjes vendore në Shqipëri nuk kanë staf të mjaftueshëm dhe të specializuar për të ndarë informacionin e nevojshëm me publikun kryesisht, ku koordinatori për programet e transparencës dhe të informimit shpesh herë shfaqet si një mungesë në organigramën

e institucioneve. Gjithashtu, për t'u theksuar është edhe aspekti i përdorimit të kanaleve të vjetra të komunikimit. Vetëm 35 njësi vendore (57.4%) nga 61 kanë një faqe zyrtare website, ndërkohë që është vënë re një përmirësim sa i takon llogarive në rrjetet sociale, ku këto njësi kanë krijuar llogaritë e tyre. Përdorimi i metodave tradicionale të komunikimit përmes përdorimit të standave të informimit në ambientet e tyre lokale shpesh-herë justifikon mospublikimin e informacioneve në formë elektronike. Problematikë këtu shfaqet mosaksesimi i këtyre njoftimeve në periudhë afatgjatë nga palët e interesuara, pasi ato hiqen për t'u zëvendësuar nga njoftime të përditësuara.

Komunikimi në nivel vendor është shumë i rëndësishëm edhe për faktin e shërbimeve parësore dhe shërbimeve referencuese që pushteti vendor ofron ndaj qytetarëve. Në mungesë të këtij komunikimi, qytetarët jo vetëm që nuk kanë informacionet e duhura, por privohen prej marrjes së shërbimeve në kushtet e mungesës së informacionit. Është e domosdoshme përqasja e një strategjie të re komunikimi, sa më gjithëpërfshirëse, e cila bën të mundur informimin e publikut në kohë në mënyrë sa më të shpejtë.

## Informacioni Buxhetor

Informacionet buxhetore janë nga më të vështirat për t'u gjetur nga qytetarët dhe në kushtet e një mungese të theksuar të shpjegimeve mbi shpenzimet në nivel institucional. Pjesa më e madhe e bashkive të vendit nuk e publikon bilancin vjetor në website-t e tyre zyrtare, sikurse raportet e ndërmjetme janë thuajse të pamundura të aksesohen. Gjithashtu, në kushtet e mungesës së informacionit është e pamundur të gjenden financimet e bashkive për projektet lokale që ato zhvillojnë. E gjitha kjo situatë bie ndesh me parimet e qeverisjes së hapur dhe financave publike. Sipas standarteve të mirëpranuara ndërkombëtare, informacioni për buxhetin duhet të jetë publik, i aksesueshëm dhe në format të përpunueshëm. Një element tjetër i rëndësishëm është dhe mungesa e raporteve audituese, të cilat bëjnë pasqyrimin e të gjitha përputhjeve apo shkeljeve në transparencën financiare institucion publik-qytetar. Nga ana tjetër, një tjetër çështje e buxhetit është dhe kuptueshmëria e tij. Në rastin e njësie vendore është vënë re se edhe në to raste kur publikohen informacione mbi buxhetin, ato nuk përmbajnë shpjegime të detajuara mbi shpenzimet dhe mbi kuptimin e informacionit të dhënë.

## Planet strategjike dhe pjesëmarrja qytetare

Pushteti vendor ndërton planet dhe strategjitë e tij të zhvillimit afatmesëm dhe afatgjatë. Në këto raste, pjesëmarrja qytetare përmes

konsultimeve publike është një domosdoshmëri, në mënyrë që të përputhen interesat e publikut me ndryshimet në komunitetet lokale. Vihet re se në pjesën më të madhe të bashkive të marra në shqyrtim, planet e konsultimeve publike nuk janë transparente dhe informacioni për to nuk është i aksesueshëm.

Komunikimi me qytetarët duhet të jetë një prej prioriteteve të pushtetit lokal, ndaj është e nevojshme të ndërtohen strategji për përfishjen e publikut dhe pasqyrimin e opinioneve të tyre. Linjat e shpejta të komunikimit si telefoni, e-mail-i apo rrjetet sociale bëhen të nevojshme për transmetim në kohë reale të informacioneve.

Një prej parimeve të pushtetit vendor është dhe zhvillimi i mbledhjeve me dyer të hapura të këshillave bashkiakë, mirëpo ky parim nuk është ndjekur dhe nuk është zbatuar. Kështu, qytetarët e kanë pasur të pamundur të marrin pjesë në mbledhjet e këshillave, duke shkelur haptazi të drejtën e tyre për pjesëmarrje.

### Struktura e Institucioneve të Pushtetit Vendor

Në organet e pushtetit vendor, në përgjithësi është e vështirë të merret informacion mbi nëpunësit e administratës së tyre. Organogramat nuk publikohen të plotë, kryesisht duke përmbajtur informacion vetëm për titullarët, ndërsa për nëpunësit e tjerë është e vështirë të gjendet ky informacion në kanalet zyrtare të bashkive. Në ato raste, kur jepet informacion mbi organogramën, ai sërish mbetet jo i plotë, pasi mungojnë të dhëna mbi emrat e mbiemrat e punonjësve, të ardhurat e tyre apo dhe kontaktet e personelit, në kundërshtim të plotë me standardet e transparencës.

Aspekt tjetër i bashkive ka qenë dhe mungesa e stafit të kualifikuar në çështjet e informacionit, në mënyrë që të bëjë vlerësimin e informacionit dhe publikimin e tij përmes kanaleve zyrtare të njërive vendore, sikurse në shumë bashki ka pasur mungesa të koordinatorëve të programit të transparencës, një detyrim ligjor ky dhe i rekomanduar prej Komisionerit për të Drejtën e Informimit, për të gjitha institucionet publike. Këto mungesa në strukturë ndikojnë drejtpërdrejt tek qytetarët, pasi nuk i lejon ata për të përditësuar informacionet e nevojshme.

## Rekomandime për përmirësimin e performancës

1. ZBATIMI I REFORMËS ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE JO VETËM NË NIVEL TERRITORIAL, POR DHE NË NIVEL ADMINISTRATIV.

Reforma territoriale e miratuar së fundmi në Shqipëri ka nevojë për një strukturim të shpejtë të njësive administrative, për t'i ofruar shërbime qytetarëve dhe për të përmirësuar nivelin e transparencës. Përgatitje dhe trajnim i administratës për t'u përshtatur me ndryshimet e reja administrative.

2. RESPEKTIMI I NENEVE TË LIGJIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT.

Bazuar në ligjin "Për të drejtën e informimit", autoriteti publik trajton kërkesën për informim, duke parashtruar informacionin e kërkuar sa më shpejt që të jetë e mundur, por jo më vonë se 10 ditë pune nga dita e dorëzimit të saj, përveç rasteve kur ligji i posaçëm parashikon ndryshe. Gjatë punës sonë, kemi evidentuar vonesa në përgjigje, në mospërputhje me ligjin. Do të sugjerim që për mbarëvajtjen e procesit të informimit, të respektohen nenet e ligjit dhe të përditësohen ndryshimet e të dhënave të personit përgjegjës për të drejtën e informimit. Gjithashtu, sugjerojmë në funksion të mbarëvajtjes së punës që institucionet të mos mbivendosin role, konkretisht të mos i shtojnë kompetencat e informimit publik një punonjësi ekzistues.

3. PUBLIKIMI I INFORMACIONEVE BUXHETORE NË MËNYRË TË QARTË DHE TË STRUKTURUAR DHE NË FORMAT OPEN DATA.

Bërja transparente e buxheteve dhe shpenzimeve buxhetore për qytetarët. Sugjerojmë dhe njehsimin e formateve të publikimit të buxheteve nga institucionet.

4. PENALITETE PËR PROCESET KONSULTATIVE.

Pavarësisht nismës pozitive për krijimin e një ligji që rregullon konsultimet publike, kemi vënë re se moszbatimi i këtij ligji vjen edhe për shkak të mungesës së sanksioneve administrative. Rekomandojmë ndryshimet apo shtesat përkatëse për rregullimin e kësaj hapësire në ligj. Të përdoren të gjitha mjetet e komunikimit të parashikuar në ligj për të njoftuar qytetarët për proceset konsultative që zhvillohen dhe për mbledhjet e këshillave bashkiakë.

5. PUBLIKIMI I PROGRAMIT TË TRANSPARENCËS.

Rekrutimi i një stafi të kualifikuar ose trajnim dhe përgatitje e stafit aktual në çështjet që lidhen më të drejtën e informacionit dhe programet e transparencës.

## RAJONI

Rezultati rajonal i qeverisjes së hapur të njësive të vetëqeverisjes vendore është zhgënjyes dhe arrin në vlerën 34% të indikatorëve të plotësuar. Bashkitë i ngjajnë më shumë kutive të errëta, sesa institucioneve kryesore të shërbimit ndaj qytetarit. Problemet e evidentuara japin panoramën e gjithë situatës së rajonit, ku vendi ynë paraqitet në një situatë më të përkeqësuar, për shkak të arsyeve që përmenden më sipër. Politika e qeverisjes së hapur duhet të jetë politike për të gjitha njësitë vendore dhe të gjejë vend ndërmjet politikave të rëndësishme shtetërore. Është momenti i duhur për të filluar me zgjidhjen e kësaj çështjeje.

## 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 politikatat të cilat ato ndjekin.

Rreth botës, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënien te qytetarët. Indeksi Rajonal për Qeverisjes e Hapur të Njësive të Vetëqeverisjes Vendore 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 shembujt e 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 website-t zyrtare të institucioneve, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar në 30% të bashkive të secilit vend-anëtar në rrjet, ku në rastin e Shqipërisë i përkohet 18 njësi lokale.