

QEVERISJA E MIRË

QEVERISJE E HAPUR DHE
LLOGARIDHËNJE NË POLITIKË
DHE PUSHTET

Autor: Blinera Meta Shala, Open Data Kosovo

Qeverisja e hapur e pushtetit ekzekutiv në rajon dhe Kosovë

Propozime për përmirësimin e gjendjes aktuale



This publication has been produced with the assistance of the European Union as part of the ACTION SEE – Accountability, Technology and Institutional Openness Network in SEE Project

Autor: Blinera Meta Shala, Open Data Kosovo

Qeverisja e hapur e pushtetit ekzekutiv në rajon dhe Kosovë

Propozime për përmirësimin e gjendjes aktuale

Prishtinë, Mars 2017

HYRJE

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit rajonal ACTIONSEE, Open Data Kosovo (ODK) ka pregaditur një analizë politikash që e shikon nivelin e transparencës, qeverisjes së hapur, dhe llogaridhënjes të fuqisë ekzekutive në Ballkanin Perëndimor.

Ky dokument përmban rezultatin e një hulumtimi gjithëpërfshirës të rrënjësor në metodologji rigoroze, të kryer nga anëtarët e rrjetit Ballkanik ActionSEE gjatë periudhës disa mujore. Qëllimi i hulumtimit është të përcaktojë gjendjen momentale në regjion duke bërë matje objektive të hapjes së pushtetit ekzekutiv, dhe për të ofruar rekomandime për përmirësim. Projekti gjithashtu përpiqet që të përmirësoj respektimin e parimeve të qeverisjes së mirë, ndër të cilat transparenca zë një vend të rëndësishëm.

Politikat e qeverisjes së hapur duhet të jetë politikë e të gjitha qeverive në rajon dhe duhet të dizajnohet me të njëjtin nivel të kujdesit si politkat të tjera të rëndësishme shtetërore. Politikat e transparencës nuk duhet të dorëzohen ndaj ndikimit të vullnetit politik, si dhe ato nuk duhet të jenë rezultat i një vendimi të tanishëm ose të një disponimi aktual të pushtetit. Çdo vend rajonal ka kushtet e veta të veçanta politike, rrethana të ndryshme dhe sfidat, mirëpo ka hapsirë për përpjekje të përbashkëta rajonale për të punuar në drejtim të përmirësimit të nivelit të transparencës së organeve ekzekutive.

Deri tani prezantimi i konceptit të qeverisjes së hapur në Ballkanin Perëndimor është diktuar më së shpeshti nga proceset e integritit, apo i motivuar nga përmirësimi i reputacionit ndërkombëtar të një vendi përmes pjesëmarrjes në iniciativat për administrim të hapur publik. Nevoja e brendshme e domosdoshme për qeverisje të hapur shpesh neglizhohet, pavarësisht nga fakti se qeverisja e hapur për angazhim të qytetarëve është një parakusht i rëndësishëm për krijimin e vlerave demokratike.

Kjo qasje çon në një problem në lidhje me zbatimin e rregullave të transparencës dhe hapjes, veçanërisht në nivelet më të ulëta të administratës publike, ku rëndësia sociale e qeverisjes së hapur nuk është e njohur, por konsiderohet si një detyrim i pakëndshëm i imponuar nga kërkesat ndërkombëtare. Prandaj, politika e hapjes kërkon jo vetëm një shprehje në dokumentet strategjike, por edhe avokim të zëshëm në nivelet më të larta.

Propozimi ynë është drejtuar tek vendimmarrësit në të gjitha nivelet ekzekutive në vendet e Ballkanit Perëndimor: qeverive, ministrive dhe agjensioneve ekzekutive. Ky propozim do të jetë me interes për përfaqësuesit e organizatave ndërkombëtare dhe kolegët nga sektori i OJQ-ve, mediave si dhe për publikun e gjerë që duan qeverinë e tyre të hapur.

Për të arritur një dialog publik të cilësisë më të lartë në lidhje me këto tema, një seri e ngjarjeve publike do të organizohen. Të gjitha palët e interesuara do të ftohen për të ndarë pikëpamjet e tyre dhe të propozojë zgjidhje të përbashkëta të qëndrueshme për zhvillim në këtë fushë.

Ne mbetemi në dispozicionin tuaj për të gjitha sygjerimet, kritikën dhe diskutimet në lidhje me këtë analizë të politikave të tanishme publike.

Hapja e institucioneve të fuqisë ekzekutive nga rajoni

Analiza tregon ngjashmëritë dhe dallimet në lidhje me gjendjen në këtë fushë midis vendeve të ndryshme të rajonit. Në përgjithësi, rezultatet tregojnë se nga perspektiva rajonale hapja e pushtetit ekzekutiv nuk është në nivel të kënaqshëm. Ajo përfaqëson arritjen në vetëm 41% e indikatorëve të përmbushura. Politika të qarta dhe konsistente për qeverisje të hapur të bazuara në dokumentet strategjike nuk ekzistojnë. Një ndryshim i qasjes dhe trajtimit të këtij segmenti të rëndësishëm të funksionimit të qeverive aktuale dhe të ardhshme është i nevojshëm. Çdo vend ka kushtet e veta specifike politike në të cilat ajo zhvillon transparencën dhe hapjen e politikave, të cilat do të trajtohen në pjesën e dytë të këtij dokumenti. Megjithatë, ka hapësirë për bashkëpunim rajonal për përmirësim në këtë fushë.

Në bazë të të dhënave të mbledhura, mund të konkludohet se qeverisja e hapur trajtohet në baza *ad hoc* dhe në shumicën e vendeve nuk ka politikë të qeverisjes së hapur e cila trajtohet barabartë me politikën e tjera të rëndësishme të pushtetit ekzekutiv.

Politika e hapjes nuk duhet të varet nga iniciativat e jashtme, por ato duhet të jetë pjesë e politikave të brendshme. Vetëm atëherë të gjitha iniciativat ndërkombëtare marrin formën e tyre të plotë dhe mund të ndërtohen mbi themele të shëndosha që ekzistojnë në çdo vend të Ballkanit Perëndimor. Është e nevojshme për të miratuar dokumente strategjike dhe plane vjetore të veprimit që kanë të bëjnë me zhvillimin e qeverisjes së hapur. Pas futjes së planifikimit strategjik, është e nevojshme të merret në konsideratë miratimi I ligjit për Qeverinë dhe Ministrinë.

Transparenca dhe komunikimi

Qeveritë duhet t'i kushtojnë vëmendje të veçantë **zbatimit të ligjit për qasje në dokumente publike**, i cila në përgjithësi, nuk ofron rezultate të kënaqshme. Vëmendje duhet t'i kushtohet pavarësisht dhe kapaciteteve aktuale të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e ligjeve. Komunikimi me qytetarët është segment tjetër i rëndësishëm, i cili duhet të përmirësohet në mënyrë të konsiderueshme në periudhën e ardhshme. Përveç metodave klasike të komunikimit, pushteti ekzekutiv duhet të përdor mënyrat më bashkëkohore të komunikimit me qytetarët. Respektimi i parimit të publikimit të dhënave në format të dhënave të hapura paraqet një problem rajonal. Këto formate do të rrisin disponueshmërinë dhe lehtësimin e qytetarëve për mbledhejen të dhënave.

Planifikimi dhe shpenzimi e fondeve publike

Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet forcimit të transparencës financiare duke parë se qeveritë rajonale nuk kanë një praktikë të përfunduar të publikimit të informatave dhe dokumenteve financiare.

Janë shumë të rralla institucionet e pushtetit ekzekutiv që publikojnë informacione për buxhetin, dhe I bëjnë këto dokumente të kuptueshme për qytetarët, që shpjegojnë llojin e shërbimit që ata marrin për paratë që i dhanë vendit. Përveç kësaj, informacione në lidhje me mënyrën si mjetet e planifikuara janë shpenzuar janë shumë të rralla.

Është e nevojshme për t'u bërë të dukshme që të gjitha pagesat nga buxheti i shtetit dhe t'u japin qytetarëve një mundësi për t'i kontrolluar këto shpenzime. Përveç kësaj, planet për prokurimet publike nuk janë publikuar në faqet zyrtare të pushtetit ekzekutiv, ndërsa thirrjet dhe vendimet në lidhje me prokurimet publike dhe përkatësitë e kontratave dhe anekset për marrëveshjet nuk ishin në dispozicion në shumicën e rasteve.

Efikasiteti dhe pritjet e qytetarëve nga përfaqësuesit e zgjedhur

Një pyetje e rëndësishme e funksionimit të pushtetit ekzekutiv dhe hapjes saj ndaj qytetarëve është krijimi i treguesve të qartë të suksesit të politikave qeveritare.

Fuqitë e përgjegjshme transformojnë premtimet e tyre zgjedhore në politika zyrtare të shtetit, por gjithashtu duhet të krijojnë një mundësi që qytetarët të kontrollojnë rezultatet e tyre. Qeveritë rajonale duhet të krijojnë metodat dhe procedurat për kontrollimin e cilësisë së lartë të politikave të tyre, pasi që metodat adekuate të matjes së performancës së politikave të tyre nuk ekzistojnë. Të gjithë treguesit kanë reflektuar negativisht në informimin e qytetarëve për punën e politikave publike.

KOSOVA

Hapja e pushtetit ekzekutiv në Kosovë

Kosova vjen në vendin e tretë në hapjen e ekzekutivit me një rezultat të përgjithshëm prej 39.95%. Megjithatë, ka vend për përmirësim të ndjeshëm. Mungesa e planifikimit strategjik dhe promovimin e hapjes si një strategji kombëtare përbën një pengesë të rëndësishme për përparimin e mëtejshëm. Hapjes së pushtetit ekzekutiv i mungon konsistenca dhe është e qasur në mënyrë *ad hoc*, në vend se të trajtohet në mënyrë strategjike. Për më tepër, qeverisja e hapur në mënyrë të konsiderueshme zvogëlohet kur vazhdojmë drejt organeve të cilat janë më të ulëta në hierarki: Zyra e Kryeministrit shënoi 60.80%, Ministritë 40,40% dhe agjensionet ekzekutive 18,64%.

Qeveria e Kosovës, Zyra e Kryeministrit

Qeveria e Kosovës, pergjegjesisht Zyra e Kryeministrit ka rezultatin e dytë më të mirë ne rajonal të hapjes, që korrespondon me 60.80%. Ky institucion ka problem kur është fjala për qasshmërinë që ka të bëjë me përputhje me procedurat për qasje të lirë në informata dhe qasje në dokumente zyrtare. Në këtë kategori Kosova ka marrë rezultatin më të ulët (65,38%) nga të gjitha vendet e rajonit. Infrastruktura për qasje në dokumente zyrtare është e pranishme, dhe ligji për qasje të lirë në dokumente publike i cili rregullon se si funksionojnë kërkesat për informim është në vend. Institucioni ka një person të caktuar i cili merret me kërkesat për qasje të lirë në dokumente publike dhe ka një afat kohor të arsyeshëm për t'u përgjigjur kërkesave. Megjithatë, e drejta për qasje në informacion si duket nuk l aplikohet ndërmarrjeve shtetërore dhe publike, apo enteve të tjera që janë në pronësi ose të kontrolluara nga shteti. Institucionet nuk kane një listë ose regjistër të dokumenteve në dispozicionin e tyre, edhe pse ajo është e paraparë me ligj.¹ Kjo është një praktikë e cila do të thjeshtzojë procedurën për të dy palët, zyrtarin publik dhe aplikuesin. Është e metë e zakonshme e gjetur në të gjitha vendet e rajonit, por është relativisht e thjeshtë për të zbatuar dhe menjëherë do të rrisë rezultatin. Pushtetit ekzekutiv gjithashtu l mungon një ndërveprim dhe komunikim më aktiv me qytetarët; në këtë kategori Kosova qëndron më të ulëta nga vendet e rajonit të Ballkanit Perëndimor. Një hap i parë drejt përmirësimit në këtë aspekt të Qeverisjes së hapur do të jetë për të kaluar në mënyrat më moderne të ndërveprimit me qytetarët, si Twitter dhe Facebook. Kosova shënon relativisht lartë në treguesit e konsultimit publik që arrijnë në 68.75%. Një mënyrë se si ta përmirësojmë këtë rezultat është krijimi i një mekanizmi për të mundësuar qytetarëve dhe palëve të interesuara për të kundërshtuar vendimet në të cilat procesi i duhur i konsultimit publik nuk është kryer.

Efikasiteti

Kosova e ka rezultatin më të ulët në kategorinë e efikasitetit nga të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor, duke shënuar vetëm 24,96%. Një nga elementet kryesore që mungojnë në nivelin e pushtetit ekzekutiv është vlerësimi i përgjithshëm dhe monitorimi l suksesit të projekteve dhe politikave. Një pasqyrë kontekstuale tregon se Kosova ka qenë e ekspozuar ndaj shumë projekteve dhe politikave të shtyra nga donatorët. Megjithatë, nuk ka mekanizëm në vend për monitorimin e performancës së këtyre projekteve dhe politikave dhe ndikimin e programeve dhe reformave. Progresi apo regresi shkon l pa dokumentuar, kjo gjë paraqet një sfidë të madhe të qeverisjes së hapur, si dhe rrezik joefikasiteti.

1) Ligji per Qasje ne Dokumente Publike, Neni 10

Integriteti

Një fushë në të cilën Fuqia Ekzekutive është duke performuar mirë janë deklaratat e pasurisë me anë të kartave të aseteve, proces ky i menaxhuar nga Agjencia Kundër Korrupsionit, temë kjo që në studimin tonë bie nën kategorinë e integritetit. Treguesit e integritetit janë të lidhur me deklarinimin e pasurisë, kodin e mirësjelljes dhe të konfliktit të interesit, të tri këto procese janë të rregulluara dhe na japin një një rezultat prej 100%.

Transparenca

Një nga aspektet në të cilën Zyra e Kryeministrit është duke performuar më së keqi është transparenca buxhetore. Faqja zyrtare nuk përmban shpenzimin e buxhetit dhe llogaritë përfundimtare. Nuk ka asnjë informacion për nivelin dhe përbërjen e borxhit publik, shërbimit të borxhit, dhe si është duke u menaxhuar borxhi. Gazeta Zyrtare e vendit përmban buxhetin e përgjithshëm që mbulon shpenzimet e përgjithshme të institucioneve të Kosovës. Megjithatë, në uebfaqe nuk ka informacion të qasshmëm, të kuptueshëm, të plotë dhe në format të hapur për buxhetin e planifikuar dhe shpenzimet e planifikuara të qeverisë.

Informacione Organizative

Zyra e Kryeministrit shënoi mbi mesatare 63%, kur është fjala për transparencën në informacionet organizative. Uebfaqeja është në përgjithësi e populluar me njoftime për shtypin, procesverbale të mbledhjeve të qeverisë, dokumentet zyrtare, raporteve, strategjive, planeve vjetore të punës dhe në një farë mase informacione mbi nëpunësit civil. Megjithatë, ka një problem me konsistencën dhe organizimin dokumenteve të tilla në internet. Informacioni nuk është gjithmonë i paraqitur në tri gjuhë, raportet janë të shpërndara rreth e rrotull dhe nuk ndjekin një renditje të veçantë. Butoni i kërkimit nuk punon siç duhet që e bën të vështirë për të kërkuar informata brenda uebfaqës.

Prokurimi publik

Problemi më i madh kur bëhet fjalë për transparencë është në fushën e prokurimit publik. Kosova është prapa të gjithë vendeve të rajonit me rezultat prej vetëm 40%. Faqja e internetit e Zyrës së Kryeministrit nuk arrin të sigurojë plane të prokurimit dhe rezultatet. Një mënyrë e sigurt për të përmirësuar rezultatin e transparencës së prokurimit publik do të ishte për të publikuar rregulloret e prokurimit, planet, rezultatet dhe kontratat e prokurimit në faqen e internetit në një mënyrë që mund të qasen dhe të kuptohen nga qytetarët.

Ministritë

Ministritë e Kosovës përmbushin 40% kriteret e hapjes.

Ministritë e Kosovës shënuan mjaftë ulët në kategorinë e qasshmërisë. Një mori e këtyre rezultateve të ulëta mund të shihen në pjesëmarrjen e OJQ-ve në hartimin e ligjeve. Rezultati është mjaft i ulët edhe për thirrjet, rezultatet, raportet dhe vlerësimet e konsultimeve publike. Në këtë aspekt, Ministria e Rinisë, Kulturës dhe Sporteve dhe Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor qëndrojnë me rezultatin më të lartë të 51%, ndërsa Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë ka rezultatin më ulët me vetëm 10%.

Kur është fjala për vetëdijësimin, ministritë e Kosovës, ashtu si Zyra së Kryeministrit, kanë shënuar ulët në monitorimin dhe vlerësimin e politikave dhe programeve të tyre, si dhe ndikimin e reformave të tyre. Megjithatë, ministritë e Kosovës shënuan 100% në integritetin që lidhet me deklaramentet e pasurisë që është në dispozicion të publikut përmes Agjencisë Kundër Korrupsionit.

Ministritë e Kosovës shënuan mbi mesatare në komponentën e transparencës me një total prej 53%. Buxheti mbetet një aspekt i dobët i transparencës për ministritë e Kosovës; vetëm shtatë ministri kanë publikuar informacione e mbi buxhetin. Ndërsa ngjashëm me Zyrën e Kryeministrit, edhe ministritë e Kosovës shënuan lartë (68%) në transparencën e informacioneve organizative.

Rezultatet për transparencën e prokurimit publik ndryshojnë shumë nga një ministri në tjetrën, disa kanë dështuar plotësisht me 0%, ndërsa të tjerë kanë arritur një të plotë prej 100%. Kjo na bën të besojmë se nuk ka ndonjë plan konsistent apo strategji për transparencën e prokurimeve publike, dhe rezultatet janë nisma individuale brenda ministrive. Rezultati në transparencë mund të përmirësohet me publikimin e planeve të prokurimit publik dhe duke bërë thirrje për prokurimin publik në faqet publike.

Agjensionet ekzekutive

Agjensionet ekzekutive përmbushën vetëm 18,65% të treguesve të transparencës, duke u renditur në fund fare të listës pas të gjithë shteteve të Ballkanit Perëndimor.

Faqet e internetit të këtyre organeve nuk janë të përditësuara dhe në shumicën e rasteve janë shumë të vështira për tu përdorur, ose informacionet thjeshtë nuk ekzistojnë. Agjensionet rezultuan me 0% kur është fjala për qasje në dokumente publike, ndërveprimet me qytetarët, si dhe në monitorim. Asnjë nga agjensionet ekzekutive nuk ka publikuar buxhetet në faqet e tyre. Kjo përbën një rrezik serioz të transparencës buxhetore.

Metodologjia e hulumtimit

Qeverisja e hapur përfaqëson një kusht kyç për demokracinë si dhe lejon qytetarët të marrin informacionin e nevojshëm për një pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendimmarrjen efektive dhe mbajtjen e institucioneve të përgjegjshëm për politikën e tyre.

Institucionet në mbarë botën ndërmarrin aktivitete të veçanta me qëllim të rritjes së transparencës dhe llogaridhënies së tyre ndaj qytetarëve.

Indeksi Rajonal i hapjes së pushtetit ekzekutiv është themeluar me qëllim të definimit në çfarë shkalle qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin informacione të arritshme dhe të kuptueshme nga institucionet e tyre.

Indeksi Rajonal i hapjes matë shkallën se sa institucionet e vendeve të Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë dhe kjo është e bazuar në katër parime: 1) transparencën, 2) aksesueshmërinë, 3) integritetin dhe 4) efikasitetin.

Parimi i **transparencës** kërkon që informacionet organizative, buxheti dhe procedurat e prokurimeve publike janë në dispozicion të publikut dhe publikohen rregullisht dhe janë të përditësuara.

Qasshmëria është e lidhur me sigurimin dhe respektimin e procedurave për qasje të lirë në informata, duke përmirësuar disponueshmërinë e informacionit me anë të debateve publike dhe forcimin e ndërveprimit dhe komunikimit me qytetarët. **Integriteti** përbëhet nga mekanizmi për parandalimin e korrupsionit, Kodit të Etikës dhe rregullimin e lobimit. Parimi i fundit, **efikasiteti**, i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të kryera nga institucionet.

Duke ndjekur këto standarde ndërkombëtare, rekomandime si dhe shembuj të praktikave të mira, këto parime janë zhvilluar edhe më tej përmes indikatorëve të veçanta kuantitativ dhe kualitativ, të cilat vlerësohen në bazë të: qasshmërisë së informacionit mbi faqet zyrtare të institucioneve, cilësisë së kornizës ligjore për çështje individuale, burimet e tjera të informimit publik dhe pyetësorët dorëzuar institucioneve. Nëpërmjet rreth 80 indikatorëve për institucion e kemi matur dhe analizuar hapjen e 275 institucioneve të pushtetit ekzekutiv dhe mbledhur mbi 15.000 të dhëna në lidhje me institucionet. Matja është bërë në periudhën nga tetori deri në fund të dhjetorit 2016. Një set i rekomandimeve dhe udhëzimeve të drejtuara në institucionet publike është zhvilluar në bazë të rezultateve të hulumtimit.

Rreth ActionSEE

ACTION SEE (Accountability, Technology and Institutional Openness Network in the South East Europe region) është një rrjet i organizatave të shoqërisë civile që punojnë së bashku në promovimin e llogaridhënjes në regionin e Evropës Jug-Lindore, duke ngritur potencialin për aktivizëm qytetar, promovimin e të drejtave të njeriut dhe liritë në internet, dhe duke ndërtuar kapacitetet dhe interesimin brenda shoqërisë civile për të përdorur teknologjinë për promovimin e demokracisë.

Antarët themelor të organizatës janë Metamorphosis nga Maqedonia, Center for Democratic Transition nga Mali I Zi, Center for Research, Transparency and Accountability nga Serbia, dhe Why Not nga Bosnja dhe Herzegovina. ACTIONSEE punon me partnerët nga Shqipëria të organizatës MJAFT! dhe Open Data Kosovo nga Kosova.

OPEN DATA KOSOVO

Adresa: "Bajram Kelmendi" Street, K.I.G, 16
10 000 Prishtina, Kosovo

Email: info@opendatakosovo.org

Website: www.opendatakosovo.org