



MANGËSITË E ZHVILLIMIT TË POLITIKAVE NË SHQIPËRI – TRAJTIMI I MUNGESËS SË TRANSPARENCËS DHE POLITIKËBËRJES SË BAZUAR NË TË DHËNA

DHJETOR 2021



This Project is financed by the European Union

Autor: Blerjana Bino

HYRJE

Një nga dimensionet kritike të reformës në administratën publike (RAP) në Shqipëri, si dhe të procesit të anëtarësimit evropian, lidhet me transparencën në hartimin e politikave. Qasja në informacion është përshkruar shpesh si 'oksigeni i demokracisë' që u mundëson qytetarëve pjesëmarrje të njëmendtë e në mënyrë të informuar në proceset vendimmarrëse, kërkimin e llogarisë ndaj pushtetarëve dhe ndikimin në hartimin e politikave. Mungesa ose mosdisponueshmëria e informacionit mund të krijojë një ndjesi pafuqie, mosbesimi dhe zhgënjimi ndaj pushtetarëve. Transparenca është gjithashtu një parim i qeverisjes së mirë dhe kërkon dialog dhe bashkëpunim të vazhdueshëm ndërmjet vendimmarrësve dhe aktorëve të tjerë në shoqëri. Studimet tregojnë se transparencja rrit efektshmërinë e politikave dhe konsiderohet si një instrument thelbësor për të luftuar korrupsionin. Ndaj, rrjedha e lirë e informacionit është parësore për proceset demokratike, për të ndërtuar besimin midis qeverisë dhe qytetarëve dhe për të kontribuar në avancimin e zhvillimit të politikave.

Duke u mbështetur në burime dytësore dhe në të dhënat e mbledhura nga [Raporti WeBER 2.0 për Monitorimin e RAP-së 2019/2020](#), ky dokument politikash përqendrohet tek praktikat arbitrare të politikëbërjes dhe mungesa e transparencës në zhvillimin e politikave në Shqipëri. Dokumenti shtjellon sugjerime dhe përcakton disa rekomandime kyçe se si mund të ndryshohet situata aktuale, veçanërisht në drejtim të rritjes së transparencës përmes përfshirjes së analizave dhe kontributeve të shoqërisë civile, politikëbërjes së bazuar në të dhëna dhe vendimmarrjes së drejtuar nga to. Ndonëse konsultimet publike dhe pjesëmarrja në zhvillimin e politikave janë një dimension i ndërlidhur i përpjekjeve të përgjithshme të qeverisë për transparencë, këto nuk janë objekt shqyrtimi në këtë përmbledhje politikash.

KUADRI LIGJOR DHE POLITIK PËR TRANSPARENCËN DHE ZHVILLIMIN E POLITIKAVE

Transparenca e institucioneve publike në Shqipëri rregullohet me ligjin nr. 119/2014, "Për të drejtën e informimit". Ligji përcakton kriteret për transparencë nga ana e autoriteteve publike, dispozitat për kërkesat për informim (KI) dhe mekanizmat e monitorimit. Ai detyron autoritetet publike të publikojnë strukturat e tyre organizative; tekstet e plota të konventave, legjislationit, rregullave dhe rregulloreve që rregullojnë veprimtarinë e tyre; dokumentet politike; buxhetin, shpenzimet dhe regjistrat e prokurimeve; dhe formularët e kërkesave për informim dhe ankesa. Krahas modeleve të kërkesave për informim dhe ankesave, autoritetet publike u kërkohet të kenë një koordinator për të drejtën e informimit që shërben si pikë kontakti institucionale dhe i komunikohen kërkesat dhe ankesat. Afatet për dhënien e informacionit të kërkuar nga autoritetet publike janë të qarta. Nëse një autoritet publik dështon, ose refuzon ta japë informacionin e kërkuar pa dhënë arsye, personi që kërkon informacionin ka të drejtë të paraqesë një ankesë pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili mund t'i gjobisë autoritetet publike ose t'i detyrojë ato që ta japin informacionin.

E formalizuar zyrtarisht që prej vitit 2019, zbatimi i Vlerësimit të Ndikimit Rregullator është i paqëndrueshëm dhe ndikimi i tij në përmirësimin e dokumenteve rregullatore dhe politike, mbetet ende për t'u parë.

Megjithatë, autoritetet publike mund ta kufizojnë dhënien e informacionit në rastet kur informacioni lidhet ose ndikon negativisht sigurinë kombëtare, sekretet tregtare, të dhënat personale, të drejtat e autorit, marrëdhëniet ndërqeveritare, politikatat monetare dhe fiskale, hetimet penale ose administrative në proces dhe konsultimet ndërqeveritare për zhvillimin e politikave publike. Pavarësisht kufizimeve, ligji përcakton se informacioni nuk mund të refuzohet nëse një interes publik më i lartë kërkon publikimin e tij. Megjithatë, në ligj mungon përkufizimi i 'interetit publik', duke u lejuar institucioneve publike hapësirë të konsiderueshme ligjore për të kufizuar ose refuzuar dhënien e informacionit.

Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OBZhe) arsyeton se vendet që kanë sisteme dhe mjete efektive të menaxhimit të politikave rregullatore, të tilla si vlerësimi i ndikimit rregullator ex ante (RIA), me shumë gjasa janë në një pozicion më të mirë për të menaxhuar rreziqet dhe për të arritur rezultate më të mira të politikave rregullatore. Sipas dokumentit nr. 61 të SIGMA-s, RIA është një mjet i njohur ndërkombëtarisht dhe një proces që mund të ndihmojë në përmirësimin e cilësisë së politikëbërjes. Në Shqipëri, RIA u formalizua zyrtarisht në vitin 2018 nëpërmjet pilotimit në disa raste dhe u zbatua plotësisht në vitin 2019. Megjithatë, zbatimi i saj është i paqëndrueshëm dhe ndikimi i saj në përmirësimin e dokumenteve rregullatore dhe politike, mbetet ende për t'u parë. OBZhe-ja konstaton se RIA nuk njihet ende plotësisht nga administratat publike në shtetet e Ballkanit Perëndimor si një mjet thelbësor që mund të ndihmojë në përmirësimin e cilësisë së legjislacionit, të minimizojë rreziqet dhe kostot dhe të ndihmojë në arritjen e përfitimeve më të mëdha. RIA perceptohet si një barrë administrative që duhet përbushur. Aktualisht është e përqendruar në disa sektorë dhe zbatohet vetëm për legjislacionin parësor. RIA përgatitet dhe përfundon relativisht vonë në procesin e politikëbërjes, duke kufizuar kështu ndikimin dhe përfitimet e mundshme.

ASIMETRIA NDËRMJET LIGJIT DHE REALITETIT

Raporti WeBER 2.0 për Monitorimin e RAP-së 2019/2020 thekson mungesën e transparencës në proceset politikëbërëse në Shqipëri. Informacioni i dhënë nga qeveria nuk është i hollësishëm, ka mungesë të dhënash sasiore, dhe informacione e vlerësime cilësore. Për shembull, monitorimi konstaton se në faqen e internetit të kryeministrit nuk ka raporte të publikuara për vitin 2018 dhe 2019 dhe se shumica e informacionit publik në dispozicion është në formatin e postimeve audiovizuale në mediat sociale të kryeministrit dhe zyrtarëve të tjerë të qeverisë.

Përdorimi i gjerë i fushatave në mediat sociale për të promovuar arritjet e pretenduara të qeverisë pa pasur të dhëna zyrtare të disponueshme lidhur me zbatimin aktual të të gjitha strategjive dhe planeve të veprimit të qeverisë, krijon një asimetri informacioni në favor të qeverisë dhe është një tregues se përqendrimi i informacionit publik në duart e saj anashkalon procesin e rregullt të rrjedhës së lirë të informacionit dhe qasjes në të. Gjithashtu, sa i përket perceptimit të organizatave të shoqërisë civile (OSHC) për disponueshmërinë e raporteve të qeverisë, vetëm 11% shprehën se ecuria e zbatimit të objektivave të planeve të punës raportohet rregullisht nga qeveria.

Për më tepër, Raporti WeBER 2.0 për Monitorimin e RAP-së 2019/2020 konstaton se, për periudhën e raportuar, vetëm një pjesë e vendimeve të Këshillit të Ministrave janë publikuar në kohë. Gjatë fazës së hershme të pandemisë së COVID-19 në pranverë të 2020-ës, niveli i transparencës ra duke e vonuar publikimin e plotë të VKM-ve ose akteve normative. Një studim i fundit zbulon se ndërkohë që pandemia u instrumentalizua nga qeveria për të zgjeruar më tej kompetencat e saj ekzekutive, aktorët e shoqërisë civile janë mënjanuar nga procesi i vendimmarrjes. Rezultatet e sondazhit të OSHC-ve për perceptimet e tyre lidhur me transparencën e vendimmarrjes së qeverisë tregojnë një mungesë të ndjeshme të miratimit të praktikave aktuale të qeverisë. Shumica e OSHC-ve (53.5%) e konsiderojnë jotransparent procesin e vendimmarrjes së qeverisë, ndërsa më shumë se 1/3 e tyre (36.6%) janë asnjëherë. Në mënyrë të ngjashme, një pjesë e konsiderueshme e OSHC-ve (42%) i konsiderojnë të papërshtatshme përjashtimet nga rregulli në lidhje me publikimin e vendimeve të qeverisë, ndërsa më shumë se 1/3 (37%) janë asnjëherë për këtë temë. Sondazhi i Opinioneve Publikë 2020: Besimi në Qeverisje zbulon se shumica e qytetarëve të anketuar i perceptojnë si jotransparente qeverinë qendrore (64.3%) dhe bashkitë (62.2%). Krahasuar me vitin 2019, transparenca e perceptuar e pushtetit vendor dhe qendror është rritur respektivisht me 1 pikë përqindjeje dhe 2 pikë përqindjeje. Megjithatë, në afatgjatë, trendi i perceptimit për transparencën e qeverisë, si për atë vendore, ashtu edhe për atë qendrore, është ulur bazuar në të dhënat e Sondazhit të Opinioneve Publikë 2020: Besimi në Qeverisje.

Në vend të politikëbërjes së kufizuar të bazuar në të dhëna, mund të vërehet një sfidë tjetër që lidhet me politikëbërjes arbitrare. Raporti WeBER 2.0 për Monitorimin e RAP-së 2019/2020 konstaton se pavarësisht interesit të fortë të shfaqur nga organizatat kërkimore dhe OSHC-të mbikëqyrëse me ekspertizë në fushë, politikëbërësit shqiptarë nuk e marrin ende në konsideratë dhe nuk e vlerësojnë rëndësinë

Pavarësisht disa përmirësimeve në hartimin e dokumenteve të politikave që përfshijnë të dhëna nga shoqëria civile, pjesërisht edhe për shkak të fondeve nga donatorët ndërkombëtarë ose partnerët e zhvillimit, përdorimi i të dhënave për zhvillimin e politikave mbetet i ulët.

e politikëbërjes së bazuar në të dhëna dhe pjesëmarrjes së shoqërisë civile në proces. Pavarësisht disa përmirësimeve në hartimin e dokumenteve të politikave që përfshijnë të dhëna nga shoqëria civile, pjesërisht edhe për shkak të fondeve nga donatorët ndërkombëtarë ose partnerët e zhvillimit, përdorimi i të dhënave për zhvillimin e politikave mbetet i ulët. **Studimi i IDM-së** për pjesëmarrjen e shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse konstaton mungesën e kulturës së hapjes së institucioneve publike, që evidentohet si shqetësim jo vetëm nga OShC-të, por edhe nga institucionet e pavarura. Përfshirja selektive dhe prirja për të refuzuar dhënien e informacionit prodhon marrëdhënie asimetrike qeveri-shoqëri civile. Kjo asimetri strukturore sjell një qëndrim mjaft patronizues dhe shpërfillës të zyrtarëve dhe institucioneve publike ndaj OShC-ve.

Përfshirja selektive dhe prirja për të refuzuar dhënien e informacionit prodhon marrëdhënie asimetrike qeveri-shoqëri civile.

Raporti **WeBER 2.0 për Monitorimin e RAP-së 2019/2020** konstaton se teksta OShC-të kanë qenë të interesuara për një bashkëpunim më të fortë me institucionet publike, këto të fundit kanë ngurrar ta kërkojnë ekspertizën e OShC-ve në mënyrë proaktive dhe të vazhdueshme. Në bazë të rezultateve të sondazhit të OShC-ve, shumica e tyre (61.3%) shprehen se ftohen për të hartuar apo paraqitur dokumente politikash, studime ose vlerësime të ndikimit kur autoritetet trajtojnë probleme politikash, ose

zhvillojnë propozime politikash në fushat e tyre të punës, por duket se këto propozime politikash nuk merren shumë parasysh. Nga ana tjetër, burimet e kufizuara pengojnë angazhimin efektiv të OShC-ve me vendimmarrësit për zhvillimin e politikave të bazuara në të dhëna. OShC-të që kanë një përvojë të konsoliduar në pjesëmarrjet për hartimin e politikave publike vërejnë mungesë të menaxhimit të njohurive tek autoritetet publike, që mund të shërbente për të ndarë dhe shkëmbyer praktikat më të mira. Gjithashtu, konstatohet mbështetje e kufizuar ndërmjet kolegëve. Ndërtimi i komunikimit strategjik dhe marrëdhënieve me median për shpërndarje mesazhi dhe advokaci shihet si një sfidë parësore. Në mënyrë të ngjashme, pavarësisht përfshirjes formale të metodologjisë së vlerësimit të ndikimit rregullator (RIA) për projektligjet e qeverisë, përjashtimet e gjera nga detyrimi për përdorimin e kësaj metodologjie, si dhe mungesa e përdorimit të saj në fushat që nuk janë të përjashtuara, sugjerojnë se institucioneve qeveritare u mungojnë kapacitetet institucionale apo vullneti për të hartuar politika të bazuara në të dhëna. Krahas kësaj, një pjesë e konsiderueshme e rregulloreve të prezantuara nëpërmjet legjislacionit dytësor nuk i nënshtrohen sistematikisht mbikëqyrjes apo vlerësim të ndikimit rregullator.

Sfida të tjera si lëvizjet e shpeshta të stafit, kapacitetet e kufizuara dhe mbingarkesa pengojnë zbatimin e programit të transparencës në mënyrë të mirëfilltë dhe në dobi të së mirës publike. Buxhetet e kufizuara për zbatimin e metodologjisë së RIA-s në legjislacionin parësor dhe dytësor, si edhe në proceset e politikëbërjes, ushtrojnë presion të mëtejshëm mbi autoritetet qeveritare, edhe nëse ekziston vullneti për t'i përfshirë në mënyrë kuptimplotë qytetarët dhe shoqërinë civile në procesin e politikëbërjes. Kultura e përmbushjes së detyrave sa për formalitet mbetet e pranishme dhe programi i transparencës nuk është ende plotësisht i përfshirë në praktikën e përditshme të punës së institucioneve publike, sikurse evidentohet nga **studimi i IDM-së** për pjesëmarrjen e shoqërisë civile në proceset vendimmarrëse. Ky studim argumenton se, pavarësisht progresit të arritur, bashkëpunimi i njëmendtë dhe i qëndrueshëm ndërmjet OShC-ve dhe institucioneve në Shqipëri paraqet sfida thelbësore. Sfida të tilla mund të shihen në nivelin e mjedisit strategjik në të cilin veprojnë OShC-të, kuadrin ligjor, dhe në strukturat, proceset e aspektet kulturore gjithëpërfshirëse që karakterizojnë të gjitha ndërveprimet ndërmjet OShC-ve dhe institucioneve publike.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Duke marrë parasysh kontekstin e politikave në Shqipëri të pasur me praktika qeveritare të centralizuara dhe përqendrim të rrjedhës së informacionit, nivelet e ulëta të transparencës dhe llogaridhënies, proceset e mangëta të konsultimit dhe skenën politike tejet të polarizuar, hartimi i politikave të bazuara në të dhëna bëhet i vështirë për t'u arritur në praktikë, në një mënyrë kuptimplotë. Nga krahu i kërkesës, politikëbërësit bëjnë rezistencë, kurse nga krahu i ofertës, organizatat kërkimore, OShC-të, institucionet kërkimore dhe academia shfaqin mosbesim dhe ngurrim. Vullneti i kufizuar politik dhe mungesa e drejtuesve politikë për t'u angazhuar në zhvillimin e politikave të bazuara në të dhëna është një faktor vendimtar që pengon nivelin e përgjithshëm të transparencës së qeverisë.

Mungesa e transparencës në zhvillimin e politikave dhe praktikën e politikëbërjes arbitrare pa përdorimin e duhur të evidencave dhe të dhënave, ndikojnë negativisht në mundësitë e OShC-ve dhe aktorëve të tjerë të shoqërisë për t'i kërkuar llogari qeverisë. OShC-të mbikëqyrëse nuk mund t'i kryejnë monitorimet e tyre, ose vlerësimet e politikave për shkak të mungesës së informacionit publik në dispozicion, ose vonesave të autoriteteve publike në dhënien e përgjigjeve ndaj kërkesave për informim. Digjitalizimi ka hapur rrugë të reja për përmirësimin e transparencës së qeverisjes nëpërmjet mjeteve digjitale të demokracisë, të cilat duhet të eksplorojnë më tej në Shqipëri pasi potenciali i tyre mbetet i pashfrytëzuar.

Rekomandimet kryesore:

Qasje në informacion dhe të dhëna publike

Raportet e monitorimit dhe vlerësimit, raportet e vlerësimit të ndikimit dhe/ose raportet periodike të zbatimit të strategjive dhe dokumenteve politike duhet të vihen në dispozicion dhe të jenë të qasshme në mënyrë të hapur dhe gjithëpërfshirëse për palët e interesuara. Ministritë duhet të publikojnë të dhënat e monitorimit e vlerësimit dhe raporte të tjera të rregullta në formate të hapura (open data) dhe në përputhje me detyrimet e një qeverisjeje të hapur. Duhet të rriten përpjekjet për përmirësimin e kapaciteteve administrative të institucioneve qendrore dhe vendore për mbledhjen dhe përdorimin e të dhënave për planifikimin, zbatimin, vlerësimin dhe monitorimin më të mirë të politikave. Duhet të përmirësohet disponueshmëria e të dhënave, qasja në to, besueshmëria dhe transparenca.

Përshtypjet dhe monitorimi

Ministritë e linjës duhet të publikojnë planet vjetore të transparencës të pajisura me informacion për proceset e vendimmarrjes, duke përfshirë informacionin për numrin e akteve të miratuara, përshtypjet e marra, rekomandimet e pranuar dhe të refuzuara si dhe numrin e takimeve të zhvilluara. Është gjithashtu e rëndësishme që OShC-të të forcojnë bashkëpunimin dhe aleancat ekzistuese me institucionet e pavarura si Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Avokati i Popullit, për të mundësuar një proces politikash reformues e gjithëpërfshirës që ofron qasje dhe të drejta të barabarta për grupe të ndryshme shoqërore.

Bashkë-krijimi i politikave të bazuara në të dhëna

Krijimi ose forcimi i njëjësive/praktikave ekzistuese për zhvillimin e politikave të bazuara në të dhëna dhe të dala nga to nëpërmjet bashkëpunimit të institucionalizuar dhe të qëndrueshëm me akademinë, organizatat kërkimore, OShC-të dhe prodhuesit e tjerë të dijeve me rëndësi për fushën. Autoritetet publike duhet të investojnë për zhvillimin e kapaciteteve dhe edukimit të vazhdueshëm profesional të stafit të tyre edhe nëpërmjet bashkëpunimit me aktorë të tjerë në shoqëri si universitetet, OShC-të dhe qendrat e trajnimit. Metodologjia e RIA-s duhet të zbatohet siç duhet, gjë që kërkon zhvillimin e kapaciteteve të autoriteteve publike, por edhe të organizatave të shoqërisë civile, organizatave kërkimore dhe instituteve kërkimore për përdorimin e RIA-s dhe ndikimin e saj në politika. Modeli i bashkëpunimit ndërmjet shoqërisë civile dhe aktorëve të tjerë në realitetin pas pandemisë të COVID-19 dhe me digjitalizimin të shpejtë, nxjerrin në pah se roli i shoqërisë civile në këtë kontekst gjithnjë në ndryshim, duhet të përfshijë një ndërveprim të vazhdueshëm dhe dinamik midis shtetit, biznesit dhe shoqërisë civile, njësoj siç edhe me median dhe akademinë.

REFERENCAT

- 'Pjesëmarrja e Shoqërisë Civile në Vendimmarrjen në Shqipëri', Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, i gjindshëm në <https://idmalbania.org/wp-content/uploads/2021/11/CSO-Participation-in-Decision-Making-in-Albania.pdf> (qasur më 3 dhjetor 2021).
- 'Monitorimi Kombëtar i RAP për Shqipërinë 2019/2020', WeBER 2.0, Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, i gjindshëm në https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/05/16162550/WeBER2.0_National-Monitoring-PAR-ALBANIA_2019-2020.pdf (qasur më 3 dhjetor 2021).
- 'Regulatory impact assessment and EU law transposition in the Western Balkans' [Vlerësimi i ndikimit rregullator dhe transpozimi i ligjeve të BE-së në Ballkanin Perëndimor], SIGMA Dokumenti 61, OBZHE 2021, i gjindshëm në https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment-and-eu-law-transposition-in-the-western-balkans_2cddb615-en (qasur më 3 dhjetor 2021).
- 'Roli i shoqërisë civile dhe medias në menaxhimin e krizave në Shqipëri', 2020, Fondacioni Westminster për Demokraci, i gjindshëm në https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/12/Role-of-CSO_Media_Crises_WFD_Bino_Xhaferaj_Lula-1.pdf (qasur më 3 dhjetor 2021).
- 'Sondazhi i Opinioneve Publik 2020: Besimi në Qeverisje', Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, i gjindshëm në <https://idmalbania.org/wp-content/uploads/2021/11/IDM-OpinionPoll-2020-EN.pdf> (qasur më 3 dhjetor 2021).

This document has been produced with the financial support of the European Union, and the support of the Hanns Seidel Stiftung, Tirana's office. Its contents are the sole responsibility of its authors and do not necessarily reflect the views of the European Union and the Hanns Seidel Stiftung.

For more information, please visit:
www.par-monitor.org

